

# LOS ÁRBITROS DE LAS ELECCIONES ESTATALES

UNA RADIOGRAFÍA  
DE SU ARQUITECTURA  
INSTITUCIONAL

César ASTUDILLO  
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO



LOS ÁRBITROS DE LAS ELECCIONES ESTATALES.  
UNA RADIOGRAFÍA DE SU ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 557

---

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos  
Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez  
Diseño de interiores y formación en computadora: Ricardo Hernández Montes de Oca

César ASTUDILLO  
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

**LOS ÁRBITROS DE LAS ELECCIONES  
ESTATALES.  
UNA RADIOGRAFÍA  
DE SU ARQUITECTURA INSTITUCIONAL**

**Prólogo:** David Gómez Álvarez



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
DEL ESTADO DE JALISCO

**México, 2010**

Este libro se produjo para la difusión de los valores democráticos, la cultura cívica y la participación ciudadana, su distribución es gratuita, queda prohibida su venta

Primera edición: mayo de 2010

DR © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México  
DR © 2010. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana  
del Estado de Jalisco

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO  
DE JALISCO

Florencia # 2370, colonia Italia Providencia,  
Guadalajara, Jalisco, México.  
C.P. 44600.  
Teléfonos: 01 (33) 36414507 y 09.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-8054-06-0

Fortalecer el federalismo significa, por igual, dar fuerza al todo y a las partes que los constituyen, y requieren una orientación definida que impida caer en las incongruencias. Determinante del éxito de una política es tener bien precisa la dirección que se sigue. Sabemos que cuando no se tienen propósitos claros se cae inexorablemente en la confusión. Sabemos también que no es posible neutralizar un exceso con un exceso contrario.

Jesús REYES HERÓLES



## CONTENIDO

Agradecimientos .....	XVII
Prólogo .....	XIX
David GÓMEZ ÁLVAREZ	
Introducción .....	XXXIII
Metodología .....	XXXVII
Términos utilizados .....	XXXIX
CAPÍTULO PRIMERO. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y FUNCIÓN ELECTORAL EN LAS ENTIDADES	
FEDERATIVAS. ....	1
I. La función electoral en el contexto de las funciones estatales. ....	1
1. Significado. ....	1
2. Sus presupuestos .....	2
3. La función electoral a través de las reformas electorales. ....	6
4. La función electoral en el ámbito local .....	11
5. 2007: El debate en torno a la federalización o la centralización de la organización de los comicios estatales. ....	14
II. Los principios que sustentan la función electoral .....	19
1. Los orígenes de los principios rectores de la función electoral .....	19
2. El sentido de los principios rectores de la función electoral. ....	22
A. Certeza. ....	22
B. Legalidad .....	25
C. Imparcialidad .....	28
D. Objetividad .....	33
E. Profesionalismo .....	34
F. Independencia .....	35
3. Los principios rectores de la función electoral en las entidades de la República .....	36
III. La autonomía constitucional y los órganos electorales. ....	38
1. En torno al concepto de “autonomía” .....	38
2. La recepción del principio de autonomía electoral en las Constituciones estatales .....	40
A. Justificación .....	40
B. Fuente de reconocimiento .....	43



## CONTENIDO

3. Las instituciones electorales como órganos constitucionales autónomos . . . . .	44
4. El principio de autonomía y las instituciones electorales . . . . .	47
A. Autonomía jurídica y política . . . . .	48
B. Vertientes . . . . .	54
CAPÍTULO SEGUNDO. LOS ÁRBITROS ELECTORALES. ÁMBITO INSTITUCIONAL . . . . .	57
I. Evolución. . . . .	57
1. Bosquejo sobre la organización electoral hasta 1990 . . . . .	57
2. La etapa de la especialización . . . . .	59
3. La etapa de la ciudadanización . . . . .	60
4. La etapa de la profesionalización . . . . .	61
5. El equilibrio entre la experiencia y renovación: el escalonamiento . . . . .	62
II. Tipología . . . . .	63
1. Con base en su desarrollo institucional. . . . .	65
2. Con base en sus atribuciones . . . . .	66
3. Con base en su descentralización . . . . .	67
4. Con base en su profesionalización . . . . .	67
5. Con base en su permanencia . . . . .	68
III. Órganos centrales. . . . .	69
1. Pleno del Consejo General. . . . .	70
2. Presidencia. . . . .	73
3. Secretaría Ejecutiva . . . . .	74
4. Junta General Ejecutiva o similares. . . . .	75
5. Direcciones Ejecutivas . . . . .	75
IV. Órganos desconcentrados . . . . .	76
1. Consejos Distritales . . . . .	76
2. Consejos Municipales . . . . .	77
3. Juntas Distritales . . . . .	78
4. Juntas Municipales. . . . .	79
5. Mesas Directivas de Casilla . . . . .	79
CAPÍTULO TERCERO. LOS ÁRBITROS ELECTORALES. ÁMBITO OBJETIVO . . . . .	81
I. Denominación. . . . .	81
II. Funcionamiento. . . . .	82
1. Consejo General . . . . .	82
2. Comisiones . . . . .	86

## CONTENIDO

III. Consejo General .....	88
1. Denominación. ....	88
2. Composición .....	88
3. Quórum .....	90
4. Derecho de voto .....	92
5. Voto de calidad .....	93
6. Convocatorias a sesiones .....	93
7. Tipos de sesiones .....	94
8. Tipos de actos .....	94
9. Tipos de votaciones .....	94
IV. Comisiones .....	94
1. Comisiones existentes .....	94
2. Denominación y tipos .....	95
3. Integración .....	98
4. Número de integrantes. ....	99
5. Competencias y funcionamiento .....	99
6. Modalidad de la presidencia. ....	100
V. Principios de organización y funcionamiento .....	100
1. Los principios rectores como principios de organización y funcionamiento. ....	101
2. El principio de colegialidad .....	103
3. El principio de publicidad .....	106
A. Publicidad de los documentos electorales .....	107
B. Publicidad de las deliberaciones y toma de decisiones .....	107
4. El principio de recurribilidad de actuaciones. ....	108
CAPÍTULO CUARTO. LOS ÁRBITROS ELECTORALES. ÁMBITO SUBJETIVO .....	111
I. El estatuto constitucional de los consejeros electorales. ....	112
1. La noción de estatuto. ....	112
2. Sus elementos .....	115
II. Tipología de los consejeros electorales. ....	119
1. La relevancia de los consejeros electorales. ....	119
2. El perfil de los consejeros .....	121
3. La denominación de los consejeros. ....	126
4. El ejercicio del encargo .....	129
III. Número de consejeros .....	131

## CONTENIDO

IV. Requisitos de elegibilidad . . . . .	133
1. El significado de los requisitos de elegibilidad. . . . .	133
A. Determinan la vinculación entre los rasgos de los consejeros, la naturaleza de la función electoral y de la institución que la ejerce. . . . .	134
B. Dan una idea de los niveles de independencia, imparcialidad y objetividad que puede alcanzar la institución electoral . . . . .	136
C. Representan una variable para advertir los niveles de legitimidad de la institución . . . .	137
D. Permiten indagar qué tan plural se proyecta el pleno de consejeros . . . . .	139
2. Los requisitos de elegibilidad . . . . .	140
A. Cualidades de carácter personal. . . . .	142
a. Nacionalidad. . . . .	142
b. Ciudadanía . . . . .	143
c. Residencia. . . . .	143
d. Edad . . . . .	144
e. Capacidad. . . . .	145
f. Antecedentes penales . . . . .	146
g. Reputación . . . . .	146
B. Cualidades de carácter técnico. . . . .	147
a. Título profesional . . . . .	147
b. Escolaridad . . . . .	148
c. Conocimientos especializados . . . . .	149
d. Experiencia . . . . .	150
e. Incompatibilidades . . . . .	151
V. Sistema de nombramiento . . . . .	151
1. La trascendencia del sistema de nombramiento. . . . .	153
A. Quién los elige . . . . .	154
B. Cómo se eligen . . . . .	154
2. Sus etapas . . . . .	155
3. Órganos que nombran a los consejeros. . . . .	159
A. Proposición de candidatos . . . . .	160
a. Sujetos . . . . .	160
b. Modalidades para su identificación . . . . .	161
B. Nominación . . . . .	163
a. Sujetos . . . . .	163
b. Modalidades . . . . .	164
C. Órganos que designan . . . . .	165

## CONTENIDO

4. Mecanismos para advertir la idoneidad de los candidatos . . . . .	168
5. Comisiones dictaminadoras. . . . .	172
6. Plazo o término para realizar la designación. . . . .	176
7. Mayoría calificada . . . . .	178
8. Votación . . . . .	182
9. Modalidades excepcionales para alcanzar la designación. . . . .	183
10. Criterios que condicionan la decisión de los congresos. . . . .	184
11. Las formalidades de los nombramientos . . . . .	188
A. Requisitos de forma . . . . .	189
a. La competencia. . . . .	189
b. La existencia de reglas claras . . . . .	190
c. El testimonio escrito . . . . .	191
d. Notificación . . . . .	191
e. Publicación . . . . .	192
B. Requisitos de fondo . . . . .	192
a. La fundamentación . . . . .	193
b. La motivación . . . . .	193
VI. Acceso formal al cargo. Protesta constitucional . . . . .	194
VII. Duración en el encargo. . . . .	195
VIII. Renovación del mandato . . . . .	200
1. Tipos de renovación . . . . .	200
A. Reelección . . . . .	200
B. Ratificación . . . . .	201
C. Prórroga . . . . .	206
2. Fórmulas de renovación . . . . .	208
IX. Garantía económica . . . . .	210
X. Incompatibilidades . . . . .	212
1. Prefuncionales . . . . .	213
2. Funcionales . . . . .	216
3. Postfuncionales. . . . .	217
XI. Inviolabilidad de voto y opinión. . . . .	218
XII. Responsabilidades . . . . .	221
XIII. Fuero . . . . .	226
XIV. Inamovilidad . . . . .	227
XV. Causas de cese . . . . .	229

## CONTENIDO

XVI. La garantía de la regularidad procedimental . . . . .	231
1. El control en manos de los congresos estatales . . . . .	232
2. El control de las normas a cargo de la Suprema Corte . . . . .	233
3. El control de actos y normas por la Sala Superior . . . . .	236
XVII. Derechos y obligaciones de los consejeros . . . . .	241
FUENTES DE CONSULTA . . . . .	245
I. Bibliográficas . . . . .	245
II. Legislativas . . . . .	257
1. Constituciones . . . . .	257
2. Códigos y leyes electorales. . . . .	258
3. Reglamentos . . . . .	259
III. Jurisprudenciales. . . . .	261
1. Jurisprudencia y tesis relevantes. . . . .	261
2. Acciones de inconstitucionalidad . . . . .	263
3. Resoluciones de la Sala Superior . . . . .	266
4. Otros . . . . .	270
IV. Internet . . . . .	270

## ANEXO. CUADROS COMPARATIVOS

### *Capítulo primero*

I. Naturaleza de la función. . . . .	275
II. Facultad de convenir con el IFE . . . . .	277
III. Principios de la función electoral . . . . .	280
IV. Autonomía. Fuentes que la reconocen y garantizan . . . . .	282
V. Naturaleza de la institución electoral. . . . .	284
VI. Vertientes de la autonomía . . . . .	286

### *Capítulo segundo*

VII. Órganos centrales (I) . . . . .	289
VII. Órganos centrales (II). . . . .	291
VIII. Órganos desconcentrados . . . . .	293
IX. Órganos desconcentrados. Consejos distritales . . . . .	295
X. Órganos desconcentrados. Consejos municipales. . . . .	298

## CONTENIDO

### *Capítulo tercero*

XI. Órganos electorales. Denominación . . . . .	301
XII. Órganos electorales. Funcionamiento . . . . .	303
XIII. Pleno del Consejo General . . . . .	305
XIV. Pleno. Sesiones . . . . .	308
XV. Atribuciones del Pleno (I) . . . . .	311
XV. Atribuciones del Pleno (II) . . . . .	313
XV. Atribuciones del Pleno (III). Órgano de fiscalización . . . . .	315
XVI. Comisiones del Consejo General . . . . .	318
XVII. Principios de organización y funcionamiento . . . . .	321

### *Capítulo cuarto*

XVIII. Estatuto constitucional de los consejeros (I) . . . . .	323
XVIII. Estatuto constitucional de los consejeros (II) . . . . .	326
XIX. Tipos de consejeros . . . . .	329
XX. Suplencia de consejeros . . . . .	331
XXI. Número de consejeros . . . . .	332
XXII. Requisitos de elegibilidad. Cualidades de carácter personal . . . . .	333
XXIII. Requisitos de elegibilidad. Cualidades de carácter técnico . . . . .	336
XXIV. Sistema de nombramiento. Órganos que proponen candidatos . . . . .	339
XXV. Formas de identificación de los candidatos . . . . .	341
XXVI. Sistema de nominación. Órganos que nominan . . . . .	343
XXVII. Modalidad de presentación de las candidaturas . . . . .	345
XXVIII. Sistema de nombramiento. Órganos que designan . . . . .	348
XXIX. Particularidades del proceso de selección . . . . .	349
XXX. Comisiones que dictaminan los requisitos de elegibilidad . . . . .	352
XXXI. Procedimiento de designación. Plazos y términos . . . . .	355
XXXII. Votación . . . . .	358
XXXIII. Modalidades para alcanzar la nominación . . . . .	360
XXXIV. Condicionamientos a la potestad de designar . . . . .	362
XXXV. Consejeros electorales. Criterio de género . . . . .	363
XXXVI. Acceso formal al cargo. Protesta constitucional . . . . .	364
XXXVII. Duración del encargo . . . . .	366
XXXVIII. Renovación del mandato . . . . .	367
XXXIX. Fórmulas de renovación de los consejeros . . . . .	369

## CONTENIDO

XL. Garantía económica (I) . . . . .	370
XL. Garantía económica (II). . . . .	372
XLI. Régimen de incompatibilidades . . . . .	375
XLII. Inviolabilidad de voto y opinión . . . . .	377
XLIII. Responsabilidades de los consejeros . . . . .	378
XLIV. Fuero. . . . .	380
XLV. Inamovilidad de los consejeros. . . . .	382
XLVI. Causas de cese . . . . .	383
XLVII. Derechos y obligaciones de los consejeros . . . . .	387

## AGRADECIMIENTOS

Los autores desean dejar testimonio de agradecimiento al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, a sus consejeros electorales, y de manera especial al Consejero Presidente David Gómez Álvarez y al Consejero Víctor Hugo Bernal, por el entusiasmo con el que acogieron este proyecto y por el apoyo otorgado para su realización.

La idea original de realizar una obra de esta naturaleza surgió a partir de distintas conversaciones que con motivo de preocupaciones comunes, sostuvimos con don José Núñez Castañeda, entonces Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de México y con Igor Vivero, entonces Director del Centro de Formación de dicho Instituto. El apoyo recibido de ambos para impulsar el proyecto fue fundamental, lo cual nos reafirma su inalterable compromiso con la necesidad de analizar y estudiar los fenómenos políticos e institucionales de nuestro tiempo, como una de las formas privilegiadas para coadyuvar en la consolidación de nuestra democracia.

Agradecemos también a quienes contribuyeron proporcionándonos diversos insumos para el desarrollo de la investigación. A Ileana Penagos Robles, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; a Enrique Ochoa Reza, Octavio Mayen Mena y Juan Carlos Silva Adaya, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

También nos fueron sumamente valiosos y enriquecedores los comentarios y el intercambio de opiniones que en diferentes momentos de la investigación tuvimos con distintos colegas y amigos. A todos ellos, gracias. En particular, queremos agradecer el apoyo brindado por Alfonso Herrera García en la revisión de los textos que pusimos a su consideración.

Queremos reconocer igualmente la diligente labor del Departamento de Publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuestra especial gratitud a la Dra. Elvia Flores Ávalos, quien en todo momento se mantuvo al cuidado del proceso de edición de la obra.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la participación constante, acuciosa y responsable de un grupo de asistentes de investigación que coadyuvaron con nosotros a sistematizar la información de las legislaciones estatales, a proyectar los cuadros que se presentan en el anexo correspondiente, a analizar y ordenar las fuentes jurisprudenciales, y a revisar todas y cada una de las partes de este libro. A ellos, Alejandro Montiel Velázquez, Arnulfo Daniel Mateos Durán, Axel Irving Sosa Cuellar, Caridad Gpe. Hernández Zenteno, Claudia Hernández, Iván Alfredo Montes Flores, Juan Carlos Chávez, Luis Ángel Salgado Rodríguez, Marcos I. Martínez Alcázar y Rafael Caballero Hernández, nuestra sincera gratitud.





## PRÓLOGO

Porque cuanto más me preguntaba... si realmente sabemos qué es lo que se necesita cambiar y cómo cambiarlo, tanto más descubría (para mi desaliento) que la respuesta a esta pregunta era un rotundo “No”, y que las reformas realizadas llevan la huella de reformadores muy incompetentes. Tal vez éste sea un juicio demasiado riguroso. Aun así, la pregunta sigue siendo: en las cuestiones institucionales, ¿sabemos qué reformar y cómo lo vamos a hacer?”

Giovanni Sartori

El desarrollo democrático pertenece a la historia reciente de México. A pesar de que en nuestro país se han celebrado elecciones desde hace décadas, por no decir siglos, la democratización es un fenómeno nuevo, contemporáneo. El sufragio ha existido desde hace mucho, pero no la autoridad que lo hiciera valer. De ahí que una figura central en el desarrollo democrático del país ha sido, sin dudas, el árbitro electoral; o mejor dicho, los distintos árbitros electorales: las autoridades administrativas y jurisdiccionales tanto federales como estatales que, en conjunto, forman el complejo entramado institucional del federalismo electoral mexicano.<sup>1</sup>

De esto modo, el árbitro electoral se ha erigido en el garante de la democracia en México. No es el único, pero sí la autoridad principal y más obligada de velar porque el derecho ciudadano al voto no sólo suceda, sino que también se respete. Por diversas razones históricas, lo cierto es que en México el árbitro electoral ocupa un lugar preponderante en la vida política nacional que no tienen sus similares en otros países, donde la función electoral recae, por ejemplo, en algún área dentro del ministerio del interior o bien, en alguna comisión *ad hoc* no permanente.

Por el contrario, en nuestro país el árbitro electoral es, como se ha dicho periodísticamente, casi un “ministerio de la democracia”; un cuasi poder público; una agencia de Estado, con presupuesto, personal, infraestructura, atribuciones, entre muchos otros recursos, que le permiten ser uno de los actores institucionales centrales de la vida política mexicana.

Al mismo tiempo, el árbitro electoral siempre ha estado bajo la lupa pública: vigilado por todos los actores, políticos y ciudadanos, públicos y privados, y hasta extranjeros. Desde su creación, el árbitro en México siempre ha sido observado: antes y durante la transición a la democracia. Ha sido sujeto permanente de escrutinio público por otras autoridades públicas como el Congreso y por la sociedad civil, por medio de organizaciones ciudadanas.

En muchos casos, las observaciones y críticas a su actuación han sido útiles para efectuar reformas de orden constitucional, legal y administrativo que han permitido mejorar su estructura orgánica, sus atribuciones normativas y hasta sus alcances políticos como autoridad. Dicho de otro modo, la observación

---

<sup>1</sup> Ya sea que nos refiramos al Instituto Federal Electoral (IFE), a los organismos electorales de los estados o a los tribunales electorales, existen ciertos principios comunes a todos ellos que definen, en singular, la figura del “árbitro electoral” en nuestro país: otorgar certeza al voto de los electores, actuar con apego a la legalidad, tomar decisiones con imparcialidad, resolver conflictos con objetividad, desempeñarse con profesionalismo, conducirse con independencia de los actores partidistas, en suma, ser un auténtico árbitro de la contienda política.

rigurosa e implacable al árbitro electoral en México ha permitido, en parte, su constante evolución hasta convertirse en un modelo internacional de organización de elecciones democráticas.

## LOS OTROS ÁRBITROS DE LAS ELECCIONES EN MÉXICO

Como uno de los protagonistas más estudiados de la transición a la democracia, el árbitro electoral mexicano ha sido tema recurrente de conferencias, libros y debates. No hay estudio sobre la democracia mexicana reciente que no haga referencia al árbitro de las elecciones. Sin embargo, la mayoría de estos estudios se ha concentrado, prácticamente, en una sola de las autoridades electorales: el Instituto Federal Electoral (IFE) y, cuando más, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Las otras autoridades electorales —las del orden estatal de gobierno— que también forman parte del árbitro electoral mexicano, prácticamente han pasado desapercibidas. En el mejor de los casos, cuando se les menciona es de forma marginal, cuando no negativamente. Los organismos electorales locales han jugado un papel secundario en la transición mexicana a la democracia, si no es que antagónico en algunos estados de la república, donde las elecciones locales distan de ser plenamente democráticas. La universalidad del sufragio es una realidad en las elecciones nacionales, pero aún no en todas las elecciones locales del país.

De ahí lo novedoso del presente libro: *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. Se trata de una obra que se centra en los organismos electorales de las entidades federativas del país sin dejar de hacer referencia a los organismos electorales federales. En efecto, es un trabajo de investigación innovador por al menos dos razones: es el primer análisis global de todos los órganos electorales locales del país; y sus resultados se presentan de forma comparativa. Ambas cosas permiten afirmar que se trata del estudio más completo acerca del federalismo electoral mexicano hasta ahora publicado.

Entre los objetivos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC) está el de la promoción de una cultura democrática mediante la educación cívica y electoral.<sup>2</sup> Este objetivo precisa, entre otras actividades, la realización de investigaciones y estudios electorales. Por tanto, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, es un producto editorial que se deriva del propio mandato legal del IEPC Jalisco, como parte del programa institucional de investigación electoral.

El libro tiene un valor académico intrínseco, pero también un valor cívico-pedagógico que, debidamente promovido, puede contribuir no sólo a un mejor entendimiento de la función electoral, sino a mejorar las prácticas cívicas de la sociedad. De modo que este tipo de investigaciones inéditas buscan ser referentes útiles para una discusión pública más amplia, que pueda traducirse en una educación cívica de mejor calidad, que a su vez permita a los ciudadanos comprender mejor los gobiernos que emanan de los procesos democráticos. En suma, entender la importancia de las elecciones para la definición de autoridades.

Al coeditar un libro como *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, la autoridad electoral de Jalisco aspira a contribuir, por medio de una publicación de alcance nacional, a la construcción de una educación política democrática sustentada en métodos científicos, evidencia empírica y argumentos lógicos, es decir, a generar conocimiento que promueva la educación y la participación ciudadanas.

---

<sup>2</sup> Se encuentra explícitamente señalado en la fracción IV del artículo 115 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

## PRÓLOGO

La obra ha sido elaborada por los académicos César Astudillo y Lorenzo Córdova, que forman parte de uno de los centros de investigación con mayor prestigio intelectual no sólo en México sino en Latinoamérica: el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Se trata de dos investigadores jóvenes, pero con un cúmulo amplio de publicaciones en temas electorales y democráticos, lo que asegura una alta calidad académica del libro. En ese sentido, esta publicación no sólo está avalada por la Universidad Nacional, sino soportada en dos académicos de inobjetable independencia intelectual.

La obra se publica dentro de una coyuntura política propicia para la discusión del papel que juegan los organismos electorales locales en México: en el momento en que la posibilidad de concentrar la función electoral en una sola autoridad nacional se ha considerado como una alternativa plausible. Si bien al final de cuentas no se estableció tal concentración en una sola instancia nacional, sí se abrió la puerta para que las entidades federativas puedan ceder esta competencia. Hoy, la Constitución Mexicana permite a los estados convenir con el IFE la organización de las elecciones locales. Dicho de otro modo, la reforma electoral de 2007 dejó claramente señalizada la salida de emergencia para que aquellas entidades de la República que no puedan garantizar la organización de las elecciones puedan solicitarle al IFE que lo haga.

Sin embargo, la discusión de esta posibilidad de concentración electoral no se dio sobre fundamentos empíricos. No existió un diagnóstico sobre el que se basara la posibilidad de concentrar la organización de las elecciones en una instancia central. A pesar de que los autores aceptan que la justificación que se da a la propuesta de reforma (de coadyuvar a reducir costos, aumentar la eficiencia y la confiabilidad de los procesos electorales de orden local) es persuasiva, señalan que se hizo sin considerar la opinión de las entidades federativas y mucho menos, la de los institutos electorales. En la discusión de la reforma política no participaron los gobiernos estatales, mucho menos los organismos electorales locales.

Por ello, la publicación de *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional* aparece en un momento por demás oportuno, pues ofrece un diagnóstico jurídico útil y riguroso para la discusión en torno al cambio político en México.

### BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS ELECCIONES MEXICANAS

Para entender la arquitectura institucional de las elecciones en México, es necesario conocer previamente su evolución histórica. No se puede explicar la realidad de los organismos electorales locales sin una revisión histórica —aunque sea en brevísima síntesis— del desarrollo electoral de México. Para ello se puede dividir la historia electoral del siglo xx en cuatro etapas: 1) 1917-1946, caracterizada por leyes electorales laxas y por la organización y vigilancia de los comicios de manera descentralizada; 2) 1946-1963, cuando se centralizó la vigilancia y organización electorales; 3) 1963-1977, con la liberalización y la incorporación de una pluralidad política mínima y 4) 1977-1988, con la incorporación del principio de representación proporcional y de la pluralidad política en la cámara de forma controlada.

#### 1917-1946: LAXITUD Y DISPERSIÓN ELECTORAL

La primera etapa de desarrollo electoral abarca de 1917 hasta 1946. En ella se formularon dos leyes electorales: la del 6 de febrero de 1917 y la del 1 de agosto de 1918. La primera fue una ley muy escueta e insuficiente, utilizada para la elección presidencial posterior a la promulgación de la Constitución Mexicana en la que sería electo Venustiano Carranza. La segunda se promulgó para cubrir algunas lagunas de la anterior: en ella se establece el voto secreto y el registro de candidatos (aunque no el de partidos) y los requisitos que los partidos debían cumplir para participar en las elecciones (González Casanova, 1985:

130). En general es un periodo de mucho desajuste y poca regulación formal sobre los procesos electorales. “Se puede señalar el periodo de 1917 a 1929 como una primera etapa de anarquía y desorden tanto en el plano de la organización de los partidos políticos como en el de los procesos electorales” (Marván, 1996: 6).

La clave de la fragmentación en la competencia política de este periodo es que, “la organización y vigilancia electorales eran tareas de los caciques políticos de cada región, pues la élite política nacional estaba lejos de haberlas centralizado... En síntesis, todo el peso de la organización y vigilancia de los comicios recaía sobre las autoridades municipales y sobre los mismos electores, partidos y candidatos. La Federación en general, y el Ejecutivo, en particular, prácticamente no tenían injerencia en el proceso” (Molinar, 1993: 23 y 26).

En este primer periodo, de 1917 hasta fines de 1933, el sistema electoral utilizó la fórmula de mayoría relativa en distritos uninominales. Sin embargo, la notable pulverización de los grupos políticos y su distribución regional, motivaron la existencia de un complejo multipartidismo a nivel nacional y regional, basado en relaciones de caudillos y caciques (Molinar, 1993: 22).

Las relaciones del centro con las regiones comienzan una redefinición con la decisión de Calles de formar un partido: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que aglutinará a todos los revolucionarios (Molinar, 1993: 23), e instituirá las vías de acceso al poder y se disciplinara la vida política. Un doble propósito subsistía a los anteriores: brindar a Calles el control sobre la vida política del país, determinando él a su sucesor en el poder y, al mismo tiempo, mediante el nuevo partido, imponerle un programa específico a seguir.

El PNR sirvió a los objetivos de Calles al permitirle el control sobre los presidentes: Emilio Portes Gil (interino de Obregón) Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (interino de Ortiz) en lo que se conoce como el “maximato”, periodo que posteriormente, en 1935, el general Lázaro Cárdenas rompería, consiguiendo grandes alianzas con su política de masas y un programa político progresista; Cárdenas aprovechó su gran apoyo popular y se sacudió la presencia del “jefe máximo”.<sup>3</sup>

La segunda etapa de este periodo, 1933-1938, consiste en la formación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y la búsqueda del mismo de reunir a los grupos triunfantes de la Revolución de 1910. Adicionalmente, hubo una modificación en las reglas electorales, que tuvo un papel fundamental en la concentración del poder político en el partido de Estado y el presidente: la proscripción (en abril de 1933) de la reelección legislativa continua.

González Vallejo caracteriza esta etapa señalando que la presidencia de Lázaro Cárdenas representa un cambio sustancial en la estabilidad y forma del sistema político: transformó el PNR, que era una herramienta de poder personal (según el diseño de Calles), en una organización de líneas corporativas para coordinar intereses potencialmente divergentes, de diversos grupos sociales. Con el nuevo nombre de PRM en 1938, comprendía los sectores: militar, obrero, campesino y popular.

Una sucesión de transformaciones y creaciones políticas favorecieron gradualmente la centralización del control de los asuntos políticos en el Ejecutivo Federal y la burocracia del partido del Estado. Entre ellas destacan la supresión del sector militar del PRM en 1940 y la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en 1943. El fin de este periodo lo marca la promulgación de la Ley Federal Electoral en 1946.

---

<sup>3</sup> Se puede ver este episodio del periodo cardenista en León, Samuel e Ignacio Marván: La clase obrera en la historia de México en el cardenismo, Siglo xxi, México, 1986. Citado en Molinar 1993: 57

## 1946-1963: CENTRALIZACIÓN ELECTORAL Y HEGEMONÍA POLÍTICA

Esta etapa comienza con el decreto, el 7 de enero de 1946, de la mencionada Ley Federal Electoral y la transformación ese mismo año, del PRM en lo que actualmente se conoce como Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuyo registro se realizó en abril (González Casanova, 1985: 146). Por esos años, se redujo el mercado electoral; se sacó al Poder Judicial de la calificación electoral; se centralizó en el ejecutivo la organización y vigilancia de las elecciones; se proscribieron los partidos regionales y se descartó legalmente la posibilidad de que, fracturas en la familia revolucionaria, se organizaran inmediatamente en partidos formalmente registrados (Cárdenas, 1996: 93). Por ejemplo, en la elección no podían participar partidos con menos de un año de existencia registrada ante las autoridades, de ese modo se evitaban rupturas de última hora dentro del partido oficial (González Casanova, 1985: 146-147).

En 1951 se publica una nueva Ley Electoral que mantiene la misma estructura que la anterior. La ley dificulta aún más el registro de partidos políticos. Por ejemplo, les solicita la certificación notarial de la celebración de sus asambleas. La disposición se modifica en 1954 y aumenta de 30 a 75 mil el mínimo de afiliados nacionales y de un mil a 2 mil 500 en cada entidad federativa (González Casanova, 1985: 148-152; y Molinar, 1993: 36-38).

Siete años después, el PAN protestó por lo injusto de las elecciones boicoteando la instalación del Congreso: ordenó a sus candidatos electos no asumir su cargo en la Cámara. Esto, sumado a huelgas y movimientos de maestros y ferrocarrileros de 1958 y 1959, planteó el serio dilema al gobierno, de poseer un control político hegemónico que cuestionaba la legitimidad de las reglas del juego —pues condenaban a la oposición a la derrota tanto por la inequidad de la fórmula de conversión de votos en escaños, como por la parcialidad del árbitro (Molinar, 1993: 55-56).

## 1963-1977: LIBERALIZACIÓN POLÍTICA Y PLURALIDAD LIMITADA

Esta etapa inicia con un proceso de apertura ante el creciente déficit de legitimidad del régimen. La finalidad era dar la sensación de cierta justicia en el sistema electoral pero sin hacerlo realmente competitivo. (Cárdenas 1996: 93) El diagnóstico gubernamental era que el PRI estaba continuamente sobre-representado, que los partidos existentes no estaban bien canalizados y que había que evitar asumir a nuevas fuerzas políticas.

La propuesta gubernamental para atender los problemas mencionados, fue crear la figura de diputados de partido. Aquellos partidos registrados que alcanzaran o rebasaran 2.5 por ciento de los votos nacionales y obtuvieran menos de 20 curules de mayoría tenían derecho a cinco escaños y a uno más por cada 0.5 por ciento adicional hasta un tope de 20 asientos por ambas vías. La distribución de asientos se hacía entre los mejores porcentajes obtenidos en los distritos de los candidatos de cada partido. Esta reforma constituye, según Nohlen, la primera etapa de desarrollo del sistema electoral mexicano desde el reconocimiento de representación en el Congreso a los partidos de oposición (Nohlen, 1995a: 244).

En 1968, producto de la inconformidad de las clases medias y universitarias del país con los esquemas políticos excluyentes del modelo corporativo autoritario, acontece una tragedia que aumenta el descontento y la necesidad del cambio político en México: la represión violenta de una manifestación estudiantil en Tlatelolco, Ciudad de México. La dura respuesta del régimen provoca que aumenten las expresiones ilegales de inconformidad (guerrilla urbana, rural, secuestros, etcétera).

Según González Vallejo (2003) la respuesta, en el plano electoral, a esos déficits de legitimidad, fue retocar la mascarada y en 1971 se redujo el porcentaje requerido para la asignación de estos diputados de partido a 1.5 por ciento y se aumentó la cuota a 25 diputados asignables para cada fuerza política.

Además, se disminuyó la edad para ser diputado y senador de 25 a 21 años y de 35 a 30 respectivamente. El 5 de enero de 1973 se expide una nueva ley en la que se le otorgan nuevas prerrogativas a los partidos políticos tales como: franquicias postales y telegráficas y el uso gratuito de la radio y la televisión durante las campañas electorales, además se redujeron los requisitos para registrar partidos políticos.

Esta etapa del desarrollo electoral mexicano se cierra con la solitaria elección, en 1976, del presidente de la República José López Portillo, quien no tuvo contendiente, producto de una profunda división al interior del PAN y del acostumbrado acompañamiento del PPS y del PARM a la candidatura priísta.

#### 1977-1988: LEGITIMIDAD ELECTORAL REGULADA

Esta etapa desarrollo del sistema electoral comienza como un producto del deterioro de legitimidad acumulado. Se buscaba una reforma política que brindase, de nuevo, estabilidad al régimen, sin perder la posición central de poder. En Chilpancingo, Guerrero, Jesús Reyes Heróles comentó respecto de la reforma política: "...el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación, el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria" (González Casanova, 1985: 155)

La reforma política de 1977 también perseguía los objetivos de mayor legitimidad y al mismo tiempo, la preservación del control político por parte del gobierno. Su peculiaridad consistió en hacer una combinación más compleja de ambos objetivos, sobre todo del sistema electoral propuesto, el cual poseía una capacidad de relegitimación indudable, puesto que se reformaba completamente y de manera atractiva para los grupos hasta ese entonces marginados. Ofrecía beneficios superiores que cualquier otra reforma propuesta anteriormente, como subsidios económicos a los partidos, pero sobre todo, mayores posibilidades de acceso a la representación en la Cámara de Diputados (Molinar, 1993: 96).

La nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), producto de la reforma política, transformó el sistema electoral, de mayoritario en circunscripciones uninominales (distritos), a mixto segmentado con las mismas 300 circunscripciones uninominales (donde se aplica el principio mayoritario) más otras 5 circunscripciones plurinominales en las que se elegirían hasta 100 diputados de representación proporcional, a los cuales el PRI no tenía derecho a acceder (Nohlen, 1995: 245-246).

El 12 de febrero de 1987 se sustituye a la antigua LFOPPE por el Código Federal Electoral. En él se mantuvo el control del PRI y del gobierno sobre los órganos electorales. Sin embargo se amplió la participación de los partidos en la vigilancia del proceso electoral y se les otorgó más financiamiento. Se creó un limitado Tribunal Contencioso Electoral.

El número de curules de representación proporcional aumentó a 200,<sup>4</sup> se le permitió participar del reparto al partido mayoritario (PRI) y se estableció una cláusula de gobernabilidad que aseguraba la mayoría absoluta de la Cámara al partido con más votos, concediéndole tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para que junto a los que obtuvo de mayoría relativa alcanzara los 251 diputados. También se le estableció un tope de 70 por ciento de diputados del Congreso (Medina, 2001: 34; Nohlen, 1995a: 245; Rodríguez, 2000: 204; Serrano, 1995: 344-345; Cárdenas, 1996: 99).

---

<sup>4</sup> La información en torno a ésta reforma es algo confusa, ya que algunos investigadores sitúan el incremento a 200 diputados plurinominales en el año de 1985. Así en Medina (2001: 34) se hace mención de la reforma de 1985 como la última de las reformas "otorgadas" y no hace ninguna mención a 1987. Por su parte en Nohlen (1995a: 245) se menciona brevemente, en un paréntesis, el año de 1985 como aquél donde se incrementa a 200 el número de diputados plurinominales, y dos párrafos después ubica dicho cambio en la reforma del 15 de diciembre de 1986. Por su parte en Rodríguez (2000: 204) se transcribe textualmente lo escrito por Nohlen sin corregir la inconsistencia.



Adicionalmente, se eliminó la boleta<sup>5</sup> para votar por los diputados plurinominales, mismos que ahora serían designados con base en la votación de todos sus compañeros candidatos en los distritos uninominales (Serrano, 1995: 345).

El balance del periodo 1977-1988 podemos hacerlo con base en los dos objetivos principales con los arrancó la reforma política de 1977: aumentar la legitimidad y conservar el control. Para el primero, el sistema electoral se abrió a la participación pluralista en las elecciones, flexibilizando los requisitos e incluso permitió el acceso al Congreso de nuevos partidos y en mejores circunstancias de las ya existentes (a través de la introducción de la proporcionalidad). Para el segundo objetivo, el sistema mantuvo su dominio sobre la administración electoral y sobre la representación parlamentaria, pues mantuvo la preponderancia de la fórmula mayoritaria e incluso permitió su distorsión, para su beneficio, a través del prorrateo desviado de los distritos donde se aplicaba.

Con esas reglas electorales se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de 1988. En estos comicios la hegemonía priísta mostró su creciente declive. De nueva cuenta un cisma interno le presenta un reto contundente; la creación al interior del PRI de la Corriente Democrática, la expulsión de aquellos que la encabezaban, Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo y la formación del Frente Democrático Nacional (FDN) que generaron un ambiente de crisis dentro del régimen (Medina, 2001: 35-36; Serrano, 1995 y Cárdenas, 1996: 101).

Aparentemente el cálculo del gobierno fue que no le alcanzarían sus herramientas legales para asegurar la presidencia y recurrió a un artificio cibernético, con el cual los actores políticos sospecharon de un fraude mayúsculo. Durante el conteo de los votos, el sistema “se cayó” y dejó de mostrar resultados justo cuando parecía que Cuauhtémoc Cárdenas del FDN aventajaba al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari. Cuando vuelven a mostrar resultados, el que aventaja en la carrera presidencial, es el candidato priísta.

#### 1988-1996: ELECCIONES COMPETITIVAS

De 1988 a 1996 el desarrollo del sistema electoral apoyó una hegemonía disfuncional en la que el predominio del PRI ha logrado sostenerse a costa de la pérdida de legitimidad del gobierno y del partido hegemónico (Marván 1996: 6). Lo interesante de esta época, es que si bien el PRI ya no cuenta con la mayoría requerida para modificar la Constitución y realizar reformas electorales por sí mismo, las reformas pactadas con el PAN en ese periodo, no satisfacen a nadie<sup>6</sup>, ya que no permiten la participación competitiva en procesos electorales imparciales (Cárdenas, 1996: 103).

A partir de 1977, pero sobre todo desde 1988, ha habido una sucesión de reformas electorales que han generado altos costos políticos para el país y ninguna de ellas ha sido aceptada como satisfactoria ni por la oposición ni por la sociedad, cuyo grado de politización ha crecido considerablemente desde entonces. De 1977 a 1996 han aparecido y desaparecido cuatro códigos electorales completos: la LFOPPE (1977), el Código Federal Electoral (CFE, 1987), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE, 1990) y el COFIFE reformado (1993). Además, han sido necesarios por lo menos

<sup>5</sup> Otro dato confuso. Javier Hurtado, señala que la desaparición de la boleta para votar a los diputados de rp, sucedió en la segunda legislatura que los tuvo, la lII, electa en 1982 “en virtud de que el líder petrolero, Joaquín Hernández Galicia, había ordenado a sus agremiados votar en mayoría relativa por el pri y en representación proporcional por el PST” (Hurtado, 2000: 480).

<sup>6</sup> Si bien el pan las apoyó, al mismo tiempo reconocía que eran limitadas. Pero, en una actitud de negociación y desde una posición gradualista, las aprobó a cambio del reconocimiento de algunos triunfos en los gobiernos locales a lo que se le dio en llamar las “concertaciones” (Medina, 2001).



15 decretos adicionales que en algunos casos cambiaron considerablemente las reglas de participación y competencia (Marván, 1996: 6).

La reforma constitucional que crea el COFIPE de 1990, mantiene el control de la administración y calificación electoral a través de la Secretaría de Gobernación y el Colegio Electoral (los diputados electos, calificaban su propia elección). Y aunque el organismo orquestador de las elecciones cambió su denominación, de Comisión Federal Electoral a Instituto Federal Electoral (IFE), se mantuvo la injerencia directa del presidente de la República en la designación de sus miembros, lo mismo ocurrió con aquellos del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) (Cárdenas, 1996: 103; Medina, 2001: 37; y Serrano, 1995: 364-366).

En 1993 se modificaron de nueva cuenta las reglas electorales. Se eliminó la autocalificación de las elecciones legislativas en el Colegio Electoral y se cambió por la heterocalificación, a cargo de los consejos distritales del IFE. Desapareció la cláusula de gobernabilidad que otorgaba la mayoría absoluta al partido mayoritario, aun si éste no obtenía mayoría absoluta de votos. Creó la figura de “Consejeros Ciudadanos”, que eran seis funcionarios que tenían a su cargo la dirección del organismo electoral.

Con tales reglas electorales, México arribó a la elección de 1994. No obstante, los acontecimientos sucedidos a lo largo de ese año sellaron más significativamente la historia nacional. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) el primero de enero de 1994, se vio empañada por el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Adicionalmente a este evento, dos magnicidios sacudieron al país ese año: el del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio Murrieta y posteriormente el del secretario general del mismo partido, José Francisco Ruiz Massieu.

En medio de tales tragedias, el miedo fue un factor influyente en las elecciones de ese año. El ganador (con más de 50 por ciento de los votos) fue el sustituto de Luis Donaldo Colosio; Ernesto Zedillo Ponce de León, quien al mes de su toma de posesión tuvo que enfrentar una de las crisis económicas más graves que ha aquejado al país.

El presidente Zedillo convocó a los partidos políticos a negociar la reforma integral del Estado. El proceso de negociación se vio obstaculizado varias veces por conflictos postelectorales en las entidades federativas y hasta en los municipios. Aunque la reforma se pretendía integral del Estado, ésta debía comenzar por la reforma electoral a fin de que pudiera estar lista para las elecciones federales intermedias de 1997 (Marván, 1996:8).

Lo trascendente de la reforma electoral que se promulgó en 1996, fue el hecho de que se realizó por consenso entre toda la oposición y el PRI. Las modificaciones incluyeron entre otras cosas: la plena independencia del IFE respecto del Poder Ejecutivo, al crearse la figura del consejero presidente y sacar al funcionario de Gobernación de dicha tarea. Otra reforma importante fue la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y convertirlo en la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con lo que sus fallos son inatacables.

La reforma electoral de 1996 concretó la autonomía del IFE y le impuso el deber de organizar y vigilar las elecciones federales con certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Adicionalmente, obligó a los estados de la República a incluir en sus propias constituciones y leyes electorales las garantías de: 1) el sufragio universal, libre, secreto y directo en todas las elecciones locales y municipales; 2) la legalidad, independencia, objetividad, certeza e imparcialidad como principios rectores en el ejercicio de la función electoral; 3) la autonomía e independencia de las autoridades y tribunales electorales; y 4) el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad (Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, 1997).

El objetivo era reconstruir la confianza en el gobierno, de la ciudadanía, pero también de los partidos políticos distintos al hegemónico, el PRI. Ciudadanos y partidos de oposición experimentaron por déca-

das la institucionalización del fraude electoral. Los medios de comunicación, los partidos de oposición e incluso académicos, señalaban la parcialidad y la falta de transparencia de los organismos electorales. Este señalamiento era incluso utilizado como estrategia político-electoral por los partidos de oposición en su lucha por el poder en contra del PRI. Criticaban la integración y actuación de los organismos electorales, descalificando de antemano el proceso electoral, y por tanto, los resultados.

El éxito del régimen descansaba, por un lado, en un sistema electoral mayoritario con reelección discontinua, donde la carrera política de los legisladores era controlada por la dirigencia partidista y, por lo tanto, permitió al presidente un control sobre el legislativo. Por el otro, con reglas electorales que permitían el control de las elecciones por parte de los órganos y funcionarios de gobierno: recursos, candidaturas, registros, etcétera. La clase política entera sólo podía subordinarse a las órdenes de las cúpulas, fueran estas locales o nacionales. “Hace mucho, si es que alguna vez, que el político mexicano no es responsable ante sus electores, porque no es a ellos a los que debe su poder sino a sus superiores en la jerarquía” (Meyer, 1995:103-104).

La apertura del sistema a fuerzas políticas alternas y la limpieza de los últimos procesos electorales dan muestra del cambio que está en marcha. La élite en el gobierno ha cambiado, el presidente en turno y su partido comparten el poder con al menos dos élites importantes: la de la vieja familia revolucionaria (representada en el PRI) y la de la nueva revolución democrática (PRD). Sin embargo, queda aún pendiente darle a esas élites una mayor circulación vertical.<sup>7</sup> La ausencia de reelección legislativa inmediata, la forma de candidaturas plurinominales para el reparto proporcional y el hecho de que éstas no son votadas, dejan al elector con una influencia marginal en el proceso de elección de los que deberían ser sus representantes. El mayor peso de las decisiones se encuentra en los partidos y sus cúpulas. Incluso la (decisión) de cambiar el sistema electoral en búsqueda de un control directo de la ciudadanía sobre los diputados.

#### EL ÁRBITRO DE LAS ELECCIONES COMO GARANTE DE LA DEMOCRACIA

Las elecciones son el rasgo distintivo de la democracia, su fuente de legitimación y la forma central de participación política (Nohlen, 1994). Las funciones de las elecciones en un sistema democrático se pueden resumir en tres: generar órganos representativos, controlar al poder político y hacer posible la sucesión del poder de manera pacífica.

En una de sus definiciones más elementales, democracia significa el gobierno del pueblo. Sin embargo, en las sociedades actuales, la idea de que el pueblo participe directamente en la toma de decisiones políticas resulta en la práctica imposible. Esto, no sólo por el gran número de ciudadanos que tendría que congregarse sino también, por la enorme diversidad y complejidad que imposibilitaría los acuerdos y por tanto, las decisiones colectivas. La participación del pueblo en el gobierno, se hace de manera indirecta. El ciudadano a través de su voto, delega el poder de autogobernarse a otro, para que éste gobierne en su nombre, “por lo tanto, el juego democrático comienza con el acto de elegir... Después, el juego pasa a los elegidos [cuya tarea]... es la de *representar* a los ciudadanos, ante todo en el sentido elemental de «sustituirlos» en las fases posteriores del juego democrático, es decir, de actuar en nombre y por cuenta de éstos”.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Se entiende con éste término, que los grupos en el poder hagan el recambio de sus miembros con individuos de la base social militante y no solamente de manera horizontal rotándose los cargos entre ellos mismos (González Vallejo, 2003).

<sup>8</sup> Bovero, Michelangelo, op.cit., pp. 57-58, citado en Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional.

## PRÓLOGO

Las elecciones democráticas también tienen la función de controlar el poder haciendo a sus gobernantes responsables políticamente ante ellos. Con su voto, los ciudadanos pueden castigar o premiar a un candidato o partido político. Los sistemas democráticos han resultado ser más estables, principalmente porque las elecciones competitivas permiten renovar el gobierno continuamente sin tener que reconstruir el régimen cada vez. Si la oportunidad y la libertad de elegir del ciudadano entre distintas opciones políticas están garantizadas en la ley, si las reglas del juego son aceptadas por todos los participantes, si las condiciones de competencia son justas y equitativas, y si las elecciones son limpias, entonces los competidores aceptarán los resultados cualesquiera que sean éstos (Przeworski).

Las elecciones se han complejizado y diversificado en conjuntos interrelacionados de procesos específicos que forman sistemas: sistemas electorales. Los órganos electorales operan estos sistemas y por lo tanto, de ellos depende el grado de limpieza y credibilidad con que se desarrollen los comicios y que el o los triunfadores de la contienda cuenten con la legitimidad necesaria para gobernar representando o ejecutando las acciones públicas. Algunas de las condiciones mínimas para garantizar lo anterior son las siguientes: un padrón electoral confiable, credencialización, autoridades electorales imparciales, la vigilancia del proceso, información oportuna sobre el resultado de la elección, un órgano calificador imparcial y tipificación y penalización de los delitos electorales (Crespo, 1995).

Tanto depende del organismo electoral el nivel de confianza en los resultados electorales que la gran mayoría de las reformas políticas en el país después de 1988, se centraron en garantizar su autonomía. Como los autores del libro, Astudillo y Córdova lo señalan, las reformas de 1993, 1994, 1996 y, finalmente, la reforma de 2007, “constituyen una serie de pasos que paulatina y gradualmente refuerzan la consistencia de la función electoral” (véase Cap. 1).

## EL FEDERALISMO ELECTORAL EN EL CAMBIO POLÍTICO MEXICANO

La reforma de 2007 aumentó de manera sustancial las atribuciones tanto de Instituto Federal Electoral como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en detrimento de los estados de la República. Sin embargo, como los autores del libro *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional* lo advierten, también puso en riesgo el desarrollo del federalismo electoral del país, al incorporar en la Constitución Mexicana la siguiente disposición “El IFE asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable” (véase Cap. 1).

Astudillo y Córdova reconocen que la soberanía de los estados no necesariamente se vulneraría si se decidiera centralizar en el IFE la organización y la vigilancia de las elecciones locales, ya que aunque constituye una de las actividades centrales del Estado democrático, es más una función técnica-administrativa que “permite la expresión de la voluntad —ésta sí— soberana del pueblo” (véase Cap. 1). Sin embargo, afirman que esa decisión no puede imponerse desde el centro, sino que debe decidirse en los propios estados —ya que son éstos los que han participado activamente en la transición a la democracia en el país—.

Una de las preocupaciones que motivó el presente libro fue precisamente la propuesta de centralizar la organización de los comicios locales en el IFE presentada durante los trabajos de la reforma constitucional en materia electoral de 2007. Iniciativa que parece desconocer que los estados participaron activamente en el cambio político del país, ya que como señalan los autores, “no debemos olvidar, finalmente, que el proceso de democratización de este país encontró en las entidades federativas un espacio en ocasiones privilegiado para dar pie al impulso y desarrollo gradual que permitió ir abriendo espacios

a la oposición hasta desembocar en el año 2000 en la sustitución del partido en el poder que recurrentemente obtenía la presidencia de la República”.

La transición a la democracia ha sido de la periferia al centro; de los estados a la federación. El federalismo electoral mexicano ha permitido que las elecciones no sean suma cero, donde lo que gana uno lo pierde el otro, sino donde todos han ganado algún espacio en elecciones simultáneas y paralelas.

Caben aquí preguntas para la reflexión como ¿Es la organización electoral una actividad soberana de las entidades? ¿Puede ésta ser cedida a la federación? Si los Estados participan del gobierno federal, a través de sus representantes en el Senado de la República, y éste llegase a aprobar una concentración como la planteada ¿Debería entenderse esto como una estricta aceptación de las entidades? Los estados avanzados democráticamente con elecciones independientes y confiables, ¿Cederán la organización electoral? ¿Lo harán los que se encuentran en situación totalmente contraria? ¿Lo permitiría el partido o grupo dominante? Entonces, ¿Algún grado de concentración electoral será propuesto desde la periferia o desde el centro?

Como ya se ha mencionado, para César Astudillo y Lorenzo Córdova la alternativa de la concentración de las elecciones necesita ser estudiada a fondo, con detenimiento e integralidad. Por ello, inician con este enciclopédico esfuerzo de valoración y comparación jurídico-doctrinal de los órganos garantes de la función electoral en todo México.

#### EL PAPEL DE LOS ÁRBITROS DEL JUEGO ELECTORAL

El título sugerente del libro, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional* es el primero de sus rasgos que invita a leerlo. No se puede evitar su relación con el concepto acuñado por Giovanni Sartori de *Ingeniería Constitucional*, que él explicaba de la siguiente manera: “... se me ocurrió [ese título] porque expresa, primero, que las constituciones se parecen (de alguna manera) a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben “funcionar” y producir algo; segundo que no es muy probable que las constituciones funcionen como se desea a menos que empleen las “maquinarias” de Bentham, es decir, los castigos y las recompensas” (1996: 9).

Árbitro, es un concepto fundamental del Derecho. Refiere al sujeto encargado de dirimir un conflicto entre dos o más personas. Radiografía, se relaciona con la medicina. Se usa para detectar fisuras en huesos, pero también con la industria, donde se utiliza para encontrar discontinuidades macroscópicas y variaciones en la estructura interna de los materiales o soldaduras. La arquitectura, se refiere por supuesto al diseño y a la construcción; “la arquitectura no deriva de una suma de longitudes, anchuras y alturas de los elementos constructivos que envuelven el espacio, sino dimana propiamente del vacío, del espacio envuelto, del espacio interior, en el cual los hombres viven y se mueven” (Bruno Zevi, 1948). Las instituciones son un asunto, sobre todo, de la ciencia política, como lo sostenía John Plamenatz: “el estudio más digno de la política no es el hombre, sino las instituciones”.

A pesar de que el concepto de arquitectura institucional es operado en el campo de la arquitectura y se relaciona con el diseño y construcción de edificios institucionales, como asilos, albergues, hospitales, cárceles, etc., es evidente que no es a eso a lo que se refieren los autores. Se puede en cambio suponer que el libro tiene la intención de presentar elementos que permitan advertir las discontinuidades, variaciones y fisuras internas de las instituciones y personas encargadas de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales.

De cara a la analogía arquitectónica, este libro representa el desarrollo de un fraccionamiento académico de vastas descripciones, comparaciones, análisis y disgregaciones conceptuales, que invita a los investigadores sociales (políticos, abogados, economistas, administradores públicos, etcétera), a edificar

sobre del mismo, respondiendo a éstas y otras interrogantes con investigaciones posteriores de los distintos contextos sociales y políticos, desarrollos organizacionales, de autonomía, y un largo etcétera de los organismos electorales de los estados.

El documento provoca la reflexión y discusión sobre diversos temas políticos, como: el estatus de la transición democrática; el federalismo; el gasto público en asuntos políticos; los cotos locales de poder (neo feudalismo); la autonomía de los órganos electorales, etcétera. Por lo anterior, su lectura será obligada para la clase política de todo el país. Además, por lo amplio y especializado del abordaje, los estudiantes de los últimos semestres de derecho y ciencia política, así como de gestión pública lo tendrán como fuente obligada de consulta. De la misma forma, el ritmo de escritura resultará atractivo para el público en general.

Frente a una rápida revisión de los trabajos que se han publicado sobre organismos electorales estatales, la investigación realizada por César Astudillo y Lorenzo Córdova presenta importantes aportaciones tanto cuantitativa como cualitativamente. Desde el texto, ya clásico, de José Antonio Crespo “*Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales*”, de 1996, que abordó una amplia gama de temas electorales y una revisión entidad por entidad, no sólo han sido escasos los estudios sobre el tema, sino que la mayoría de éstos se enfocan en un sólo aspecto o característica de los organismos electorales estatales. Por ejemplo, Arroyo, Tulio y Morales, Juan José (1999) analizan los problemas de interacción de los órganos electorales en los estados con el Instituto Federal Electoral, mientras que Cetina, David (1999) lo hace con respecto al Tribunal Electoral y su competencia para resolver las impugnaciones sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales de los estados que violen normas constitucionales y legales. La autonomía de los organismos electorales estatales, fue el objetivo de la investigación tanto de Hernández, María del Pilar (2003) como de Elizondo, Alejandro (2004). La primera, hace una descripción detallada de los órganos constitucionales autónomos y del surgimiento de los órganos electorales y propone una reforma constitucional para garantizar su autonomía.

En cambio, Fernández (1985 y 2009) analiza su integración y funciones. El análisis de los organismos electorales estatales con respecto a sus principios rectores, además de las condiciones de equidad y justicia electoral, es realizado por Peschard (2008). Hernández y Mójica se concentran en las características del proceso de ciudadanización en los organismos electorales estatales. El libro *El federalismo electoral en México* coordinado por Peshard (2008) compara también las legislaciones electorales pero sólo incluye el estudio de 11 estados (Coahuila, Puebla, Oaxaca, Tabasco, Veracruz, Estado de México, Baja California, Jalisco y Guanajuato, DF y Guerrero). Sin embargo, el análisis no se detiene en las leyes electorales sino que también incluye el contexto político.

Pareciera entonces que para la mayoría de los estudiosos de los asuntos políticos, las elecciones y por tanto su organización, siguen siendo una cuestión de logística de la democracia. Sin embargo, como subrayan los autores, “es en el estudio del perfil de los servidores públicos electorales, de su forma de reclutamiento, y de la concreta integración de las instituciones electorales, donde se encuentran los primeros referentes sobre la eficacia de la organización de los comicios y sobre la salud del propio sistema democrático” (véase Introducción).

A partir del reconocimiento de la importancia de la labor de los organismos electorales es que se escribe *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. El libro es un ejercicio de comparación jurídica de la legislación electoral de las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal, en relación a tres esferas distintas de los organismos electorales: la institucional, la objetiva y la subjetiva. La primera se refiere a su desarrollo institucional, atribuciones, descentralización, profesionalización y permanencia, mientras que la segunda tiene que ver con su organización y funcionamiento.



La esfera subjetiva es la más amplia y describe el ámbito de los consejeros electorales, que incluye su tipología, número, requisitos de elegibilidad, sistema de nombramiento, protesta constitucional, duración en el encargo, renovación del mandato, garantía económica, incompatibilidades, inviolabilidad del voto y la opinión, responsabilidades, fuero, inamovilidad, causas de cese, garantía de la regularidad procedimental y derechos y obligaciones.

El análisis de los datos obtenidos de la comparación de partes específicas de la legislación electoral se hace desde una perspectiva doctrinal, soportada por las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que le confiere una indudable actualidad.

El libro constituye una primera y necesaria aproximación a las discontinuidades y variaciones de las instituciones y personas encargadas de organizar los comicios en los estados. En cada una de las categorías de análisis, ya sean los principios rectores, la autonomía constitucional o la descentralización, los autores recogen las características que la mayoría de los organismos electorales estatales comparten, pero también se detienen a presentar las excepciones.

Resultarán del todo interesantes para el lector de este libro, las características que las autoridades electorales locales comparten. Estos elementos demuestran que, a pesar de que hay diferencias entre los órganos electorales, existe un “piso común” producto de varios factores, entre los que destacan las reformas electorales en el ámbito federal, pero también la propia evolución de las legislaciones locales según las necesidades y los específicos contextos político-electorales en que se desenvuelven.<sup>9</sup>

Ahora bien, en cuanto al aspecto relacionado con la organización y funcionamiento de las autoridades electorales estatales, es decir el ámbito objetivo, el lector encontrará detalladas descripciones de las diferentes formas en que las mismas se encuentran diseñadas, sus órganos internos, así como las dinámicas de organización del trabajo y toma de decisiones.<sup>10</sup>

Una de las grandes fortalezas del libro es el apartado que los autores llaman subjetivo o personal, es decir, el análisis del estatus jurídico de los consejeros electorales. Su importancia radica en que sólo revelando las garantías jurídicas a favor de los consejeros electorales se pueden descubrir los niveles reales de independencia de los órganos electorales respecto a los poderes públicos y a los actores políticos, “... en el entendido de que no es posible desvincular la independencia del órgano de la de los sujetos que en concreto ejercen la función electoral” (véase Cap. IV).<sup>11</sup>

En el libro, entre otras cosas, se muestra la posición privilegiada de los consejeros electorales en relación con otros servidores públicos; a pesar de ello, como los mismos autores lo mencionan, no existían investigaciones dirigidas a analizar su situación jurídica, en el nivel federal o estatal. Una de las explicacio-

<sup>9</sup> A manera de ejemplo, en lo que los autores definen como la esfera institucional, la mayoría de los organismos comparten: los principios electorales; el ser concebidos como órganos administrativos que únicamente tienen la finalidad de realizar las elecciones; cumplir funciones adicionales, como instrumentar mecanismos de democracia directa; modelo organizativo descentralizado; la previsión legal para establecer el servicio vicil de carrera, entre otros.

<sup>10</sup> Ejemplo de ello son: la denominación de instituto, de las autoridades electorales; la denominación de Consejo General, para sus órganos superiores; la estructura colegiada para su máximo órgano de dirección; en caso de empate en las votaciones del Consejo General, el consejero presidente cuenta con voto de calidad los presidentes de las comisiones son consejeros electorales. Sólo 4 entidades denominan como “Consejo” o “Comisión” a sus órganos electorales. Y en una entidad, los legisladores tienen derecho a voto, dentro del Consejo General.

<sup>11</sup> En el ámbito subjetivo o personal, destacamos las siguientes similitudes: todos emplean la denominación consejero electoral; las constituciones determinan directamente el número de consejeros; los consejeros pueden reelegirse; se reconocen las responsabilidades administrativas a las que pueden incurrir; mantienen la renovación total de sus órganos superiores de dirección. En cuanto a elementos de diferenciación, dos de los más importantes son: en un estado de la República no se solicita título, ni grado académico específico; y en otra entidad, la edad mínima para ser consejero electoral es de veintiún años, cuando en la mayoría de los estados es de treinta años cumplidos.

nes que los autores dan a la falta de estudios al respecto es “el excesivo énfasis que se ha puesto al análisis del derecho electoral desde su dimensión *funcional*, es decir, aquella dirigida a explicar el proceso electoral (sus etapas, su organización, sus resultados y sus efectos dentro del proceso de democratización del país), sin que hasta ahora el estudio de los aspectos *institucionales*, *orgánicos* y mucho menos *personales*, hayan formado parte de una agenda de reflexión académica” (véase Introducción).

Además de lo anterior, se debe mencionar que otra de las grandes aportaciones del libro es la cantidad y calidad de la información que presenta para el conocimiento detallado de los árbitros electorales locales. Como se había señalado con anterioridad, no existe hasta el momento un estudio sobre los organismos electorales estatales que reúna todas sus especificidades tanto institucionales como objetivas y subjetivas.

El libro nos aporta un análisis descriptivo y por tanto, muy detallado de los organismos electorales locales en todos sus ámbitos. Sin embargo, tal información no nos permite formular conclusiones sobre el grado de institucionalización y, por tanto, la fortaleza de estos organismos, un asunto que los autores no se propusieron presentar por considerar que previo a ello se requería un análisis como este. En este sentido, es indispensable continuar con el desarrollo del estudio incluyendo elementos derivados del análisis del contexto político, así como enriquecer los hallazgos encontrados sobre el ámbito subjetivo de los árbitros electorales con información empírica, que vaya más allá de las consideraciones jurídicas. Sólo integrando tal información se podría determinar el grado de consolidación institucional de los organismos electorales y por tanto, las necesidades y el sentido de posibles reformas.

El texto actual, como se aprecia, deja como pendientes para otros científicos la investigación a fondo de los contextos políticos e institucionales de hecho (no de derecho), que imperan en las diversas geografías del país y que afectan a los distintos órganos electorales. Indagar, por ejemplo, si más allá de que existan previsiones legales respecto al servicio profesional en ellos, éste está efectivamente implementado; el grado de intervención de los actores políticos, así como la confianza ciudadana en los procesos electorales, en cada una de las entidades federativas; la calidad y eficiencia con que son desarrollados los comicios; o el cumplimiento de las funciones colaterales que les son impuestas por la ley, a saber: la educación cívica y la participación democrática.

En un futuro inmediato también deberá realizarse un análisis sobre los costos de los procesos electorales en todo el país, para tener datos precisos y conocer si realmente es posible economizar la democracia. Revisar si las remuneraciones tan altas son garantía de autonomía e independencia de los consejeros electorales o por el contrario, si se convierten en un pernicioso incentivo para conservar el puesto acatando lo que señalen los partidos políticos.

Los académicos interesados en los asuntos políticos y en los públicos, tienen mucho trabajo por delante. La sociedad requiere con urgencia este tipo de investigaciones para poder exigir a sus representantes que tomen las mejores decisiones al respecto. Existe la percepción generalizada de que la democracia en México es muy cara, y cada vez con mayor frecuencia se eleva la exigencia social de eficientar sus costos. La mejor manera de hacerlo es, sin duda, estudiando a fondo la cuestión para proponer las reformas adecuadas.

David GÓMEZ ÁLVAREZ\*

\* Consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (iepc) y académico del iteso, Universidad Jesuita de Guadalajara; coordinador del libro *El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*, udeg- iteso, 2010.

## INTRODUCCIÓN

El libro que el lector tiene en sus manos es producto de una preocupación académica surgida desde el momento en que comenzó a fraguarse la reforma constitucional en materia electoral que se materializó a finales de 2007.

La propuesta de centralizar la organización de los comicios en el Instituto Federal Electoral, presentada por las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, y la consecuente desaparición de los institutos electorales de los estados, hizo que nos preguntáramos, aun sin saber el desenlace de la propuesta, la viabilidad de un cambio de tal envergadura.

La decisión adoptada por el órgano reformador de la Constitución, mantuvo casi intacto el estado de cosas al respecto; sin embargo, introdujo una nueva atribución de incorporación obligatoria a las legislaciones electorales de los estados, a través de la cual los órganos electorales de carácter administrativo pueden convenir con el Instituto Federal Electoral, que éste “se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales”.

Inclusive, bajo la expectativa de que en el futuro el IFE empezara a organizar los comicios estatales y con el objetivo de facilitarle la labor, se procedió a realizar el alineamiento de los calendarios electorales de la República. Dicha homologación, además, como lo evidencia la actual efervescencia electoral, ha modificado profundamente las dinámicas políticas y electorales del país.

El dictamen de de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos del Senado de la República sostuvo que la reforma conjugaba “armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los estados integrantes de la Federación, que se expresa originariamente en su capacidad para organizar y desarrollar los procesos electorales relativos a los poderes públicos en su ámbito territorial y para la integración de los ayuntamientos, con la posibilidad de aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional”. Concluía, además, señalando que la nueva disposición constitucional haría posible, “en el corto y mediano plazo, coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local, con pleno respeto a la soberanía interior de las entidades federativas”.

No se puede negar que la exigencia de hacer menos onerosa nuestra arquitectura electoral representa una de las demandas más sentidas por la ciudadanía. Sin embargo, si algo llamó nuestra atención al momento de hacer público este tema es que en ningún momento se tomó en cuenta la opinión de las entidades federativas y mucho menos, la de los institutos electorales, en su calidad de entidades directamente involucradas en la decisión.

Si bien es verdad, resulta perfectamente factible que en un Estado federal las entidades federativas renuncien a su competencia para organizar los procesos electorales que les corresponden, lo cierto es que dicho acto de renuncia, más que ser impuesto desde el centro, debe de ser requerido desde la periferia.

El dictamen, además, dejó de lado un punto que nos parece esencial. En su alegato a favor de la nueva atribución del IFE, señala la oportunidad de beneficiarse del alto rigor técnico con el que se desenvuelve el IFE y de aprovechar los alcances de su estructura descentralizada, que le permiten tener presencia prácticamente en la totalidad del territorio nacional.

No obstante, la iniciativa es omisa al señalar el estado de las capacidades materiales y humanas de los institutos electorales de los estados, dado que sólo un diagnóstico confiable en el que se destacara la falta



## INTRODUCCIÓN

de una capacidad técnica adecuada de dichas instancias para acometer a la organización de los comicios justificaría en alguna medida el notable cambio de orientación que se propuso.

Esto es precisamente lo que ha motivado el presente trabajo de investigación. Al reflexionar sobre su pertinencia, advertirnos que a pesar de que las instituciones electorales de los estados gozan de mayoría de edad en el concierto institucional de nuestro país, poca atención ha merecido su estudio, de suerte tal que al día de hoy no existen trabajos dirigidos a explicitar lo más elemental de su presencia.

Es en este contexto en el que nos hemos dado a la tarea de realizar un estudio comparado sobre los diseños institucionales de los árbitros electorales de las entidades federativas. Nos ha interesado presentar al lector, como el nombre mismo de la obra lo indica, una radiografía de su arquitectura institucional con el objeto de desvelar las analogías, que son muchas, pero de explicitar las diferencias entre ellos, que también aparecen con notable amplitud.

El estudio, por lo mismo, abarca dos grandes partes. La objetiva o institucional, dedicada a estudiar la estructuración jurídica de las instituciones electorales, y la subjetiva o personal, dirigida a analizar el estatuto constitucional de los consejeros electorales.

El trabajo se articula en cuatro capítulos, el primero de los cuales busca, introduciendo ya el análisis comparativo, sentar un conjunto de bases conceptuales en torno a la función electoral, a los principios rectores de la actividad electoral y en torno a la idea de autonomía constitucional como eje articulador de la materia electoral. En ese contexto se reconstruye cuál es la relevancia de la función electoral como ámbito específico de entre las actividades que tiene a su cargo el Estado y de cómo fue evolucionando la misma a lo largo del proceso de transición a la democracia en el país. Además, se analiza el significado y los alcances que los principios rectores de la actividad electoral tienen, cuál ha sido su tratamiento en los diversos ordenamientos y cómo impactan en el funcionamiento de los procesos políticos de renovación de los órganos públicos representativos.

El segundo capítulo aborda la dimensión institucional de los órganos electorales, es decir, cuáles son los lineamientos fundamentales que han prevalecido en la construcción de la institucionalidad electoral en el país. En ese sentido, se analizan cuáles son los principales órganos que integran las estructuras de las autoridades administrativas electorales, tanto en la dimensión central como en su dimensión descentralizada.

El tercer capítulo se enfoca en el análisis del ámbito objetivo de las autoridades electorales, es decir, cuál es la integración, características y funcionamiento de sus órganos de dirección; lo que resulta indispensable para poder tener un mapa completo del eventual impacto del diseño normativo en la fortaleza de las instituciones.

Finalmente, el cuarto y último capítulo aborda de manera exhaustiva el ámbito subjetivo de los organismos electorales para poder determinar el estatus constitucional de sus integrantes, es decir, el conjunto de garantías legales e institucionales que les permiten un ejercicio autónomo de la función que tienen encomendada.

Consideramos que esta primera aproximación era necesaria. La reforma electoral de 2007 trajo innumerables ajustes a la legislación de las entidades federativas, en la que los renovados contenidos normativos que incidieron en la arquitectura de los árbitros electorales, requerían de un ejercicio de explicación detallado. El análisis comparativo fue la mejor orientación encontrada al respecto, porque permitió que nos adentráramos al análisis caso por caso de la regulación de cada estado, pero hizo posible tener una amplia variedad de información para proceder a realizar ejercicios de confrontación que, al final, ha dado como resultado una visión de conjunto, que es lo que en realidad enriquece el trabajo realizado.

El libro explicita, analiza y aporta un conjunto de definiciones que permiten al lector entender de mejor manera las actividades desplegadas por los órganos electorales, algunas de sus principales categorías

jurídicas, con sus implicaciones y derivaciones. Esto da una nueva dimensión a la obra porque, desde nuestro punto de vista, se constituye en fuente obligada de consulta para quienes estén directamente involucrados con la función electoral, o quienes simplemente se interesen en el tema.

La investigación no se fijó como propósito establecer una calificación de las legislaciones electorales ni un *ranking* de su fortaleza institucional. No era ése su objetivo, ni hubiera sido posible alcanzarlo sin una obra de esta naturaleza como su antecedente. En efecto, la fortaleza de las instituciones electorales puede medirse parcialmente a través del análisis de su arquitectura institucional, pero para llegar a eso con bases objetivas es necesario complementarlo con un estudio de carácter empírico que pueda arrojar datos adicionales, e incluso a través de una inevitable evaluación del contexto político, para poder determinar cuántos y sobre todo cuáles se encuentran en una mejor posición estructural para afrontar con eficacia la función constitucional que tienen conferida.

El análisis jurídico es, en este sentido, el presupuesto necesario para realizar en el mediano plazo un estudio basado necesariamente en otras premisas. No obstante, nos parecía lógico que antes de analizar el grado de eficacia de la descentralización de la institución se requiriera un estudio que mostrara los órganos en que se desconcentra la labor de los institutos, su composición, funcionamiento y sus principales atribuciones, desde una perspectiva comparada. De igual manera, antes de aventurarse a establecer los niveles reales de independencia demostrados por los órganos electorales frente a los poderes públicos, así como ante otros actores políticos, se consideró oportuno desvelar todas aquellas garantías jurídicas dispuestas a favor de los consejeros electorales, en el entendido de que no es posible desvincular la independencia del órgano de la de los sujetos que en concreto ejercen la función electoral.

Estamos, en consecuencia, en presencia de una radiografía necesaria para acometer posteriormente a un análisis con una aproximación distinta que aporte datos complementarios para poder determinar el verdadero funcionamiento y el grado efectivo de consolidación de las autoridades electorales estatales. Sólo teniendo esa panorámica completa podrá juzgarse, de manera objetiva, la pertinencia del diagnóstico que se hizo por parte del legislador constitucional en 2007.

Mientras no concretemos ese expediente, toda propuesta en tal sentido no dejará de ser un alegato político carente de datos y justificaciones objetivas y racionales.

Englobar a todos los institutos electorales en una indistinta categorización sin hacerse cargo de sus diferencias institucionales, estructurales, funcionales y de desarrollo parece ser una mala idea para fundamentar una propuesta de una envergadura y con un impacto tan profundo como el que se sugirió en el contexto a la reforma. Además constituye un despropósito que desplaza la historia individual de cada entidad federativa, hace caso omiso al empeño y el compromiso que muchos funcionarios electorales han demostrado en el transcurso de los años.

No debemos olvidar, finalmente, que el proceso de democratización de este país encontró en las entidades federativas un espacio en ocasiones privilegiado para dar pie al impulso y desarrollo gradual que permitió ir abriendo espacios a la oposición hasta desembocar en el año 2000 en la sustitución del partido que recurrentemente obtenía la presidencia de la República.



## METODOLOGÍA

En virtud de que el objetivo de la investigación consiste en realizar una radiografía de la arquitectura institucional de los árbitros de las elecciones estatales, tanto en su vertiente objetiva o institucional, como en la subjetiva o personal, el método de análisis elegido se sustenta en las herramientas proporcionadas por la comparación jurídica.

La información que sustenta este análisis se encuentra en el anexo I, en el que se exponen 47 cuadros comparativos, resultado del procesamiento de la información arrojada por las treinta y un entidades federativas del país y por el Distrito Federal. A partir del amplio mapa que allí se observa, hemos procedido a subrayar las analogías encontradas en los distintos diseños institucionales, exponiendo argumentos que conduzcan a justificar esa sustancial proximidad; nos detenemos, igualmente a señalar las diferencias existentes entre los objetos sometidos a comparación, haciendo particular énfasis en aquellas regulaciones que se destaquen por incorporar innovaciones dignas de mención o por distanciarse abiertamente de los modelos preponderantes.

Para facilitar la lectura de la obra hemos decidido que los cuadros que sustentan lo señalado en el texto se dispongan en la parte final del libro. Por lo tanto, en el cuerpo del trabajo se hace referencia únicamente al número y a la denominación del cuadro correspondiente.

El método comparativo es el que permitía de mejor manera arribar a los objetivos que nos trazamos al inicio de la investigación. Es así porque el contexto sobre el que se realiza la investigación se sustenta en *condiciones de comparabilidad* que resultan del todo propicias, en virtud de que la finalidad perseguida se endereza a cotejar las constituciones estatales (y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), los códigos o leyes electorales (orgánicas en algunos casos) y los reglamentos internos (cuando se ha considerado necesario) de todas las entidades federativas del país.<sup>1</sup> A pesar de las notorias diferencias que existen entre estas normas, derivado de que cada una de ellas atiende a contextos, exigencias y realidades distintas, no puede negarse que existe una homogeneidad fundamental que se advierte en el hecho de que todas ellas forman parte de un mismo sistema constitucional y que, en consecuencia, se encuentran sometidas a ciertos principios comunes establecidos principalmente en los artículos 115, 116 y 122 de la Constitución mexicana.

La comparación que se realiza tiene un marcado carácter *interno* porque se realiza al amparo de la pluralidad de ordenamientos jurídicos que en unidad armónica integran nuestro sistema jurídico-constitucional; tiene, además, un *sentido restringido*, porque el análisis deriva de los datos proporcionados por los ordenamientos jurídicos referidos, vistos a través del lente de la doctrina más calificada e interpretados al amparo de las resoluciones vinculantes tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero sin adentrarse a efectuar consideraciones derivadas del contexto político, social o cultural de la entidad de referencia, ya que si bien dichos elementos coadyuvan a enriquecer el análisis, harían que la investigación discurriera a través de senderos metodológicos de otra naturaleza.

El cotejo que se realiza se destaca además por su sentido eminentemente *horizontal*, en tanto busca poner en perspectiva, figuras, instituciones o categorías de la arquitectura electoral estatal que se encuentran

---

<sup>1</sup> Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introducción al derecho público comparado*, trad. de César Astudillo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 57 y ss.

en el mismo nivel jerárquico dentro los ordenamientos aludidos. Tiene carácter *sincrónico*, puesto que se dirige a contrastar el contenido de normas que han sido modificadas en los últimos dos años con motivo de la reforma constitucional federal en materia electoral publicada el 13 de noviembre de 2007 y que, en ese sentido, se encuentran próximas en el tiempo. Y, finalmente, estamos en presencia de un ejercicio de *micro-comparación* que buscará someter a revisión segmentos particulares de la legislación electoral, principalmente aquellos elementos que habrán de servirnos para concebir el diseño de aquellas piezas que en conjunción armónica configuran el diseño institucional de los institutos electorales y el régimen de garantías dispuesto para la protección de los consejeros electorales.<sup>2</sup>

Además, del análisis basado en los datos objetivos de la legislación, la construcción argumentativa de cada uno de los temas se ha realizado teniendo en consideración las fuentes doctrinales más significativas y, a su vez, las fuentes jurisprudenciales más actualizadas. Al respecto, resulta necesario hacer un par de puntualizaciones. Lo primero que debemos advertir es que el escaso tratamiento del tema, tanto a nivel estatal como federal, ha generado una carencia de bibliografía que ha debido ser suplida con bibliografía en muchos casos referida a instituciones de naturaleza distinta pero que, en esencia, comparten características que los aproximan, como por ejemplo su carácter de órganos constitucionales autónomos. Evidentemente de ellos se toma únicamente aquello que sin desnaturalizar las categorías que nos interesan, puede aprovecharse bajo un razonamiento análogo. En segundo lugar, nos interesa subrayar que las fuentes de consulta utilizadas se encuentran actualizadas hasta diciembre de 2009. Esto es importante principalmente por el dinamismo con el que se comporta la materia electoral en nuestro país. Excepcionalmente, por así considerarlo conveniente en virtud de su aportación a los temas tratados, utilizamos tesis aisladas o de jurisprudencia, e incluso sentencias emitidas por la Sala Superior en los primeros meses del año 2010.

Finalmente debemos destacar que con el objeto exclusivo de facilitar la lectura del texto, hemos hecho alusión a la figura de los *consejeros electorales*. Cuando ello es así, nos estamos refiriendo, por supuesto, a los consejeros y las consejeras electorales, ya que como se expone en el último capítulo, resulta inexorable tener presente la perspectiva de género en la integración de las instituciones electorales.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 65 y ss.

## TÉRMINOS UTILIZADOS

<b>AI</b>	Acción de Inconstitucionalidad
<b>Constitución mexicana</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>COFIPE</b>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>IFE</b>	Instituto Federal Electoral
<b>SUP-JRC</b>	Juicio de Revisión Constitucional Electoral
<b>SUP-JDC</b>	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
<b>TEPJF</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>SCJN o Suprema Corte</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación



## CAPÍTULO PRIMERO

### AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y FUNCIÓN ELECTORAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

#### I. LA FUNCIÓN ELECTORAL EN EL CONTEXTO DE LAS FUNCIONES ESTATALES

##### 1. *Significado*

Por función electoral debemos entender la especificación normativa de una actividad primordial del Estado referida a la organización, realización y calificación de las elecciones como mecanismo de integración de los órganos representativos del poder público. Se trata de una función que se enmarca dentro de las funciones estatales, en la medida en la que es llevada a cabo por determinadas entidades administrativas y jurisdiccionales especializadas que son órganos del Estado y que, en cuanto tales, desarrollan un tipo específico de tareas estatales que son las de realizar los procesos electorales de donde emana la representación política democrática.

La función electoral es una específica función estatal, además, constituye una función pública en la medida en la que la organización de las elecciones tiene una finalidad pública específica, la de determinar los consensos expresados de los ciudadanos en las urnas que sirven para integrar a los poderes públicos de carácter representativo.

Las distinciones anteriores, entre función pública, función estatal y función electoral, responden a diversos grados de especificidad de determinadas actuaciones constitucionalmente previstas y reflejan diferentes niveles de distinción realizada en el plano normativo. En ese sentido podemos afirmar que toda función electoral es una función estatal y por ende pública, aunque no toda función pública es una función estatal (existen funciones públicas que son desarrolladas por entes de carácter paraestatal) ni toda función estatal se agota en las funciones electorales (como ocurre con todas las actividades específicas que desarrolla el Estado y que no son de corte electoral).

Hablar de esos planos distintos de funciones, desde la más general, la función pública, hasta la más específica de las que hemos hablado, la función electoral, resulta del diverso grado de detalle (o de especificidad) con el que el ordenamiento jurídico público determina la realización de determinadas actividades, así como los órganos encargados de llevarlas a cabo y el grado de autonomía, especialización y profesionalismo con el que éstos están dotados.

En México, aunque desde la Constitución de 1824 se han establecido órganos representativos de tipo electivo (con todo y que el tipo de elección durante el entero siglo XIX fue de naturaleza indirecta), la función electoral no obtuvo reconocimiento como una función específica del Estado, sino hasta la reforma electoral de 1990. Fue entonces cuando se reconoció la función específica del Estado de organizar elecciones.

Es obvio que durante todo el periodo previo se verificaron elecciones y que la realización de las mismas corrió a cargo del Estado, sin embargo, el papel que jugaron los comicios a lo largo del inestable siglo XIX y durante todo el régimen postrevolucionario, marcado por su acentuado ejercicio autoritario del poder, no tuvo la relevancia como para determinar constitucionalmente su especificidad.

En ese sentido, el reconocimiento de la actividad electoral como una función específica dentro de las que corresponden al Estado, fue el resultado, por cierto no inmediato, del proceso de transición a la de-



mocracia. De hecho no sería desatinado afirmar que una de las exigencias mismas de dicha transición fue precisamente la de asumir a la actividad electoral como una función específica de las que tiene constitucionalmente atribuidas el Estado.

Y es que el reconocer a la función electoral en cuanto tal, supone la existencia de determinadas condiciones de especialización dentro de las actividades estatales que inevitablemente responden a las necesidades particulares de la evolución histórica y política de una sociedad determinada. En México, esas condiciones de especialización no se plantearon, sino hasta bien adentrado el cambio político, cuando se asumió que uno de los problemas fundamentales era el de realizar procesos electorales con un alto grado de certeza y transparencia para garantizar la confianza en torno a los resultados que arrojaban las urnas. Para decirlo de otro modo, el surgimiento de la función electoral como una función con especificidad propia, ocurrió como consecuencia de una de las principales exigencias de nuestro proceso de democratización: que cada ciudadano tuviera un voto y que dicho sufragio contara efectivamente.

## 2. *Sus presupuestos*

La realización de las elecciones como mecanismo para integrar los órganos de representación política del Estado en las democracias modernas, y por ende representativas,<sup>1</sup> constituye una función pública de trascendental importancia. “Cuando nosotros hablamos de democracia —sugiere Norberto Bobbio, uno de los más importantes teóricos contemporáneos de esta forma de gobierno—, la primera imagen que se nos viene a la cabeza es el día de las elecciones, largas filas de ciudadanos que aguardan su turno para depositar su voto en las urnas. Al caer una dictadura, ¿Se ha instaurado un régimen democrático? ¿Qué es lo que nos muestran las televisiones de todo el mundo? Una mesa electoral y un hombre cualquiera, o el primer ciudadano, que ejerce su derecho o cumple con su deber de elegir a quien lo representará... En suma, el tipo de sufragio con el que se suele hacer coincidir el hecho más relevante de una democracia de hoy es el voto, no para decidir, sino para elegir a quien deberá decidir. Cuando describimos el proceso de democratización que tuvo lugar el siglo pasado en los diversos países que hoy se llaman democráticos se hace referencia a la progresiva ampliación... del derecho de elegir representantes, o a la expansión del procedimiento electoral...”<sup>2</sup>

En efecto, el papel cada vez más relevante que gradualmente han venido adquiriendo las elecciones en el mundo camina a la par del proceso de expansión que ha vivido la forma de gobierno democrática en los últimos dos siglos y medio, y que, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, vivió una época de intensa difusión<sup>3</sup> al grado de convertirse, hoy en día, en la forma de gobierno más difundida en el orbe.

<sup>1</sup> Según Norberto Bobbio, la característica distintiva de la democracia “de los modernos” frente a la democracia “de los antiguos” es que las primeras asumen una forma representativa mediante la cual el papel de los ciudadanos no es el de tomar por sí mismos las decisiones colectivas, sino el de elegir a un conjunto de individuos —sus representantes— que tienen el mandato político de tomar las decisiones colectivas en nombre de todos los integrantes de la comunidad política; mientras que la democracia de los antiguos se distinguía porque en ella los ciudadanos participaban directamente en la toma de las decisiones. Véase, Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 401 y ss. Sobre el paso de la democracia directa a la democracia representativa véase también Cabo de la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, pp. 12 y ss.

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general... op. cit.*, pp. 410-402.

<sup>3</sup> Este fenómeno expansivo de la democracia ha encontrado en la explicación que formuló Samuel P. Huntington a principios de los años noventa una de sus formulaciones más exitosas. A juicio del politólogo norteamericano, la expansión democrática se presentó a lo largo de la historia moderna en tres oleadas sucesivas. La primera ola de democratización, que tiene sus raíces en las revoluciones norteamericana y francesa, se extiende a lo largo de todo el siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX. La segunda ola democratizadora abarca las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial e involucra fundamentalmente a los países que padecieron

Hoy resulta absolutamente impensable una democracia sin elecciones. Antonio de Cabo expresa ese vínculo sin medias tintas al afirmar que “...parece que no puede pasarse por alto la estrecha vinculación que, *prima facie*, existe entre el derecho electoral y la propia democracia”.<sup>4</sup> Ello a pesar de las derivaciones plebiscitarias que en algunos países, ante el fenómeno de “desencanto con la democracia”, han venido produciéndose (particularmente en América Latina) y que apuestan por cada vez más recurrentes ejercicios de democracia directa (referéndums, plebiscitos, etcétera) y por la introducción de conductas que claramente pueden definirse como “antipolíticas”<sup>5</sup> que inevitablemente suponen un agotamiento de las instancias representativas y, en consecuencia, del mecanismo electoral como la manera mediante la cual los ciudadanos eligen a sus representantes populares.

Si asumimos que el procedimiento de decisión política en las democracias representativas se articula en varias fases que a juicio de Michelangelo Bovero se identifican con los que él denomina los “verbos” de la democracia, es decir, elegir, representar, discutir y decidir,<sup>6</sup> entonces la realización de elecciones se inscribe en el corazón mismo de los sistemas democráticos al convertirse en la actividad que detona el entero proceso de toma de decisiones colectivas.<sup>7</sup> En efecto, a juicio de este autor, el “...juego democrático en su conjunto... se trata de un juego que se desarrolla de manera vertical, que se parece a la escalada de una pirámide con una estructura de escalones... o, más bien, a una extraña «escalada por relevos», porque en el curso del juego algunos jugadores se sustituyen por otros, dejándoles después del cambio la tarea de proceder hacia la meta. El juego se desarrolla por lo tanto, desde abajo hacia arriba: desde la base, donde se encuentra el mayor número de jugadores, hacia el vértice, en donde llegan muy pocos, a veces solamente uno... En principio, en la base de la pirámide, o, si queremos, en el primer escalón, se encuentran los ciudadanos en sentido propio, es decir, los titulares de los derechos políticos, cuya acción principal, la que los identifica en cuanto tales, es la de *elegir* a algunas personas, escogidas entre ellos mismos, para ocupar los cargos públicos... Por lo tanto, el juego democrático comienza con el acto de elegir... Después, el juego pasa a los elegidos [cuya tarea]... es la de *representar* a los ciudadanos, ante todo en el sentido elemental de «sustituírlos» en las fases posteriores del juego democrático, es decir, de actuar en nombre y por cuenta de éstos”.<sup>8</sup>

Ese papel de las elecciones, como el elemento desencadenador del proceso político de toma de decisiones colectivas convierte la función de organizar elecciones, que por su propia naturaleza resulta invariablemente pública, en una tarea con un alto grado de especialización que impone que una buena parte de los recursos institucionales y materiales del Estado se enfoquen a su realización. La centralidad de los procesos electorales en el funcionamiento de las democracias y el alto grado de especialización técnica que supone la organización y realización de los mismos, ha obligado a la constitución de una función electoral dentro de las actividades estatales.

---

los regímenes fascistas en el periodo entreguerras. La tercera ola comienza en Portugal en 1974, con la llamada “Revolución de los Claveles”, se extendió unos meses después a Grecia con la caída de la “Dictadura de los coroneles”, pasó por la España posfranquista que establece la democracia con la Constitución de 1978 y de ahí se extiende a Latinoamérica y al resto del mundo. Sobre el tema, véase, Huntington, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1994, pp. 25 y ss.

<sup>4</sup> Cabo de la Vega, Antonio de, *op. cit.*, p. 11.

<sup>5</sup> Sobre el punto en particular de la “antipolítica”, véanse los textos compilados en Schedler, Andreas (coord.), *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*, Londres y Nueva York, Macmillan-St. Martin's Press, 1997.

<sup>6</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 55 y ss.

<sup>7</sup> El punto, como hacen notar tanto Norberto Bobbio como Michelangelo Bovero, no deja de ser paradójico, porque en la antigüedad clásica, la institución de las elecciones (la selección de los mejores) no era un procedimiento de naturaleza democrática, sino más bien de inspiración monárquica o aristocrática; sin embargo, el advenimiento de la democracia representativa como forma moderna de ese sistema político, supuso inevitablemente la adopción del mecanismo electoral para elegir a representantes, mismo que, a la larga, se convertiría en su elemento más distintivo. Cfr. Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 403; y Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, p. 60.

<sup>8</sup> Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, pp. 57-58.

Como mencionamos al inicio de este apartado, las funciones públicas pueden tener una pluralidad de especificidades dependiendo de las materias que se desarrollan, caso en el cual, de ser necesario, resulta normal que adquieran un *status* específico como una función particular. El que haya determinadas funciones encomendadas a los órganos públicos que pueden llegar a adquirir una particularidad, depende del grado de especificidad y de profesionalismo que requieren, así como de la relevancia particular que el tema tiene en algún momento histórico-político determinado. En ese sentido, no es casual que en México la función electoral se haya especificado en el plano constitucional hasta la reforma de 1990, cuando la necesidad de un órgano profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, encargado de la realización de los comicios, se planteó como una necesidad ineludible para encauzar la realización de las elecciones.

La sofisticación procedimental que supone la organización de los procesos electorales ha supuesto una inevitable especialización tanto de las normas que los regulan, de las instituciones encargadas de procesarlos, como de los procedimientos específicos para llevarlos a cabo. Ello explica que se hable también del derecho electoral como una rama autónoma del derecho, que viene a constituirse como un “...conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral [y que] compone un sistema jurídico particular... Las divisiones surgen como una necesidad propia de su mejor estudio, interpretación y aplicación. Son también consecuencia de características propias que exhiben, dentro del género, las diferentes ramas del derecho, susceptibles de ser individualizadas”.<sup>9</sup>

Lo anterior ha provocado que en algunos países se haya incluso replanteado constitucionalmente la teoría tripartita clásica de la división de poderes, en ramas (o funciones) legislativa, ejecutiva y judicial, para incorporar un nuevo poder, el “poder electoral”.<sup>10</sup> En realidad, que la creciente importancia que ha venido a cobrar en los sistemas de democracia representativa contemporáneos la función electoral, no debe llegar a sugerir la necesidad de replantear la teoría tradicional de la división de poderes, sino más bien a aceptar que existen muchos otros órganos del Estado, no necesariamente englobados dentro del Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial, que cumplen funciones públicas que, por la necesidad de especialización y por la relevancia que van adquiriendo, requieren de una autonomía que los coloca en órbitas propias.<sup>11</sup> Así lo ha reconocido, por ejemplo, Miguel Carbonell cuando ha sostenido que la existencia de los órganos constitucionales autónomos “...supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial... En la actualidad, se entiende que dentro de un Estado pueden haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas a cabo por órganos distintos a los tradicionales”.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Nohlen, Dieter y Sabsay, Daniel, “Derecho Electoral”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, 2ª. ed., México, IIDH-Universidad de Heidelberg-International, IDEA, TEPJF, IFE, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 30.

<sup>10</sup> Así ocurre en el caso de la Constitución Bolivariana de Venezuela que además de los tres poderes “clásicos”, establece la existencia de un “Poder Ciudadano” (encarnado por el Consejo Moral Republicano que está integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República), así como de un “Poder Electoral”. Lo mismo ocurrió en Ecuador con la anterior Constitución previa a la nueva Ley Fundamental de 2008.

<sup>11</sup> A propósito de la teoría de la división de poderes, vale la pena recordar la anotación que hace Riccardo Guastini cuando sostiene que «en el contexto de la expresión “separación de poderes” el vocablo “poder” condensa en sí dos significados... en un primer sentido, “poder” se refiere a las funciones del Estado. “Función”, a su vez, denota una actividad, es decir, una clase de actos... En un segundo sentido “poder” se refiere a los órganos del Estado que ejercen diversas funciones», y agrega: «la separación de poderes consiste, para decirlo de algún modo, en una doble separación». Guastini, Riccardo, “Separazione dei poteri o divisione del potere”, *Teoria politica*, núm. 3, 1998, p. 25. Esa distinción también es planteada por el autor en *Distinguendo. Studi di teoria e metateoria del diritto*, Turín, Giappichelli, 1996, pp. 63-64.

<sup>12</sup> Carbonell, Miguel, voz “Órganos constitucionales autónomos”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2004, t. V, p. 378.

Tal es el caso de los llamados poderes constitucionales autónomos que han tenido una expansión considerable durante la década de los noventa y que han sido instituciones propias del desarrollo democrático del país, como una manera de redefinir en clave democrática (y por ello descentralizadora) la gran concentración del poder en manos del Ejecutivo federal que caracterizaba al viejo régimen.<sup>13</sup>

Si bien la historia de los órganos constitucionales autónomos en México comienza formalmente con el Banco de México, no hay duda que tiene su desenvolvimiento más significativo precisamente con la función electoral. Recordemos que desde la reforma constitucional de 1990 se dotó de autonomía semiplena al IFE y al Tribunal Federal Electoral, pero la necesidad de perfeccionar su diseño condujo a que, en muy poco tiempo, alcanzaran una autonomía plena y sin adjetivos.

Se trató de organismos públicos cuya creación resultaba impostergable por dos razones fundamentales. Una de tipo político y otra de tipo técnico. La razón *política* que subyace a la creación institucional de los mencionados órganos electorales que poco a poco generarían un “efecto demostración” que influiría abiertamente en el diseño institucional y de los procedimientos electorales en los estados de la República, era la obligada necesidad de resolver la falta de confianza y credibilidad que estaban llegando a tener los procesos electorales.

En México, sobre todo después de la traumática experiencia de la elección presidencial de 1988, no quedaba claro que los comicios estuvieran realmente cumpliendo el papel que Karl Popper le atribuía como característica distintiva a las democracias, es decir, la de ser los regímenes en los que los ciudadanos tienen el poder para remover pacíficamente a sus gobernantes.<sup>14</sup> Lejos de generar legitimidad en el ejercicio del poder y confianza en torno a los gobernantes, las elecciones eran más fuente de conflictividad política que cauces institucionales para procesar e inocular los conflictos, ello incluso luego de más de una década de iniciado el cambio democratizador, que inauguró la reforma política de 1977. En efecto, los procesos electorales requerían de una profunda operación de reconstrucción, tanto de las instituciones como de los procedimientos para poder generar certidumbre política y, consecuentemente, paz social.

La segunda razón, vinculada sin duda a la anterior, es una razón de tipo *técnico*. La construcción de la confianza electoral sólo podía conseguirse con un cúmulo de normas y de procedimientos específicos, ciertos y predeterminados. La función electoral en sí supone la existencia de un alto nivel de calidad técnica que no cualquier órgano del Estado puede desarrollar. La complejidad que supone realizar un proceso electoral es tal que impone una profesionalización particular de quienes son responsables de llevarlo a cabo. Esa sofisticación técnica hace que la tarea pública de realizar elecciones no pueda ser improvisada o delegada a órganos o funcionarios improvisados, sino que debe ser ejecutada por estructuras específicas, altamente calificadas, absolutamente imparciales en su actuación, para poder lograr que ni la organización, ni la realización de las elecciones, ni los resultados que arrojan, sean cuestionados. De otro modo, el poder público carecerá paradójicamente de legitimidad democrática.

Ello supuso inevitablemente que desde la propia Constitución se reconociera a la función electoral como uno de los ejes articuladores del régimen político mexicano. Por ello, la reforma de 1990 incorporó expresa y claramente a la organización de las elecciones federales como una función que se ejerce por el Estado, reconociendo una serie de instituciones, de principios, de atribuciones y competencias específicas para este ámbito concreto de la actividad estatal que la distinguen del resto.

La necesidad de identificar a una función electoral específicamente individuada, impone también que el derecho electoral tenga un reconocimiento como rama especializada dentro del ámbito jurídico. Esta

<sup>13</sup> Sobre los órganos electorales como órganos constitucionales autónomos, véase el punto III de este capítulo.

<sup>14</sup> Cfr. Popper, Karl R., *The Open Society and its Enemies*, traducción italiana: *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando editore, vol. II, pp. 199 y ss.

necesidad es explicada por Flavio Galván de la siguiente manera: “El derecho electoral es autónomo, porque existe legislación especializada —criterio legislativo—; porque se han instituido tribunales electorales especializados —criterio jurisdiccional— porque aun cuando escasa todavía, existe literatura jurídica especializada en la materia —criterio científico—, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema.”<sup>15</sup> Siguiendo este razonamiento, podríamos sostener que Galván omite mencionar un “criterio administrativo” que es el que se desprende de la existencia de órganos administrativos encargados de organizar y realizar los procesos electorales.

En suma, la función electoral y todo lo que ello conlleva en términos de especificidad de competencias, de profesionalización de los órganos que la llevan a cabo, de su inevitable autonomía e imparcialidad y de especialización normativa y técnica, en México se consolidó cuando se impuso la necesidad de contar con procesos electorales efectivamente democráticos en un contexto histórico, político y social en el que la democratización se plantea como algo impostergable.

### 3. La función electoral a través de las reformas electorales

En el primer punto del presente apartado se señalaba que la función electoral no tuvo, durante todo el siglo XIX y la mayor parte del siglo pasado, un peso y centralidad que impusiera la necesidad de considerarla una función específica del Estado. De hecho ni siquiera en el primer periodo de la etapa de transición a la democracia que arranca con la reforma política de 1977,<sup>16</sup> la función electoral estaba plenamente determinada en la Constitución.

Lo anterior se explica, en buena medida, porque en la agenda de la reforma política, en los primeros años del cambio político en México, la creación de una institucionalidad electoral y de un conjunto de procedimientos electorales, si bien estaba en la agenda de demandas de los partidos de oposición<sup>17</sup> no constituía la prioridad fundamental en aquel momento. En efecto, el principal problema que enfrentaba el régimen político mexicano a mediados de los años setenta era el de la falta de inclusión y, por ende, de representatividad del pluralismo político. El mismo Jesús Reyes Heróles, primer Secretario de Gobernación del sexenio de José López Portillo, en el famoso discurso pronunciado el 1º de abril de 1977 en ocasión del segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa, Gobernador del Estado de Guerrero (entidad en la que se habían desarrollado las guerrillas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez) reconoció cuál era la intención de la reforma de 1977: “...que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional *el complicado mosaico ideológico nacional* de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la

<sup>15</sup> Galván Rivera, Flavio, “El principio de legalidad en materia electoral”, en AA.VV., *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 678-679.

<sup>16</sup> Sobre la transición a la democracia en México pueden consultarse, entre otros trabajos: Aziz Nassif, Alberto (coord.), *México al inicio de Siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2003; Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; Elizondo, Carlos y Nacif, Benito (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2002; Luken, Gastón y Muñoz, Virgilio, *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003; Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Editorial Océano, 2000; y Merino, Mauricio, *La transición votada Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>17</sup> Véanse al respecto los planteamientos formulados por los partidos políticos opositores y por varias agrupaciones de ciudadanos y de académicos, recogidos en *Reforma Política 1977. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, Secretaría de Gobernación, 1977, 4 tomos.



mayoritaria, *forman parte de la nación...*”.<sup>18</sup> El objetivo de aquella reforma fue claro y consistía en permitir que esas minorías, a las que se refería Reyes Heróles, pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política.<sup>19</sup>

La segunda de las reformas electorales, aprobada en 1986, siguió en términos generales con la lógica de apertura de la representación política que había trazado la reforma anterior. El cambio más evidente al sistema electoral implicó que el número de diputados elegidos mediante el principio de representación proporcional, mediante listas cerradas y bloqueadas, se duplicara para llegar a 200 legisladores, con lo que el tamaño de la Cámara aumentó para llegar a sus dimensiones actuales (500 diputados en total).

Esa reforma también inauguró un modelo de institucionalidad electoral que, si bien trajo consigo resultados acotados en ese momento, a la larga, devendría muy exitoso. Hacemos referencia a la introducción de una instancia jurisdiccional, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), ubicada todavía dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, ante la cual era posible impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa encargada de la organización de los comicios. Sin embargo, la calificación final de las elecciones quedaba todavía en manos de instancias políticas, los llamados “colegios electorales”, conformados en el seno del Congreso de la Unión, con lo cual la construcción de un arbitraje electoral objetivo e imparcial tenía aún un largo camino por recorrer. A pesar de ello, la introducción del TRICOEL tuvo la virtud de marcar la ruta por la que transitaría en el futuro inmediato el proceso de resolución de controversias electorales.

Sin embargo, uno de los cambios más desafortunados de 1986 fue la modificación de la integración de la Comisión Federal Electoral, pues la participación de los partidos políticos en su seno pasó de ser igualitaria a proporcional a su votación, con lo que la presencia del PRI se volvió determinante: de los treinta y un integrantes de la autoridad electoral, dieciséis eran representantes de ese partido que, teniendo derecho de voto, tenían el control absoluto de las decisiones. Ése fue el órgano que tuvo en sus manos la organización de la controvertida elección de 1988, la cual estuvo marcada por el desaseo y por el fraude.

La elección de 1988 constituye un quiebre en la historia electoral del país. La oposición de izquierda abanderó como candidato presidencial a Cuauhtémoc Cárdenas, reconocido miembro de la clase política priísta, quien se había escindido junto con otros destacados militantes de las filas del así llamado “partido oficial”. Ello le dio renovados bríos y unidad a la hasta entonces fragmentada izquierda mexicana para alcanzar, según las cifras oficiales, el 30% de la votación. Sin embargo, la sombra del fraude electoral caracterizaría los comicios de ese año opacando dramáticamente el proceso de reforma política iniciado once años atrás. Las dudas en torno a los resultados, producto de la total opacidad en el manejo de las cifras, de su injustificado retraso, así como la virtual exclusión del principal candidato opositor de los medios de comunicación, son sólo algunas de las causas que provocaron la debacle del modelo institucional electoral que había prevalecido hasta entonces.

<sup>18</sup> *Ibidem*, t. I, abril-agosto de 1977, pp. XI-XII. Las cursivas son mías.

<sup>19</sup> En efecto, los ejes sobre los que se fundó la primera de las reformas electorales de la etapa de la transición a la democracia en México fueron fundamentalmente los siguientes: a) la incorporación del mecanismo de elección proporcional para elegir a una parte de los integrantes de la Cámara de Diputados (el 25%, es decir, 100 de los 400 diputados que a partir de entonces integraban a dicha Cámara), con lo que se inaugura un sistema de elección mixto para la conformación de ese órgano legislativo; b) la posibilidad de que agrupaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos a través del llamado “registro condicionado” (que era una opción mucho más flexible en términos de los requisitos exigidos para obtener el “registro definitivo”), mismo que implicaba que ese partido debía refrendar su registro en las elecciones mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación (el 1.5% de los votos válidos); c) el acceso al financiamiento público y a espacios estatales en los medios de comunicación, y d) la posibilidad directa para que los partidos políticos nacionales pudieran participar en las elecciones estatales y municipales. *Cfr.* Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, pp. 103 y ss.

Como puede observarse, durante las primeras dos reformas electorales de la transición, la prioridad estuvo centrada en crear las condiciones de apertura del cerrado régimen político que había prevalecido hasta entonces. La necesidad de reconocer institucionalmente el creciente pluralismo político tanto en el plano del sistema de partidos (mediante la incorporación de fuerzas que hasta entonces habían estado excluidas) como en el de la representación nacional (mediante la instrumentación de un sistema electoral mixto que, a través de la cuota de legisladores electos por el sistema electoral de representación proporcional, permitiera el acceso a los órganos legislativos de las minorías), había constituido el eje rector de los cambios electorales en esa primera etapa.

El parteaguas representado por la elección de 1988, provocó que los focos de atención se colocaran, en la siguiente fase de la transición, en el tema de la función electoral propiamente dicha, es decir, en la necesidad de contar con instituciones profesionales especializadas y con una alta calificación técnica encargadas de realizar y de calificar con total certeza y objetividad los procesos electorales.

La ruta crítica de las reformas electorales de la década de los noventa estuvo marcada por el establecimiento y consolidación de una función electoral del Estado específicamente determinada.<sup>20</sup> Esa ruta fue inaugurada con el reconocimiento constitucional en el artículo 41 de la Ley Fundamental de que “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esa función estatal... El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones...”<sup>21</sup>

Si bien la expresión utilizada por la Constitución es la de definir a la actividad electoral como una “función estatal” (fórmula que, a pesar de las posteriores reformas electorales que modificaron ese precepto constitucional sigue prevaleciendo hoy en día), ya desde aquella redacción se entiende que la electoral no consiste en una función estatal cualquiera, sino que es una función específica y especializada del Estado, con lo que, a todas luces, puede hablarse del reconocimiento constitucional de una función electoral (como parte de las funciones del Estado) en plena forma.

La existencia de esa función específica y especializada no está denotada sólo por la mera incorporación explícita en el texto de la Constitución, sino por la forma en la que ello ocurre. En efecto, no sólo se habla de esa actividad, sino que la misma adquiere, desde el fraseo mismo de la norma constitucional, una serie de características, como la de la autonomía y profesionalismo del órgano estatal encargado de cumplir con la misma, por el hecho de que esa función debe realizarse al amparo de un conjunto de principios rectores,<sup>22</sup> las características de integración del órgano mencionado, el conjunto específico de atribuciones y de actividades que debe desarrollar, así como la existencia de un órgano jurisdiccional especializado para conocer de la legalidad de los actos de la autoridad administrativa electoral, y de un conjunto de medios de impugnación específicos. Todo ello nos habla de que la propia voluntad del legislador constitucional desde esa reforma fue la de identificar una función claramente definida de entre las que tiene encomendadas el Estado.

<sup>20</sup> Sobre la evolución de la función electoral, véase, Franco González Salas, José F., “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, en AA.VV., *Formación del derecho electoral mexicano. Aportaciones institucionales*, México, TEPJF, 2005, pp. 13-90.

<sup>21</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990.

<sup>22</sup> Véase, al respecto, el apartado correspondiente al análisis de los principios rectores de la función electoral en este mismo capítulo.

Las reformas posteriores, las de 1993, 1994, 1996<sup>23</sup> y, finalmente, la reforma de 2007,<sup>24</sup> constituyen una serie de pasos que paulatina y gradualmente refuerzan la consistencia de la función electoral.

La primera de ellas, la pactada en 1993, significó un importante paso en la especialización de la actividad electoral al suprimir la figura de los colegios electorales para la calificación de las elecciones de diputados y de senadores, conocida coloquialmente como *autocalificación*. La reforma de ese año transfirió la potestad última de calificar las elecciones, es decir, de validar sus resultados a la órbita del Tribunal Federal Electoral, instancia que asumió así la capacidad de decir la “última palabra” en relación con esas elecciones al ser sus resoluciones definitivas e inatacables. Sin embargo, aunque la nueva atribución supuso una modificación sustancial de los artículos 41, 54, 56 y 60 —entre otros—, la definición de las elecciones como función estatal mantuvo la misma redacción que la introducida en 1990.

La reforma de 1994, refundó al Consejo General del IFE, órgano de dirección de la autoridad electoral, al determinar que el “componente ciudadano”, los llamados entonces “consejeros ciudadanos”, seis funcionarios que sustituyeron a los previos consejeros magistrados, y que eran designados por la mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, pasaron a ser el fiel de la balanza en la toma de las decisiones al interior del órgano electoral. Hasta entonces, los partidos políticos habían tenido una representación numérica plural que les otorgaba derecho de contar con más de un representante dependiendo de su votación, además, participaban en la adopción de las decisiones, no sólo ejerciendo derecho de voz, sino también de voto en el seno del Consejo. Ello además de que los representantes del Poder Legislativo (cuatro en total, dos senadores y dos diputados) y el presidente del Consejo, entonces todavía el secretario de gobernación, también contaban con derecho de voto. A partir de la reforma de 1994, los seis consejeros ciudadanos pasaron a integrar el segmento mayoritario de los integrantes del Consejo General con derecho a voto (once en total). Ese hecho le imprimió dinámicas completamente distintas a la autoridad electoral que, por ese hecho profundizó de manera muy importante la autonomía que hasta entonces ya estaba en un franco proceso de consolidación.<sup>25</sup>

La reforma de 1994 sí implicó una modificación sustancial de la redacción constitucional del artículo 41 para reflejar la sustancial ganancia que en términos de su autonomía se otorgó al IFE. El nuevo fraseo establecía que “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley”.

La reforma de 1996 provocó que las características de autonomía y plenitud de facultades de los órganos electorales adquirieran sus rasgos definitivos. Por un lado, el IFE, concretizó el proceso de ciudadanización al reservar el derecho de voto y, por ende, la capacidad de decisión en exclusiva a los integrantes del Consejo que no representaban intereses partidistas que a partir de entonces fueron el consejero presidente (que pasó a sustituir al secretario de gobernación como cabeza del órgano) y los consejeros electorales, que pasaron a ser de seis a ocho. Ese hecho concretó la total autonomía del IFE de los poderes Legislativo y Ejecutivo, pues la presencia de este último desapareció y la del primero se tradujo en el derecho de cada grupo parlamentario a nombrar a un representante (en calidad de consejero del Poder Legislativo a

<sup>23</sup> Para abundar en estas reformas electorales resulta de consulta obligada el multicitado texto coordinado por Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, en los capítulos respectivos.

<sup>24</sup> El más completo estudio sistemático sobre la reforma electoral de 2007 lo constituyen los trabajos contenidos en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJE, 2008. Véanse también las colaboraciones reunidas en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

<sup>25</sup> Cfr. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *op. cit.*, pp. 327-329.



razón de uno por grupo con independencia de que un partido tuviera un grupo parlamentario en cada Cámara). Lo anterior provocó que la redacción del artículo 41 nuevamente se modificara en lo relativo a la definición de la función electoral, al establecer en definitiva que: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.

Adicionalmente, además de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se facultó a este órgano para calificar ya no sólo las elecciones de diputados y senadores como ocurría desde la antes referida reforma de 1993, sino también la elección presidencial, con lo que se dio por concluida la etapa de calificación política de las elecciones (en la medida en la que se trataba de una atribución conferida a un órgano político como lo eran los colegios electorales de las Cámaras del Congreso) y se concretó la calificación jurisdiccional de las mismas en manos del TEPJF. Este cambio vino a cerrar la pinza de la plena autonomía y especialización de la función electoral dentro de las funciones estatales.

Además, la reforma de 1996, implicó una profunda modificación del artículo 116 que impuso la homologación del marco normativo electoral de las entidades federativas a ciertos parámetros mínimos que concordaban en lo esencial, con los cambios que se instrumentaron a nivel federal. En ese sentido, se estableció, en el marco de la nueva fracción IV del artículo 116, que “Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:... b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia”. Se trata de la formulación constitucional todavía hoy vigente.

Lo anterior nos lleva a plantear la coexistencia de treinta y tres órdenes normativos o, si se quiere, treinta y tres subsistemas electorales,<sup>26</sup> el federal y el de las treinta y dos entidades federativas. Si bien se trata de ordenamientos normativos propios y autónomos entre sí, ello no significa que no existan líneas de continuidad ni bases comunes. Se trata más bien de subsistemas que tienen competencias bien definidas, tanto en el ámbito territorial, como en el sustancial; en suma, su competencia depende del tipo de elecciones y el contexto político-territorial de que se trata. Tres ejemplos evidencian la conexión de cada uno de esos subsistemas con los demás: en primer lugar, el que la figura de los partidos políticos nacionales que cuentan con registro ante el IFE, por mandato constitucional vigente desde 1977, tienen el derecho de participar en las elecciones locales con plenitud de derechos, prerrogativas y, por supuesto con las modalidades y obligaciones que las normas electorales determinen, aunque éstas no pueden contravenir las disposiciones y principios establecidos en el orden electoral federal y, en primera instancia, los principios, máximas y reglas que la Constitución mexicana dispone para esta materia. Un segundo ejemplo, es el hecho de que el sistema de impugnación en materia electoral, supone la posibilidad de que los actos de las autoridades electorales locales puedan ser controvertidos ante una única instancia federal, el TEPJF que, a través de sus salas (Superior y Regionales) es competente para conocer, a través del Juicio de Revisión Constitucional, de la constitucionalidad de dichos actos y resoluciones. En los hechos, el Tribunal Electoral funge como una posible última instancia nacional para las controversias electorales en el ámbito estatal; además, la jurisprudencia de este tribunal, aun cuando federal, resulta obligatoria en los términos del artículo 99 constitucional para todos los órganos electorales del país, sin importar su nivel de competencia. El tercer ejemplo, es el hecho de que los órdenes normativos electorales federal y de los estados no son autárquicos, es decir, no se rigen bajo principios propios inconexos con los de los demás;

<sup>26</sup> Cfr. Cienfuegos Salgado, David, “El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas”, en Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrerense-Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006, p. 7.

existe, en ese sentido, una base común para todos que está planteada, precisamente, en las disposiciones constitucionales e incluso legales federales que tienen que ser atendidas por las legislaturas de las entidades en su tarea normativa en la materia. Y no nos referimos únicamente a las disposiciones contenidas en la propia Constitución, que implican un parámetro insalvable para garantizar la validez normativa de las disposiciones locales en virtud de su apego o no al principio de constitucionalidad, sino también a la imposibilidad de contravenir ciertas disposiciones legales del plano federal, como son, por ejemplo, las prohibiciones que en materia de financiamiento para los partidos políticos establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>27</sup> aun cuando exista un principio en el sentido de que las modalidades del financiamiento estatal no deben reproducir los términos de lo que ocurre en el plano federal.<sup>28</sup>

El recorrido de la evolución de la función electoral a lo largo de las diversas reformas electorales termina con la última de éstas, la de 2007, en la que, si bien se mantienen los rasgos esenciales de la reforma previa (la de 1996), las atribuciones de los órganos electorales, tanto del IFE como del TEPJF crecen de manera sustancial. En el primer caso, al conferirle al IFE el carácter de autoridad competente para vigilar el cumplimiento del nuevo modelo de comunicación político-electoral que se estableció en dicha reforma,<sup>29</sup> fortalecer sus atribuciones de fiscalización, ahora encomendadas a un nuevo órgano interno autónomo (la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos),<sup>30</sup> así como otorgarle mejores y mayores mecanismos sancionatorios para quienes violen las normas electorales. En el segundo caso, al Tribunal Electoral se le fortaleció al dotar de permanencia a sus Salas Regionales, cuya instalación ocurría, hasta entonces sólo durante los procesos electorales, al redefinir, en consecuencia, las competencias entre éstas y la Sala Superior,<sup>31</sup> así como dotar a las salas de la facultad de controlar la constitucionalidad de leyes electorales con el fin de desaplicarlas en el caso concreto, en caso de determinar una contradicción entre éstas y la Constitución mexicana.<sup>32</sup>

#### 4. La función electoral en el ámbito local

Una visión comparada de la regulación de la actividad electoral en los ordenamientos jurídicos locales, de conformidad con el cuadro I. NATURALEZA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, nos arroja lo siguiente:

<sup>27</sup> En ese sentido, véase FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES. S3EL 036/98, Sala Superior.

<sup>28</sup> Como lo establece la Tesis de Jurisprudencia de la Sala Superior, identificada con el número S3ELJ 08/2000 y el rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A FIJARLO EN IGUALES TÉRMINOS QUE EN EL ÓRDEN FEDERAL. En efecto, una cosa son las modalidades de cálculo y de distribución que puede tener el financiamiento público que cada Estado le entregue a los partidos políticos y otra que se creen órdenes jurídicos paralelos e incompatibles. Tal sería el caso de que una legislación electoral local permitiera como lícitas las aportaciones en dinero o en especie que pudieran hacer los ministros de culto o las Iglesias o bien una empresa de carácter mercantil a los partidos políticos nacionales que participan en algún proceso local, cuando el Código federal determina que esos sujetos están impedidos para entregar cualquier tipo de financiamiento a los partidos.

<sup>29</sup> Respecto de las modalidades del nuevo modelo de comunicación política, véase, Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *op. cit.*, pp. 125-175.

<sup>30</sup> Véase Zavala, Marco, “La fiscalización de los recursos”, en *ibidem.*, pp. 289-341.

<sup>31</sup> Véase González Oropeza, Manuel, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior”, pp. 403-421; así como Penagos, Pedro Esteban, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Salas Regionales”, pp. 423-434, ambas en la obra coordinada por Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *supracitada*.

<sup>32</sup> Véase Luna Ramos, Margarita, “El control constitucional de las leyes a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *op. cit.*, pp. 435-451.

En las legislaciones de cinco estados la tarea de organizar las elecciones es considerada una función pública. Se trata de los casos de Aguascalientes, Baja California, Nayarit, Tabasco y Tlaxcala. Esto significa que el legislador de estas entidades no ha considerado necesario reconocer en las normas la especialidad de la materia que es el fundamento lógico y jurídico para poder justificar la existencia de estructuras especializadas específicas para atender a esa función particular del Estado.

En los casos de Nayarit y Tlaxcala la actividad electoral está reconocida tanto como una función pública como una función estatal de manera simultánea. Se trata de una situación curiosa porque, como hemos señalado toda función estatal es, por definición, pública, aunque no toda función pública es necesariamente estatal.

En veintiséis entidades (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) la actividad electoral está reconocida como una función estatal siguiendo la ruta tomada por la Constitución mexicana, aunque, como ocurre con esta última, el grado de especificidad con el que la materia está reconocida en el plano de las constituciones locales, supone más bien el reconocimiento de una función electoral propiamente dicha.

Por otra parte, hay cuatro entidades en las que específicamente se reconoce la organización de las elecciones como una función electoral específica. Se trata de los estados de Chiapas, Chihuahua, Guanajuato y Zacatecas. Vale la pena señalar que sólo Chihuahua establece que la electoral es una función específica en sí, pues los otros tres casos, el de Chiapas, Guanajuato y Zacatecas consideran simultáneamente que esa actividad constituye una función estatal y también una función electoral. Algo semejante a esta última situación ocurre con la Constitución mexicana que, por un lado, en el artículo 41 determina que se trata de una función estatal (que como hemos anticipado, ocurrió como resultado de la reforma de 1990), mientras que en el artículo 116 al establecer los requisitos mínimos que los ordenamientos locales deben recoger, se determina como una función electoral (se trata, como también ya advertimos, de una modificación introducida en otra reforma, la de 1996).

Finalmente cabe mencionar que en dos casos, el ordenamiento constitucional local no establece qué tipo de función es la que integra la organización de las elecciones, se trata de los casos de Morelos y de San Luis Potosí.

Vale la pena resaltar que es curiosa esa disparidad, cuando el texto de la Constitución mexicana en su artículo 116 es el que determina en este caso las condiciones que toda Constitución local así como las respectivas leyes electorales deben recoger, y en ese precepto se especifica a la actividad electoral como una función en cuanto tal (la función electoral). El único estado en el que el legislador retomó esa formulación en sus términos es, como indicamos, el de Chihuahua.

Vale la pena mencionar que el margen de discrecionalidad del legislador local es relativamente estrecho frente a las disposiciones que le resulta ineludible atender y que son los criterios establecidos en la fracción IV del mencionado artículo 116 de la Norma Fundamental del país. David Cienfuegos ilustra este punto al señalar que "...la Constitución señala que las elecciones locales se verificarán mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Cada uno de estos conceptos tiene un contenido esencial que los legisladores locales deben desarrollar... estos contenidos son esenciales y el legislador les dará un desarrollo legislativo sin apartarse de los mismos, aunque modificando la forma o condiciones, mas no la naturaleza".<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Cienfuegos Salgado, David, "El derecho electoral...", *op. cit.*, p. 9.

Ahora bien, en México la función electoral se desarrolla, como hemos señalado, en dos planos competenciales distintos, el federal y el local, que coexisten armónicamente entre sí. Lo anterior supone que exista un cúmulo de atribuciones que suponen la coordinación y colaboración de las autoridades locales y la federal. El caso más emblemático de esta recíproca implicación es, sin lugar a dudas, el del padrón electoral y la lista nominal, productos que son utilizados en las elecciones locales y proporcionados mediante convenios específicos por el Registro Federal de Electores, que es una Dirección Ejecutiva del IFE.<sup>34</sup>

Sin embargo, hasta antes de la reforma de 2007 no existía una base constitucional cierta que fundamentara la posibilidad de convenios de colaboración específicos para que el órgano electoral federal proporcionara asistencia técnica e instrumental a los organismos electorales de los estados. Dicha reforma no sólo sentó las bases de esa colaboración, sino que estableció un par de temas en los que la misma es ineludible. Por un lado, la disposición expresa que hace el texto de la base V del artículo 41 constitucional en el sentido de que el órgano técnico del Consejo General del IFE encargado de fiscalizar los recursos de los partidos políticos y que está expresamente relevado de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, “...será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación...” mencionada. Por otra parte, la base III del mismo precepto constitucional establece que el IFE es autoridad para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales federales y locales, no así para determinar los “pautados” de transmisión que corresponden a cada partido político en las contiendas electorales locales, que es una facultad de los órganos electorales de los estados, lo cual supone, inevitablemente una acertada coordinación entre las autoridades de ambos niveles.

Finalmente, la reforma de 2007 también incorporó una nueva disposición en la Constitución que establece textualmente que “El IFE asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable”.

Lo anterior, más allá de la polémica suscitada de la que nos ocuparemos más adelante, abre la puerta a una pluralidad de escenarios que van desde una colaboración parcial para que, por ejemplo, el IFE proporcione, como mencionamos, el padrón electoral y las listas nominales a un órgano local para la realización de las elecciones, hasta incluso para que la entera función electoral en una entidad sea transferida por vía de convenio al IFE, es decir, que este último se encargue de la organización y realización de todas las elecciones desde su preparación hasta el cómputo de los votos.

La anterior, al ser una disposición constitucional impuso al legislador local a determinar cuál es el órgano facultado para convenir con el IFE la posibilidad de que éste organice los procesos electorales locales. Sin embargo, en varias entidades, al adecuar su normatividad interna al marco constitucional derivado de la reforma de 2007, se determinó que era el órgano electoral el competente para celebrar, en su caso, dicho convenio, pero que esa determinación debía pasar por una aprobación o validación por parte del respectivo congreso estatal. Tal fue el caso de los estados de México, Nuevo León, Morelos, Querétaro, en los que esa disposición fue impugnada ante la Suprema Corte por la vía de acciones de inconstitucionalidad. La Suprema Corte sentó en esas sentencias un criterio reiterado, en el sentido de que pretender que la competencia conferida al órgano electoral local, de poder convenir con el IFE la posibilidad de que esa instancia federal organice las elecciones en la entidad de que se trate, pudiera ser revisada, aprobada o avalada por el Poder Legislativo local, entraba en franca contradicción con el principio de autonomía e

<sup>34</sup> En el pasado, el legislador de Baja California determinó que ese estado contaría con su propio padrón electoral. Así ocurrió durante casi dos décadas hasta que, finalmente, se suprimió esa figura y pasó a utilizarse el instrumento registral confeccionado por el IFE.

independencia que rige a los órganos electorales, por lo que, decretó la inconstitucionalidad de las normas en cuestión.<sup>35</sup>

El análisis comparativo reflejado en el cuadro II. FACULTAD DE CONVENIR CON EL IFE, enseña cómo se reguló esta facultad en el plano local:

Seis entidades (Aguascalientes, Coahuila, Colima, Michoacán, Nayarit y Quintana Roo) no tienen establecida en sus normas la previsión de que sus órganos electorales puedan convenir con el IFE que éste organice las elecciones en la entidad que corresponda. Se trata de una situación anómala pues el mandato de la Constitución mexicana es claro y terminante. En todo caso es interesante destacar que estas nueve entidades, a pesar del supuesto compartido, se encuentran en hipótesis diferentes. Así, Aguascalientes, Coahuila, Colima, Michoacán y Quintana Roo, no tienen contemplado de manera expresa la posibilidad de realizar convenios de colaboración con el IFE. En el caso restante, Nayarit, sin embargo, a pesar de la omisión mencionada, sí existe el fundamento legal para firmar convenios de colaboración para préstamo de material electoral, de coordinación y colaboración o de apoyo recíproco.

Trece estados (Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas) sólo contemplan en sus normas la posibilidad de que sus órganos electorales convengan con el IFE la posible organización de las elecciones locales y no hacen referencia expresa a otros posibles convenios de colaboración.

En los casos de Hidalgo y de Morelos, además del fundamento expreso para que se pueda convenir con el IFE la organización de los procesos locales, se establece de manera clara la posibilidad de suscribir convenios para el uso de materiales electorales.

En todos los estados, excepto Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Nayarit y Oaxaca, además de la atribución expresa para convenir la posibilidad de que el IFE organice las elecciones locales, se establece también el fundamento para suscribir convenios de colaboración y coordinación. En el caso de Guanajuato, Quintana Roo y Sinaloa, que se encuentran también en este supuesto, se le autoriza a la autoridad electoral local la posibilidad de suscribir convenios de apoyo recíproco.

Algunos estados, como San Luis Potosí, Sonora y Yucatán, establecen fundamento normativo expreso tanto para convenir la organización de elecciones locales a cargo del IFE, como para el uso de productos y materiales electorales, así como firmar convenios de colaboración y coordinación.

## 5. 2007: El debate en torno a la federalización o la centralización de la organización de los comicios estatales

La reforma electoral de 2007 fue el resultado mejor logrado de un esfuerzo que pretendió tener un alcance más amplio. Ese año el Congreso aprobó la *Ley para la Reforma del Estado* (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007), norma que instituyó a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) que fue un órgano que trabajó sobre cinco ejes distintos: federalismo; régimen de Estado y Gobierno; reforma del Poder Judicial; garantías

<sup>35</sup> Las sentencias respectivas son las recaídas a las AI 82/2008 y su acumulada 83/2008 (Estado de México); 93/2008 y su acumulada 94/2008 (Estado de Nuevo León); 98/2008 (Estado de Morelos), y 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008 (Estado de Querétaro). El razonamiento textual de la Suprema Corte fue el siguiente: "...la adecuación que las entidades federativas deben realizar a sus constituciones y leyes electorales, en congruencia con la adición del artículo 41 y a la reforma de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución mexicana, con relación a la facultad de los institutos electorales de los estados y del Distrito Federal, de convenir con el IFE, que éste se encargue de la organización de los procesos electorales locales, tiene como base, precisamente, los principios que las autoridades electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en atención a que tiene por objeto lograr una mayor confiabilidad en los procesos electorales locales, lo que no podría alcanzarse si los convenios de mérito están sujetos a la aprobación de otra entidad o poder del estado de que se trate" (extracto de la sentencia relativa al caso del estado de Querétaro, en su considerando sexto).



sociales, y democracia y reforma electoral. En el marco de los trabajos de ese último eje temático, los partidos políticos presentaron una serie de propuestas de cambios a las instituciones y a los procedimientos electorales, entre los cuales hubo uno, compartido por varios partidos, que generó amplia polémica: el de integrar a todos los órganos electorales del país en un único organismo de carácter nacional. La intención declarada era que esa nueva autoridad electoral se hiciera cargo de todos los procesos electorales federales y locales bajo una única estructura administrativa.

Los partidos que hicieron ese planteamiento, aunque el grado de detalle y las modalidades variaron entre ellos, fueron el PRI, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y Convergencia.<sup>36</sup>

La justificación que, en términos generales, era compartida por quienes sustentaron la propuesta, tenía que ver sobre todo, con la duplicidad de funciones que se producía con el esquema federalizado de realización de elecciones en el país, así como con los consecuentes incrementos de costos que se derivaban de esa duplicidad en la función electoral.<sup>37</sup> De conformidad con las estimaciones que presentó el PRI, la propuesta de nacionalizar los procesos electorales y encomendarlos a un único órgano electoral podía implicar un ahorro de hasta el 40% del gasto que supone la actual coexistencia de los treinta y tres organismos administrativos electorales. Según ese partido, “En aras de un lógico abaratamiento de los costos económicos que para la sociedad trae consigo el actual esquema, resulta conveniente pensar en un sistema institucional unificado de carácter nacional, que se haga cargo de la organización de todos los procesos electorales impulsando la responsabilidad local a través de convenios con las entidades federativas, y que mantenga la garantía de elecciones técnicamente bien hechas. Mediante ello, sería posible reducir el costo de la organización electoral hasta en un 40% de lo que actualmente se destina a procesos federales y procesos locales”.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> La propuesta de crear un órgano nacional de elecciones hecha por los distintos partidos políticos en relación con la reforma electoral en el marco de la *Ley para la Reforma del Estado*, pueden consultarse en el micro sitio de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión en la página electrónica del Senado de la República. En el caso del PRI, la propuesta de crear el “Instituto Nacional Electoral” puede consultarse en *Propuestas del PRI en el marco del Diálogo para la reforma del Estado*, pp. 23 y ss., [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion\\_partidos/PRI/pri.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion_partidos/PRI/pri.pdf); en el caso del PRD, el planteamiento de constituir un “Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana consta en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion\\_partidos/PRD/prd.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion_partidos/PRD/prd.pdf), p. 6; en el caso de Convergencia, su propuesta de crear un “Instituto Nacional Electoral” está presentada en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion\\_partidos/Convergencia/convergencia.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion_partidos/Convergencia/convergencia.pdf), p. 8; en el caso del PT, su propuesta de crear el “Instituto Nacional de Elecciones” se plantea en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion\\_partidos/PT/pt.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion_partidos/PT/pt.pdf), pp. 5-6; y finalmente la propuesta del PVEM en el sentido de crear un Instituto Electoral que sustituya al IFE y a los actuales Institutos Estatales Electorales en la organización de las elecciones de todo el país consta en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion\\_partidos/PVEM/pvem\\_2007.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion_partidos/PVEM/pvem_2007.pdf), pp. 63 y ss.

<sup>37</sup> Según el planteamiento del PRI, “en la realidad prevalece una duplicidad de funciones que encarece el costo de la organización de las elecciones, tanto para las entidades como para la federación sin que ello se traduzca necesariamente en una mayor confianza o eficiencia en la organización electoral... [Por eso] en aras de un lógico abaratamiento de los costos económicos que para la sociedad trae consigo el actual esquema, resulta conveniente pensar en un sistema institucional unificado de carácter nacional, que se haga cargo de la organización de todos los procesos electorales, impulsando la responsabilidad local a través de convenios con las entidades federativas y que mantenga la garantía de elecciones técnicamente bien hechas”, pp. 24-25 del documento que contiene la propuesta antes señalada.

En ese mismo sentido, Convergencia planteaba que la propuesta de constituir un órgano único de elecciones en el país pretendía “que genere credibilidad, confianza en los procesos electorales a todos los niveles y reduzca los gastos excesivos que se derivan de la duplicidad existente”, p. 8 de la respectiva propuesta.

Finalmente, el Partido Verde Ecologista de México apuntaba que “...se hace necesario que dicha estructura sea utilizada eficientemente en la realización de las elecciones locales con el objeto de no duplicar funciones y ahorrar recursos del erario público”, p. 63 de su respectivo documento.

<sup>38</sup> Propuesta del PRI arriba mencionada, p. 25.

Cabe mencionar que el planteamiento hecho por los mencionados partidos no prosperó en cuanto tal en el texto de la reforma constitucional de 2007. Sin embargo, la reforma asumió una solución alternativa al permitir, como fue comentado en el inciso anterior del presente apartado, que a solicitud de las autoridades electorales locales competentes, y mediante convenio con el IFE, éste pueda organizar y desarrollar procesos de orden local.<sup>39</sup>

Ahora bien, la propuesta que mencionamos no fue un planteamiento aislado y coyuntural. Dos años y medio después, en el marco de la discusión en torno a la así llamada “Reforma política”, el Partido Acción Nacional, el único de los tres partidos mayoritarios que en el 2007 no se había pronunciado en ese sentido, presentó por conducto de un conjunto de senadores de la República, una iniciativa de reformas a la Constitución en materia electoral, entre cuyos puntos plantea que el IFE y el TEPJF “...sean las únicas instancias encargadas de los asuntos electorales [en el país], con lo que se observarían importantes ahorros derivados de las economías de escala”.<sup>40</sup>

Además del argumento económico, otra de las razones aludidas, aunque no es planteada de manera generalizada por todos los partidos políticos,<sup>41</sup> es que el proceso de consolidación de los poderes locales que algunos autores han definido como un fenómeno de “feudalización de la política”,<sup>42</sup> ha provocado una merma en la autonomía de algunos órganos electorales que podría revertirse encomendando la organización y realización de los procesos electorales a los órganos electorales federales actualmente existentes, o bien a nuevos órganos de carácter nacional que no estuvieran en un grado de dependencia de los poderes locales.

El argumento textual, en el caso de la propuesta de reforma constitucional del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado, es el siguiente:

A diferencia de lo que sucedía en los tiempos donde un partido gobernaba en todos los órdenes de gobierno, en el que las reglas eran estables y similares entre sí; hoy podemos constatar un mapa heterogéneo: «mientras que algunos estados han tenido reformas electorales constantes, otras las tienen esporádicas; mientras que algunos han tenido revisiones sustantivas y de gran calado a sus legislaciones electorales, otros han optado por mantener el *status quo*, e incluso, unos más han introducido cambios en sentido contrario a las disposiciones constitucionales, la democratización ha alimentado un proceso de federalización, pues lo local ha cobrado relevancia por su particularidad» lamentablemente en su generalidad negativa, pues las asimetrías se ahondan entre estados donde se mantienen hegemonías o cacicazgos y otros en los que se ha consolidado la competencia política... La amplitud de las tareas de los órganos electorales deja ver los peligros que se corren en otros

<sup>39</sup> La propia exposición de motivos de la reforma a diversos artículos de la Constitución, publicada en el *Diario oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, establece que se trata de una solución que “...resulta adecuada en tanto permite conjugar armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los estados integrantes de la Federación, que se expresa originariamente en su capacidad para organizar y desarrollar los procesos electorales relativos a los poderes públicos en su ámbito territorial y para la integración de los ayuntamientos, con la posibilidad de aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta nueva disposición constitucional hará posible, en el corto y mediano plazo, coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local, con pleno respeto a la soberanía interior de las entidades federativas”.

<sup>40</sup> Iniciativa presentada por el Senador José González Morfín, el 11 de marzo de 2010, a nombre del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2458>.

<sup>41</sup> Sólo la propuesta del PVEM (de manera implícita y poco clara) y la iniciativa del Grupo Parlamentario del PAN a las que hemos hecho referencia contienen este argumento. En el caso del documento del PVEM se afirma que: “Todo ello en su conjunto, además, darían una mayor independencia de los poderes y órganos locales, situación que de antemano debe existir en las labores propias de un organismo electoral”, p. 63 de la propuesta antes mencionada.

<sup>42</sup> Véase, entre otros, Córdova Vianello, Lorenzo, “Estado actual y futuro de los órganos autónomos”, en AA.VV., *Autonomía, reforma legislativa y gasto público. Memoria del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Red de Organismos Públicos Autónomos de México, 2008, pp. 40-41.

órdenes, donde la independencia e imparcialidad de las autoridades, la capacidad administrativa o la debilidad institucional de aquéllos, pueden llegar a ser utilizados para servir a determinados fines políticos... Como se señaló anteriormente, en el plano local las asimetrías son relevantes y las tendencias contradictorias, por lo que, urge homogenizar y consolidar los niveles democráticos en todos los rincones del país.<sup>43</sup>

Esas propuestas han abierto una discusión en torno a la viabilidad de las mismas en un contexto federal como el que caracteriza al Estado mexicano. En contrario se han generado diversas reacciones que han girado en torno a la vulneración de la soberanía de las entidades de la República expresada en la potestad de organizar las elecciones en sus ámbitos político-territoriales. Esa postura fue precisamente una de las razones por las que el Congreso del Estado de Coahuila votó en contra de la iniciativa de reformas a la Constitución en materia electoral de 2007 que permite, como hemos señalado, la posibilidad de que el IFE organice, mediante convenio, las elecciones locales en alguna entidad.<sup>44</sup>

Por otra parte, se ha planteado que la propuesta significaría, además, una contravención al principio federalista que subyace al sistema electoral mexicano. En ese sentido, se ha venido consolidando desde hace años una generalizada postura que justifica el “federalismo electoral” y que apuesta por la necesidad de su consolidación. Así, por ejemplo, Javier Santiago ha sostenido que, si bien es cierto que una serie de “...desequilibrios, particularmente en los que se refiere al acceso a recursos económicos y tecnológicos, conducen a los organismos electorales estatales a requerir el apoyo del organismo federal para cumplir sus funciones con los requisitos necesarios de calidad técnica, particularmente en lo que concierne al padrón electoral... el federalismo proporciona una respuesta ante este tipo de asimetrías reales, que en otro momento sirvieron para justificar la invasión federal del ámbito competencial correspondiente a las entidades federativas. Dicha clave se encuentra en que, lejos de constituir compartimientos estancos y ante las exigencias cooperativas derivadas de un mundo cada vez más interconectado, el federalismo implica interdependencia e interpenetración. De manera que, en esta perspectiva, la federación puede apoyar los esfuerzos de las entidades, sin que ello se traduzca en subordinación y en cambio se tienda a una mayor eficacia y eficiencia en una función pública de naturaleza compartida... el rediseño del federalismo electoral... tendría que estar basado en diversos principios federalistas: plena vigencia de dos órdenes de gobierno, respecto a los ámbitos de competencia, subsidiariedad, e interdependencia cooperativa”.<sup>45</sup>

Cabe mencionar que la forma de gobierno federal no implica necesariamente que la organización y realización de las elecciones deba ser competencia de los diversos niveles de gobierno y que una organización centralizada de las mismas se traduzca en una vulneración de la soberanía de las partes integrantes de la federación. El ejemplo canadiense revela cómo ambos planteamientos no son excluyentes. En efecto, en Canadá, las elecciones federales y locales (e incluso la organización de los referéndum que se realizan en las entidades federativas son competencia exclusiva de un único órgano nacional, “*Elections Canada*” sin que ello sea asumido como una vulneración de las soberanías estatales.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Iniciativa presentada por el Senador José González Morfín, el 11 de marzo de 2010, antes citada.

<sup>44</sup> Las razones de dicho rechazo fueron sintetizadas así por un diario de circulación nacional: “Con el voto mayoritario del PRI, el Congreso de Coahuila rechazó la reforma a la Constitución en materia electoral, aprobada por el Congreso de la Unión, con el argumento de que la medida «representa a la mordaza y a la censura» y atenta «contra la soberanía de los estados» al dejar abierta la posibilidad de que el IFE se encargue de organizar los comicios locales. Véase, *La Jornada*, 2 de octubre de 2007, consultable en línea en <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/02/index.php?section=politica&article=003n2pol>; véase también la nota de *El Universal* del 1º de octubre de ese año, consultable en línea en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/452364.html>.

<sup>45</sup> Santiago, Javier, “El federalismo electoral mexicano en el siglo XXI. Una propuesta de rediseño”, en Becerra, Pablo Javier, Alarcón Olguín, Víctor y Bardán Esquivel, Cuitláhuac (coords.), *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, México, Senado de la República-Universidad Autónoma Metropolitana, 2003, p. 179.

<sup>46</sup> Véase *Canada's Electoral System*, Ottawa, Elections Canada, 2001.



La función electoral, si bien constituye una de las actividades centrales del Estado democrático, no es más que una función de tipo técnico, que requiere un alto grado de especialización y profesionalismo. En cuanto tal, la realización de elecciones (organización y desarrollo) no son una expresión de soberanía, sino una actividad técnico-administrativa que permite la expresión de la voluntad —ésta sí— soberana del pueblo. Ello explica que, aunque sea poco frecuente, dado su carácter público, haya entidades privadas especializadas en la fabricación de materiales electorales, de padrones electorales e incluso dedicadas a la organización de procesos electorales a las que con no poca frecuencia entes públicos les subrogan la realización de algunas actividades relativas a los comicios (como sucede con mucha frecuencia en el plano municipal —condados— en los Estados Unidos).

De las alternativas, esta última es, sin duda, la menos conveniente pues termina por dejar en manos de agentes particulares una función pública de la que depende el adecuado desarrollo del entero sistema democrático. En aras de la certeza que debe revestir a los procesos electorales, resulta absolutamente pertinente considerar a la función electoral como una actividad que debe ser desarrollada por los órganos competentes del Estado. En todo caso, ello no implica que la organización de las elecciones, que se insiste, supone una actividad eminentemente técnica por parte de las autoridades competentes, sea expresión de alguna decisión política, sino que, una vez establecidos los parámetros fundamentales de los procesos electorales en las normas, su aplicación en la organización de los procesos electorales termina por ser una mera función operativa.

Para decirlo en otras palabras, lo que reviste una decisión política son todos los parámetros normativos que rigen a los procesos electorales, sus reglas, sus modalidades y sus principios; esos principios que sí suponen una determinación de soberanía política, es competencia de los poderes legislativos federal y locales en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por otra parte, el sufragio que cada ciudadano emite en ejercicio de su derecho político fundamental de votar, expresa también la voluntad autónoma de cada miembro de la comunidad política que, junto con los votos de los demás ciudadanos se traduce en expresión de la voluntad soberana del pueblo de cara a la integración de la representación política. Pero el proceso que resulta de la decisión política de los órganos legislativos, para organizar las elecciones, así como el cómputo de los votos y su traducción en escaños de los órganos representativos, no expresa una decisión soberana, sino una función operativa con una alta sofisticación técnica que no es, sin embargo, una función política (entendiendo por ésta, la que supone la expresión de una decisión política en sentido estricto, es decir, una decisión colectiva).

Lo anterior plantea que la propuesta de encomendar la organización y realización de los procesos electorales federales y locales a un órgano nacional no es inviable desde un punto de vista jurídico-constitucional ni tampoco técnico. Sin embargo, la no pertinencia de la misma responde eminentemente a una razón de naturaleza política. La democratización del país pasó por una apuesta federalista. El cambio político en México se estructuró en buena medida a través de una serie de eventos que tuvieron lugar en el ámbito local (triumfos de la oposición en varios municipios, alternancia en varios gobiernos estatales, etcétera) y mediante una construcción de instituciones y de procedimientos que corrieron paralelos a los cambios electorales federales, todos los cuales tuvieron una relevancia digna de tener presente. Gran parte de las instituciones y de los procedimientos que hoy están recogidos en el ordenamiento jurídico electoral federal fueron ideados y experimentados en las legislaciones locales y en los procedimientos electorales de los estados (particularmente en los años que van de 1996 a 2007, cuando la normas federales, salvo algunas pequeñas modificaciones, prácticamente no se reformaron, permitiendo el periodo de más intensa actividad legislativa en los estados para adecuar las normas electorales a los nuevos fenómenos políticos que se fueron presentando).

Por esas razones, la propuesta de nacionalizar los procesos electorales no puede provenir *desde el centro* y debe, en todo caso debería venir *desde la periferia*. Ésa es la cuestión emblemática de una propuesta que, en principio, debería plantearse por parte de los estados y, en todo caso, la discusión de sus *pros y contras* debería verlos como protagonistas de primera línea.

El argumento de las economías que supondría una única estructura electoral encargada de organizar y desarrollar los procesos electorales en el país es, sin duda válido y atendible, pero puede subsanarse a través de una intensa colaboración e interacción entre los órganos electorales de los estados con el IFE y con el TEPJF; y, en todo caso, no es un argumento suficiente frente a la eventual falta de confianza y al desgaste que supondría una eventual acusación de intervencionismo federal por parte de los poderes locales que podría traer consigo la instrumentación de esa propuesta.

Finalmente, es cierto que en algunos estados se ha venido consolidando una gran concentración de poder en manos de los ejecutivos locales y que ello se ha traducido en una merma de la autonomía de muchos de los organismos públicos de control y garantía frente al poder (incluidos los órganos electorales), sin embargo, la solución no es sustraer facultades que actualmente están reservadas al ámbito local para concentrarlas en órganos nacionales. Se trata de una falsa salida. La solución estriba en apostar por la garantía de autonomía de esos organismos y por ensanchar y fortalecer los todavía exigüos mecanismos de rendición de cuentas financiera, administrativa y política.

El hecho de que algunos institutos electorales demuestren francas deficiencias en su diseño institucional y evidentes carencias en su independencia y autonomía no puede llevar a realizar generalizaciones que no se sostienen con evidencia objetiva. Existen órganos electorales notablemente fortalecidos, que han venido demostrando su afinada capacidad para organizar elecciones. Consecuentemente, un análisis razonado y prudente debería partir previamente de un estudio que permita constatar esas fortalezas y debilidades y sólo si se constata que son más las debilidades, entonces la propuesta de centralizar la organización de los comicios tendría verdadero soporte. Mientras eso no se haga, cualquier decisión sobre el tema, deriva de pretensiones políticas y de visiones subjetivas, aun cuando sabemos, y lo hemos venido reiterando, que estamos ante un escenario que ante todo, precisa de decisiones técnicas y objetivas.

## II. LOS PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN LA FUNCIÓN ELECTORAL

### 1. *Los orígenes de los principios rectores de la función electoral*

Conforme la función electoral fue adquiriendo autonomía y especificidad dentro de las actividades estatales, se impuso la necesidad de individuar los principios concretos que la sustentarían.

El reconocimiento que se hizo en la reforma constitucional al artículo 41 —publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990— de la organización de las elecciones federales como una función estatal específica y diferenciada, supuso la incorporación, por primera vez en la Carta Fundamental, de una serie de principios rectores de la misma. Se trataba de una serie de postulados que recogían, por un lado, la esencia de la que depende el carácter democrático de las elecciones y, por otro, una serie de demandas que desde 1977,<sup>47</sup> pero particularmente a partir de las controvertidas, opacas y en muchos sentidos inciertas elecciones presidenciales de 1988, se habían colocado en el primer lugar de las deman-

<sup>47</sup> En 1977 la Comisión Federal Electoral convoca una serie de audiencias públicas en donde los diversos partidos políticos con registro y varias de las organizaciones políticas excluidas hasta entonces de la arena partidista, así como una serie de académicos e intelectuales presentaron su diagnóstico de la situación político-electoral mexicana y anticiparon las necesidades que a su juicio requerían atenderse, así como sus demandas. Las participaciones fueron publicadas en *Reforma Política 1977, op cit.*

das de las fuerzas de oposición. Los principios que se constitucionalizaron en 1990 como característica de la función electoral fueron los de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Vale la pena señalar que, en esencia, son casi los mismos que hoy están contemplados en el artículo 41 constitucional. La única diferencia es que el principio de *profesionalismo* fue sustituido con la reforma electoral de 1994 por el de *independencia*.<sup>48</sup>

A reserva de un posterior análisis puntual de cada uno de los principios, vale la pena subrayar las razones históricas y políticas que llevaron al legislador constitucional a incorporar esos principios como pilares rectores de la realización de las elecciones.

La razón de ser del conjunto de principios rectores de la función electoral se encuentra claramente enraizada en la historia política de la transición a la democracia.

Las elecciones habían venido suscitándose con periodicidad y normalidad desde la instauración de la Constitución de 1917 y a lo largo del siglo XX. Sin embargo, los comicios lejos de haber sido un mecanismo de designación por parte de los electores de sus representantes, y un espacio para el ejercicio de la rendición de cuentas (al final del día el ciudadano con su voto premia o castiga el ejercicio del poder público), en el sistema político emanado de la Revolución fue un elemento más de la consolidación del poder presidencial. En efecto, al ser el llamado *partido oficial* el único mecanismo de acceso efectivo a los órganos representativos del Estado y al depender la postulación de los candidatos de la venia y aprobación (directa o indirecta) del presidente, a la sazón el *jefe nato* del partido, todos los funcionarios públicos electos se debían, en última instancia, al jefe del Ejecutivo.<sup>49</sup>

El sentido de la transición consistió, en recuperar la lógica democrática de las elecciones en el sentido de que éstas consisten en el mecanismo de renovación del poder público a partir del ejercicio ciudadano de sus derechos políticos y, en consecuencia, de hacer del ejercicio del poder político una derivación de la voluntad de la mayoría de los integrantes de la sociedad. El sentido profundo de la transición se trató, en suma, de hacer de las elecciones, la fase inicial del procedimiento democrático de toma de las decisiones colectivas, un espacio de ejercicio del derecho ciudadano de decidir autónomamente quién o quiénes debían ocupar los cargos electivos del Estado y no de ejercicio del poder político vertical y autoritario como había ocurrido en el pasado.<sup>50</sup>

Ello suponía convertir a los procesos electorales en un espacio de ejercicio de las libertades políticas y, en consecuencia, romper el férreo control de la organización electoral e incluso de los resultados electorales a través de su eventual (y no esporádica) manipulación. Las elecciones de 1988 constituyen, desde ese punto de vista un parteaguas definitivo.

Las irregularidades, la actuación parcial de la autoridad electoral, el control partidizado sobre la misma y la falta de resultados oportunos y ciertos fueron los detonantes de una grave espiral de desconfianza que vino a instalarse, como nunca antes, como sello distintivo de la función electoral.

La reforma de 1990, y con ello la ruta que emprendería el futuro desarrollo de las normas, procedimientos e instituciones electorales en el país, tienen su sello distintivo en estar construidas bajo una lógica y una intencionalidad clara: tratar de revertir esa noción profundamente negativa que se había instalado en el imaginario colectivo y recuperar la confianza en torno al proceso de elección de los representantes populares de los que emana toda la legitimidad democrática del Estado.

<sup>48</sup> Véase al respecto, el inciso e) dedicado al análisis del principio de profesionalismo en este mismo apartado.

<sup>49</sup> Para el estudio de las llamadas “facultades metaconstitucionales” del Presidente de la República, derivadas en gran medida de la subordinación del “partido oficial” a la voluntad del titular del Ejecutivo y del impacto que tenía ese hecho en el funcionamiento del sistema político mexicano consolidado al cabo de la Revolución, resulta indispensable la revisión del texto de Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 10ª. ed., México, Siglo XXI Editores, 1991.

<sup>50</sup> Ése es el sentido que subyace a la tesis planteada por varios de los teóricos de la transición mexicana, como es el caso de Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, op. cit. y de Merino, Mauricio, *La transición votada...*, op. cit.

En ese sentido, los principios no son meras abstracciones o buenos deseos,<sup>51</sup> sino que son premisas jurídicas que imponen condiciones que se reflejan en las atribuciones y en la integración de las instituciones electorales.<sup>52</sup>

Una primera aproximación a esos principios revela que en estricto sentido, se trata de ejes rectores que deberían inspirar a la función pública en su conjunto y no exclusivamente las que tienen que ver con la actividad electoral del Estado. Es decir, en el contexto de las democracias constitucionales, es una expectativa respecto de cualquier acto público que el mismo se realice de manera cierta (la función de todo ente público tiene como premisa la de generar certeza a los gobernados respecto del ejercicio de los actos de autoridad), apegada a la ley (o, en la lógica más elemental que rige el estado de derecho esos actos de autoridad serían inválidos o nulos), imparcial (en la medida en la que las decisiones públicas están investidas por la lógica del bien común y no del beneficio particular), objetivos (en cuanto a que las decisiones colectivas deben basarse en elementos de juicio racionales y desprejuiciados) y profesionales (en la medida en la que las tareas públicas suponen un grado de capacidades técnicas que Max Weber colocaba en la base de la necesidad de un aparato burocrático especializado).

Es decir, en primera instancia, parecería que resultaba redundante constitucionalizar los principios mencionados como específicos de la actividad electoral del Estado, siendo que ninguna función pública podría obviar el ceñirse a los mismos.

Sin embargo, el señalamiento específico de esos principios como criterios rectores de la función electoral respondía a una apuesta política anclada en determinadas necesidades históricas de la evolución del Estado mexicano. La especificación puntual de los mismos encontraba su razón de ser en la necesidad de expresar en la misma Constitución el sentido de una apuesta histórica entre las fuerzas políticas por renovar el papel que habían venido teniendo las elecciones en el país. El haber llevado esos principios al texto del artículo 41 y el haberlos especificado seis años más tarde (con la reforma de 1996) como uno de los contenidos que la Constitución mexicana imponía, por la vía del artículo 116, a estar recogidos por las constituciones y leyes electorales de los estados,<sup>53</sup> no es otra cosa sino la expresión de un arreglo político, un pacto fundamental entre los actores políticos de hacer de las elecciones y de sus resultados algo incuestionable y libre de toda duda como premisa de la confianza política y de la consecuente legitimidad del poder público.<sup>54</sup>

Debe hacerse notar, además, que esa misma reforma de 1990 constituyó al Tribunal Federal Electoral como un órgano jurisdiccional de carácter permanente (y no como ocurría con el Tribunal de lo Contencioso Electoral que se instalaba de cara a cada elección federal) encargado de conocer y resolver jurisdiccionalmente sobre la legalidad de los actos del también recién creado IFE. Es evidente que el haber establecido en la Constitución los principios rectores de la actividad electoral representaba un elemento de referencia para que en las impugnaciones que se hicieran contra los actos del IFE, el Tribunal Electoral (TRIFE) pudiera juzgar su apego a las normas. Dicho en otras palabras, el que se especificaran esos principios no sólo establecía una guía programática en las funciones electorales, sino que representaban

<sup>51</sup> Se trató de la incorporación a la Constitución de normas de “carácter principalista”, tal como se señala en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, IFE, 2003, p. 242.

<sup>52</sup> Cfr. Franco González Salas, José F., “La reforma electoral”, en Valadés, Diego y Ruiz Massieu, Mario (coords.), *La transformación del Estado Mexicano*, México, Diana, 1989, p. 25.

<sup>53</sup> La reforma de 1990 no modificó el artículo 116 de la Constitución para imponer a las legislaturas de los estados ciertas condiciones mínimas de sus respectivos sistemas electorales, sino que se concretó a implantar cambios en el sistema electoral federal. No sería sino hasta 1996 cuando, con la reforma de ese año, se establecieron las reglas mínimas que debían contemplarse en las constituciones y leyes electorales de los estados y fue hasta entonces cuando se impuso que los principios rectores de la función electoral eran válidos tanto en el ámbito de la organización de las elecciones federales, como en la de los estados.

<sup>54</sup> Cfr. Aguirre, Pedro *et al.*, *Una reforma electoral para la democracia argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C., 1995, p. 65.

también ciertos asideros fundamentales para juzgar la legalidad de la conducta del órgano administrativo electoral.

Eso explica por qué, en particular en la función electoral debía enfatizarse la presencia de ciertos principios rectores específicos que, a la postre, se convertirían en asideros fundamentales en la interpretación jurisdiccional de las normas y actos de las autoridades electorales, así como en la valoración y calificación de los procesos comiciales.

Sin embargo, a pesar de ser instituidos por la Constitución, los principios rectores de la actividad electoral no han encontrado ni en la propia Carta Fundamental, ni en las disposiciones legales reglamentarias, un desarrollo conceptual, con lo cual quedan como máximas en muchos casos inasibles en virtud de su amplitud, vaguedad y eventual ambigüedad. Resulta pues indispensable dotar de contenidos a dichos principios. Para ello, el análisis de la doctrina, poca y escasa, así como de las construcciones jurisprudenciales de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral, resultan asideros fundamentales; aun así, ayudaría bastante que el legislador estableciera definiciones ulteriores para especificar los alcances y el sentido de las ideas básicas que rigen la actividad electoral.

Vale la pena resaltar un punto adicional; “en relación con este tema es interesante hacer notar que nuestro marco normativo es sumamente original; en efecto, si bien del análisis de otras legislaciones electorales en el mundo puede desprenderse contextualmente que la imparcialidad, por mencionar un caso, es un valor siempre presente, no existe en ningún país un catálogo de cuáles son los principios en que se fundan sus respectivos procesos electorales”.<sup>55</sup>

## *2. El sentido de los principios rectores de la función electoral*

Realicemos una reconstrucción del sentido general de los principios rectores de la función electoral establecidos originalmente en 1990, subrayando el que cada uno de ellos puede tener una reinterpretación específica en las diversas actuaciones que desempeñan las autoridades electorales. En ese sentido, los principios rectores pueden redefinirse en concreto al hablar, por ejemplo, de la transparencia en materia electoral, o de la justicia administrativo-electoral, o del financiamiento a los partidos políticos, o de las tareas de fiscalización o de las labores de organización o de capacitación electoral, etcétera. En ese sentido, como ha señalado José de Jesús Orozco, si bien los principios rectores están dirigidos tanto a las autoridades federales como locales, también tienen repercusión y vinculan a otros destinatarios del derecho electoral.<sup>56</sup>

Sin embargo, una definición genérica, aplicable a la función electoral en su conjunto nos lleva a definir a los principios rectores que fueron instituidos constitucionalmente en 1990 de la siguiente manera:

### *A. Certeza*

La idea de certeza debe ser entendida como contraposición a la incertidumbre, la falta de transparencia y la especulación, este principio consiste en el deber de la autoridad electoral de tomar sus decisiones con base en elementos plenamente verificables, corroborables y, por ello, inobjetables. Se trata del principio básico para poder generar la confianza que debe revestir la función electoral.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>56</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Consideraciones sobre los principios y reglas en el derechos electoral mexicano”, *Isonomía*, México, ITAM-Fontamara, núm. 18, abril de 2003, p. 154.

<sup>57</sup> En la doctrina jurídico-electoral han sido poco explorados los significados de los principios rectores de la actividad electoral. Concretamente respecto del principio de certeza, existe una amplia coincidencia en cuanto a su definición. El propio IFE, al definir



Literalmente, la certeza significa el conocimiento seguro y claro de algo. El principio de certeza debe ser entendido en ese sentido, como las condiciones mediante las cuales los participantes en el proceso electoral (los partidos que contienden por los espacios de representación política en disputa, en primera instancia, pero también los ciudadanos que son los sujetos que en los sistemas democráticos eligen mediante su voto a sus representantes de entre los candidatos que les proponen los partidos) tienen el pleno conocimiento de que todos los actos de organización de la elección, así como sus resultados, son seguros y claros, esto es, confiables, transparentes y verificables.

Este concepto “alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe [la autoridad electoral] estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables”.<sup>58</sup>

La certeza, desde ese punto de vista constituye la consecuencia específica que producen los actos de la autoridad electoral hacia todos los participantes del juego democrático. Que un acto sea cierto, implica que para quienes son sus destinatarios o para quienes lo observan su significado es absolutamente claro e indubitable en virtud de que es perfectamente cognoscible y transparente. En ese sentido, la certeza como principio rector de la actividad electoral, supone que todos los actos de las autoridades electorales deben ser públicos, deben ser claros y, en caso contrario, deben explicarse adecuadamente, y que además deben ser verificables.

Incorporar el concepto de confianza como principio rector de los procesos electorales constituyó, precisamente, una apuesta para inyectar la credibilidad hasta entonces ausente en las elecciones y revertir la presunción de mala fe con la que era frecuente leer los actos de las autoridades electorales.<sup>59</sup>

Todos los actos de la función electoral implican estar revestidos por el componente de certidumbre. Los diversos actos y pasos que se realizan para construir las elecciones deben gozar de la claridad y de la plena convicción por parte de todos los actores involucrados que se han concretado de manera correcta.<sup>60</sup>

---

su interpretación de este concepto, lo define como “que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables”. Instituto Federal Electoral, *Cuaderno de la memoria del proceso electoral de 1994*, México, IFE, 1994, pp. 4-5.

<sup>58</sup> Sáenz López, K., “Objeto de la ley electoral, voto activo y voto pasivo”, en Prado Maillard, José Luis (coord.), *Ley electoral de Nuevo León comentada*, UANL-Facultad de Derecho y Criminología, San Nicolás de los Garza, 2002, p. 50; en el mismo sentido se define a este principio en AA. VV., *Código Electoral del Estado de Michoacán comentado, tematizado y concordado*, Morelia, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2002, p. 190.

<sup>59</sup> En ese sentido debe entenderse la concepción de la certeza que hace Emilio Chuayffet cuando señala que se trata de un “ejercicio inevitable de autenticidad permanente, que exige ya no sólo desterrar la mala fe, sino incluso, reducir al mínimo la posibilidad de error”, véase Chuayffet Chemor, Emilio, “Democracia, idea y realidad”, *Foro Electoral*, México, IFE, núm. 1, abril de 1991, p. 43.

<sup>60</sup> Así, por ejemplo, se ha pronunciado la Suprema Corte al sostener que “el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta”. AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, p. 26.

En ese mismo sentido, la Suprema Corte también ha sostenido la necesidad de un marco normativo cierto y que fundamente conductas previsibles de la autoridad electoral. Así, por ejemplo, en relación con un precepto de la legislación electoral del Distrito Federal que establecía la obligación de realizar exámenes de antidoping como requisito para registrar a candidatos a cargos de elección popular, la Suprema Corte estableció que “...el precepto legal cuestionado es impreciso, en amplio grado, al establecer de manera lacónica la exigencia de realizar exámenes de antidoping como un requisito relacionado con el registro de candidatos a cargos de elección popular... Este cúmulo de imprecisiones [contenidas en el Código Electoral del Distrito Federal] pone de manifiesto que el precepto legal concede a las autoridades electorales encargadas de su aplicación, un margen de discrecionalidad demasiado extenso para cumplir con la certeza requerida en la materia electoral... Por consiguiente, las imprecisiones anteriormente enumeradas conducen a generar un ambiente de manifiesta incertidumbre, tanto para los partidos políticos, como para los aspirantes a cargos de elección popular, en una etapa inicial y crucial relacionada con el proceso electoral (registro de candidatos) lo que incide negativamente en la certeza, transparencia, objetividad e imparcialidad que debe regir en los comicios, poniendo en riesgo el acceso y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de participación política del artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política”. AI 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008, Legislación electoral del Distrito Federal, *considerando décimo cuarto*, pp. 79-80.

En ese sentido, el principio de certeza se traduce en “la coincidencia exacta entre la realidad histórica electoral y el concepto interno o personal que de ella tengan las autoridades, agrupaciones y los partidos políticos, así como los ciudadanos, creando un fuerte convencimiento y credibilidad”.<sup>61</sup>

Lo anterior supone que la preparación, realización y calificación de las elecciones debe revestir una absoluta certidumbre, generar una situación de total confianza por parte de los actores políticos y sociales que impida que en ella queden vacíos interpretativos y dudas.<sup>62</sup> En ese sentido, la realización de la actividad electoral debe ser inclusiva y no exclusiva en cuanto a la supervisión y vigilancia por parte de los contendientes respecto de todas las etapas que componen los procesos electorales, de manera que la interpretación que pueda hacerse de las mismas esté sujeta, en todo caso a la verificabilidad de dichos actos.<sup>63</sup>

La certeza se expresa también, en una fórmula recogida por las normas electorales desde 1990, la de la *definitividad* de las diversas etapas del proceso electoral que supone que una vez cumplida cada una de ellas y la posibilidad de su impugnación, la misma se valida, se asume como concluida, sin posibilidad de ser reabierta y se pasa a la etapa siguiente.<sup>64</sup> Los procesos electorales pueden asimilarse a una cadena de actos y de etapas que se van desarrollando sucesivamente; por ello, la certeza y credibilidad respecto del resultado final (toda elección tiene una finalidad específica: que se emitan los votos por parte de los ciudadanos, que sean contados y que los mismos sean traducidos en escaños que son asignados conforme a fórmulas determinadas —lo que se conoce como sistema electoral en sentido estricto— a los candidatos que corresponda) depende de que cada uno de los eslabones de la cadena hayan sido asumidos consecutivamente como ciertos. El que algún eslabón produzca incertidumbre, inevitablemente provocará que el resultado final sea incierto.

Por ello la certeza no es algo que sea exigible sólo respecto del resultado final del proceso electoral, sino que es un requisito que debe irse cumpliendo a lo largo de cada uno de los pasos, de cada una de las

<sup>61</sup> Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral*, México, McGraw-Hill, 1998, p. 69, *cit. pos.* Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 88.

<sup>62</sup> En ese sentido se pronunció la Suprema Corte al resolver una serie de acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de la L Legislatura y del Gobernador del Estado de Yucatán en un controversial caso en 2001. El máximo tribunal del país consideró entonces que el principio de certeza permite que “todos los participantes en el proceso electoral, conozcan con claridad y seguridad las reglas a las que están sujetas en su actuación las autoridades electorales”. AI 18/2001 y sus acumulados 19/2001 y 20/2001 (Estado de Yucatán).

<sup>63</sup> *Cfr.* Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>64</sup> La llamada “causa abstracta de nulidad” establecida por la Sala Superior, vino a redefinir el sentido de la definitividad tal como había venido entendiéndose. En efecto, aunque las etapas del proceso electoral van cerrándose y declarándose definitivas, la tesis mencionada supone una revisión en conjunto de los actos y de las eventuales irregularidades que se han presentado a lo largo del proceso electoral para determinar su validez en conjunto. Así lo expresa la parte medular de la jurisprudencia mencionada: “Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causal de nulidad de elección de tipo abstracto”. NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA, Legislación de Tabasco y similares. S3ELJ 23/2004, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*, pp. 200-201.

etapas, que integran en su conjunto la totalidad de actos de la organización, desarrollo y culminación de las elecciones.

Todo lo anterior es condición para que se genere confianza en torno a dichos actos y que, la suma de los mismos que integran al proceso electoral en su conjunto, generen la legitimidad de origen necesaria para el ejercicio del poder político.<sup>65</sup>

No podemos dejar de observar que el principio de certeza ha trascendido también al ámbito de los partidos políticos, ya que como señala Astudillo, la potestad normativa que tienen asignada y que se materializa en la posibilidad de crear sus estatutos y su demás regulación interna, se encuentra condicionada igualmente por las directivas emanadas por dicho principio.<sup>66</sup>

El mismo autor, una vez analizado el estado del desarrollo jurisprudencial que la Suprema Corte ha hecho de este principio, infiere que sus principales vinculaciones se refieren: 1) A la existencia de normas jurídicas que regulen los distintos ámbitos del proceso electoral; 2) Al contenido de las normas electorales, a fin de que regulen de manera exhaustiva, clara y precisa las diversas situaciones que pueden hipotizarse; 3) La publicidad adecuada de las normas electorales para que sus usuarios puedan conocerlas de modo previo a su utilización; y 4) El sometimiento inexorable de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, y de los propios partidos políticos al principio de legalidad, a fin de evitar el arbitrio y la discrecionalidad.<sup>67</sup>

### B. Legalidad

Este principio debe entenderse como el estricto apego de la autoridad electoral al marco normativo vigente, federal o local en su caso. Se trata del principio que subyace a la formulación moderna del estado de derecho y que se expresa en la máxima de que, en el caso de los entes estatales, una autoridad no puede hacer otra cosa más que lo que le está expresamente facultado por una norma, en primera instancia la Constitución, en contraposición con el principio que rige la actuación de los particulares de que lo que no les está expresamente prohibido en algún precepto normativo les está permitido. En ese sentido, encarna el ideal aristotélico del “gobierno de las leyes” por contraposición al “gobierno de los hombres”.

El principio de legalidad, desde que fue acuñado en su sentido moderno en *Del espíritu de las Leyes* por Montesquieu,<sup>68</sup> ha sido extensamente desarrollado por la ciencia jurídica. Probablemente la expresión más pura del mismo es la que fue elaborada por Kelsen al sostener que la validez de las normas jurídicas positivas dependía de que hubieran sido creadas por un *poder jurídico*, es decir, por una autoridad autorizada específicamente para ese fin por otra norma de carácter jerárquicamente superior a la primera.<sup>69</sup>

La importancia del principio de legalidad se despliega en dos planos: por un lado, se constituye, junto con la idea de los derechos humanos y con la división de poderes, como uno de los mecanismos fundamentales del constitucionalismo moderno en su lógica de limitación del poder político. El asumir que una autoridad no puede actuar sino mediante autorización expresa que le hagan las normas jurídicas,

<sup>65</sup> “En el ámbito político electoral, la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia”, concluye Aceves Blanco, Félix Andrés, *Diccionario Electoral Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad de Guadalajara, 1994.

<sup>66</sup> Astudillo, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional, Comentarios a la sentencia SUP-JDC-1728/2008*, México, TEPJF, 2008, pp. 154 y ss.

<sup>67</sup> *Idem*, p. 157.

<sup>68</sup> Con Montesquieu se desarrolla de manera sistemática y en versión moderna, la distinción entre los gobiernos que actúan con apego a las leyes y el gobierno despótico que se rige “sin ley y sin norma, lleva todo según su voluntad y su capricho”. Sobre el punto, véase Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Gernika, 2005, t. I, pp. 39 y ss.

<sup>69</sup> Para revisar la construcción kelseniana de la validez jurídica como expresión del principio de legalidad, véase Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1983, pp. 146 y ss. y 243 y ss.



supone la subordinación de la acción política al imperio del derecho y, por ende, una limitación de la primera al segundo. Asumir el principio de legalidad constituye, de esta manera, una regulación y, consecuentemente, una limitación del poder pues el ejercicio de éste, para ser válido, debe estar fundado en alguna norma que expresamente le permita actuar y dicha actuación debe estar ceñida a los parámetros que la misma norma le permite.<sup>70</sup>

En ese sentido, el de legalidad en cuanto principio fundamental del constitucionalismo refleja de la manera más clara y evidente la apuesta que dicha corriente del pensamiento jurídico plantea frente al que, según Norberto Bobbio, constituye el gran dilema del derecho y de la política: el de la relación que guardan entre sí los conceptos de derecho y de poder. Para Bobbio, esa relación conflictiva y tensa, supone únicamente dos soluciones, la que coloca al poder por encima del derecho y, consecuentemente, asume que este último es una emanación del primero, es decir, el derecho constituye el modo en el que las directrices políticas se manifiestan; o bien, por el contrario, la que coloca al derecho por encima del poder y concibe a este último como algo creado y regulado por el primero, de ahí se deriva que el poder entendido como el ejercicio lícito en el contexto social se ciñe al espacio de actuación que le fijan las normas jurídicas y es válido sólo en la medida en la que el ejercicio del mismo es la consecuencia de una autorización de las normas que lo establecen y regulan.<sup>71</sup>

El principio de legalidad constituye el eje rector de todas las actuaciones públicas en el Estado constitucional democrático de derecho, electorales o no. Sin embargo, resulta de especial trascendencia en el ámbito electoral porque el apego a las leyes que rigen la competencia electoral, el ejercicio del voto y la integración de los órganos representativos del Estado, es decir, el respeto de las reglas del juego político democrático, por parte de todos los actores públicos y privados de la sociedad, es la condición necesaria, la premisa *sine qua non*, de la certeza y de la confianza en que el juego político no estará trucado o manipulado.<sup>72</sup>

En ese sentido, como apunta Galván, “el principio de legalidad es la piedra angular sobre la cual se levanta toda la estructura electoral; 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”.<sup>73</sup>

De esta manera, el principio de legalidad como criterio rector de las funciones electorales, se traduce así, en la obligación por parte de las autoridades electorales de respetar invariablemente todas las for-

<sup>70</sup> La Enciclopedia Jurídica Omeba señala que el principio de legalidad supone “que toda la actividad jurídica desplegada en la órbita de la comunidad que provenga del Estado o de los particulares, solamente adquiere validez de tal, en cuanto de modo directo o indirecto, se encuentra habilitada por la Constitución que, lógicamente ha de ser fruto del querer mayoritario formalmente expresado y dirigido a la garantía y auspicio de los derechos humanos”, voz “legalidad”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Driskill, 1989, t. XVIII, p. 28.

<sup>71</sup> Cfr. Bobbio, Norberto, “Dal potere al diritto e viceversa”, en *Id.*, *Diritto e potere. Saggi su Kelsen*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, pp. 141-155; véase también, Bobbio, Norberto, “Il potere e il diritto”, *Nuova Antologia*, núm. 2142, abril-junio de 1982; así como Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 62 y ss.

<sup>72</sup> La Suprema Corte se ha manifestado claramente sobre el sentido en que debe interpretarse el principio de legalidad al afirmar que “...significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo...”. P./J. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XXII, noviembre de 2005, p. 111.

<sup>73</sup> Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, op. cit., p. 72. Por su parte, José de Jesús Orozco señala que “el principio de legalidad electoral postula la sujeción de todos los órganos electorales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento electoral llevado a cabo por los órganos o autoridades electorales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución”. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano”, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 315.

malidades procedimentales que para el ejercicio de sus funciones establecen la Constitución, las leyes electorales en específico, así como las demás normas secundarias que rigen su actuación (reglamentos, lineamientos, acuerdos, etcétera).

En el plano constitucional este principio, “se encuentra consagrado en los artículos 14, 16, 41, 99, 105 y 116..., que constituyen la garantía de que cualquier acto del proceso electoral debe estar fundado en disposiciones legales”.<sup>74</sup> Sobre el punto, José de Jesús Orozco señala que “el principio de legalidad electoral establece que todo acto de las autoridades electorales, es decir, los diversos órganos del IFE y del TEPJF (en realidad, también los de las autoridades locales, los cuales son susceptibles de control de su constitucionalidad y legalidad ante el citado Tribunal Electoral a través del nuevo juicio de revisión constitucional electoral...) debe encontrarse fundado y motivado en el derecho en vigor”.<sup>75</sup>

Es importante subrayar que la función electoral, al ser una función que involucra a diversos actores: autoridades, partidos políticos y ciudadanos, supone que el apego irrestricto a las disposiciones normativas que rigen esta materia no debe ser entendido como una mera obligación de los entes estatales, sino también de los partidos políticos, entendidos como entidades de interés público, y de los ciudadanos ya sea en el ejercicio de sus derechos políticos fundamentales (en principio: votar, ser votado y asociación política), como en el de sus obligaciones políticas (integrar los órganos electorales cuando resulten designados a tal efecto, ajustarse a los límites de las aportaciones a los partidos políticos, respetar las reglas al realizar tareas de proselitismo, por ejemplo). Es por ello que “el comentado principio va más allá de la garantía constitucional de legalidad [tal como está planteada en el artículo 16 de la Carta Fundamental], pues ésta se refiere exclusivamente a la protección de todo individuo ante la actuación de las autoridades; en cambio, el principio electoral... incluye la actuación de las autoridades electorales, de los ciudadanos y de las organizaciones y agrupaciones políticas, que no son autoridades sino particulares, aun cuando de interés público, las que tienen naturaleza de partidos políticos nacionales”.<sup>76</sup>

Atendiendo a las reflexiones anteriores, podemos afirmar que el principio de legalidad implica, ante todo, la sujeción de los actores públicos y privados involucrados en los procesos electorales a las disposiciones que la Constitución, los tratados internacionales, las leyes emanadas de la primera —atendiendo el concepto de Ley Suprema de la Unión que establece el artículo 133 constitucional—, pero también las normas reglamentarias, los criterios jurisprudenciales y las normas locales —para el caso de los procesos electorales de los estados—. Los actores públicos y privados involucrados en los procesos electorales (órganos electorales, los partidos políticos, los funcionarios públicos, los militantes y simpatizantes de los partidos, las organizaciones de observadores, los ciudadanos en general, como los concesionarios de radio y televisión, etcétera) deben, en ese sentido sujetarse a lo establecido en el marco normativo antes mencionado en cuanto a su actuación.<sup>77</sup>

La relevancia de este principio se multiplica por un hecho muy particular de la transición mexicana: la especificidad y detalle de las normas electorales. En efecto, la evolución electoral ha propiciado un desarrollo cada vez más puntual y específico de las normas que regulan la organización de las elecciones, las atribuciones de las autoridades, las condiciones de la competencia, el papel de los medios electrónicos de comunicación, los límites de la actuación lícita de los partidos políticos y de los particulares, etcétera, en una apuesta bien definida desde el principio: establecer reglas predefinidas de la competencia electo-

<sup>74</sup> Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 89.

<sup>75</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano”, *Justicia electoral...*, *op. cit.*, p. 315.

<sup>76</sup> Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, *op. cit.*, p. 72.

<sup>77</sup> *Cfr.* Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 66.

ral claras, ciertas y conocidas para que todos los actores y jugadores sepan cómo se juega y cuáles son las condiciones del juego democrático.

En ese sentido, las normas electorales constituyen, como ha sugerido José Woldenberg, una detallada “carta de navegación”<sup>78</sup> que determina *a priori*, paso a paso, los actos, los tiempos, y los procedimientos que deben seguir las autoridades para construir los procesos electorales. Ésa es una de las grandes anclas de la certeza electoral en México, el que los actores políticos (partidos y ciudadanos) conocen con antelación toda la ruta crítica de la construcción de las elecciones, saben cuál es la secuencia de los actos a cargo de la autoridad electoral, los tiempos en los que éstos deben ejecutarse, el sentido de los mismos. Ello supone que la única incertidumbre que prevalece en torno a las elecciones son los resultados que dependen del sentido del voto ciudadano.

Además, ello supone un acotamiento de la discrecionalidad de las autoridades electorales. Precisamente uno de los problemas que caracterizaba el sistema electoral previo a la transición, la discrecionalidad de que estaban revestidas las actuaciones de la Comisión Federal Electoral y de los colegios electorales que calificaban políticamente las elecciones del viejo régimen.

La misma Suprema Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones en torno al principio de legalidad en materia electoral, dotándolo de un significado bastante específico, y haciéndolo girar en torno a la necesidad de impedir condiciones normativas (de defecto normativo) que supongan un margen de discrecionalidad indeseable e indebido en manos de las autoridades electorales. Así, por ejemplo, ha sostenido que “el principio de legalidad en materia electoral significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo”.<sup>79</sup>

### C. Imparcialidad

Entendida como la actuación de la autoridad electoral sin tener algún tipo de preferencia por cualquiera de las partes involucradas. En virtud de este principio, ningún tipo de interés político o de otro tipo debe determinar, ni influenciar siquiera, la actuación del IFE. Se trata del principio por excelencia que rige la impartición de justicia que prevé al juzgador como un tercero por encima de las partes e igualmente distante de los intereses de cada una de éstas.

Los órganos electorales (tanto administrativos como jurisdiccionales) están llamados a ser los árbitros de las contiendas político-electorales; en ese sentido, que deban actuar con imparcialidad, como impone este principio, significa que, siendo jueces de los procesos comiciales, por definición no deben actuar atendiendo a intereses de parte. De esta manera, la imparcialidad a la que están obligados supone la falta absoluta de toma de partido que debe regir la actuación tanto de los órganos administrativos electorales como de los órganos de carácter jurisdiccional. Los actos de dichas autoridades no deben, de esta manera, estar encaminados a favorecer o perjudicar a ninguno de los contendientes en los comicios en concreto, sino a cumplir cabalmente con los principios que rigen a la actividad electoral.<sup>80</sup>

Dicho en otras palabras, “el principio de imparcialidad exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y ca-

<sup>78</sup> Woldenberg, José, “Por una reforma electoral mínima”, en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a. ed., 2002, p. 256.

<sup>79</sup> AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, p. 26.

<sup>80</sup> Cfr. Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, pp. 66-67.

racterísticas propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia”.<sup>81</sup>

El concepto de imparcialidad no supone únicamente un aspecto negativo (la falta de parcialidad), sino también un aspecto positivo que se traduce en la actitud de decidir conforme a ciertos principios (o si se quiere) valores públicos determinados. Así, “la imparcialidad como principio rector de la función electoral no debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas o buena intención. El concepto en este campo debe entenderse también como la voluntad de decidir o juzgar rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional, y conocimiento sobre lo que se está haciendo”.<sup>82</sup>

Asumir que la autoridad encargada de organizar las elecciones y computar los votos debe ser imparcial parece ser una condición *sine qua non* para que un proceso electoral pueda llevarse a cabo. Si el órgano que tiene a su cargo realizar la elección no actúa con imparcialidad, el juego democrático simple y sencillamente no puede realizarse; se trata de una premisa indispensable, pues de otra manera, de estar truchas las cartas, de existir un prejuicio a favor de alguno de los contendientes y con base en el mismo tomar las resoluciones, el juego degenera en apariencia y asume visos de injusticia. Una contienda democrática tiene que ser, en ese sentido, equilibrada y justa para que los resultados electorales, sean los que sean, surjan de una decisión de los ciudadanos en las urnas y no de desequilibrios provocados queridamente por las autoridades electorales. Una autoridad electoral parcial supone, en consecuencia, una indebida incidencia del árbitro en los resultados que arrojan las urnas. En ese sentido, “la imparcialidad... no es hija de la neutralidad ideológica, porque la gente que es neutra ideológicamente no le interesa formar parte de los organismos electorales... La imparcialidad tiene que verse como la necesidad de admitir sobre la militancia propia, un bien mayor: el de la democracia. Cuando se decide en función de este bien mayor y no por el de la militancia, se es imparcial auténticamente”.<sup>83</sup>

Sin embargo, aunque lo anterior resulta casi una obviedad, la evolución electoral de nuestro país nos revela una historia en la que la independencia del órgano electoral era un buen deseo que, en los hechos, chocaba con una autoridad totalmente parcial y controlada por los intereses del partido hegemónico en el poder.

<sup>81</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral...*, *op. cit.*, p. 317.

<sup>82</sup> Franco González Salas, José F., “La reforma electoral”, *op. cit.*, p. 25.

<sup>83</sup> Chuayffet Chemor, Emilio, “Democracia...”, *op. cit.*, p. 18. La cita es pertinente para comentar una serie de circunstancias que han caracterizado, en relación con el tema de la imparcialidad, la historia electoral del IFE. El Consejo General surgido de la reforma de 1994 se integró, como se señalará más adelante, por seis consejeros ciudadanos. Se trató de seis personajes con amplio reconocimiento público por sus contribuciones a los esfuerzos democráticos desde diversos ámbitos: Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg Karakowsky y Fernando Zertuche Muñoz. Una de las críticas que se le han hecho a varios de esos integrantes (los primeros de la etapa de franca ciudadanización del IFE) es que luego de su encargo abiertamente asumieron posiciones políticas de partido: Creel devino diputado del PAN, Secretario de Gobernación durante el gobierno de Vicente Fox, precandidato a la Presidencia de la República del PAN y posteriormente senador de ese partido; Granados Chapa fue candidato del PRD a la gubernatura de Hidalgo, y José Agustín Ortiz Pinchetti fue Secretario de Gobierno del Distrito Federal y diputado federal por el PRD. La historia se repitió en el Consejo General del IFE nombrado en 1996 luego de la reforma electoral de ese año. Varios consejeros electorales como Juan Molinar, Alonso Lujambio, Emilio Zebadúa y Jaime Cárdenas luego de su paso por el IFE participaron activamente en política abanderando posturas partidistas.

El que todos esos integrantes del Consejo General del IFE en diversos momentos hayan asumido posiciones de partido no significa que su conducta durante su encargo en el IFE haya faltado al principio de imparcialidad. La imparcialidad, como sugiere el autor cuya cita origina esta nota, es una característica que se impone en el desempeño de un cargo público como integrante de la autoridad electoral que supone, como se señalaba, el anteponer a los intereses personales (que legítimamente pueden ser de partido), el interés colectivo y, con ello, posturas que no sean de parte. En todo caso las preferencias políticas que cada individuo tenga son el resultado del derecho fundamental de autonomía política; lo importante es que la actuación como funcionario público electoral no dependa de esa legítima convicción personal, sino de un ejercicio responsable del cargo público.

Durante décadas, la función de organizar las elecciones estuvo a cargo de la Comisión Federal Electoral, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que, si bien cambió en el tiempo en cuanto a su integración, siempre tuvo una composición en la que la prevalencia de los intereses del partido hegemónico y del gobierno estaban garantizados.

Ello era así, en parte, porque hasta la reforma de 1996 el secretario de gobernación presidió el órgano electoral, y hasta entonces todos los titulares de dicha cartera, salvo el extraordinario caso de Jorge Carpizo (titular de la Secretaría de Gobernación en 1994) que no tenía una afiliación partidista alguna, eran militantes en activo del PRI (y frecuentemente actuaban como tales).

A ello debe sumarse el que una de las características de la autoridad electoral a lo largo del tiempo ha sido que los partidos políticos siempre fueron integrantes de la misma y que durante gran parte de la historia no sólo tuvieron derecho a voz, sino también a voto, mismo que no perderían sino hasta 1994, cuando la reforma de ese año restringió su capacidad de incidir en las decisiones al reservarles únicamente el derecho de voz.

Además, durante algunos periodos, la representación de los partidos políticos no era paritaria, sino que el número de representantes a los que cada uno de ellos tenía derecho variaba dependiendo de la votación que habían obtenido en la última elección federal. Lo anterior provocó absurdos como el que la Comisión Federal Electoral (CFE) que organizó los controvertidos comicios de 1988 estaba integrada por 31 miembros (todos con derecho a voto), 16 de los cuales eran representantes del PRI, además del Secretario de Gobernación y de los legisladores que representaban a cada una de las dos cámaras del Congreso de la Unión (que por ley también integraban a la CFE y que de igual manera eran, sobra decirlo, priístas). Es decir, el PRI, por sí solo, incluso sin el apoyo de los funcionarios públicos mencionados podía imponer sus intereses en las decisiones que eran tomadas por el órgano electoral. En esas condiciones, la imparcialidad del árbitro resultaba impensable y la parcialidad de sus decisiones, garantizada.<sup>84</sup> No es casual que precisamente la reforma que siguió a la elección presidencial de 1988 haya sido la que creó al IFE y que unos años después, en 1994, se le haya constreñido como autoridad electoral a actuar con base en el principio de independencia.

La historia de la integración de los órganos electorales se explica, en gran medida, como la búsqueda de condiciones estructurales y formales para propiciar y garantizar un actuar independiente de los intereses políticos de la autoridad electoral.

Como podrá verse más adelante, tanto la determinación constitucional de que los órganos electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, como la existencia de una serie de garantías formales y subjetivas para proteger a los titulares de dichos órganos de los vaivenes de las mayorías políticas, han sido establecidas como mecanismos para procurar la imparcialidad y la independencia de los órganos electorales en el desarrollo de su función.

Uno de las cuestiones clave en ese sentido, es la que tiene que ver con la designación de los consejeros que integran el órgano administrativo electoral y los magistrados que componen el órgano jurisdiccional electoral. Como se ha indicado, durante mucho tiempo los órganos electorales estuvieron abiertamente partidizados; en ocasiones esa partidización guardó un cierto equilibrio (aunque siempre, el fiel de la balanza en las decisiones —el secretario de gobernación— era afín a los intereses del PRI), en otras había una franca y ominosa desproporción a favor del así llamado *partido oficial* (el caso ya mencionado de la Comisión Federal Electoral que organizó las elecciones de 1988 fue extremo). Por ello la construcción

<sup>84</sup> Para revisar la historia de la integración de las autoridades administrativas electorales en el plano federal desde los años setenta y a lo largo de las diversas reformas que fueron orientando el proceso de transición a la democracia en México, resulta de consulta obligada, Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*



de un órgano imparcial como lo deben ser todas las autoridades electorales pasaba por *despartidizar* su integración.

No se trató de un proceso fácil ni rápido; más bien fue gradual y paulatino. Se trata del fenómeno conocido como *ciudadanización* de los órganos electorales. El punto merece un breve apunte: generalmente se ha concebido a la ciudadanización de los órganos electorales (del IFE en primera instancia) como la sustitución de representantes partidistas en la integración de los mismos con representantes de los ciudadanos. Se trata de una equivocación garrafal aunque sumamente difundida. El IFE no es un órgano de representación política de los ciudadanos, en estricto sentido sus representantes están, como en todas las democracias, en el parlamento y los otros cargos de representación popular; es ahí en donde se expresan los intereses diversos y plurales de la ciudadanía. Cuando se ha hablado de la ciudadanización del IFE, primero, y de los órganos electorales de las entidades federativas, después, se hace referencia al fenómeno de que las decisiones que se asumen en esos órganos, pasaron de tener un sesgo partidista en virtud de ser tomadas por los representantes de los intereses de los partidos políticos, a tener un sesgo de imparcialidad.

La aclaración es importante porque se ha prestado a muchos equívocos conceptuales, como el suponer que lo que ha determinado la imparcialidad es el equilibrio entre las afinidades partidistas de los integrantes del Consejo General del IFE, traducida en la coloquial frase de que la suma de parcialidades genera imparcialidad, la cual es absolutamente falsa y deformadora de lo que supone este principio.<sup>85</sup>

La reforma de 1990 significó un avance respecto del ominoso punto de quiebre al que se había llegado en 1988. En efecto, el IFE nació con la nueva reforma como un órgano constitucional autónomo que, aunque seguía estando presidido por el titular de la Secretaría de Gobernación, gozaba ya de muchas características que determinaban su autonomía respecto de alguno de los poderes del Estado. La presencia del Poder Legislativo se estableció en cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos senadores y en dos diputados (en cada una de las cámaras, la mayoría proponía a uno de los legisladores que le correspondían y el otro era designado por la primera minoría). En dicha reforma, además de que se acotó la presencia de los partidos políticos con base en su peso electoral (se estableció un mecanismo de representación plural para cada partido político mucho más limitada que en el pasado, al determinar que los partidos que tuvieran menos del 10% de los votos tendrían un representante; entre el 10 y el 20%, dos; entre el 20 y el 30%, tres y más del 30% de los votos, hasta cuatro representantes), se incorporó la figura de los consejeros magistrados, que eran funcionarios designados por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República, y que constituyeron un primer paso, entonces muy tibio y acotado, en la ciudadanización del organismo.<sup>86</sup>

Para 1994, el Consejo General se modificó radicalmente; en ese año la búsqueda de imparcialidad y la necesidad de contar con renovada base de confianza trajeron consigo una integración completamente distinta del Consejo General del IFE. Los cambios, profundamente significativos, implicaron que la representación de los partidos políticos fuera a partir de entonces paritaria y unipersonal; además, como ya se señaló, desde entonces los representantes de los partidos tuvieron sólo derecho de voz y nunca más de voto, con lo que su capacidad de influencia en las decisiones del órgano electoral se acotó significativamente, además, la figura de los consejeros magistrados fue sustituida por la de consejeros ciudadanos que, en número de seis, constituían la fracción del Consejo General que contaba con más votos de cara a la toma de las decisiones. En efecto, además de esos seis funcionarios, sólo los cuatro consejeros del Poder Legislativo (designados del mismo modo que con las reglas introducidas en 1990 antes señaladas) y el se-

<sup>85</sup> Cfr. Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, op. cit., p. 73.

<sup>86</sup> Cfr. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, op. cit., pp. 251-252.

cretario de gobernación como presidente del Consejo, tenían derecho de voto, con lo cual la componente ciudadana del Consejo (en el sentido de que se trataba de integrantes del mismo que no respondían a intereses de algún partido político) constituía una mayoría absoluta para lo que hace a la determinación de las decisiones. Se trataba de la primera vez en la historia en la que los partidos políticos —y particularmente el PRI— perdían la capacidad de decidir en el órgano electoral.<sup>87</sup>

El ciclo de reformas que vendría a consolidar la imparcialidad del órgano electoral se concretó en 1996, cuando como consecuencia de los cambios constitucionales de ese año, nuevamente se redefinió la integración del órgano electoral en su configuración actual, misma que ha sido reproducida en lo sustancial en todas las entidades federativas en los años posteriores a esos cambios.<sup>88</sup> El nuevo Consejo General concentró el derecho de voto en la figura del consejero presidente (que sustituía al titular de la Secretaría de Gobernación en la cabeza del organismo) y de ocho consejeros electorales, designados todos ellos por la mayoría calificada de dos tercios de los presentes en la Cámara de Diputados a propuesta hecha por los grupos parlamentarios (el presidente de la República dejó, a partir de entonces, de tener toda injerencia en la designación de los árbitros electorales), además, se estableció que los consejeros del Poder Legislativo serían designados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, en razón de uno por cada grupo, con lo que se rompió con la representación sólo de las bancadas mayoritarias y de primera minoría tanto de la Cámara de Diputados como del Senado. Finalmente, como se advertía, el Poder Ejecutivo dejó de tener presencia en el Consejo General con la salida del secretario de gobernación de su seno. La nueva integración del órgano supuso la prevalencia del principio de imparcialidad garantizado por el hecho de que los únicos integrantes del órgano superior de dirección del IFE que podían orientar las decisiones del organismo estaban formalmente desvinculados de los intereses de partido.

Vale la pena resaltar que hasta la reforma de 1996, no se había establecido ninguna previsión en el sentido de que los cambios que venían operando en el plano federal tuvieran algún impacto en las entidades de la República. Sin embargo, con la reforma de ese año se adicionó una fracción al artículo 116 de la Constitución mexicana que impuso una serie de condiciones en materia electoral que debían ser recogidas por las constituciones y las leyes locales, entre las que se encontraba la de contar con autoridades encargadas de la organización de las elecciones en el plano local que contaran con autonomía e independencia y que las mismas estuvieran normativamente garantizadas. Además, se estableció que la actividad electoral en las entidades debía estar regida por los mismos principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad que en el artículo 41 se preveían para las elecciones federales. Se trató, hay que decirlo, de un cambio que revolucionaría el marco normativo, institucional y procedimental en los estados del país.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 327-329.

<sup>88</sup> Ello en virtud de que los cambios constitucionales de 1996 también modificaron al artículo 116 e impusieron un piso mínimo de condiciones que debían cumplir las constituciones y las leyes electorales de los estados, entre las que se encontraban, la de contar con autoridades electorales autónomas en su funcionamiento, y la de ser independientes en sus decisiones. Aunque los poderes legislativos de los estados no estuvieron obligados a imitar la integración del IFE, el efecto demostración de la reforma provocó, en los hechos, que, al menos en una primera instancia, todos los Institutos Electorales o Consejos Electorales de las entidades federativas reprodujeran con variaciones menores el diseño de los órganos que integraban al IFE.

<sup>89</sup> Sobre los cambios introducidos en 1996. *Cfr.* Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, pp. 413-414 y 428-430 (en relación con la nueva integración del Consejo General del IFE) así como pp. 452-453 (en relación con las nuevas reglas para los regímenes electorales locales).

D. *Objetividad*

Este principio que debe traducirse en una valoración de los elementos a partir de los cuales deben tomarse las decisiones por parte de la autoridad electoral de manera no subjetiva y de forma desinteresada. De conformidad con este principio, la autoridad electoral debe analizar todos los asuntos que son de su competencia y sobre los cuales deben tomarse decisiones a la luz de los acontecimientos, de los hechos ciertos, verificables y por lo tanto comprobables y no partiendo de suposiciones ni de prejuicios, para poder asumir, de esta manera, una decisión que, partiendo de los datos y circunstancias de facto a su alcance, resulte racionalmente aceptable para todos los actores involucrados.<sup>90</sup>

La objetividad en materia electoral significa que todas las apreciaciones y criterios de los organismos electorales deben sujetarse a las circunstancias factuales de los acontecimientos y no a interpretaciones subjetivas ni inducidas de los hechos.<sup>91</sup> O dicho de otra forma, “la objetividad significa atender la realidad de los hechos como son, independientemente de las apreciaciones, preferencias, inclinaciones o convicciones personales”.<sup>92</sup>

A partir de este criterio, como ocurre con el principio de independencia, las resoluciones que adopta la autoridad electoral deben estar construidas a partir de elementos ciertos y claros, como son los principios o dictados establecidos en la ley, de manera imparcial sin atender a intereses de parte y desprejuiciada, es decir, sin atender a filias o fobias respecto de algún hecho, algún sujeto o algún valor que esté en juego de cara a la decisión.

La objetividad como principio rector, supone, en consecuencia, que los actos de las autoridades electorales deben basarse “...en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones o adulteraciones y con independencia del sentir, pensar o interés de los integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de duda o suspicacia, a fin de que aquéllos adquieran el carácter de auténticos, atendiendo a las peculiaridades, requisitos o circunstancias en que los mismos concurren”.<sup>93</sup>

La aseveración anterior revela la estrecha relación que guarda el principio de objetividad con el de certeza, aunque resultan —como ocurre con todo el conjunto de conceptos que se encuentran íntimamente vinculados— complementarios entre sí. De esta manera, la actuación objetiva de un funcionario electoral que significa, como hemos sostenido, no asumir decisiones a partir de subjetivismos, es decir, concepciones personales de los hechos o ideologías particulares como eje definitorio de sus actos, es condición para generar certidumbre en torno a las decisiones de las autoridades y, consecuentemente, confianza y credibilidad.

El actuar de manera objetiva supone que, para utilizar los paradigmas conceptuales acuñados por Max Weber al distinguir entre la “ética de la convicción” y la “ética de la responsabilidad”, el funcionario electoral debe regirse bajo la máxima de la segunda, con independencia de su creencia personal en ciertos valores, principios y concepción particular del “bien”. Vale la pena retomar las palabras del propio Weber para definir la acción conforme a las dos éticas mencionadas: “Tenemos que ver con claridad que toda acción éticamente orientada puede ajustarse a *dos* máximas fundamentalmente distintas entre sí e irre-

<sup>90</sup> La Suprema Corte ha definido el principio de objetividad como aquél que “...obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma...”. P/J. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, noviembre de 2005, p. 111.

<sup>91</sup> Cfr. Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 67.

<sup>92</sup> Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, *op. cit.*, p. 76.

<sup>93</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral...*, *op. cit.*, p. 316.



mediablemente opuestas: puede orientarse conforme a la «ética de la convicción» o conforme a la «ética de la responsabilidad» ... No es que la ética de la convicción sea idéntica a la falta de responsabilidad, o la ética de la responsabilidad, a la falta de convicción. No se trata en absoluto de eso. Pero sí hay una diferencia abismal entre obrar según la máxima de la ética de la convicción, tal como la que ordena (religiosamente hablando) «el cristiano obra bien y deja el resultado en manos de Dios», o según una máxima de la ética de la responsabilidad, como la que ordena tener en cuenta las *consecuencias* previsibles de la propia acción”.<sup>94</sup>

La actuación objetiva que constitucionalmente se demanda a los integrantes de los órganos electorales en virtud del principio de objetividad, supone, precisamente, el actuar conforme a la “ética de la responsabilidad” a la que alude Weber, pues el dejar de lado los principios, convicciones o visiones personales de la política, orientado sus decisiones conforme a los datos objetivos que contribuyan a generar la confianza colectiva en torno a los procesos electorales sin la cual carecen de sentido, es una máxima indispensable de su actuar.<sup>95</sup>

### E. *Profesionalismo*

Uno de los problemas que venía acarreado la organización de las elecciones, y cuya solución se había planteado por la oposición desde los foros que antecedieron la reforma política de 1977, era que el organismo encomendado de la organización y realización de los procesos electorales era la Comisión Federal Electoral, un organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación que empleaba a un conjunto de funcionarios dependientes de dicha entidad de la administración pública federal. Además, en términos generales, la designación de los funcionarios electorales a lo largo y ancho del país, ya fuera de las delegaciones de dicha Comisión, como en última instancia de los funcionarios de las mesas receptoras del voto, se realizaba mediante criterios administrativos y políticos. Es decir, no se contaba con un cuerpo burocrático especializado. En ese sentido, la idea del profesionalismo de los funcionarios electorales para finales de la década de los ochenta, constituía una asignatura pendiente de suma relevancia de la que los partidos políticos opositores habían hecho una condición para pactar cualquier cambio futuro a las reglas electorales.

Ésa es la razón por la que los órganos electorales que resultaron de la reforma de 1990 y, en primera instancia el IFE, nacen con la premisa constitucional de la profesionalización de sus servidores públicos. Ese principio, reflejado en las disposiciones del Título Segundo del Libro Cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (en concreto los artículos 167 al 172) que establecían las reglas del Servicio Profesional Electoral y de su respectivo Estatuto<sup>96</sup>, sería la base de construcción de un sistema burocrático especializado en la función electoral, incorporado por concurso y evaluado de manera permanente, como garantía técnica frente a la politización de las actividades electorales que habían

<sup>94</sup> Weber, Max, “La política como vocación”, en *Id.*, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 2007, pp. 164-165.

<sup>95</sup> En ocasiones, como lo ejemplifican numerosos casos, la actuación de un funcionario electoral a partir de sus propios principios olvidando la responsabilidad que la encomienda pública que desempeña le exige, ha generado consecuencias negativas para el desarrollo adecuado de las atribuciones de los órganos de los que forman parte. Un ejemplo ilustrativo de este punto, a propósito de los efectos contraproducentes que tuvieron las declaraciones públicas del entonces Consejero Electoral Jaime Cárdenas Gracia dando a conocer algunas decisiones de la Comisión de Fiscalización del IFE en torno a la investigación del caso conocido como “Amigos de Fox” que aún estaba en curso, puede verse en Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro, “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox”, en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, México, UNAM-IFAI, 2007, pp. 284 y ss.

<sup>96</sup> El Estatuto del Servicio Profesional Electoral se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de junio de 1992.

caracterizado la actuación de los órganos electorales hasta entonces. El profesionalismo se tradujo, así, en uno de los elementos más importantes para inyectar certeza, transparencia y por lo tanto confianza a las elecciones.

El Servicio Profesional Electoral bien pronto se asentó como una de las instituciones fundamentales del IFE, y si bien el cuerpo técnico de dicho Instituto se nutrió, en primera instancia, del personal transferido de la extinta Comisión Federal Electoral, bien pronto, no apenas el Estatuto respectivo fue aprobado, supuso la instrumentación de las evaluaciones y controles para el personal profesional. Para la mitad de la década de los noventa, el tema de la profesionalización era un tema bastante consolidado.<sup>97</sup> El establecimiento y temprana consolidación del Servicio Profesional Electoral supuso que el de la profesionalización fuera un principio que podía ser sustituido del catálogo de principios rectores de la actividad electoral, más aún cuando el propio artículo 41 constitucional, en el párrafo siguiente al que fijaba los principios, desde 1990 establecía que el IFE “será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones...”. En ese sentido, el principio de profesionalismo, aunque central por las razones aludidas, resultaba redundante en la redacción constitucional y su supresión como uno de los cinco principios rectores de esta actividad, no supuso su desaparición como una de las características rectoras de la autoridad administrativa electoral.<sup>98</sup> De hecho, el actual texto del artículo 41 constitucional mantiene en esencia el sentido originalmente introducido en 1990, al establecer que “El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño...”.

#### F. *Independencia*

Como se mencionó, el principio de profesionalismo que había sido incorporado en el elenco original en 1990 fue sustituido por el de independencia con la reforma constitucional del 19 de abril de 1994. Las razones de ese cambio son que, por un lado, como ya se señaló, el Servicio Profesional Electoral ya se había establecido; pero además, que para 1994, el IFE sufriría una transformación de gran importancia en su integración en consonancia con el proceso de *ciudadanización*. La reforma de 1994 supuso una reestructura radical del Consejo General del IFE articulada en los siguientes puntos: a) los representantes de los partidos políticos perdieron el derecho de voto, conservando sólo el de voz, y su presencia, por primera vez sería paritaria (hasta entonces tenían un número de representantes que dependía de su porcentaje de votación hasta un máximo de cuatro); los consejeros magistrados establecidos en 1990 serían sustituidos por seis consejeros ciudadanos; c) además de los seis consejeros ciudadanos, sólo tenían derecho de voto los dos representantes del Senado (uno de la bancada mayoritaria y otro de la primera minoría), los dos representantes de la Cámara de Diputados (también uno del grupo mayoritario y otro de la segunda bancada en número) y el secretario de gobernación que seguiría presidiendo el Consejo General hasta 1996.

En ese nuevo contexto resultaba natural incorporar a los principios rectores de la autoridad electoral el de independencia que reflejaba que a partir de ese momento (1994) las decisiones del IFE serían autónomas respecto de las posiciones de parte.

<sup>97</sup> Ello no supuso que el tema del Servicio Profesional estuviera cerrado, prueba de ello es el hecho de que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral fue profundamente revisado y una nueva versión renovada del mismo fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de marzo de 1999.

<sup>98</sup> En ese mismo sentido se pronuncia Flavio Galván al sostener que “a pesar de no estar textualmente enumerado como principio rector de su actuación integral [del IFE], es incuestionable que continúa vigente y debe ser puntualmente cumplido”, en Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, op. cit., p. 71.

La sucesiva reforma de 1996 fue congruente con el nuevo principio de independencia, pues implicó una nueva transformación del Consejo General al determinar la salida del titular de la Secretaría de Gobernación de la presidencia del IFE como resultado de la reforma de 1996, y la reserva del derecho de voto única y exclusivamente a los consejeros electorales (sustitutos de los consejeros ciudadanos) y al consejero presidente, concretando así en definitiva el proceso de *ciudadanización* de la autoridad administrativa electoral y en consecuencia de su total autonomía frente a los órganos del Ejecutivo federal.<sup>99</sup>

Este principio impone a la autoridad electoral el de mantener una conducta ajena a todo tipo de presiones e intereses particulares de manera que las decisiones que se adopten resulten ciertas, objetivas e imparciales.<sup>100</sup>

La independencia de los órganos electorales no debe ser entendida solamente por lo que no hace a la no injerencia de los poderes federales o locales en la toma de decisiones de los órganos electorales —salvo por lo que hace a las reglas constitucionales y legales que los involucran directa o indirectamente en el nombramiento e integración de los mismos—, sino, además, en el sentido de que ningún partido político, grupo social, organización o persona de cualquier tipo pueda ejercer efectivamente algún tipo de presión que lesione la actuación legal autónoma de dichos órganos.<sup>101</sup>

### 3. *Los principios rectores de la función electoral en las entidades de la República*

Como se ha señalado, los principios rectores de la función electoral que fueron introducidos con la reforma electoral de 1990 y que fueron ajustados en su formulación definitiva en la reforma de 1993, vinculaban esa actividad del Estado en el plano federal. No fue sino hasta la reforma de 1996 cuando, en virtud de las modificaciones al artículo 116, se establecieron los contenidos que de manera ineludible debían contemplar los marcos normativos de los estados en materia electoral, entre los cuales se incluyó la obligación de que estuvieran contemplados los mismos principios rectores de la actividad electoral a nivel federal en el ámbito local.

Lo anterior supuso la obligación de los órganos legislativos de las entidades de adecuar sus normas constitucionales y legales a los nuevos parámetros mínimos establecidos en el artículo 116 de la Constitución<sup>102</sup> con lo que al cabo de algunos meses en todos los sistemas electorales del país se establecieron los cinco principios rectores de dicha actividad que para entonces ya se encontraban consolidados en el ámbito federal.

Vale la pena señalar que los principios rectores ya se han convertido en una parte central del derecho electoral mexicano y son frecuentemente invocados para fundar las resoluciones de las autoridades electorales y que se han consolidado como ejes de interpretación por parte de las autoridades jurisdiccionales que conocen de impugnaciones electorales, como en las numerosas resoluciones en las que se resuelven

<sup>99</sup> Para revisar la evolución del Consejo General del IFE y las razones de esos cambios, resulta indispensable, Becerra Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, pp. 209 y ss.

<sup>100</sup> José de Jesús Orozco interpreta esta premisa señalando que el principio de independencia “propugna que los órganos electorales puedan actuar con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a derecho y de manera objetiva e imparcial, los asuntos de su competencia”. Orozco Henríquez, J. Jesús., *Justicia electoral...*, *op. cit.*, p. 317.

<sup>101</sup> *Cfr.* Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>102</sup> El artículo 122 de la Constitución remitió, para los requisitos mínimos que debían contener las normas electorales del Distrito Federal, a los establecidos en el artículo 116 para el resto de las entidades federativas. Por otra parte, el artículo segundo transitorio estableció un plazo ordinario de seis meses para que los legislativos locales cumplieran con la obligación de adecuar sus normas a las directrices que se establecieron en la Constitución mexicana, mismo que podía extenderse a un año en caso de enfrentar procesos electorales locales en lo inmediato.

los más variados temas electorales (desde la integración de los autoridades, los alcances de sus funciones, las reglas relativas a las prerrogativas de los partidos políticos, la validez misma de las elecciones) con una muy frecuente invocación de los principios rectores de la actividad electoral.

La adopción de los principios rectores de la actividad electoral que desde su incorporación en la Constitución mexicana pasaron a tener aplicabilidad y obligatoriedad en el plano de todas las elecciones locales,<sup>103</sup> ha sido variada y, por ello, no necesariamente uniforme en las normas electorales de las entidades de la República. Las características que en relación con estos principios arroja el análisis comparativo de las legislaciones electorales locales, de conformidad con el cuadro III. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, son las siguientes:

Existe, por supuesto, una base común que es impuesta por la propia Constitución mexicana en el mencionado artículo 116, que supone la adopción de, por lo menos, los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad como ideas rectoras de los procesos electorales locales en todas las Constituciones y normas reglamentarias de los estados. En ese sentido, so pena de una clara contravención de una disposición constitucional, los cinco principios aludidos son recogidos en las 32 entidades del país.

Sin embargo, sólo doce estados, entre los que destacan Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas, cuentan exclusivamente con esos cinco principios, es decir, en los veinte estados restantes se reconoce al menos un principio adicional y complementario a los que se establecen desde la Constitución mexicana en el artículo 116 que, vale la pena recordarlo, determina sólo los elementos mínimos indispensables que deben ser recogidos en el plano local, no obstante la posibilidad de que las normas electorales aumenten y enriquezcan dichos elementos.

Diez entidades más, agregan a los cinco principios ineludibles uno adicional como son los casos de Baja California Sur, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán.

Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal y Michoacán incorporan dos principios a los cinco que resultan obligados.

Finalmente los estados de Morelos, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, adicionan tres o más principios a los cinco a que constitucionalmente están obligados.

Haciendo un análisis sustancial de la confrontación de las distintas regulaciones estatales de los principios rectores, tenemos que:

Catorce entidades reconocen al principio de equidad como idea directriz de los procesos electorales. Siete estados establecen el principio de profesionalismo que, como señalamos, en el periodo que va de 1990 a 1993 estuvo vigente como principio rector en el ámbito federal. Tres estados cuentan con el principio de constitucionalidad que es una variante del principio de legalidad pero referido específicamente a la actuación de las autoridades electorales apegada a las normas contenidas en la Constitución. Cinco estados, cuentan con el principio de definitividad. Dos, Nuevo León y Veracruz, incorporan el principio de transparencia. Uno más, Morelos, incluye también el principio de equidad de género. El caso de

<sup>103</sup> Así lo confirma la tesis relevante S3EL 034/97 de la Sala Superior, emitida bajo el rubro PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ESTÁ VIGENTE PARA TODOS LOS ESTADOS. En dicha tesis se sostiene, en efecto, que: “De la interpretación sistemática de la... Ley Fundamental..., revela que el principio constitucional federal de legalidad en materia electoral rige a los comicios de todas las entidades federativas de la República, desde el veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y seis, sin que su vigencia esté condicionada a su aceptación, inclusión o reglamentación en las leyes estatales, y que lo único que se aplazó fue la exigibilidad de cumplimiento de la obligación impuesta a las legislaturas estatales de incluir, necesariamente, en su normatividad constitucional y legal (si no existían con anterioridad...) disposiciones jurídicas para garantizar el cabal apego y respeto de dicho principio...”.

Chiapas se distingue en cuanto a originalidad pues es el único que incorpora dos principios por demás extraños, los de seguridad y de veracidad. Aunque no hay mayor aclaración en las normas locales, el principio de seguridad debe referirse a la idea de “seguridad jurídica”, íntimamente vinculada con la idea de legalidad; por otra parte el principio de veracidad constituye una variante difícilmente distinguible del principio de certeza.

### III. LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y LOS ÓRGANOS ELECTORALES

#### 1. *En torno al concepto de “autonomía”*

El año de 1993 constituyó un punto de inflexión dentro de la dinámica de los poderes públicos de este país. Las funciones estatales *clásicas* asentadas en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial sufrieron una importante alteración con el advenimiento de funciones *emergentes* que dieron una nueva orientación a nuestro sistema de división de poderes.<sup>104</sup> La autonomía constitucional conferida en ese año al Banco de México (artículo 28) marcó la ruta de un viaje sin retorno hacia la reestructuración del ejercicio del poder político, anclada en la exigencia de apartar de la órbita de los poderes tradicionales el ejercicio de actividades que por su peculiar naturaleza necesitaban depositarse en instituciones de carácter técnico, diseñadas además, *en él y para el* renovado contexto de la pluralidad política y social que comenzaba a manifestarse con particular intensidad.

La autonomía constitucional conferida al Instituto Federal Electoral en 1996 (artículo 41), a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1999 (artículo 102 apartado B) y al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática en 2006 (artículo 26 apartado B) patentiza este notable cambio en la arquitectura del poder político en México.

El proceso de *autonomización* que hemos vivido en los últimos diecisiete años forma parte de una interesante evolución histórica que permite advertir que paralelamente al avance de nuestra transición política, se ha desarrollado una auténtica metamorfosis institucional que ha desembocado en la construcción de renovadas instituciones que tienen entre sus características principales una autonomía para organizarse a través de criterios propios y una independencia para impedir cualquier injerencia indebida de los órganos de poder.

Lejos de lo que pudiera pensarse, el avance de este proceso no se ha detenido en las instituciones que hemos apuntado. La *autonomía* ha representado el escudo perfecto para que los más diversos órganos e instituciones procedan a delimitar un ámbito institucional de acción propio y reservado que les permite la interacción con otros poderes públicos en un marco de respeto, coordinación e independencia.

No debe extrañar, en consecuencia, que el vocablo *autonomía* se emplee, en el orden federal, para caracterizar a los Tribunales Agrarios (artículo 27 fracción XIX) y a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo (artículo 73 fracción XIX-H). Igualmente, que se sirve de él, para enunciar a las instituciones a las que se les asigna una autonomía semiplena, como el Órgano de Acceso a la Información (artículo 6 fracción IV) y la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (artículo 79). Su relevancia es tal que al día de hoy se le emplea para conferir ámbitos de actuación independiente a organismos que funcionan al interior de instituciones que, en sí mismas, son autónomas, como el Órgano Técnico de Fiscalización del IFE (artículo 41 fracción V).

En el ámbito de las entidades federativas, el concepto de autonomía se ha empleado de forma aún más reciente para reproducir a lo largo y ancho de la geografía nacional los beneficios generados por la escala-

<sup>104</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, UNAM-Porrúa, p. 54.



da de desconcentración del poder público en el contexto federal. En calidad de atributo, la autonomía se ha garantizado a un conjunto de instituciones que la Constitución mexicana obliga a crear en el contexto de las entidades federativas y el Distrito Federal; instituciones de naturaleza administrativa como las Entidades de Fiscalización Superior (artículo 116 fracción II, 122 base primera, fracción V, inciso e) o las Autoridades Electorales (artículo 116 fracción IV, inciso c, 122 base primera, fracción V inciso f), y de naturaleza jurisdiccional, como los Tribunales Electorales y de lo Contencioso Administrativo (artículo 116 fracción V, 122 base quinta).<sup>105</sup>

No hay que dejar de anotar que el principio de autonomía cumple una importante función en el seno de la organización de los pueblos indígenas, en tanto les confiere un derecho de autodeterminación (artículo 2) y en el seno de la educación, al erigirse como una de las cualidades principales de las universidades e instituciones de educación superior (artículo 3, fracción VII).

El contexto someramente descrito sirve para advertir el empleo cada vez más exacerbado del concepto de autonomía dentro de nuestra arquitectura constitucional. Constatado lo anterior, la pregunta que debe formularse, a efecto de tener mayor claridad al respecto es: ¿qué justifica que paulatinamente se vaya dotando de autonomía a diferentes entes, instituciones u órganos del Estado?<sup>106</sup>

Adicionalmente a lo que se ha comentado en el punto I de este capítulo, se puede anotar que este proceso tiene una primera *justificación estructural*. La notable complejidad que al día de hoy caracteriza a las sociedades modernas, ha condicionado fuertemente al Estado a modificar sus estructuras de gobierno para atender el cúmulo de nuevas demandas que se ve obligado a satisfacer. Si a esto se suman las cargas que impone el Estado social, veremos que los fines sociales a alcanzar hacen inexorable el relanzamiento de nuevas y más consistentes burocracias.<sup>107</sup>

Existe también una *justificación de índole político*, que hace de la autonomía una barrera para impedir la prepotente capacidad de influencia y condicionamiento que ejercen los partidos políticos dentro de cualquier democracia. Su reconocimiento constitucional ha supuesto el desplazamiento de los tradicionales centros de decisión política, al grado de condicionar fuertemente la dinámica de las instituciones estatales y de erigirse en elementos basilares para la articulación institucional del Estado.<sup>108</sup> El progresivo ensanchamiento de su órbita de acción ha modificado el funcionamiento del principio de división de poderes a un extremo tal, que la exigencia de aplicar correctivos institucionales para impedir que la influencia de decisiones subjetivas basadas en intereses particulares termine por penetrar en campos de acción reservados al conocimiento objetivo y especializado, se ha hecho aún más significativa.<sup>109</sup>

Por lo que acaba de señalarse, es evidente que existe una consecuente *justificación técnica*, ya que el “crecimiento de la complejidad estatal”, como la denomina García Pelayo, ha supuesto el aumento y

<sup>105</sup> Al respecto, acúdase a Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de Derecho y Transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 181 y ss. Carbonell, Miguel, “Organismos constitucionales autónomos”, en *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2ª. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 435-436. También a Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 30, febrero del 2001, p. 157.

<sup>106</sup> Una aproximación más amplia y detallada de los elementos que han condicionado este proceso de ensanchamiento de la autonomía en los órganos estatales se encuentra en Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Astudillo, César y Ackerman, John M. (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, 2009, pp. 54-55.

<sup>107</sup> Una de las explicaciones más elocuentes de los cambios que ha traído consigo el advenimiento del Estado social se encuentra en el clásico de García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1977, pp. 57 y ss.

<sup>108</sup> Al respecto, se remite a las profundas y agudas observaciones de Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 61 y ss.

<sup>109</sup> Al respecto, acúdase también a García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 109 y ss.

la diversificación de órganos, poderes y actores estatales, deslizándose hacia la paulatina diversificación de las funciones del Estado.<sup>110</sup> La progresiva especialización de las funciones estatales y la necesidad de alejar a ciertas actividades públicas del cálculo, los intereses y la influencia de los partidos políticos ha promovido la incursión de un sinnúmero de instituciones técnicas cuya presencia viene a contrarrestar, limitar, comprimir o reducir el espacio de actuación que antes era del dominio exclusivo de los poderes tradicionales.<sup>111</sup>

De la mano de la anterior es posible avanzar una justificación basada en el *profesionalismo* de los titulares a quienes se encomiendan las nuevas funciones, puesto que la autonomía encuentra su razón de ser en el ejercicio integral y exclusivo de una función<sup>112</sup>, pero también en el ejercicio profesional de la misma, lo cual ocurre cuando las decisiones que tienen un alto nivel de complejidad son tomadas por expertos cualificados en la materia, ajenos a todo tipo de condicionamientos externos y subjetivos que pudieran conferir parcialidad a las mismas. Cuando ello ocurre, la calidad de las decisiones se eleva considerablemente y el nivel de confiabilidad frente a la ciudadanía se fortalece de manera exponencial.

Como conclusión de lo expuesto, es posible señalar que el nivel de *autonomización* que presenta determinado sistema constitucional es en muchas ocasiones recíprocamente proporcional a la capacidad de injerencia de los partidos políticos en la vida institucional; entre mayor sea la capacidad de influencia política, más relevante será la necesidad de multiplicar estructuras burocráticas que se asuman con alto grado de tecnificación y profesionalismo.<sup>113</sup> A mayor concentración de poder en manos de los poderes tradicionales, mayor necesidad de acotar el poder del que disponen a través de instituciones emergentes dotadas de ámbitos de actuación autónomos.

## 2. La recepción del principio de autonomía electoral en las Constituciones estatales

### A. Justificación

La transición política mexicana, en su devenir histórico, ha impulsado un proceso de democratización anclado en la exigencia de alcanzar, en un espacio razonable de tiempo, determinadas expectativas de orden formal y sustancial. En el ámbito estrictamente electoral se ha orientado a garantizar la emisión del sufragio en libertad, la organización de elecciones libres, periódicas y confiables, la consolidación de un sistema competitivo y plural de partidos políticos; pero en el ámbito de una democracia sustancial, se propone generar las precondiciones que posibiliten que la ciudadanía cuente con estándares mínimos de igualdad, educación, acceso a la información, etc.

La garantía de emisión del sufragio bajo las calidades de universal, libre, secreto y directo, y la organización de elecciones creíbles y confiables motivó que el diseño de las autoridades electorales estuviera entre las principales preocupaciones de los actores políticos, propiciando a su vez que uno de los hilos conductores de la reforma electoral, en perspectiva histórica, consistiera en propiciar la desvinculación definitiva de actuación de la órbita de influencia de los ejecutivos en turno.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones...*, op. cit., pp. 158 y ss., esp. 161.

<sup>111</sup> En este sentido, Clavero, Bartolomé, *El orden de los poderes. Historias constituyentes de la Trinidad constitucional*, Madrid, Trotta, p. 273.

<sup>112</sup> Importantes reflexiones sobre la “especialización de las funciones” en Guastini, Riccardo, *Lezioni di teoria costituzionale*, Turín, Giappichelli, 1995, pp. 22-23.

<sup>113</sup> Cfr. Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, trad. Héctor Fix Fierro, México, Porrúa, 1989, pp. 289 y ss.

<sup>114</sup> Por ello Nohlen ha dicho, y con razón, que la organización electoral forma parte de una de las preocupaciones centrales de la reforma electoral en América Latina. Cfr. Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1993, p. 9.



No podía ser de otra manera, ya que como afirma Mackenzie, la maquinaria electoral, a pesar de lo bien perfilada que se encuentre, no puede inspirar confianza si quienes están al frente de ella no gozan de autonomía plena, y por el contrario, se hallan bajo las órdenes directas del gobierno.<sup>115</sup>

Y esto era justamente lo que acontecía, en función de que previo al inicio de las reformas encaminadas a *desparcializar* a los órganos electorales de los estados, la totalidad de sus titulares eran designados por los gobernadores en turno. Al respecto, López Chavarría ha señalado que hacia 1985 todas las legislaciones electorales estatales contemplaban, de forma general, la participación del Secretario de Gobierno como presidente de las comisiones electorales, y de manera adicional, que la integración de los institutos se completaba con comisionados del Poder Legislativo, designados por la legislatura o por la diputación permanente, por un notario público, nombrado por la propia comisión y con comisionados de los partidos con registro acreditado.<sup>116</sup>

La verticalidad en la operación de sus actividades fue en su momento evidenciada por Jorge Madrazo, quien advirtió que la lógica seguida por las instituciones electorales consistía, básicamente, en ejecutar en cascada, en cada uno de los órganos electorales hasta llegar incluso a los escrutadores de las mesas directivas de casilla, las decisiones originadas en el gobierno del Estado. La conclusión derivada de este panorama es que la integración y el funcionamiento de los organismos electorales respondían a la efectividad con que el estado controlaba los distintos procesos electorales.<sup>117</sup>

Lira Mora, en una radiografía del sistema de nombramiento de los presidentes de los organismos electorales con corte a 1994, es decir, una vez ocurrida la reforma de ese año, nos dice, por ejemplo, que en ocho estados el gobernador mantenía la facultad de designar al presidente del órgano electoral; en catorce, era nombrado por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados y en ocho más, por los consejeros ciudadanos, resaltando el caso de Guerrero en donde el coordinador del Congreso fungía como presidente del órgano electoral.<sup>118</sup>

A pesar de que con motivo de la reforma, la designación de los consejeros quedó definitivamente en manos de los congresos locales, lo cierto es que los gobernadores continuaron ejerciendo una influencia notable en la composición de dichos órganos. Aunque en algunas entidades formalmente perdieron la posibilidad de designación directa, en varias mantuvieron la potestad de proponer candidatos, tal y como lo constata el amplio estudio de Crespo, lo cual les permitió nominar a personajes pertenecientes a su estructura burocrática, a personalidades cercanas a su partido, y otras veces ejercieron el control de los nombramientos vía los propios congresos, donde regularmente contaban con un grupo parlamentario mayoritario y afín a sus intereses.<sup>119</sup> La carencia de imparcialidad se reflejaba también en el perfil de los funcionarios de la estructura de la institución, muchos de los cuales dejaban la administración pública para incorporarse a la función electoral.<sup>120</sup>

<sup>115</sup> Como referencia, véase lo señalado por Mackenzie, W. J. M., *Elecciones libres*, trad. de F. Condomines Perena, Madrid, Tecnos, 1962, p. 110.

<sup>116</sup> López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 68.

<sup>117</sup> Madrazo, Jorge, "Reforma política y legislación electoral en las entidades federativas", en González Casanova, Pablo (coords.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 311.

<sup>118</sup> Lira Mora, Humberto, "La reforma electoral en los estados", en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.) *Derecho y legislación electoral 30 años después, de 1968*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 258.

<sup>119</sup> Una radiografía de la injerencia de los gobernadores se encuentra en Crespo, José Antonio, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996.

<sup>120</sup> Una panorámica del control que ejercían los gobiernos estatales en la designación de los consejeros en 1994, se observa, por ejemplo, en el libro coordinado por Silvia Gómez Tagle, 1994: *Las elecciones en los estados, La democracia en México*, México, La Jornada ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, 1997, vol. I. De particular relevancia

Se constata de este modo por qué la segunda generación de reformas electorales, que va de 1990 a 1996, realizó reiterados ejercicios de ingeniería hasta lograr posicionar a los órganos electorales en un espacio institucional propicio para realizar una labor extremadamente técnica y profesional que dejara de lado la interferencia política del gobierno, que erradicará en definitiva las decisiones parciales orientadas a favorecer a uno de los competidores y que pusieran un alto a las administraciones electorales irregulares.<sup>121</sup>

Para situar a estos órganos en ese ámbito privilegiado de actuación, se echó mano del principio de autonomía, cuyos influjos permitieron eliminar la dependencia orgánica que históricamente habían mantenido respecto a los poderes ejecutivos, principalmente hacia las secretarías de gobernación o de gobierno, y posibilitó que paulatinamente fueran adquiriendo todos aquellos instrumentos jurídicos y requerimientos de orden técnico y material para asumir, desde una posición de imparcialidad plena, la renovada función estatal que recién se depositaba en sus manos.

El proceso de *autonomización* tomó como mecanismo de transformación a la legislación federal, y su influjo generó rápidamente la activación de la maquinaria reformista en las entidades federativas. Al principio, el objetivo de reproducir los cambios a nivel estatal se basaba en la exigencia de legitimar la acción de gobierno; no obstante, existieron entidades que permanecieron inmóviles por un periodo considerable de tiempo. El acicate que movilizó por completo el rediseño institucional de la organización electoral de las entidades federativas fue, sin duda, la carga normativa incorporada al artículo 116 fracción IV por la reforma constitucional de 1996.<sup>122</sup>

La autonomía supuso un ejercicio de ingeniería que inició en 1990, confiriendo una importante potestad para llevar a cabo un conjunto de actividades basadas en decisiones técnicas y profesionales como las relativas a la formación del padrón electoral o a la geografía electoral.<sup>123</sup> La reforma, a pesar de que en la exposición de motivos de la iniciativa se señalaba su intención de “reforzar el carácter autónomo de los organismos electorales”, lejos estuvo de conferir cobertura constitucional a tal autonomía, estipulándose solamente que el IFE sería “autónomo en sus decisiones”.<sup>124</sup> Fue la expedición del COFIPE la que definiría por primera vez al IFE como un organismo *autónomo*, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El arreglo, a pesar de sus avances, no fue suficiente, principalmente porque la injerencia política estaba cristalizada en el derecho de voto que tenían los representantes del Estado y los partidos políticos en el órgano electoral, lo que condicionaba fuertemente la orientación de las decisiones.

---

resultan los capítulos de “Campeche”, de Claudio Vadillo López, p. 124-125; “Coahuila”, de Rosa Ester Beltrán Enríquez, p. 147; y “Chiapas”, de Silvia Gómez Tagle y Ma. Eugenia Valdés Vega, p. 183, entre otros.

Los cambios obtenidos con la reforma de 1996, la primera en prescribir normas electorales que las entidades federativas debían incorporar a sus constituciones y leyes electorales se observa en el colectivo coordinado por Peschard, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*, México, LX Legislatura-Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM-FCPyS, 2008. En particular el trabajo de la propia Peschard, “La dimensión federal de la democratización electoral”, pp. 44 y ss. A modo de ejemplo, véanse los trabajos de Fernández Gómez, Raúl, “El impacto de la reforma electoral federal de 1996 en el cambio político de Guerrero”, pp. 366 y ss. Elvira de la Torre, José Antonio, “Evolución de la legislación electoral en Jalisco, 1997-2005”, pp. 418 y ss. Arzuaga Magnoni, Javier y Vivero Ávila, Igor, “Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005)”, pp. 459 y ss., todos de este mismo texto.

Una visión de conjunto se encuentra en Crespo, José Antonio, *Votar en los estados*, op. cit.

<sup>121</sup> En este sentido, respectivamente, Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, op. cit., p. 30; Aguirre, Pedro et al., op. cit., p. 11.

<sup>122</sup> La reforma electoral como instrumento de legitimación es una hipótesis sostenida por López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales...*, op. cit., pp. 108 y ss.

<sup>123</sup> Al respecto, Espíritu, Orlando, “Padrón Electoral”, p. 19; Alcocer V., Jorge, “IFE: legalidad y conflicto”, p. 41, ambos en Alcocer V. Jorge y Morales, Rodrigo, *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*, UNAM, CIIH, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

<sup>124</sup> El documento en cuestión se encuentra en Serrano, Fernando (comp.), *Legislación electoral mexicana génesis e integración*, México, Porrúa, 1991, p. 86.

La reforma de 1994 incidió en la exigencia de modular los márgenes de injerencia que sobre la institución electoral tenían los poderes públicos y los partidos, al introducir textualmente a la Constitución que la función electoral debía realizarse “a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios” y al dejar expresamente asentado que la *independencia* constituía un principio rector de la función electoral. Era una nueva vuelta de tuerca encaminada a alejar aún más al gobierno y a los propios partidos políticos de la toma de decisiones, patentizándose en la sustracción del derecho de voto de los partidos y dejándoles únicamente su derecho de voz.

La reforma de 1996, vino a moldear en definitiva la complejidad del órgano electoral, afectando lo que la reforma precedente no había modificado. Mantuvo la autonomía en los mismos términos que en 1994, pero para afirmar aún más el carácter de órgano constitucional autónomo, se procedió a bautizar a la institución desde la Constitución. Se modificó también la autonomía conferida a sus decisiones cambiándole por una más intensa e incisiva “independencia en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño”.

Los cambios para terminar de perfilar la completa autonomía e independencia del IFE respecto de los partidos políticos y del gobierno mismo, no se hubieran completado sin la eliminación de la pieza que patentizaba la presencia de este último en el Consejo General; fue en este ajuste, como ya ha habido oportunidad de señalar, donde el secretario de gobernación dejó finalmente de fungir como representante del Poder Ejecutivo y, como derivación, de presidir al organismo; para racionalizar el nuevo arreglo y ser consecuentes con sus premisas, se procedió a delimitar el papel que venían ejerciendo los representantes de los grupos parlamentarios para dejarlos, al igual que los partidos políticos, con un exclusivo derecho de voz en las sesiones.

La construcción de un espacio de actuación institucional propio y sin interferencias externas adquiriría plena carta de naturalización al advertir que por primera vez en la historia de nuestra democracia la toma de las decisiones dentro del órgano superior de dirección quedaban en las manos exclusivas de los consejeros electorales.<sup>125</sup>

El embalaje de la autonomía, contrario a lo que pudiera pensarse, no aisló a los sujetos directamente interesados en las decisiones de los órganos electorales. Por el contrario, el diseño de la arquitectura del organismo fue cuidadoso para neutralizar, por un lado, la influencia de los partidos y los representantes del Poder Legislativo, y para incentivar, por el otro, la construcción colegiada y equilibrada de las decisiones, en el contexto de un proceso que privilegia la participación de dichos sujetos en la toma de decisiones a través de su derecho de voz al interior del Consejo, y que favorece la formación de acuerdos, la aproximación de posturas y la generación de consensos entre los consejeros, lo que a final de cuentas fortalece la autoridad de sus resoluciones.<sup>126</sup>

### B. Fuente de reconocimiento

La autonomía es un atributo que puede estar reconocido por la Constitución, por una ley ordinaria o incluso por decreto. La cobertura constitucional o legal que se le confiera es, en sí mismo, un indicador de la relevancia que el ordenamiento jurídico dispensa al sujeto portador de la misma (ente, poder público o institución). Naturalmente, y en ello no parece existir objeción, la mayor garantía para la autonomía

<sup>125</sup> Estas modificaciones son analizadas a detalle por Patiño Camarena, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, 8ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 533 y ss. Un análisis sintetizado sobre el mismo desarrollo se encuentra en su reciente trabajo intitulado, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios...*, op. cit., pp. 454 y ss.

<sup>126</sup> Cfr. Aguirre, Pedro et al. op. cit., p. 14.

se produce cuando la misma se encuentra constitucionalmente reconocida. Por ello, resulta significativo observar que el artículo 116 fracción IV inciso c) dispense tan importante consideración y tan significativo espacio institucional a los órganos electorales de las entidades federativas, al dotarlos de una expresa cobertura constitucional cuya vinculatoriedad obliga a las constituciones y leyes de los estados a incursionar en ejercicios de diseño institucional que los estructure bajo los cánones por ella establecidos, a reconocerles un estatus de máxima jerarquía en el concierto de los poderes públicos, y a dotarlos de los insumos necesarios para que puedan cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos y fines que les han sido asignados.

Pero la cobertura jurídica que se les confiere no agota sus efectos en las competencias de ejercicio obligatorio que de ahí derivan para el legislador. La fuente en que se les reconoce los hace merecedores, en el contexto constitucional general, de la tutela que deriva del principio de rigidez, y al mismo tiempo, de los mecanismos reforzados de garantía que emanan del principio de supremacía constitucional. Y dado que dicha cobertura descende al ámbito de las constituciones de las entidades federativas, cuenta con garantías similares al interior de los estados, ya que su *status* de órganos constitucionales autónomos queda adicionalmente protegido a través de la institución de la reforma constitucional y de los mecanismos de control constitucional y electoral que se dispongan al efecto.

El cuadro número IV. AUTONOMÍA. FUENTES QUE LA RECONOCEN Y GARANTIZAN constata que prácticamente la totalidad de las entidades federativas se han empeñado en ofrecer una cobertura constitucional directa a la autonomía de sus órganos electorales, en donde la ley se encarga de explicitar sus vertientes específicas, como habremos de ver más adelante.

### 3. Las instituciones electorales como órganos constitucionales autónomos

A diferencia del tratamiento que las constituciones confieren a otro tipo de órganos, entes o instituciones, las instituciones electorales se han edificado bajo una naturaleza jurídica concreta.<sup>127</sup> En estricta observancia a lo establecido por el artículo 116 constitucional, las constituciones estatales han procedido a erigirlas con la calidad de *órganos constitucionales autónomos*. Esto significa que la autonomía que se les reconoce es *plena* y carente de condicionamientos, aunque ciertamente no por ello ilimitada.

Los órganos constitucionales autónomos irrumpieron con fuerza en Europa apenas terminada la Segunda Guerra Mundial. A nuestro país llegaron cuatro décadas después, en los años 90, y su introducción supuso un verdadero punto de inflexión para el principio de separación de poderes<sup>128</sup> porque vino a modificar de manera sustancial la arquitectura del poder, no sólo por el espacio institucional en el que se les insertó (con un *status* similar al de los poderes tradicionales), sino sobre todo, porque su andadura significó, y sigue significando un relevante ejercicio de contrapeso, control y equilibrio del poder.<sup>129</sup>

La doctrina europea que inicialmente procedió al análisis de este tipo de órganos no dudó en señalar que los órganos de esta naturaleza se presentaban con una *estructura dictada enteramente desde la misma*

<sup>127</sup> Los órganos que no alcanzan el estatus de órganos constitucionales autónomos han sido definidos por la doctrina italiana como “órganos de relevancia constitucional”. Al respecto, Mortati, Costantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, 10ª. ed., Pádua, CEDAM, 1991, t. I, p. 213. Cheli, Enzo “Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale”, *Archivio Giuridico Filippo Srafini*, Luglio di 1965, pp. 112, y ss. Miguel Carbonell apunta que “normalmente, la característica que les falta es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales”, *organismos constitucionales...*, *op. cit.*, p. 106.

<sup>128</sup> Sobre el replanteamiento del principio de división de poderes derivado del surgimiento de estos poderes, acúdase a Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>129</sup> Modificar la composición de las autoridades electorales para desterrar la presencia de los ejecutivos o de los partidos es una tendencia verificable en muchos países representativos de América Latina, en sus intentos por buscar contrapesos efectivos a su poder. Al respecto, Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 15.

*Constitución*, que gozaban de una *posición de igualdad* respecto a los otros órganos constitucionales, que eran un elemento *necesario* del ordenamiento constitucional y una pieza *indefectible* del Estado, principalmente porque coadyuvaban con los demás poderes públicos en la *dirección política del Estado*.<sup>130</sup>

La Suprema Corte sentó jurisprudencia hace tres años, dejando claramente establecidas las características de estos órganos. En sus consideraciones previas señaló que “surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado”. Destacó, además, la especialización de sus funciones y sus vínculos con la independencia y autonomía de los órganos que la realizan, al enfatizar que “se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado”. Finalmente adujo su pertenencia al Estado, con independencia de la ubicación que puedan tener en el contexto constitucional, al advertir que “la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales”.

Con estos antecedentes, nuestro máximo tribunal definió las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos al decir que:

- Deben estar establecidos directamente por la Constitución mexicana;
- Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
- Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>131</sup>

En la actualidad, el desarrollo doctrinal que se ha generado al respecto ha mantenido inamovibles estas características, pero ha añadido otras que han emergido con fuerza en los últimos años, como consecuencia del progresivo enriquecimiento de la democracia sustancial, entre los que se encuentran el principio de transparencia y rendición de cuentas, el de responsabilidad de sus funcionarios y algunos adicionales que derivan de la propia lógica de su naturaleza y su posición, como el principio de recurribilidad de sus actuaciones y el de comprensión de sus fuentes reguladoras.<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Sobre el particular, se remiten a los autores que de forma relevante incursionaron en la reflexión de la naturaleza de este tipo de órganos. Cfr. Jellinek, Giorgio, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, trad. e note di Gaetano Vitaglano, prefazione di Vittorio Emanuele Orlando, Milán, Societa editrice libraria, 1912, p. 245. Barile, Paolo, “La Corte costituzionale, organo sovrano: implicazioni pratiche”, *Giurisprudenza costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1957, pp. 911-913. García Pelayo, Manuel, “El *status* del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 1, 1981, p. 12. Romano, Santi, “Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato”, *Scritti minori*, t. I, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 6-12. Sandulli, Aldo M., “Sulla <posizione> della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato”, *Scritti giuridici*, t. I, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990, pp. 404 y ss.

<sup>131</sup> ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. Esta tesis derivó de la controversia constitucional 31/2006, fallada en sesión de 7 de noviembre de 2006. P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 1149.

<sup>132</sup> Remitimos a los planteamientos realizados por Carpizo, Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, p. 35. Cárdenas, Jaime, *Una Consti-*



La aplicación del principio de autonomía a las autoridades electorales, producto de la reforma constitucional de 1996, produjo la paulatina generalización de las instituciones electorales como órganos constitucionales autónomos. Hoy en día, tal y como se aprecia en el cuadro número V. NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN ELECTORAL, no existe legislación electoral alguna que no confiera esta naturaleza al órgano que tiene a su cargo la organización de las elecciones.

Al derivar las notas distintivas de estos órganos al campo de interés de este libro, encontramos que las instituciones electorales destacan por los siguientes principios:

- *La inmediatez*

Las instituciones electorales encuentran una cobertura constitucional directa en la Constitución mexicana, en la que se garantiza su existencia, autonomía e independencia. Además, y esto es lo significativo, las constituciones estatales se encargan de instituir la función estatal de organizar las elecciones, de crear el órgano depositario de dicha función, determinando su integración, sus atribuciones principales, su organización básica, los principios que han de guiar su actuación, los ámbitos de autonomía reconocidos y garantizados por el ordenamiento jurídico y las principales piezas del estatuto jurídico de sus titulares.

- *El estatus*

Los órganos electorales se encuentran ubicados en el vértice del sistema constitucional de los estados, a la par de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial del Estado y de los demás órganos constitucionales autónomos, con quienes mantienen relaciones de coordinación y de no subordinación.

- *El objeto*

Se les encomienda el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones en el ámbito de la entidad federativa, de lo que deriva que su actividad se considere de la más alta relevancia para la renovación periódica de los poderes públicos y, de manera más general, para la consolidación de la democracia.

- *La autonomía*

Tienen reconocido y asegurado un amplio margen de autonomía que les permite interactuar en un espacio institucional propio, ajeno a injerencias, para que puedan cumplir con las atribuciones que constitucionalmente tienen asignadas bajo el seguimiento escrupuloso de los principios que rigen la función electoral.

- *La independencia*

Se les asignan suficientes garantías para asegurar tanto la independencia objetiva del órgano en sus relaciones con los demás, como la independencia subjetiva de sus principales funcionarios, con el objeto de que mantengan la calidad técnica de su labor sin someterse a presiones o interferencias de ninguna especie.

---

*tución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 244. Caballero, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la División de Poderes”, *Jurídica...*, *op. cit.*, pp. 153 y ss. Los principios anotados se encuentran reflejados en el documento *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión*, México, Auditoría Superior de la Federación, disponible en: <http://www.asf.gob.mx/docs/InsInvJurcomp.pdf>, p. 10.

- *Los criterios de actuación institucional*

Están obligados a desplegar todas sus actividades bajo criterios estrictamente técnicos y especializados. Son órganos profesionales que deben actuar en consonancia con los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, y bajo la observancia de cánones de funcionamiento y supervisión que impidan que sus decisiones se orienten por intereses ajenos, a fin de brindar confianza a la ciudadanía y fortalecer su legitimidad.

- *La transparencia y rendición de cuentas*

Representan instancias que como cualquier poder público tienen la obligación de informar periódicamente sobre el ejercicio de su labor, rendir cuentas de los recursos públicos que ejercen y poner al alcance de la ciudadanía la información pública que produzcan. Sus titulares también deben rendir cuentas de su actuación y estar sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

- *La concentración de su esquema de fuentes*

En su actuación deben estar sometidos al respeto irrestricto a la Constitución y a la legislación electoral, como consecuencia inmediata de su sometimiento a los principios de constitucionalidad y legalidad; y vinculados a todo el caudal de normas que en función de su posición y naturaleza privilegiada pueden emitir para racionalizar el universo de situaciones que la riqueza del régimen electoral y la incesante dinámica política y social ponen frente a ellos.

- *El control de sus actos*

Los acuerdos y resoluciones que emanen, deben ser sometidos a un control posterior para garantizar su sometimiento a los principios de constitucionalidad y legalidad, para lo cual las constituciones ordenan el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en materia electoral.

#### 4. *El principio de autonomía y las instituciones electorales*

La reforma constitucional en materia electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996 instituyó una significativa fracción IV dentro del artículo 116, que en su carácter de regulación jurídica en materia de organización electoral de los estados, sus prescripciones bien pueden considerarse como las cabezas de capítulo del derecho electoral estatal.

Los principios allí establecidos representan al día de hoy, un conjunto de compromisos que sin lugar a dudas han fortalecido sobremanera nuestro sistema democrático y que, con el paso del tiempo y la protección que paulatinamente han ido dispensando tanto la Suprema Corte como el Tribunal Electoral, han pasado de ser buenos deseos a prescripciones vinculantes que por ningún motivo pueden dejar de observarse.<sup>133</sup>

A lo largo de sus nueve incisos originales, se dictaron las bases que tanto las constituciones como las leyes electorales debían seguir al edificar sus propios entramados normativos. En lo que nos interesa, de particular relevancia resulta la incorporación del inciso c) que dispuso textualmente:

<sup>133</sup> Cfr. Nieto, Santiago, “La reforma electoral de 1996”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación...*, op. cit., p. 207.



“Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.<sup>134</sup>

Constituye una evidencia destacar que la Constitución mexicana, por la vinculatoriedad de esta prescripción, determina que los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas reconozcan y garanticen un ámbito de autonomía y un espacio de independencia a las autoridades que tengan a su cargo la organización de los comicios.

Si esto es así, no podemos sino realizar una somera aproximación al significado de dicha autonomía e independencia. Ambos conceptos, hay que decirlo de una vez, gozan de una recíproca implicación que les hace tener una proximidad sustancial y un condicionamiento mutuo, al extremo de dificultar la verdadera relación que hay entre ellos, pues mientras algunos conciben a la autonomía como precondition de la independencia, otros manejan que la ausencia de injerencia es la base que permite garantizar un ámbito de actuación institucional propio. A nuestro juicio, la autonomía es la piedra angular de la independencia, sencillamente porque para que un órgano tenga un campo de actuación al margen de interferencias políticas, dicho campo debe estar precisamente reconocido, delimitado y por supuesto tutelado por normas jurídicas.

#### A. *Autonomía jurídica y política*

El concepto autonomía tiene una dimensión esencialmente jurídica, encaminada a definir normativamente el campo de acción de determinados entes públicos, pero así mismo cuenta con una trascendente dimensión política. Acaso por ello resulte de interés aproximarse, en el marco de posibilidades permitidas por este trabajo, al significado de cada una, pues como en su momento afirmaron Aguirre, Becerra, Córdova y Woldenberg, si bien la autonomía de las instancias electorales constituye uno de los acuerdos fundamentales entre los actores políticos, “su traducción práctica sigue siendo materia de discusión”.<sup>135</sup>

Se ha señalado en otro lugar que a pesar de estar ante un término multívoco, por autonomía se entiende hoy lo que en su momento señaló con puntualidad Santi Romano: “la autonomía es la potestad de un órgano para darse su propio ordenamiento jurídico”.<sup>136</sup> Si bien la esencia permanece, es necesario señalar que derivado de la evolución de la noción, y sobre todo de la eclosión de centros de producción normativa, el concepto sirve en la actualidad para fundamentar la existencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos.

Así entendida, la autonomía constituye en la actualidad un principio legitimador de ordenamientos jurídicos parciales emanados de una gran cantidad de sujetos, órganos o entes estatales que encuentran en la Constitución, la instancia vertebradora del sistema de las fuentes del derecho. La ley, anteriormente recipiendaria y homogenizadora de todo el derecho del Estado ha sufrido una importante modificación, derivada, entre otras cosas de la necesidad de normas con mayor grado de concretización y especialidad.<sup>137</sup>

<sup>134</sup> La reforma de noviembre de 2007, no modificó el inciso en cuestión, aunque incorporó nuevos incisos para llegar a catorce.

<sup>135</sup> Véase, Aguirre, Pedro *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>136</sup> Cfr. Romano, Santi, “Autonomía”, *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, trad. de Santiago Sentís, Melendo y Ayerra Redín, Marino, Buenos Aires, EJE, 1964, pp. 37 y ss. En otro lugar se ha analizado el principio de autonomía vinculado a la Auditoría Superior de la Federación; muchas de las consideraciones hechas ahí son aplicables a los órganos electorales. *Vid.* Astudillo, César y Ackerman, John M. (coords.), *La autonomía constitucional...*, *op. cit.*, *in toto*.

<sup>137</sup> La Ley, anteriormente paradigma de normas generales y abstractas se ha convertido, como puntualmente señala Zagrebelsky, en un conjunto de normas “cambiantes, fragmentarias, contradictorias y ocasionales”. La época actual, sostiene, “viene marcada por la <pulverización> del derecho legislativo ocasionada por la multiplicidad de leyes de carácter sectorial y temporal”; asimismo, la estatali-

No es extraño advertir que a pesar de que como categoría jurídica siga manteniendo una centralidad evidente, hoy en día, a lado de la ley exista una multiplicidad de sujetos públicos que están habilitados para expedir reglamentos, acuerdos generales, manuales de organización y funcionamiento, estatutos, lineamientos, reglas de operación, etc.<sup>138</sup>

Cuando la autonomía se atribuye a órganos de naturaleza electoral, la misma despliega la totalidad de su significado al permitir que las instituciones tomen sus decisiones y definan sus políticas con criterios propios, independientemente de cualquier dictado del gobierno, pero también de las estrategias de los partidos políticos. De ahí que como apunta Woldenberg, “la autonomía es la capacidad de definir las acciones de la autoridad electoral con base en las prioridades institucionales sin intervenciones ajenas. Se trata de establecer una estructura y una conducta que estén por encima de las disputas partidistas y de cualquier otro tipo de intereses”.<sup>139</sup>

La Suprema Corte, en esta misma dirección, ha señalado que “los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una *garantía constitucional* a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella *situación institucional* que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”.<sup>140</sup>

Lo relevante de la definición jurisdiccional es que se determina que la autonomía configura una *garantía constitucional*,<sup>141</sup> que si bien repercute en el órgano electoral que la recibe, se establece en favor de los ciudadanos y los partidos políticos, pues son ellos a quienes beneficia directamente que los órganos electorales se mantengan al margen de cualquier injerencia o sometimiento exterior.

Las decisiones de los órganos electorales no pueden ser tomadas de manera discrecional. Necesitan inexorablemente de una cobertura jurídica que las soporte. Por ello, la autonomía confiere la potestad de concretizar, en el sentido más amplio de la palabra, la arquitectura normativa que habrá de acompañar a la institución en el ejercicio de sus funciones.<sup>142</sup> Al efecto emplea su potestad reglamentaria, que en voz de la Suprema Corte “faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias

---

dad del derecho, como premisa esencial del positivismo jurídico, “es puesta en tela de juicio y la ley se retrae con frecuencia para dejar sectores enteros a la regulaciones de origen diverso” con lo cual cada vez es más común la existencia de una verdadera “conurrencia de fuentes” que evidencia la sustitución definitiva del monopolio legislativo del siglo pasado. Al respecto, se reenvía a *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 4ª. ed., Madrid, Trotta, 2002, pp. 33-39.

<sup>138</sup> Las resoluciones, en voz de la Sala Superior, constituyen “normas individualizadas, heterónomas y coercibles”; mientras que los acuerdos, “normas generales, abstractas, impersonales, heterónomas y coercibles”. ACUERDOS Y RESOLUCIONES DEL IFE. SE REQUIERE SU PUBLICACIÓN PARA TENER EFECTOS GENERALES. S3EL 024/98, *Revista Justicia Electoral* 1998, Tercera Época, suplemento 2, pp. 30-31, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*, pp. 329-330.

<sup>139</sup> Woldenberg, José, *La construcción de la democracia. Temas a debate*, México, Plaza Janés Editores, 2002, p. 186.

<sup>140</sup> AI 113/2008, Estado de México, *considerando* AI 113/2008, Estado de México, *considerando sexto*, pp. 23-25. También AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008 Estado de Jalisco, *considerando quinto*, p. 27. La definición ha sido retomada por la Sala Superior en: SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 y SUP-JDC-2977/2009, pp. 71-73. También AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008 Estado de Jalisco, *considerando quinto*, p. 27.

<sup>141</sup> Sobre el significado de una garantía institucional y sus efectos al vincularse con una institución reconocida en la Constitución, acúdase a lo sostenido por Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en *id.* y Ackerman, John M. (coords.), *La autonomía constitucional...*, *op. cit.*, pp. 66 y ss.

<sup>142</sup> La facultad reglamentaria, de conformidad con lo sostenido por la Corte, “se justifica atendiendo a la naturaleza del Consejo Estatal Electoral, que al ser un órgano autónomo no se encuentra dentro del ámbito de atribuciones del Poder Ejecutivo de la entidad”. CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD NO ES EXTRAORDINARIA. P/J. 31/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1515.

normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgó la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que si bien en el ámbito de la administración pública federal o de cierta entidad federativa compete al respectivo Poder Ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia gubernamental, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía e independencia constitucionalmente garantizada a dicho instituto”.<sup>143</sup>

La potestad reglamentaria habilita a las instituciones electorales para:

- Dictar sus reglamentos internos para definir su estructura y organización interna, con atribuciones para crear por sí mismo sus órganos y subórganos y, en función de ello, el tamaño de su estructura y de la burocracia necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones.
- Expedir reglamentos para determinar la integración, atribuciones y funcionamiento de dichos órganos y subórganos, y para conferir derechos y obligaciones a sus correspondientes titulares.
- Contar con un personal propio, y con un perfil especial, altamente especializado, para cumplir con sus atribuciones. En este contexto, destaca el establecimiento de mecanismos propios de designación de todos los cargos con funciones de dirección y gobierno dentro de la institución. Igualmente, la potestad de determinar autónomamente el tamaño de su plantilla de personal, el régimen jurídico y los mecanismos para su selección y contratación, su régimen retributivo y su sistema disciplinario.
- Instituir, en concordancia con la especialidad de sus funcionarios, la necesidad de su permanente actualización y la exigencia de su estabilidad laboral, la regulación del servicio profesional electoral, dictando, en consecuencia, un estatuto de su personal que defina los esquemas de reclutamiento, capacitación, promoción, adscripción y cese.
- Decretar reglamentos y manuales de actuación para definir de manera escrupulosa y bajo criterios eminentemente técnicos y especializados, los mecanismos, sistemas, métodos y procedimientos a través de los cuales acometer al cumplimiento de sus funciones sustanciales.
- Fijar acuerdos para determinar por sí mismos el presupuesto anual requerido para cumplir con las atribuciones que tienen constitucionalmente conferidas; estipular normas para la administración, gestión y ejecución autónoma de su presupuesto, y reglas claras para su adecuada fiscalización y control interno, a través de órganos técnicos y especializados que dependan orgánicamente de la institución.
- Estipular directrices objetivas para la ejecución del presupuesto, la autorización del gasto, la realización de pagos, la contratación de servicios, la adquisición de bienes y servicios, y en general, para disponer con relativa libertad, la ejecución del presupuesto asignado de conformidad con criterios de eficiencia, eficacia y transparencia.
- Planificar, sancionar y ejecutar su programa anual de actividades, a fin de estar en condiciones de alcanzar los objetivos y metas estipuladas en la Constitución.
- Solventar los asuntos de su competencia al margen de cualquier injerencia, subordinación o sumisión encaminados que pueda influir tanto en la calidad técnica como en la orientación final de sus decisiones.
- Substanciar procedimientos, formular requerimientos, imponer sanciones y determinar responsabilidades, en función de acuerdos y resoluciones tomados con alto grado de rigor técnico y en un entorno de completa independencia.

<sup>143</sup> INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. S3EL 094/2002, *Revista Justicia Electoral* 2003, Tercera Época, suplemento 6, pp. 157-158, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*, pp. 658-660.

Lo que acaba de anotarse deja entrever que el nivel de libertad organizativa que reconoce la autonomía a las instituciones electorales representa una de las *piezas clave* de su diseño institucional, al que indudablemente habría que conferir mayor atención porque en los hechos constituye una barrera a la intromisión de un legislador que, anclado en su potestad legislativa, puede, cuando así lo considere conveniente, y siempre en función de sus intereses, interferir en su labor a través de regulaciones restrictivas, impositivas u obstaculizadoras de la función electoral.

Como ha señalado Astudillo, “a través de la legislación, las fuerzas políticas reales establecen mayores o menores grados de control, injerencia o condicionamiento sobre órganos que realizan funciones que paulatinamente se han ido especializando y desprendiendo de su órbita de influencia, pero que por la función que realizan, son trascendentales para la dinámica del poder. Se entiende, en consecuencia, que sean precisamente los poderes tradicionales quienes no cesen en su empeño de poner una pesada losa a cuanto órgano emergente se presente, para evitar que surjan a la vida institucional con todo su vigor.”<sup>144</sup>

Notorio es que cuando las posibilidades de injerencia externas están contenidas, las posibilidades de autorregulación de los órganos electorales obtienen un ensanchamiento notable que les permite emitir normas de carácter eminentemente técnico en la multiplicidad de variantes que hemos podido constatar. Lo anterior no quiere decir que la legislación electoral no juegue ningún papel en este ámbito; por el contrario, tiene un papel más que trascendente.

Recordemos que la ley electoral goza de un importante campo de acción delimitado por la *reserva de ley* (o de Constitución)<sup>145</sup> estipulada en el artículo 116 fracción IV, que constituye una reserva constitucional expresa que abarca un extenso número de materias, cuya relevancia se advierte al constatar que la Constitución mexicana evita fijar lineamientos específicos en cuanto a los alcances de su contenido, reservando su completo diseño normativo al legislador estatal.

La *reserva* alcanza:

- a) La racionalización de los calendarios electorales;
- b) La determinación de los principios rectores de la función electoral;
- c) La estructuración de los órganos electorales bajo los principios de autonomía e independencia;
- d) La delimitación de los apoyos que vía convenio se pueden establecer con el IFE;
- e) Las restricciones a la constitución de los partidos y la regulación de su derecho exclusivo al registro de candidatos a cargos de elección popular;
- f) La puntualización de los márgenes de intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos;
- g) La disposición del financiamiento público a favor de los partidos políticos, y la construcción de un procedimiento de liquidación para quienes pierdan su registro;
- h) La fijación de criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en las campañas electorales;

<sup>144</sup> Véase, Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, *op. cit.*, pp. 59-60.

<sup>145</sup> La fracción IV del artículo 116 determina que “las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que”, de donde deriva que existe también una reserva de Constitución. Lo que aún no está completamente definido es si estas materias deben estar reguladas en ambas materias, al contemplarse la conjunción copulativa “y”, o si existe discrecionalidad del legislador para introducir la regulación en una u otra. Recientemente la Suprema Corte, en un pronunciamiento reciente, parece optar por esta última interpretación. *Cfr.* SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, CONCEDE UNA RESERVA DE LEY A LOS ESTADOS PARA SU DISEÑO NORMATIVO BAJO EL MANDATO DE QUE SE EJERZA UN CONTROL DE LA LEGALIDAD DE TODOS LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. P./J. 20/2010, *Seminario Judicial de la Federación. y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2327.

- i) El establecimiento de criterios para determinar los montos máximos para las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes;
- j) Los lineamientos de los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos;
- k) Las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que regulen dichas materias;
- l) Los mecanismos para garantizar que los partidos accedan a la radio y la televisión en los términos del artículo 41 constitucional;
- m) La fijación de las reglas para las precampañas y campañas electorales;
- n) La institución de las bases de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización;
- o) El establecimiento de un sistema de medios de impugnación en materia electoral;
- p) La concretización de los supuestos y reglas para la realización de recuentos totales y parciales de la votación;
- q) La puntualización de las causales de nulidad de las elecciones locales y de los plazos para el desahogo de las instancias impugnativas;
- r) La tipificación de los delitos y faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellas deban imponerse.

Lo anterior implica —como ha subrayado la Suprema Corte—, que la potestad reglamentaria está limitada “por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica”<sup>146</sup>, lo cual quiere decir “que las materias señaladas quedan sustraídas a todas las normas distintas de la ley en el aspecto reservado, lo que significa, por un lado, que el legislador ordinario debe establecer la regulación de la materia determinada y, por el otro, las materias reservadas no pueden regularse por otras normas secundarias, en especial en un reglamento”.<sup>147</sup>

Con independencia de la relación existente entre las leyes electorales y los reglamentos expedidos por la autoridad electoral, lo que interesa subrayar es que el marco regulador de las primeras, al margen de su contenido, amplio y general o particular y detallado, no alcanza a cubrir el universo de normas que deben estipularse para racionalizar a cabalidad todos y cada uno de los actos que conforman nuestro sistema electoral (entendido en sentido amplio) y que, en consecuencia, su definición más concreta y específica, dictada desde una óptica especializada y profesional, debe provenir del órgano técnico a quien las constituciones encomiendan la relevante función electoral.

No debemos olvidar, además, que al ser el derecho electoral un derecho para la contienda política, la naturaleza misma de la lucha por el poder impele, como ha sostenido Diego Valadés, al “rebasamiento de la norma”.<sup>148</sup> La fluidez de la vida social, pero sobre todo de la política, propicia que con frecuencia se produzcan cambios que por su dinamismo rebasan la capacidad reformadora de los congresos, situando a los institutos electorales en una mejor posición para regular fenómenos o realidades emergentes a través de sus potestades normativas.

<sup>146</sup> CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD NO ES EXTRAORDINARIA. *Op. cit.*

<sup>147</sup> La Suprema Corte, en una jurisprudencia de 2007 estipuló los incisos h, i, j, k y r, como las reservas derivadas del artículo 116. Evidentemente, la reforma de noviembre de 2007 hace que la lista tenga que ampliarse tal cual lo presentamos acá. HABILITACIÓN REGLAMENTARIA. EL ARTÍCULO 93 DEL CÓDIGO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO QUE LA PREVÉ EN FAVOR DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. P./J. 28/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, mayo de 2007, p. 1516.

<sup>148</sup> *Vid.* Valadés, Diego, “El sistema electoral de la democracia mexicana”, en *Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado México*, Miguel Ángel Porrúa, 1990, p. 18.



Además de ello, es importante destacar que cuando la autonomía se encuentra reconocida por la Constitución, como se encuentra la de los órganos electorales en el propio artículo 116 de la Constitución mexicana y en prácticamente todas las constituciones de las entidades federativas, las leyes y los códigos electorales se encuentran aún más condicionados, puesto que la autonomía constitucional deriva en límites expresos que por ningún motivo pueden sobrepasarse, so pena de vulnerar el principio de supremacía constitucional.

Junto a la autonomía *jurídica*, resulta indispensable desvelar la existencia de una autonomía de tipo *político* que ya no se interesa en advertir los alcances de la potestad normativa de las instituciones electorales, sino de dilucidar la posición y las relaciones que la misma tiene respecto al resto de poderes públicos.

“Esta vertiente de la autonomía —según Astudillo— define *de quién y hacia quién* se es autónomo”. Por tanto, estamos en presencia de uno de los aspectos medulares de nuestra organización electoral, porque si atendemos a la historia política del país, podremos constatar fácilmente que una de las principales exigencias del proceso de transición democrática consistió en separar, distanciar o independizar el ejercicio de la función electoral de la órbita de los poderes ejecutivos. El proceso de edificación de la autonomía de los institutos electorales (incluyendo al IFE, por supuesto), no se entiende si no se le relaciona con la exigencia de impedir la injerencia a que estuvieron sometidos durante el amplio espacio de tiempo en el que el sistema de partidos, en voz de Sartori, fue de carácter “hegemónico-pragmático”.

El empeño institucional de los últimos veinte años, trazado a partir de distintos ejercicios de reforma constitucional, se ha volcado a edificar un diseño que maximice la *no dependencia* de las autoridades electorales respecto a los poderes tradicionales, sin que los niveles de autonomía conferidos conduzcan a reconocer una independencia que haga suponer equivocadamente su completa desvinculación del Estado.<sup>149</sup> Tal y como ha sido señalado por la Suprema Corte, “la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino del Estado. Es decir, de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial que conforman el poder público; en este sentido, en virtud de la autonomía constitucional... que se confiere a un organismo público electoral no cabe ubicarlo dentro de la administración pública paraestatal dependiente...”.<sup>150</sup>

El mismo diseño se ha empeñado en ensanchar progresivamente los niveles de *autodeterminación* de los propios institutos, dotándoles de una amplia potestad para determinar un espacio institucional de actuación delimitado a partir de sus propias normas jurídicas, en un contexto de plena armonía con los contenidos tanto de la legislación electoral como de la Constitución misma.

Se ha preocupado por extender los ámbitos de *libertad* de las instituciones, a fin de que sus actuaciones dependan de sí mismas, se tomen bajo premisas de carácter técnico, no político, se guíen bajo principios objetivos, se realicen por personas profesionales y confiables y se decidan con total independencia sin

<sup>149</sup> En un razonamiento análogo, la Suprema Corte ha señalado que “el Tribunal Electoral del Distrito Federal surge a la vida jurídica e institucional con motivo de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, e inició sus funciones con la expedición del primer Código Electoral del Distrito Federal que entró en vigor el 6 de enero de 1999 como un *órgano público autónomo e independiente*, lo cual quiere decir *que en su funcionamiento no está sujeto a la intervención de los Poderes Locales y que goza de cabal libertad para la toma de sus decisiones, pero ello no significa que no forme parte del Distrito Federal*”. TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO PÚBLICO LOCAL, NO OBSTANTE SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS PODERES DE LA PROPIA ENTIDAD, LE ES APLICABLE EL INCISO A) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, PARA EFECTOS DE LA NO RETENCIÓN DEL TRIBUTO POR LOS INTERESES PAGADOS POR LAS INSTITUCIONES QUE COMPOENEN EL SISTEMA FINANCIERO. I.13o.A.133 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, octubre de 2007, p. 3346.

<sup>150</sup> INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. S3EL 094/2002, *Revista Justicia Electoral* 2003, Tercera Época, suplemento 6, pp. 157-158, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005*, pp. 658-660.

*sujeción* de ningún tipo a dictados provenientes del exterior. La Suprema Corte, en este sentido, ha señalado que resulta contrario al orden constitucional subordinar una “atribución propia y exclusiva” de un órgano electoral, y condicionarla “a la solicitud que sobre la materia realice el Congreso estatal”, porque al hacerlo, “deja de gozar de la independencia y autonomía con las que debe adoptar sus decisiones”.<sup>151</sup>

Finalmente, los ejercicios de ingeniería constitucional han puesto especial énfasis en la dilatación de su cualidad de *no derivación* respecto de aquellos órganos que se encuentran en su mismo nivel jerárquico, a fin de mantener las relaciones de coordinación necesarias para llevar a buen puerto una función *sui generis* que se ve necesitada de la confluencia de los órganos del Estado y de la participación de los partidos políticos y los ciudadanos. Dicha condición les permite, además, impulsar una relación entre pares “con el resto de las autoridades estatales para llevar a cabo el proceso electoral”.<sup>152</sup>

Lo anterior hace referencia evidentemente a aquellas condiciones de tipo *objetivo* encaminadas a salvaguardar la independencia como un principio rector de la función electoral, en los términos de los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, en la medida en que “confiere a las autoridades electorales de los elementos necesarios para el adecuado desempeño de sus actividades”.

Pero adicional a ello, existe una vertiente de carácter *subjetivo* que “se alcanza, cuando en las leyes se establecen como requisitos a los ciudadanos que aspiran a ser designados como integrantes de los máximos órganos de dirección de las autoridades electorales, a saber, los magistrados electorales respecto de los tribunales y los consejeros que integran los consejos generales de los institutos electorales locales, el cumplimiento de ciertas cualidades específicas con ese propósito”.<sup>153</sup>

Ambos reflejos del principio de independencia derivan en una vertiente *funcional* adicional, representada por aquella situación institucional que permite a los consejeros emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, conforme a su propia certeza de los hechos, la cual debe ser obtenida sobre la base de las pruebas recibidas y de acuerdo con el derecho que estime aplicable al caso concreto, sin ser influenciado o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes o de otras personas físicas o jurídicas”.<sup>154</sup>

Se tiene de este modo una visión de conjunto en la que se advierte que el principio en comento genera efectos muy significativos en el diseño de la institución electoral y en la estipulación de ciertos requisitos de elegibilidad, vinculando la labor del legislador, y produce al mismo tiempo derivaciones específicas para el tipo de actuación que se espera de quienes tienen a su cargo la función electoral, condicionando evidentemente a los consejeros.<sup>155</sup>

## B. Vertientes

La autonomía, cuando es plena, define con amplitud el ámbito de actuación institucional conferido a un órgano para realizar la labor que le ha sido encomendada. No obstante, esa autonomía genérica, se desdo-

<sup>151</sup> INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO. LOS ARTÍCULOS 17, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 95, FRACCIÓN XXXVI, DEL CÓDIGO ELECTORAL ESTATAL TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL SUPRIMIR LAS FACULTADES DE AQUEL ORGANISMO PARA ENCARGARSE DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL DE LA ENTIDAD. P/J. 110/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, septiembre de 2005, p. 699.

<sup>152</sup> AI 93/2008 y su acumulada 94/2008, Estado de Nuevo León, *considerando quinto*, pp. 17-18.

<sup>153</sup> SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 y SUP-JDC-2977/2009, pp. 71-73.

<sup>154</sup> AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. S3EL 118/2001, *Revista Justicia Electoral 2002*, Tercera Época, suplemento 5, pp. 37-38.

<sup>155</sup> Entre muchas resoluciones en el mismo sentido, acúdase a SUP-JRC-25/2007, pp. 74-75.



bla en un conjunto de manifestaciones que vale la pena advertir. Es así porque con frecuencia se señala que los institutos electorales tienen autonomía técnica, organizativa, funcional, presupuestal, reglamentaria, etc., pero al día de hoy no existe una doctrina jurídica consolidada que establezca, al menos definiciones aproximadas que nos ayuden a tener una idea del contenido y las derivaciones de cada una.

El cuadro VI. VERTIENTES DE LA AUTONOMÍA, nos enseña las vertientes de la autonomía que se reconocen tanto explícitamente en las legislaciones electorales de los estados. Esto no quiere decir, sin embargo, que no puedan encontrarse de manera implícita. Así, por ejemplo, si el pleno del Consejo General tiene la atribución de expedir manuales de organización, es evidente que goza de una autonomía reglamentaria, a pesar de que la misma no se mencione con ese nombre.

El cuadro deja ver que existen cinco vertientes que están presentes en la casi totalidad de estados de la República. Hablamos obviamente de la autonomía presupuestal, financiera, normativa, funcional y decisoria. Con menor fortuna aparece la autonomía técnica, que sólo se encuentra enunciada en Coahuila y Veracruz; la orgánica, estipulada en Chiapas, Tlaxcala y Yucatán; la administrativa, incorporada en Chiapas, Coahuila, Tlaxcala y Yucatán. Adicionalmente, Veracruz contempla la autonomía de gestión, mientras que Yucatán, Tlaxcala, Coahuila y Chiapas contemplan una autonomía de tipo político.

Al respecto cabe señalar que establecer una autonomía de carácter *técnico* puede representar una especie de tautología, puesto que la autonomía se confiere, como hemos advertido, a instancias a las que se les confiere la realización de una función técnica, es decir, profesional, especializada y apartada de cualquier tipo de interés político. No obstante, es posible decir que dicha autonomía se proyecta en al menos tres dimensiones. Una *institucional*, que se refiere al tipo de “actuación” de la institución; una *personal*, que puntualiza un perfil de “funcionario”; y una *normativa*, vinculada con el tipo de “normas” que tiene potestad de expedir.<sup>156</sup>

La autonomía *orgánica* es, de hecho una potestad que casi podemos asegurar tienen todas las instituciones electorales, ya que supone la capacidad para que determinen por sí mismas su estructura, organización y gobierno interior, de conformidad con las necesidades propias de la función que realiza. El hecho de que en ocasiones no se encuentre explícito se debe a que las legislaciones electorales suelen establecer el diseño orgánico del órgano electoral con meridiania exhaustividad. No obstante, al margen de dicho diseño, cuentan con la posibilidad de crear órganos y subórganos, asignarles sus tareas específicas, y con la potestad para seleccionar internamente a todos los cargos con funciones de gobierno, salvo aquellos regulados directamente por la ley, bajo criterios de selección propios y fuertemente especializados, que con frecuencia se estipulan en la reglas del Servicio Profesional Electoral.

La autonomía *administrativa* y la *de gestión*, a pesar de que expresamente se mencionan en pocas entidades, cuentan con una proximidad notable y a la vez con un contenido que hace que no tengamos dudas de que permea también a la totalidad de órganos electorales. El primer tipo de autonomía “significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley”.<sup>157</sup> Esto quiere decir, que evoca la capacidad de los órganos electorales de emprender la acción administrativa de manera independiente y sin ninguna interferencia de un agente u órgano de poder externo. El segundo tipo, supone un ámbito de libertad conferido a la misma institución para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente

<sup>156</sup> Al respecto, se utiliza el ejercicio de conceptualización realizado en relación a la Auditoría Superior de la Federación. La analogía existente lo permite. Cfr. Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, Alcances, Garantías y Fortalecimiento de su Autonomía Constitucional”, *op. cit.*, pp. 58 y ss.

<sup>157</sup> Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, “Autonomía administrativa”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 438.

con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulan.

De acuerdo con Cárdenas, esta autonomía “es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral. Es parcial cuando el órgano electoral es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado”.<sup>158</sup>

La autonomía de tipo *político* hemos visto en algunas páginas atrás su significado, principalmente, para la independencia del órgano.

La autonomía *presupuestal*, por su parte, implica la capacidad reconocida a las instituciones electorales para que puedan determinar por sí mismas los montos económicos necesarios para cumplir anualmente con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas. Tal y como lo afirman Cárdenas, Hernández y Herrera, se dirige a garantizar la independencia económica del órgano. Puede ser total, cuando el órgano electoral proyecta, aprueba y ejerce su presupuesto.<sup>159</sup> En cambio, puede manifestarse de manera parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo.<sup>160</sup>

La autonomía *financiera*, en ocasiones se toma como autonomía presupuestal. No obstante, creemos que se encuentra más cerca de la autonomía administrativa o de gestión, ya que la gestión financiera implica que las directrices de ejecución del presupuesto, la autorización del gasto, la realización de pagos, la contratación de servicios, e incluso la fiscalización de la ejecución del presupuesto quedan bajo la órbita de decisión del propio órgano electoral.

La autonomía *normativa* implica, en términos generales, la potestad de los árbitros de las elecciones estatales para darse sus propias normas; es decir, la capacidad que se les confiere para ordenar y regular su propia organización, su funcionamiento, los procedimientos de que se vale y el desahogo de sus atribuciones en la organización del proceso electoral, a través de acuerdos, resoluciones, reglamentos, manuales, lineamientos, etc. Cárdenas, Hernández y Herrera la llaman autonomía jurídica. Es plena cuando aparte de lo mencionado, cuenta con la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia y cuando se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores. Es parcial, en cambio, cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y allí donde su posibilidad de reglamentar es limitada. Se nulifica en el contexto en que otro poder le imponga su propia normatividad o no influya en la elaboración de las normas electorales.

La autonomía *funcional* concede al órgano electoral atribuciones para regular su funcionamiento interno al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera encaminarse a obstaculizar su marcha oportuna. Es un atributo para racionalizar las funciones sustantivas del órgano, es decir, aquellas vinculadas directamente con la organización del proceso electoral, dando al propio órgano la capacidad de definir la mejor manera de regular sus atribuciones con el objetivo de fijar las condiciones más óptimas para la realización de sus fines y funciones, de conformidad con la Constitución y la ley electoral.

Finalmente, la autonomía *decisoria* o *resolutiva*, como también se le llama, permite solventar los asuntos de su competencia con plena independencia, sin que existan elementos de injerencia o subordinación que pudieran influir en la toma de todas aquellas decisiones que permiten un desarrollo ordenado y racional de las etapas que conforman el proceso electoral.

<sup>158</sup> Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 28 y ss.

<sup>159</sup> *Ibidem*, pp. 28 y ss. Hernández, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio 2003, pp. 84-85. Herrera García, Alfonso, “Garantías constitucionales del derecho electoral local”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 244, 2005, pp. 111 y ss.

<sup>160</sup> Villanueva, Ernesto, *Autonomía Electoral en Iberoamérica. Una Visión de Derecho Comparado*, México, Triana Editores, 1994, p. 153.

CAPÍTULO SEGUNDO  
LOS ÁRBITROS ELECTORALES.  
ÁMBITO INSTITUCIONAL

I. EVOLUCIÓN

1. *Bosquejo sobre la organización electoral hasta 1990*

Como apuntamos en el capítulo primero, la construcción de procesos electorales confiables y ciertos resume, en buena medida, el tránsito a la democracia en nuestro país. El hecho de que la democratización haya sido el resultado de una serie de cambios graduales, que se operaron a través de una creciente pluralidad política expresada a través elecciones cada vez más competidas, y de la colonización paulatina de los órganos de representación del Estado, volvió a la “ruta electoral” el camino privilegiado, a través del cual se transformó en hechos el régimen político.

La falta de un acto fundacional, generado de un nuevo orden constitucional (como ocurrió en gran parte de las transiciones políticas a la democracia), supuso en México una constante revisión de las normas, de las instituciones y de los procesos electorales, para que —la cada vez más dinámica— vida política y el creciente pluralismo, encontraran un cauce de expresión. La centralidad que tuvo la vía electoral en el proceso de transición, así como el notorio desarrollo que se tuvo en este ámbito, contrasta con lo inacabado de los cambios que, si bien no fueron menores, no alcanzaron el grado de desarrollo y de transformación que, en cambio, sí se dieron en el primer caso. Así, el campo de los derechos fundamentales —el de la justicia (sobre todo la justicia constitucional), el de la transparencia, el del combate a la discriminación, etcétera—, han tenido un grado de desarrollo importante; aunque están lejos de constituir capítulos cerrados en la evolución política de México. Por el contrario, el ámbito electoral es, por mucho, el que más ha evolucionado y el que más acabado está, con todo y la inevitable necesidad de ajustes que las leyes electorales requieren casi de manera permanente.

La gradualidad de los cambios hace necesario que, para entender cabalmente el fenómeno electoral, resulte indispensable analizarlo a través de sus distintas etapas.

Hasta 1946, la organización de las elecciones estaba en las manos de los gobiernos municipales y estatales en sus respectivos ámbitos de competencia.<sup>161</sup> A partir de ese año, se conformó una nueva organización electoral estructurada en torno a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que fue sustituida, como consecuencia de la *Ley Electoral* de 1951, por la Comisión Federal Electoral. Éste órgano, dependiente de la Secretaría de Gobernación, aunque con modificaciones en su estructura y competencias, subsistió hasta 1990.<sup>162</sup> Dicha Comisión, que actuaba en el plano federal, realizaba la organización de los procesos electorales a través de órganos desconcentrados en las entidades federativas (las llamadas Comisiones Locales Electorales) y en los distritos electorales (los nombrados Comités Distritales Electorales).

La Comisión Federal Electoral siempre se caracterizó por una integración en donde las posiciones afines al partido en el poder siempre fueron hegemónicas. Francisco José Paoli Bolio describe esa situación

---

<sup>161</sup> Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral...*, op. cit., p. 521.

<sup>162</sup> Para la evolución de la Comisión Federal Electoral en sus distintas etapas, véase *ibidem*, pp. 525-529.

sin medias tintas: “La Comisión Federal Electoral fue convertida en un superpoder integrada en su mayoría por miembros del gobierno o del partido oficial... no está sometida a tribunal, sino que se trata de un órgano que decide, ejecuta, reglamenta, llena lagunas legales, juzga e impone sanciones, sin ninguna posibilidad de que sus actos sean revisados”.<sup>163</sup>

El control de la Comisión Federal Electoral por parte del Partido Revolucionario Institucional fue absoluto, no sólo porque durante toda su existencia fue presidida por el secretario de gobernación (y porque en las etapas en las que se integró también por legisladores federales, éstos pertenecían, inevitablemente, a las filas del Partido Revolucionario Institucional); sino porque, incluso, cuando la propia Comisión abrió sus puertas a los nuevos partidos políticos que adquirieron su registro, como consecuencia de la apertura generada por la reforma política de 1977, la presencia mayoritaria de funcionarios o representantes afines a los intereses del partido en el gobierno estaba garantizada. Jorge Carpizo señalaba que en esa época “El presidente de la república tiene una serie de atribuciones en el proceso electoral... está claro que *interviene* en el proceso electoral, para cuya preparación, desarrollo y vigilancia se crean organismos federal y locales, siendo el más importante de ellos la Comisión Federal Electoral”.<sup>164</sup>

El ejemplo más ominoso de ese control politizado fue la Comisión Federal Electoral, que se encargó de la organización de las elecciones presidenciales de 1988; misma que, como ya hemos anticipado en el capítulo anterior, contaba con una integración derivada de una reestructuración como consecuencia de la reforma electoral de 1986, en la que los representantes del Partido Revolucionario Institucional (que para entonces era plural, en un número proporcional al porcentaje de votos obtenido en la última elección federal) constituían la mayoría absoluta de los votos en el seno de ese órgano (con 16 votos de un total de 31).

Además de la “*partidización*” total de la Comisión Federal Electoral, y del control que sobre la misma ejercían los intereses favorables al partido en el gobierno en la organización y desarrollo de los procesos electorales, los resultados de los comicios eran calificados por los colegios electorales: órganos de las Cámaras del Congreso de la Unión que estaban integrados por legisladores electos y que realizaban la revisión y validación de las elecciones. Se trataba de una calificación de tipo político totalmente soberana que no estaba vinculada por las eventuales resoluciones que la Suprema Corte dictara ocasionalmente como consecuencia del recurso de reclamación que se ventiló durante el periodo de 1977 a 1986,<sup>165</sup> o más tarde, por las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral, instaurado por la reforma de 1986 y que subsistió hasta 1990.<sup>166</sup> La calificación política de las elecciones de legisladores perduraría hasta 1993, cuando la reforma electoral de ese año transfirió la competencia de validar los resultados electorales —con criterios jurídico-procesales, y no políticos— al Tribunal Federal Electoral. Lo mismo ocurriría unos años más tarde con la elección presidencial, cuando su calificación fue encomendada en definitiva al nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; con lo que la calificación política de las elecciones quedó definitivamente en el pasado.

De manera paralela a este modelo de organización de las elecciones en el plano federal, en cada una de las entidades federativas se reprodujo un esquema similar al de la Comisión Federal Electoral; pero en el plano estatal. En todos los casos, se trató de órganos dependientes de las respectivas secretarías de gobierno estatales y que tenían encomendado tanto el registro de los partidos políticos, que competían por

<sup>163</sup> Citado por Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, p. 119.

<sup>164</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, p. 116.

<sup>165</sup> Sobre el recurso de reclamación de la Suprema Corte véase, Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, pp. 121 y ss.; así como Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral...*, *op. cit.*, pp. 693 y ss.

<sup>166</sup> *Ibidem*, pp. 696 y ss.

los distintos cargos de elección locales,<sup>167</sup> como la organización y desarrollo de los procesos electorales de que se tratara (estatales y municipales).

## 2. *La etapa de la especialización*

La reforma de 1990 trajo consigo una apuesta clara y consistente por modificar las estructuras y los procedimientos electorales en el plano federal. Se trató, como hemos apuntado, de la reforma con la que se crea el IFE, como órgano encargado de la organización y realización de las elecciones federales; y del Tribunal Electoral Federal, como instancia judicial de revisión de la legalidad de los actos del primero.

La reforma respondió a la necesidad de crear condiciones que redundaran en generar confianza en torno a las elecciones y sus resultados. La elección de 1988 había provocado que la credibilidad de los actores políticos y de los ciudadanos en torno a los procesos comiciales tocara su punto más bajo en muchas décadas y, sin duda alguna, desde que había iniciado el proceso de apertura política. El año de 1988 había demostrado la inviabilidad del modelo de organización electoral existente, por la sencilla razón de que, cuando la desconfianza se instala como premisa frente a la actuación de los órganos electorales —y la duda sobre la veracidad de los resultados—, el sistema electoral no puede cumplir la función legitimadora de las instancias políticas del Estado. Esa elección demostró que el modelo estaba totalmente agotado y debía ser reemplazado integralmente.

El eje de las futuras reformas electorales fue, en consecuencia, el de renovar a las instituciones y a los procesos de organización electoral sobre nuevas bases, con una amplia participación y vigilancia de los actores políticos —y con el tiempo, también de los ciudadanos— para intentar inyectar credibilidad y certeza en los procesos electorales e intentar inocular la desconfianza que para entonces se había instalado en el imaginario colectivo.

Una de las conclusiones compartidas por parte de los partidos políticos en los diversos foros de consulta que antecedieron a la reforma de 1990, fue la inconformidad respecto de “...la organización electoral prevaleciente, por considerar que ésta no había propiciado que el desempeño de las funciones electorales se hiciera con la especialización necesaria para la ejecución de las diversas actividades y operaciones electorales, pues había obstaculizado la configuración de un cuerpo permanente de funcionarios profesionales de la materia electoral... Así, a partir de entonces se comenzó a generalizar el convencimiento de que las instancias ejecutivas y técnicas de los organismos encargados de las elecciones debían estar a cargo de personal calificado profesionalmente que proporcionara un servicio imparcial”.<sup>168</sup>

Efectivamente, esa sería la ruta que seguirían los cambios legales: la constitución de un órgano especializado del estado, dotado de una autonomía mayor (y que con el tiempo iría acentuándose de manera muy importante), y centrado en una estructura profesional y técnicamente calificada. Además, se abrieron una serie de mecanismos de inclusión, verificación y vigilancia de las actividades sustanciales del órgano electoral en la tarea de organizar los comicios federales.

A diferencia de lo que ocurría en el pasado con la Comisión Federal Electoral (que se instalaba de cara a cada proceso electoral) el Instituto Federal Electoral nació como un órgano permanente con una estructura ejecutiva territorial establecida e integrada por funcionarios específicamente dedicados al desarrollo

<sup>167</sup> Hasta 1977, los partidos políticos, para competir electoralmente en el ámbito local, debían obtener su registro estatal ante los órganos electorales de cada entidad federativa. Uno de los cambios más importantes de la reforma política de 1977 fue precisamente que los partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro como tales ante la Comisión Federal Electoral, podían participar, en automático y sin previa autorización de los órganos electorales locales, en los procesos comiciales de los estados.

<sup>168</sup> Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral...*, op. cit., p. 533.

de la función electoral, bajo la égida de una serie de principios rectores que orientaban sus actuaciones; mismos que hemos analizado con detalle en el capítulo primero de este trabajo.

La finalidad, como hemos apuntado de manera reiterada, fue crear un contexto institucional que generara confianza entre los actores políticos y entre los ciudadanos. A la par de la especialización del órgano y de las funciones electorales, los cambios también pasaron por una *tendencial* despolitización de la autoridad electoral y la conquista de una total independencia respecto de los órganos de gobierno, legislativos y de los propios partidos políticos. El camino, en ese sentido, no sería breve, y supuso todavía el paso de varias reformas constitucionales.<sup>169</sup>

### 3. La etapa de la ciudadanización

La ruta seguida para inyectar confianza en torno a la organización de los procesos electorales y generar certeza respecto a la imparcialidad de las decisiones que en ese sentido se tomaban, fue la de “*ciudadanizar*” a los órganos encargados de la realización de las elecciones. Se trató también, en este caso, de un proceso gradual que tardaría en actuarse plenamente.

El sentido de la “*ciudadanización*” de los órganos electorales es el de integrar sus instancias de dirección con personas desvinculadas de los intereses de los contendientes, como una manera de garantizar que las decisiones son tomadas sin pensar en favorecer o perjudicar a un contendiente determinado. La “*ciudadanización*” es así una manera de apostar por la independencia en la organización de las elecciones, sin la cual resulta impensable un juego político equilibrado y un igual punto de partida de todos los actores políticos de cara al proceso de integración de la representación nacional.

La ciudadanización no debe ser interpretada como una transformación de los órganos electorales en instancias de representación de ciudadanos (papel que en las democracias representativas corresponde a los parlamentos), sino como una manera de hacer prevalecer los intereses colectivos sobre los intereses de parte en las instancias de organización de los procesos electorales; como una manera de hacer prevalecer la objetividad que, invariablemente, supone la imparcialidad frente a la subjetividad, que, de manera inevitable, subyace a las posturas de los representantes de los partidos políticos.

Así lo ha interpretado, incluso, la Suprema Corte, al decir que “...debe recalcarse que la ciudadanización de las autoridades encargadas de la organización de las elecciones, no está dirigida a que cualquier ciudadano, sea parte de ellos, sino aquéllos que desligados de intereses políticos tengan un conocimiento en la materia a fin de que exista un cuerpo profesionalizado y especialista...”.<sup>170</sup>

El proceso de ciudadanización supuso así, el suplantar el papel de decisores que jugaban en el anterior modelo electoral los representantes de los partidos políticos por el de personas ajenas a sus intereses específicos. Por ello, el peso que los partidos tuvieron, en términos de su capacidad para influir en las resoluciones del órgano administrativo electoral, fue acotándose paulatinamente.

Ello se logró con la introducción de un sector de integrantes del Consejo General del IFE, que no respondía directamente a los intereses de los partidos políticos. Primero, fueron los consejeros magistrados en 1990, luego los consejeros ciudadanos en 1994; y finalmente, los consejeros electorales (incluyendo al consejero presidente del Consejo) en 1996. Además, el peso que la parte “*ciudadanizada*” del Consejo General fue teniendo, creció paulatinamente. En un primer momento, los seis Consejeros Magistrados compartieron el derecho de voto con el resto de los integrantes del Consejo General, incluyendo los re-

<sup>169</sup> En relación con la evolución de la integración del Consejo General del IFE, véase el apartado dedicado a los principios rectores de la actividad electoral en el primer capítulo del presente trabajo, particularmente al desarrollar el principio de *imparcialidad*.

<sup>170</sup> AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando séptimo*, p. 27.



presentantes de los partidos políticos, que podían tener una presencia plural, dependiendo del porcentaje de votación que habían tenido en las últimas elecciones federales. En un segundo momento, como consecuencia de la reforma de 1994, los seis consejeros ciudadanos pasaron a constituir el componente mayoritario de entre los miembros del consejo general con derecho a voto (para entonces los partidos habían perdido el derecho de decidir y mantuvieron únicamente el derecho de voz). En efecto, además de los consejeros ciudadanos sólo gozaban del derecho de voto los dos senadores y los dos diputados que representaban al Poder Legislativo ante el órgano electoral (en razón de uno de la mayoría y otro de la primera minoría de cada una de las Cámaras), así como el secretario de gobernación (de esta forma los consejeros ciudadanos tenían seis de los once votos posibles). Los representantes de los partidos políticos, que pasaron a tener una presencia paritaria, sólo tuvieron, a partir de entonces, derecho de voz.<sup>171</sup>

La reforma de 1996 modeló en definitiva el diseño electoral del órgano superior de dirección del IFE, al reducir a nueve el número de integrantes con derecho a voto en el Consejo General, y a reservar el mismo al consejero presidente y a los ocho consejeros electorales que eran designados por la Cámara de Diputados. Todos los demás integrantes del Consejo General —tanto el secretario ejecutivo— como los consejeros del Poder Legislativo —representantes de cada uno de los grupos parlamentarios con presencia en alguna de las Cámaras— y los representantes de los partidos políticos, sólo tuvieron derecho de uso de la voz. Con esta reforma, se concretó el proceso de “*ciudadanización*” del órgano electoral.<sup>172</sup>

#### 4. *La etapa de la profesionalización*

La reforma de 1996 también trajo consigo una importante modificación en cuanto a la profesionalización requerida para quienes ocuparen el cargo de consejeros electorales.

Hasta entonces, a quienes integraban el componente ciudadano del Consejo General del IFE, no se les había exigido una exclusividad profesional. Así, por ejemplo, todos aquellos que fueron designados consejeros ciudadanos en el periodo que fue de 1994 a 1996, eran personalidades destacadas en sus ámbitos laborales que en ningún momento dejaron de ejercer sus labores profesionales. En efecto, aún cuando recibían una compensación económica por su participación en el órgano electoral, dicha remuneración no resultaba incompatible con el desempeño de sus tareas profesionales ordinarias. La reforma de 1996 cambió las cosas, pues se estableció que quienes desempeñaran el cargo de consejero presidente o de consejeros electorales, tendrían que dedicarse exclusivamente a esa función pública. De hecho, esa reforma estableció expresamente en el texto del artículo 41 constitucional que “el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Con esa medida, se amplió al órgano superior de dirección del IFE el principio de profesionalización, mismo que había sido pensado en una primera instancia para el personal operativo que tuviera a su cargo la realización de las actividades sustantivas de los procesos electorales y que estaban englobados en el Servicio Profesional Electoral.<sup>173</sup>

<sup>171</sup> Sobre la integración del órgano electoral en 1994, véase Patiño Camarena, Javier, *El Nuevo Derecho Electoral...*, op. cit., p. 541.

<sup>172</sup> *Ibid.*, pp. 542 y ss.

<sup>173</sup> Sobre la evolución del proceso de construcción del Servicio Profesional Electoral, véase el inciso e) dedicado al principio de profesionalismo en el apartado de los principios rectores de la función electoral en el primer capítulo de este trabajo.



Vale la pena reiterar el hecho de que hasta 1996, cuando la reforma de ese año estableció en el artículo 116 de la Constitución mexicana una serie de requisitos que debían contener las constituciones y las leyes electorales de los estados, la evolución de los órganos encargados de organizar y de desarrollar los procesos electorales era sumamente disímbola. Si bien es cierto que los cambios federales habían servido de criterio orientador para la integración de los órganos electorales de los estados y las atribuciones que a estos se les conferían en el plano local, no existían parámetros mínimos a los que los congresos locales estuvieran obligados en el diseño de sus sistemas electorales.

Jacqueline Peschard explica la pertinencia de ese piso de homologación así: “Si bien en otros asuntos resulta conveniente que la diversidad regional se recree en reglamentaciones con particularidades diferenciadas, como en el caso de las relativas a las responsabilidades en los municipios, en el de las normas electorales, así como en todas aquellas que tienen que ver con el ejercicio de derechos políticos y ciudadanos, la aspiración debe ser la de homogeneizar para asegurar un conjunto común de reglas básicas para otorgar certeza a partidos y ciudadanos, sobre todo debido al predominio de los partidos nacionales en los diferentes escenarios políticos”.<sup>174</sup>

A partir de 1996, la Constitución mexicana impuso, como criterios básicos, que en materia electoral los ordenamientos locales debían garantizar que la función electoral estuviera regida por los mismos principios rectores de la actividad electoral que privaban en el ámbito federal y que “las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.<sup>175</sup>

Como consecuencia de esa reforma, se estableció una base mínima igualitaria a partir de la cual se desarrollaría la institucionalidad electoral en las entidades federativas con parámetros equivalentes. Si bien las modalidades varían de entidad en entidad, existen ciertas características similares entre las que se encuentran el carácter profesional de los órganos electorales así como la impronta de ciudadanización en la integración de los mismos.

### 5. *El equilibrio entre la experiencia y renovación: el escalonamiento*

Aunque el tema de la conformación de la autoridad electoral estaba resuelto en lo fundamental desde 1996, la reforma federal en materia electoral de 2007 implicó una modificación adicional a la estructura del Consejo General: la renovación parcial de ese órgano.

La finalidad que subyace a este cambio está claramente expresada en la exposición de motivos de la reforma constitucional, donde se afirma la intención de “...hacer realidad una propuesta que hace años merece consenso pero que diversas circunstancias habían hecho imposible de concretar: la renovación escalonada de consejeros electorales y de magistrados electorales. Combinar renovación y experiencia ha dado positivos resultados en otros órganos públicos colegiados, estamos seguros de que dará resultados igualmente positivos para las dos instituciones pilares de nuestro sistema electoral”.

La renovación escalonada, una vieja demanda de numerosos sectores académicos, sociales e incluso políticos, tiene la enorme virtud de combinar el recambio institucional con el conocimiento y experiencia acumuladas de los miembros que continúan en su encargo; además de que permite la continuidad en las políticas y decisiones institucionales en aras de la certeza y la consecuente credibilidad de los procesos electorales.<sup>176</sup>

<sup>174</sup> Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal de la democratización electoral”, en *Id.* (coord.), *El federalismo electoral...*, op. cit., p. 46.

<sup>175</sup> Inciso c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional reformado en 1996.

<sup>176</sup> La idea de una renovación escalonada de los integrantes del Consejo General del IFE, había sido planteada originalmente en un documento suscrito por siete de los ocho consejeros electorales y el consejero presidente del IFE que fue enviado a las Cámaras del

La Suprema Corte se ha pronunciado en torno al significado y a la pertinencia de la renovación escalonada de los integrantes de los órganos electorales señalando que “...en la medida en que los integrantes de los órganos electorales tengan una cierta permanencia en su nombramiento, podrán desarrollar sus funciones en forma profesional y principalmente llevarán a cabo su tarea con independencia, sin encontrarse sujetos a vaivenes de tipo político, independencia que se consolida con una ingeniería institucional adecuada, entre cuyos elementos es importante la previsión de la renovación escalonada de los integrantes de dichos órganos, a fin de que los periodos para los cuales son designados, no sean coincidentes con el plazo de duración de algunos de los poderes locales, lo cual de alguna forma garantiza que el nombramiento de sus miembros y el funcionamiento del órgano no sea vea influenciado por intereses de tipo partidista”.<sup>177</sup>

Por otra parte, la experiencia en los diversos órganos colegiados había venido demostrando la importancia de la renovación escalonada como una manera de garantizar calidad técnica, profesionalismo y continuidad en los trabajos. Prácticamente, todas las instancias de integración plural del Estado mexicano habían adoptado el escalonamiento en la designación de sus integrantes. Así había ocurrido con los ministros de la Suprema Corte, con los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, con los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, entre otros. Los órganos electorales —administrativo y jurisdiccional— constituían un caso anómalo, donde la renovación del órgano estaba prevista de manera total en un mismo acto.

El *efecto-demostración* de la reforma electoral de 2007 no se hizo esperar. Aunque la misma no establecía como una obligación para los Congresos locales establecer la renovación escalonada de los órganos de dirección de las autoridades electorales de los estados, las reformas que adecuaron los ordenamientos de las entidades federativas a las nuevas normas federales, incorporaron de manera muy difundida el principio de la renovación escalonada.<sup>178</sup>

## II. TIPOLOGÍA

Los órganos administrativos electorales son susceptibles de ser clasificados de diferentes maneras a partir de diversos criterios de sistematización. Vale la pena señalar que, en el ámbito de los treinta y tres ordenamientos electorales (el federal y los de cada una de las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal), existen similitudes muy grandes respecto al diseño institucional muy grandes. Es algo natural si se piensa que el proceso de transición democrática en México pasó por la configuración de un modelo de institucionalidad electoral propio que ha devenido exitoso y que en sus rasgos fundamentales ha sido replicado en las diversas entidades federativas.

Se trató de un modelo construido para contrarrestar la desconfianza, cuyas bases fundamentales se hallan en la Constitución mexicana y que ha supuesto un desarrollo institucional importante que tiene una serie de características comunes compartidas por todos los ordenamientos electorales. Éstas son las siguientes:

---

Congreso de la Unión en octubre de 2003, en el que planteaban la necesidad de una serie de reformas a los ordenamientos en materia electoral fruto de la experiencia de su paso por el IFE. Entre las propuestas se encontraba la de la renovación escalonada del Consejo General del IFE como una manera de combinar “experiencia y «sangre nueva»”. Woldenberg, José, “Estampas de la reforma”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007...*, op. cit., p. 28.

<sup>177</sup> AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 30-31.

<sup>178</sup> Para profundizar en este aspecto, acúdase al punto VIII, dedicado a la renovación del mandato, dentro del Capítulo IV.

## CAPÍTULO SEGUNDO

- a)* La existencia de un modelo dual que ve, por un lado, a organismos electorales de corte administrativo; y, por el otro, a órganos jurisdiccionales ante los cuales procesar judicialmente las impugnaciones que se presentan en contra de los actos de los primeros, así como los resultados electorales;
- b)* El diseño colegiado de los órganos administrativos electorales;
- c)* El carácter ciudadanizado de su integración;
- d)* El profesionalismo en su función técnica;
- e)* La autonomía frente a los poderes públicos y la independencia frente a los partidos políticos;
- f)* La concentración de atribuciones que suponen la capacidad de llevar a cabo todas las etapas de organización y desarrollo de las elecciones;
- g)* Su estructura descentrada, que supone la existencia de órganos centrales y órganos descentralizados territorialmente;
- h)* Que tienen encomendadas, además de las funciones de organización de las elecciones, una serie de funciones de control, de vigilancia y, eventualmente sancionatorias, para corregir conductas de los partidos políticos que contravengan la legalidad; y
- i)* Que sus funciones deben ajustarse a los principios rectores de la actividad electoral establecidos en la Constitución mexicana y, en el caso de los órganos locales, también en las normas locales que rigen su actividad.

Como se ha señalado, hasta 1996, los ejes sobre los cuales se articuló el cambio político —incluida la ruta institucional y procedimental para encauzar ese cambio— habían sido marcados por el legislador federal a través de las distintas reformas electorales. Hasta entonces, los legislativos locales siguieron, en el mejor de los casos, esos ejes. La reforma de 1996, también introdujo el piso mínimo obligatorio que los órganos legislativos locales debían atender en términos del diseño normativo de los procesos electorales en los estados. Esa decisión tuvo un efecto homogeneizador en todo el país. A partir de ese momento, los principios contenidos en la Constitución (fracción IV del artículo 116) resultaron ineludibles para los poderes legislativos de los estados, que tuvieron que conformar sus normas electorales con esos postulados básicos.

Sin embargo, la inactividad posterior del legislador federal en la materia electoral provocó que la batuta de los cambios y las innovaciones la empezaran a llevar las entidades federativas. En efecto, “...hasta la reforma de 1996 la pauta del cambio había sido marcada por las distintas reformas federales que habían obligado a los congresos de las entidades federativas a introducir las modificaciones a las leyes locales para homologarse con los ejes rectores que se establecían desde la Constitución. A partir de aquel año, y como consecuencia de la mencionada inactividad del legislador federal en la materia electoral, los poderes legislativos locales tomaron la batuta y comenzaron a incorporar en sus respectivos ámbitos de competencia soluciones legales para los nuevos fenómenos que se estaban presentando en el campo electoral. Así, por ejemplo, las precampañas y los llamados actos anticipados de campaña fueron reguladas en varios estados; se ensayaron diversas fórmulas para calcular el financiamiento público a los partidos políticos (entre otras la que parte de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por un porcentaje del salario mínimo, misma que inspiraría, por cierto, a la reforma electoral de 2007-2008); se crearon órganos de fiscalización electoral especializados separados del órgano administrativo electoral (como es el caso de Chiapas, en donde se creó primero, en 2004, la Contraloría de la Legalidad Electoral y más tarde, en 2007, la Comisión de Fiscalización Electoral); en varias entidades (Coahuila, Zacatecas, Sinaloa, entre otras) se estableció un modelo particular de compra de publicidad electoral en medios electrónicos de

comunicación por parte de los partidos según el cual era la autoridad electoral la encargada de contratar esos tiempos, etcétera”.<sup>179</sup>

La intensa actividad legislativa que ocurrió en la década posterior a la reforma federal de 1996 en el ámbito local, provocó que en varias entidades federativas los órganos administrativos electorales tuvieran un desarrollo propio, lo que permite articular una sistematización de los mismos a través de algunos criterios descriptivos de clasificación. De esa manera, podemos distinguir a los órganos electorales a partir de las siguientes categorías:

### 1. *Con base en su desarrollo institucional*

Como se ha mencionado de manera reiterada, el artículo 116 de la Constitución establece, en el inciso c) de su fracción IV, que los órganos encargados de la organización de las elecciones deben gozar de autonomía en su *funcionamiento e independencia* en sus decisiones, lo que constituye una exigencia en relación con el desarrollo institucional de los mismos.

Esa previsión genérica, se ha traducido en, prácticamente, todos los casos en el establecimiento constitucional de los organismos electorales bajo la modalidad expresa de organismos constitucionales autónomos. Se trata de una formulación recogida, generalmente, en todas las leyes fundamentales de los estados, y supone que, desde un punto de vista conceptual, se potencia la autonomía que se planteaba desde la Constitución mexicana.

Existen tres casos donde el reconocimiento de la autonomía en el fraseo de las constituciones locales retoma en sus términos lo planteado por la Norma Fundamental federal. Se trata de los casos de Colima, Quintana Roo y Tlaxcala. En el caso de Colima, el Instituto Electoral del Estado es considerado como un organismo público de carácter permanente, aunque se establece que será autónomo e independiente en sus decisiones y funcionamiento siguiendo el parámetro de la Constitución mexicana. Lo mismo ocurre en el caso de Quintana Roo, donde el Instituto Electoral es considerado por la Constitución del Estado como un organismo público, y más adelante refiere que el mismo tendrá plena autonomía en su funcionamiento. También Tlaxcala se suma a la lista de las pocas entidades en las que el órgano electoral no es reconocido de manera expresa en sus términos como un órgano constitucional autónomo, pues se limita a reconocer al Instituto Electoral de Tlaxcala como autoridad en la materia, dotada de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Las implicaciones de este apartado no son graves, aunque desde el punto de vista del estatus constitucional, el reconocimiento de una plena autonomía —y no sólo en términos del funcionamiento— constituye una garantía adicional frente a potenciales intentos de vulneración de la misma por parte de otros poderes del estado.

El caso del Estado de Chiapas constituye, por otra parte, un caso único en donde el desarrollo institucional ha implicado la creación de un órgano especializado en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos: la Comisión de la Legalidad Electoral, independiente respecto del órgano encargado de la organización de los procesos electorales y del que conoce y resuelve jurisdiccionalmente las impugnaciones. De esta manera, frente al modelo dual prevaleciente en el país (incluyendo el plano federal) el caso chiapaneco presenta un esquema de tres instituciones electorales autónomas coexistentes y con funciones específicas diferenciadas.

<sup>179</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Estudios sobre la reforma electoral 2007...*, op. cit., pp. 61-62.

## 2. *Con base en sus atribuciones*

Con base en esta segunda clasificación, puede distinguirse entre los órganos administrativos que tienen únicamente la finalidad de organizar y llevar a cabo elecciones y todos los procedimientos que le son correlativos (como las funciones registrales, que en todo caso se realizan mediante convenio con el Instituto Federal Electoral, la de gestionar las prerrogativas de los partidos políticos, así como la de fiscalizar el origen y el destino de sus recursos); y los que, además, cumplen funciones adicionales, como la de ser responsables de la instrumentación de mecanismos de democracia directa, tales como el referéndum, el plebiscito (entendiendo a este último como una forma de consulta popular), la revocación del mandato y, eventualmente, la iniciativa popular.

Como es obvio, en el primer caso se encuentran la totalidad de los órganos administrativos electorales locales, ya que todos cumplen como finalidad básica la de organización electoral y sus funciones correlativas, siendo el caso de Chiapas —como apenas se mencionó—, el único donde la función específica de fiscalización de los recursos de los partidos políticos no es llevada a cabo por la autoridad administrativa electoral, sino que está encomendada a un órgano específicamente constituido para tal finalidad.

Pero no todos los órganos administrativos cumplen con la función adicional de organizar los mecanismos de democracia directa o participativa, dado que no existe homogeneidad en su reconocimiento por parte de las legislaciones locales. No obstante, en todos los estados en donde están reconocidas estas figuras, es competencia de los órganos electorales llevar a cabo los actos necesarios para su organización y desarrollo. Vale la pena subrayar que, en el ámbito federal, no está reconocida la figura de algún mecanismo de democracia directa; por lo que las autoridades electorales no tienen, consecuentemente, responsabilidad alguna al respecto. Sin embargo, si atendemos a la evolución que ha tenido el tema en el ámbito estatal, parece natural que, en el momento en el que la Constitución mexicana instituya alguna de estas figuras en el plano federal, será el Instituto Federal Electoral el encargado de llevar a cabo las tareas encaminadas a su realización.

La figura del referéndum, en sus distintas modalidades, está reconocida en veintisiete entidades federativas, con lo que se coloca como el mecanismo de democracia directa más difundido en el país. Además, en todos esos casos, la autoridad administrativa electoral es el órgano facultado para la realización del referéndum. Los únicos estados que no se encuentran en ese supuesto son Campeche, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León y Querétaro, mismos que omiten el reconocimiento de toda figura de democracia directa.

Por otra parte, todas las entidades que establecen la institución del referéndum también incorporan la figura del plebiscito, con excepción de los estados de México y Sonora, que únicamente reconocen la primera de estas dos figuras y no a la segunda. También la organización y desarrollo del Plebiscito, en las veinticinco entidades que lo reconocen, es atribución de sus respectivos institutos o consejos electorales.

La institución de la revocación de mandato, que supone un ejercicio de democracia directa para la remoción anticipada de algún funcionario público electo de manera anticipada, está reconocida sólo en dos entidades del país, Chihuahua y Sinaloa. Sin embargo, en ambos casos la reglamentación de esta figura es distinta y ello involucra —o no— a la autoridad electoral en su desarrollo. En Chihuahua, la posibilidad de activar la revocación del mandato está reservada para el caso de servidores públicos que ocupen cargos electivos, es decir, el gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. Además, en ese Estado, la organización, realización y publicación de los resultados es competencia del instituto estatal electoral.

En el caso de Sinaloa, la revocación de mandato no implica un procedimiento de tipo electoral, sino que es un mecanismo “mediante el cual la mayoría absoluta de los ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos, habitantes de un pueblo o región cualquiera, tienen derecho para recusar el nombramiento de

autoridades, hecho por el Ejecutivo, por el Supremo Tribunal de Justicia o por los Ayuntamientos”.<sup>180</sup> En consecuencia, el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa no tiene alguna intervención directa en el desarrollo de ese procedimiento, en los términos de la constitución y de la *Ley Electoral* del Estado.

### 3. *Con base en su descentralización*

Siguiendo el modelo federal, la totalidad de los órganos electorales de las entidades federativas han adoptado un modelo organizativo descentralizado, que supone la coexistencia de órganos centrales, de carácter permanente, con la de órganos desconcentrados que pueden ser a nivel distrital, o bien municipal —o ambos según el caso— y que generalmente son de carácter eventual, en la medida en la que son constituidos e instalados de cara a los procesos electorales. Vale la pena resaltar que el del Estado de Colima es el único caso en el país en el que los órganos desconcentrados del Instituto Electoral del Estado, los consejos municipales, están instalados de manera permanente y no sólo durante los procesos comiciales.

Sobra mencionar que en todos los casos, la instancia última, en términos de la descentralización del órgano electoral, supone la existencia de las mesas directivas de casilla que, en cuanto centros receptores de votos y de cómputo inicial de los sufragios el día de la jornada electoral, están establecidas en todas las legislaciones electorales del país y, por supuesto, en la legislación federal.

De esta manera, en esta clasificación debemos distinguir el grado de descentralización de la estructura electoral de los órganos administrativos encargados de la organización de los comicios en el país, en tres categorías: la primera corresponde a los estados, en los que el órgano electoral tiene una mayor descentralización al establecer paralelamente a sus órganos centrales (consejos distritales y también consejos municipales). La segunda categoría es la de aquellos casos en los que la descentralización supone la existencia, además de los órganos centrales sólo de consejos distritales. Y la última categoría es la de aquellas entidades en las que, junto a los centrales, sólo se establecen consejos municipales.

La primera de esas categorías, como señalábamos, es la más frecuente, pues prevalece en veinticinco entidades federativas.

En el caso de entidades, en las que el grado de descentralización sólo supone la existencia de consejos distritales, encontramos los casos de Baja California y Distrito Federal; en ellos, la organización territorial del órgano administrativo electoral no supone instancias municipales (en el caso del Distrito Federal, aún cuando su organización política supone delegaciones y no municipios, no están previstos órganos descentralizados con esa competencia territorial, estableciéndose sólo consejos en cada uno de los distritos uninominales que lo componen).

Por último, existen cinco estados en los que la estructura descentralizada omite la existencia de consejos distritales y se integra únicamente por consejos municipales. Se trata de los casos de Chihuahua, Colima, Durango, Nayarit y Nuevo León.

### 4. *Con base en su profesionalización*

Como hemos mencionado en el primer capítulo, hasta 1993 la Constitución mexicana había establecido como uno de los principios rectores de la actividad electoral, el de profesionalismo; mismo que sirvió como base para la instauración y el primer desarrollo de una estructura técnica especializada que se integró en el Servicio Profesional Electoral. Sin embargo, en ese año, el principio referido fue sustituido por el de

<sup>180</sup> Artículo 150. Constitución Política del Estado de Sinaloa.



independencia, aunque permaneció la disposición constitucional de que el Instituto Federal Electoral contaría con el carácter profesional en su desempeño.

La reforma de 1996, al introducir las bases mínimas que deberían contener los ordenamientos electorales de los estados, no contempló al profesionalismo; lo que supone la existencia de un servicio profesional como una de las características que debían privar en el funcionamiento de los órganos electorales.

De esta manera, a partir del profesionalismo de sus estructuras operativas, podemos distinguir entre aquellos órganos electorales locales en los que existe un servicio profesional electoral y los que no lo tienen.

Hay que decir, no obstante, que a pesar de que no existe previsión constitucional en ese sentido, gran parte de las normas electorales de las entidades federativas prevén el carácter profesional de las estructuras de sus respectivos órganos electorales. Más que un *efecto-demostración* de la previsión federal, vale la pena hablar de la consciencia de que la presencia de un servicio civil de carrera al interior de los órganos electorales genera una mayor certeza y, consecuentemente, confianza en el desempeño de los mismos. La profesionalización de sus estructuras constituye una garantía adicional de que la organización electoral se realizará sin sesgos, con objetividad y con un alto grado de calidad técnica, lo que, inevitablemente redunda en una mayor credibilidad en la realización y en los resultados de las elecciones.

Bajo esta lógica, se ha difundido en veinticuatro entidades la previsión legal para constituir un servicio civil de carrera al interior de sus órganos electorales, y en cambio sólo ocho entidades carecen de un servicio profesional. Se trata del caso de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Sonora.

### 5. Con base en su permanencia

En la actualidad, los órganos encargados de la administración electoral —tanto en el plano federal como en el local— son, en prácticamente todos los casos, estructuras públicas permanentes que, incluso fuera de los procesos electorales, tienen encomendadas una serie de funciones públicas, que no dependen directamente de la realización de los comicios, como es el caso, emblemático, de la educación cívica y la promoción de la cultura democrática.<sup>181</sup>

En el ámbito federal, el carácter permanente de los órganos electorales se remonta a la *Ley Federal Electoral* del 5 de enero de 1973, que dotó, en su artículo 42, a la Comisión Federal Electoral de carácter permanente. Hasta entonces, y desde 1951, cuando se instituyó ese órgano mediante la *Ley Electoral Federal* del 4 de diciembre de ese año, había tenido un carácter temporal, dado que se instalaba cada tres años de cara al inicio del proceso electoral. A su vez, ese modelo había estado inspirado en la figura de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que introdujo la *Ley* de 1946, que también se integraba sólo durante los comicios federales.<sup>182</sup>

La evolución posterior a 1973 de los órganos electorales, estuvo marcada por el carácter de permanencia introducido entonces a la Comisión Federal Electoral. Con la reforma de 1990 se creó al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral, manteniendo ese rasgo distintivo, aunque, a partir de entonces, las competencias y atribuciones paralelas a la de organizar y llevar a cabo las elecciones federales se multiplicaron.

La tendencia se reprodujo en el ámbito local, donde, prácticamente, la totalidad de los organismos electorales tienen un carácter permanente. La generalización de esta circunstancia es reciente y se conso-

<sup>181</sup> Las únicas excepciones a la permanencia, como se verá más adelante, son el Consejo Electoral de Nayarit y el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

<sup>182</sup> Para una revisión de las leyes electorales a lo largo de la historia del país, véase la compilación realizada por García Orozco, Antonio, “Legislación electoral mexicana. 1812-1977”, *Reforma Política...*, *op. cit.*

lidió en la oleada de reformas electorales que se produjo en las entidades federativas como consecuencia de la reforma a la Constitución mexicana del 13 de noviembre de 2007.

En efecto, anteriormente existían ocho entidades en las cuales el órgano de dirección de los institutos electorales no era permanente, sino que sólo se instalaban para la organización de las elecciones. Se trataba de los casos de los Estados de Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, México, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora.<sup>183</sup>

Con posterioridad a las más recientes reformas, varios de esos estados (Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, México, Quintana Roo y Sonora), introdujeron la permanencia de sus órganos centrales, homologándose con la que es la regla general que rige en este punto en el país. Sólo mantienen la temporalidad del órgano durante los procesos electorales Nayarit y Sonora. En el caso de Nayarit, la Ley Electoral estatal establece que “El Consejo Local Electoral solamente funcionará durante la preparación, desarrollo y conclusión del proceso electoral, y en los periodos fuera de proceso, sólo en los casos previstos por la presente ley”.<sup>184</sup>

Por su parte, la legislación electoral de Sinaloa establece que “El Consejo Estatal Electoral se instalará durante la segunda quincena del mes de enero del año de elecciones ordinarias. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso el Consejo sesionará por lo menos dos veces al mes... Concluido el proceso electoral, el Consejo se reunirá a convocatoria de su Presidente... Al término del proceso electoral, entre proceso y proceso, fungirá una Comisión integrada por el Presidente y dos Consejeros, los cuales serán nombrados por el propio Consejo. Esta Comisión tendrá las facultades que el Reglamento determine”.<sup>185</sup>

Donde también podemos encontrar un criterio de distinción respecto a la permanencia, es en el ámbito de las estructuras desconcentradas de los órganos electorales. Como anticipábamos, estos órganos se componen de varias estructuras integradas con base en un criterio de descentralización que, en el plano local, abarca el nivel distrital y el nivel municipal con los respectivos consejos distritales y consejos municipales. Como hemos mencionado al analizar la clasificación de los órganos electorales a partir de su descentralización, no todos los ordenamientos electorales establecen instancias descentralizadas en ambos niveles y no todas las legislaciones contemplan la existencia de órganos distritales o de órganos municipales. El análisis comparativo nos revela que, a diferencia de lo que ocurre con los órganos centrales, dotados todos, sin excepción de permanencia, en el plano desconcentrado ocurre exactamente lo contrario: la regla es la temporalidad de los órganos y existe un sólo caso en el que se contemplan estructuras desconcentradas permanentes, que es el ya mencionado caso de Colima, donde los consejos municipales del instituto electoral del Estado funcionan todo el tiempo con independencia de que se esté llevando a cabo un proceso electoral.

### III. ÓRGANOS CENTRALES

Los órganos centrales de los organismos electorales son, por regla general, las estructuras que tienen encomendada la dirección y administración de las funciones electorales.

En términos de diseño institucional encontramos similitudes amplias en todos los casos, tal y como nos lo confirma el cuadro VII. ÓRGANOS CENTRALES (I). Todos los órganos electorales cuentan con un órgano superior de dirección, con una presidencia, que tiene funciones de dirección y representación, una

<sup>183</sup> Cfr. Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal...”, *op. cit.*, p. 57.

<sup>184</sup> Artículo 74 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

<sup>185</sup> Artículo 53 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

secretaría que apoya los trabajos del órgano de dirección, un órgano ejecutivo (unipersonal o colegiado), así como estructuras de operación e instrumentación de las decisiones.

### 1. *Pleno del Consejo General*

El consejo general constituye la cúspide organizacional en todos los órganos electorales estatales. Se trata de órganos colegiados que tienen amplias potestades para determinar las directrices y decisiones que orientan el funcionamiento de los órganos electorales. De igual manera, cumplen funciones de supervisión de las labores ejecutivas e integran los órganos desconcentrados de cara a los procesos electorales.

En todos los casos, el consejo general es el órgano superior de dirección del instituto y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Se trata del órgano concentrado de mayor jerarquía.

Como se analizará con detalle en el capítulo tercero, la composición del pleno del consejo general varía según cada estado. Sin embargo, en la mayoría de los casos se encuentran como integrantes comunes a los consejeros electorales (cuyo nombre varía en ocasiones), al secretario ejecutivo (que en algunos casos se le conoce también como secretario fedatario o técnico) y a los representantes de los partidos políticos.

Los plenos de los consejos generales de los organismos electorales (con independencia de sus diferentes denominaciones), son los ámbitos en los que el proceso de ciudadanización que se articuló a través de diversas etapas a lo largo de la década de los noventa tuvo impacto y resonancia. No debe olvidarse que estas instancias en el pasado estaban *partidizadas*, tanto porque los representantes de los partidos políticos tenían una presencia múltiple determinada por la proporción de su presencia electoral, como porque participaban en las decisiones con derecho de voto. Además, la presencia de representantes de los ejecutivos (que invariablemente presidían los órganos electorales) y los legislativos locales también con capacidad de votar las decisiones, hacían que las mismas reflejaran los intereses de parte y no garantizaran objetividad e imparcialidad.

El proceso de conquista de la imparcialidad de los órganos electorales, que se manifestó a través su creciente autonomía, pasó por la reforma en la integración de los órganos de dirección de las autoridades electorales. Jacqueline Peschard describía en 2008 ese proceso de la siguiente manera:

Durante los últimos quince años, la integración de los órganos encargados de preparar las elecciones pasó de ser competencia del Ejecutivo con la participación del Legislativo a centrarse en la intervención del Congreso y alrededor de la idea de “ciudadanización” como garantía de imparcialidad. Al respecto, el modelo más acabado y extendido es aquél en que los institutos electorales son organismos públicos de carácter autónomo, independiente y permanente... Su órgano de dirección está compuesto por consejeros electorales, sin lealtad partidaria, que son los únicos que tienen derecho a voz y voto, por representantes de los partidos políticos en igualdad de condiciones, pero solamente con derecho a voz, así como por un representante del área operativa que sólo tiene derecho a voz (secretario ejecutivo o técnico).<sup>186</sup>

El carácter de instancia no *partidizada*, que revisten los plenos de los consejos generales, ha sido convalidado incluso por la Suprema Corte, la cual ha determinado que una de las características que definen a estos órganos es que el derecho de voto y, consecuentemente la capacidad de decisión, resida —como lo señalaba Peschard en la cita transcrita— en los consejeros electorales y no en los representantes de los partidos políticos como ocurría en el pasado. Ese criterio fue definido por el máximo tribunal del país al resolver una acción de inconstitucionalidad contra una modificación al Código Electoral del Estado de

<sup>186</sup> Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal...”, *op. cit.*, pp. 56-57.

Veracruz, en la que se pretendía que, durante el periodo que mediaba entre los procesos electorales, el consejo general del instituto electoral se integrara por los representantes de los partidos políticos y fuera presidido por el secretario ejecutivo, otorgándole a todos ellos el derecho de voto de cara a la toma de las decisiones. El despropósito fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte bajo el siguiente argumento:

El artículo 83, cuarto párrafo, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, al prever que durante los años en que no se celebren procesos electorales, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano se integrará por los representantes de los partidos políticos, que será presidido por el Secretario Ejecutivo, todos con derecho a voz y voto, y que sólo ejercerá algunas de sus atribuciones, viola los principios rectores de los órganos electorales y de sus funciones consagrados en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, porque no hay continuidad en el ejercicio de la institución y al tener los representantes de los partidos políticos derecho a voz y voto se permite que las funciones del referido órgano electoral se partidicen, ya que en la toma de decisiones privará el interés de grupo; aunado a que se pasa por alto el sistema de elección de sus integrantes, así como los requisitos e impedimentos que existen para ocupar tales cargos, pues en forma automática convierte en Consejeros Electorales a los representantes de los partidos políticos y al Secretario Ejecutivo en Presidente del referido Consejo...<sup>187</sup>

Esa búsqueda de autonomía, imparcialidad y objetividad, se tradujo en la tendencia generalizada de eliminar la presencia de los representantes del Poder Ejecutivo de los órganos electorales, históricamente presididos por los secretarios de gobernación —en el ámbito federal— y de gobierno —en los estados—, así como de suprimir el derecho a votar de los representantes de los partidos políticos y de los consejeros del Poder Legislativo.

No obstante, al día de hoy existen un par de inexplicables excepciones que contravienen el sentido mismo de la lógica de ciudadanización que ha caracterizado la evolución de los órganos de dirección de los las autoridades electorales. Se trata de los casos de Guanajuato y de Oaxaca que, cada uno por distintas razones, todavía mantienen, con ciertos matices, resabios del pasado.<sup>188</sup>

Respecto al caso de Guanajuato, en la integración del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, todavía se prevé la presencia de un representante del poder ejecutivo local, al que se le reconoce derecho de participar en las discusiones al gozar del derecho de voz.<sup>189</sup> En efecto, la legislación electoral de esa entidad establece que “el Gobernador del Estado designará al representante del Poder Ejecutivo, sin que en ningún caso el nombramiento pueda recaer en alguno de los titulares de las dependencias a que se refiere la Ley Orgánica de ese Poder”.<sup>190</sup>

El otro caso anómalo frente a la situación que priva en el resto de los órganos electorales del país es el que establece el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, que establece que el Consejo General del Instituto Electoral se integra, entre otros miembros, por “...dos

<sup>187</sup> Ese criterio, emana de la sentencia de la Suprema Corte recaída en la AI 3/2005, emitida el 17 de marzo de 2005, la que conforma la tesis bajo el rubro: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO. EL ARTÍCULO 83, CUARTO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, AL PREVER QUE DURANTE LOS AÑOS EN QUE NO SE CELEBREN PROCESOS ELECTORALES AQUÉL SE INTEGRARÁ CON LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS Y SERÁ PRESIDIDO POR EL SECRETARIO EJECUTIVO, VIOLA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. P./J. 35/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 903.

<sup>188</sup> Estas mismas situaciones son abordadas por Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal...”, *op. cit.*, p. 57.

<sup>189</sup> El artículo 52 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato, establece que “El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato estará integrado por cinco consejeros ciudadanos propietarios, por cuatro representantes del Poder Legislativo, por un representante del Poder Ejecutivo y por un representante de cada partido político con registro que participe en la elección”.

<sup>190</sup> Artículo 54 del mencionado Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato.

## CAPÍTULO SEGUNDO

representantes, con derecho a voz y voto, del Congreso Local, uno de la fracción parlamentaria mayoritaria y uno de la fracción parlamentaria que constituya la primera minoría...”.<sup>191</sup> En este caso, la situación es todavía más delicada que la que representa el caso de Guanajuato, porque aquí se les concede no sólo el derecho de voz (que es una situación normal para los representantes del poder legislativo que integran a los órganos de dirección de las autoridades administrativas electorales federal y locales), sino la capacidad de influir directamente en las decisiones al permitírsele votar las mismas. Por otra parte, el modelo de asignar un representante a la fracción parlamentaria mayoritaria y otro a la fracción parlamentaria que compone la primera minoría, es un claro resabio de la época en la que la integración del Consejo General del IFE incluía a dos legisladores de cada una de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, que correspondían, también entonces, uno al grupo mayoritario y otro a la primera minoría de cada órgano legislativo, y que estuvo vigente de 1990 a 1996. Se trató, por cierto, de un modelo que fue reproducido en muchos de los ordenamientos locales y que, por lo visto, en el Estado de Oaxaca, en *contratendencia* con lo que ha ocurrido en el país en los últimos catorce años, sigue subsistiendo. Este caso, además resulta preocupante, porque inevitablemente los votos que emiten los legisladores en el órgano electoral tienen un sesgo partidista, precisamente el del partido de cuya fracción parlamentaria forman parte.

Es cierto que, por su naturaleza de representantes de un poder del estado, los consejeros del poder legislativo (o sea cual sea la denominación con la que los diversos ordenamientos los identifiquen), no son concebidos como mandatarios de partido o personeros de intereses de parte, sino como un vínculo entre los órganos electorales y las instancias legislativas que pueden constituir un interesante puente privilegiado de comunicación para que las deficiencias o las necesidades técnicas que presente la legislación electoral y que sean identificadas en la aplicación cotidiana de la norma por parte de las autoridades electorales puedan ser hechas del conocimiento del legislativo y ser atendidas oportunamente. De hecho, esa lógica de imparcialidad que supone la representación de un órgano que encarna la pluralidad política de la sociedad, ha llevado incluso al Tribunal Electoral a sostener la tesis de que “Los Consejeros del Poder Legislativo, integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, no pueden ubicarse dentro de alguno de los supuestos previstos en... la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para tenerlos como representantes legítimos del partido político al que pertenezcan, con facultades para hacer valer o intervenir en los medios de impugnación previstos por la citada ley. Aquél carácter no les otorga la personería necesaria para representar a su partido...”.<sup>192</sup> No obstante, no se puede pretender racionalmente que un representante designado a partir de la pertenencia a una fracción parlamentaria determinada, misma que está definida a partir de la proveniencia y afiliación de los legisladores a un partido político, dotado de la capacidad no sólo de expresar su opinión (derecho de voz), sino de influir con su voto en las decisiones del consejo general del órgano electoral, será ajeno a los intereses del partido al cual pertenece que estén en juego. Se trata de un incentivo perverso para que la parcialidad de intereses esté presente en dicho consejo.

<sup>191</sup> Artículo 84, inciso d) Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

<sup>192</sup> CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO, INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, NO PUEDEN REPRESENTAR A SUS PARTIDOS EN LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS. S3SEL 030/98, *Revista Justicia Electoral* 1998, suplemento 2, pp. 38, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 451.

## 2. *Presidencia*

Por lo que se refiere a la estructura interna del órgano superior de dirección, en todos los casos el funcionario a quien se encomienda la conducción de los trabajos del pleno es el presidente del consejo general.

La figura del presidente del consejo no debe ser interpretada como la de un funcionario de jerarquía superior; pues el peso de su voto, es decir, de su capacidad de decisión, salvo en los casos de empate y en los ordenamientos en donde se prevé que el suyo tiene calidad para orientar las decisiones, es igual a la del resto de los integrantes del consejo general al que se les confiere el derecho de voto.<sup>193</sup>

La designación del presidente —como no podría ser de otra manera— varía de acuerdo a cada entidad federativa, pero en casi la totalidad de los casos es designado por la mayoría de los diputados del congreso local presentes en la sesión y sólo en casos excepcionales por la mayoría de los consejeros integrantes del consejo general.

La figura del presidente del consejo, si bien no siempre conlleva la representación legal del órgano electoral (atribución frecuentemente reservada al secretario ejecutivo o su equivalente), si supone, en todo caso, una representación política del instituto, consejo o comisión electoral. Normalmente, su voz y sus declaraciones, en virtud del cargo terminan por tener un peso, se insiste político, mayor al de los demás miembros del consejo y sus posturas suelen tener una mayor resonancia en la esfera pública.

Además, una de las facultades explícitas (como ocurre en el caso del ordenamiento electoral federal) o implícitas, que caracterizan a la presidencia de las autoridades electorales, es la que tiene que ver con procurar y velar por la unidad y coordinación de los órganos del instituto que preside; lo que inevitablemente lo coloca, de facto, en una posición de liderazgo o, en todo caso, de particular influencia dentro de los esquemas de decisión de los órganos electorales, que coloca a ese encargo en una posición sumamente delicada, pues el propio presidente, se insiste —no por mandato de ley, sino por la naturaleza propia del encargo— que supone encabezar un órgano colegiado, se convierte en un necesario articulador de consensos.

La lista de atribuciones del presidente, que varía en cada entidad, normalmente involucra un catálogo amplio de potestades. De manera sintética, las atribuciones más importantes del presidente del consejo general son:

- Convocar, presidir y conducir las sesiones del consejo general;
- Firmar, junto con el secretario ejecutivo, todos los acuerdos y resoluciones del consejo general;
- Presentar al consejo general, de entre la lista que al efecto elabore, las propuestas para la designación de los consejeros electorales y secretarios de los consejos distritales y consejos municipales; y
- En algunos casos participar en la toma de las decisiones con voto de calidad en caso de empate; es decir que, si una propuesta no cuenta con el número de consensos de entre quienes tienen derecho a voto suficiente para ser aprobada, entonces la resolución se entiende que es aquella hacia la que se orientó el voto del presidente del consejo.

No hay ni que destacar que todas las instituciones electorales analizadas cuentan con este órgano, pues constituye la cabeza del mismo y coordina prácticamente todas sus funciones.

<sup>193</sup> Sobre este punto, acúdase a lo señalado en el punto VII del capítulo III, relativo a los principios de organización y funcionamiento e, igualmente, al punto XVII del capítulo IV, sobre los derechos y obligaciones de los consejeros electorales.



### 3. *Secretaría Ejecutiva*

La figura de secretario ejecutivo constituye una figura de suma relevancia en los órganos electorales. Su función principal es la de ser el auxiliar técnico del órgano superior de dirección, así como el fedatario de sus actos. También suele ser el responsable de la coordinación de las áreas ejecutivas de los institutos electorales y el articulador de los vínculos entre los órganos desconcentrados y el pleno del consejo general, además de ejecutor inmediato de sus actos. Además, en varios casos —como ocurre en el Instituto Federal Electoral— también detenta la representación legal de la autoridad electoral.

De acuerdo a cada entidad, el cargo de secretario tiene diferentes denominaciones, a saber: “secretario ejecutivo”, “secretario fedatario” o “secretario técnico”, tal y como se demuestra en el cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL. En todos los casos, los diversos ordenamientos, disponen que la designación del secretario ejecutivo se dé mediante la intervención del pleno del Consejo General, con una votación, usualmente, calificada de los mismos.

Sin embargo, un caso que llama la atención es el de la legislación electoral del Estado de México, donde el nombramiento del Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, lo hace el Congreso del Estado a propuesta del consejo general, aprobada por al menos cinco de los siete integrantes que tienen derecho de voto.<sup>194</sup> Esa disposición es anómala y poco conveniente. En efecto, en primer lugar, ¿Cuál es el sentido de que el legislativo local haga el nombramiento del secretario ejecutivo cuando la propuesta que debe formular el consejo debe contar ya con una amplia mayoría calificada de los consejeros electorales?; además, ¿Cuál es el sentido —si no una injerencia indebida de un poder del estado sobre un órgano constitucional autónomo— de que el nombramiento del responsable de la operación ejecutiva y técnica del instituto electoral no esté a cargo de su propio órgano de dirección, sino de una instancia, sin duda plural, pero articulada a través de fracciones parlamentarias que responden a partidos políticos? Se trata de incongruencias que levantan, inevitablemente, un velo de sospecha en la decisión del legislador de incorporar esa previsión en la norma electoral.

Ahora bien, respecto a sus atribuciones, encontramos que siempre se trata de un funcionario de alta jerarquía, pues en la mayoría de los casos:

- Auxilia al propio consejo y a su presidente en el ejercicio de sus atribuciones;
- Prepara el orden del día de las sesiones y la documentación relativa a las mismas, declara la existencia de quórum, da fe de lo actuado y levanta el acta correspondiente;
- Firma con el presidente, para su validez, todos los acuerdos y resoluciones;
- Ejecuta las resoluciones adoptadas por el consejo general;
- Lleva el archivo del consejo general;
- Coordina los trabajos de las áreas ejecutivas del órgano electoral y sirve de canal de comunicación entre éstas y el consejo general; y
- Frecuentemente es el funcionario encargado de sustanciar las quejas y recursos que deban ser resueltos por el consejo general o por la junta general ejecutiva, y prepara el dictamen y el proyecto de resolución correspondiente.

<sup>194</sup> Así lo establece la fracción III del artículo 86 del Código Electoral del Estado de México, que literalmente dispone: “El Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, quién será electo por la Legislatura del Estado, a propuesta del Consejo General aprobada por al menos cinco de sus integrantes. Durará en su encargo cuatro años pudiendo ser reelecto por un periodo más”.

#### 4. Junta General Ejecutiva o similares

La junta general ejecutiva, existente en varios ordenamientos electorales, es un órgano colegiado que reúne a los directores ejecutivos (cuando los hay), así como al secretario ejecutivo, y es generalmente presidido por el presidente del consejo que también lo es de la propia junta.

Siendo una instancia de origen federal, que nació como parte de la estructura ejecutiva y organizativa del Instituto Federal Electoral, en la que no participaban ni los consejeros electorales (salvo el caso mencionado del consejero presidente), ni los representantes de los partidos políticos, la junta fue concebida como un órgano de coordinación ejecutiva y de toma de decisiones vinculadas con la operación y la administración del instituto. Con el paso del tiempo, se convirtió en un órgano que coadyuvaba con el consejo general mediante la indagatoria y la sustanciación de las quejas administrativas en el contexto de los procedimientos administrativos sancionadores, en el marco de los cuales era la instancia responsable de aprobar los dictámenes respectivos así como los proyectos de resolución que eran presentados al consejo general.<sup>195</sup>

Esas funciones fueron replicadas en varios estados, donde la junta sigue fungiendo como un órgano colegiado de *coadyuvancia* con el consejo general, sobre todo en temas relacionados con las funciones de las direcciones ejecutivas cuyos titulares integran a la junta,<sup>196</sup> y respecto de asuntos vinculados con el funcionamiento interno y administrativo de los organismos electorales.

De acuerdo con el cuadro VII. Órganos centrales (II), el número de ordenamientos electorales locales que retoman la figura de la junta ejecutiva en el país son diecinueve. Dependiendo de la entidad federativa de que se trate, este órgano puede recibir el nombre de junta o comisión ejecutiva, y sus integrantes, predeterminados por la ley, generalmente son los directores ejecutivos que son designados por los respectivos consejos generales. Entre sus atribuciones más frecuentes están las siguientes:

- Proponer al consejo general, las políticas y programas generales;
- Sustanciar los procedimientos administrativos sancionadores;
- Verificar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica;
- Opinar respecto del contenido de materiales e instructivos de capacitación electoral; y
- Revisar la ejecución y evaluar el desempeño del servicio electoral profesional.

#### 5. Direcciones Ejecutivas

Las direcciones ejecutivas son estructuras integrantes de la rama ejecutiva de los órganos electorales, cada una de las cuales tiene la responsabilidad operativa de determinadas áreas que son relevantes para la realización del proceso electoral. En el ámbito federal fueron instituidas desde la creación misma del

<sup>195</sup> En tal carácter, la Junta General Ejecutiva fue objeto de varios pronunciamientos jurisdiccionales como el identificado bajo el rubro JUNTA GENERAL EJECUTIVA, FACULTADES. LA INACTIVIDAD DE LAS PARTES NO LA LIMITA A INDAGAR ÚNICAMENTE SOBRE LOS ELEMENTOS QUE ELLAS LE APORTEN O LE INDIQUEN. S3EL 018/2000, *Revista Justicia Electoral 2001*, suplemento 4, pp. 46-47, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 677.

<sup>196</sup> Así, por ejemplo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha estimado que “...en atención a las funciones que desempeñan los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, son solamente actividades de apoyo para las juntas ejecutivas a las que pertenecen y, por tanto, en las sesiones de los consejos locales y distritales se encuentran en condiciones de realizar actividades informativas e ilustrativas en relación a la materia de su especialidad...”. JUNTAS EJECUTIVAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. LOS VOCALES QUE LAS INTEGRAN PUEDEN REALIZAR ACTIVIDADES INFORMATIVAS E ILUSTRATIVAS EN RELACIÓN A LA MATERIA DE SU ESPECIALIDAD EN LAS SESIONES DE SUS RESPECTIVOS CONSEJOS. S3EL 096/2002, Sala Superior.

## CAPÍTULO SEGUNDO

IFE, y hasta el día de hoy permanecen invariadas en número y en áreas de competencia. Las direcciones ejecutivas del IFE, cuyos titulares son nombrados por el consejo general a propuesta del presidente del consejo, son las de: Registro Federal de Electores, prerrogativas y partidos políticos, organización electoral, servicio profesional electoral, capacitación electoral, y educación cívica y de administración.

En el ámbito local, las direcciones ejecutivas más frecuentes son la de Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como la de Prerrogativas y Partidos Políticos; aunque hay entidades que tienen un número menor. Tal es el caso, para poner un ejemplo, de Querétaro, cuya legislación reconoce únicamente la existencia de dos direcciones: la de Organización Electoral y la de Educación Cívica y Capacitación Electoral.<sup>197</sup>

El cuadro VII. ÓRGANOS CENTRALES (II) determina que en veintiocho entidades existen órganos que materialmente cumplen con las funciones de las direcciones ejecutivas. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, Chiapas, el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León, Querétaro y Tabasco. Necesario es advertir que en algunos casos cambian los nombres por el de coordinaciones ejecutivas (como en Hidalgo), vocalías ejecutivas (Michoacán) o simplemente direcciones (como en Nayarit). En el caso de Jalisco, si bien el código electoral hace referencia a direcciones, éstas son direcciones de área que también se encargan de los ámbitos materiales sustantivos del proceso electoral o de la administración interna del instituto (lo mismo ocurre en otras entidades) aunque no pueden ser consideradas con el mismo rango que las direcciones ejecutivas.

En los estados en los que existen juntas generales ejecutivas, normalmente los directores ejecutivos forman parte de ellas junto con el secretario y el presidente del consejo.

### IV. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

Como ya ha sido señalado en el punto 3 del segundo apartado de este capítulo (dedicado a la clasificación de los órganos electorales a partir de su descentralización), las estructuras desconcentradas de los órganos electorales locales se integran por consejos distritales y/o por consejos municipales.

En el cuadro VIII. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, puede reconstruirse la presencia de dichos órganos en las estructuras electorales de las diferentes entidades de la federación. En términos generales, vale la pena recordar que existen tres grandes modelos de organización desconcentrada: las entidades en las que durante los procesos electorales se instalan tanto consejos en cada uno de los distritos como en cada uno de los municipios; los estados en donde sólo se instalan consejos en el ámbito distrital, y, finalmente, las entidades en donde sólo se instalan consejos en los municipios.

#### 1. *Consejos distritales*

Los consejos distritales son los órganos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en los distritos electorales de cada estado. El cuadro VIII. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, nos dice que, con excepción de Colima, Durango, Nayarit y Nuevo León, todos los demás estados cuentan con Consejos Distritales. El cuadro siguiente, IX. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. CONSEJOS DISTRITALES, nos indica, además, que los miembros que integran el Consejo Distrital son designados por el consejo general o consejo estatal electoral de cada estado. No obstante, existen casos como el de Tabasco donde la

---

<sup>197</sup> Artículo 73 de la Ley Electoral de Querétaro.

Sala Superior ha determinado que la designación de los consejeros presidentes de los consejos distritales y municipales deben ser designados por la junta estatal ejecutiva, y no por el consejo estatal electoral.<sup>198</sup>

Los consejos distritales, a nivel estatal, están conformados por: los consejeros distritales electorales, representantes de los partidos políticos y un secretario (que puede ser fedatario, general o técnico). Sin embargo, en cinco estados no existe la figura de secretario, que son Aguascalientes, Hidalgo, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz. La permanencia de los consejos distritales sólo es durante el periodo de elecciones y su funcionamiento es a través de sesiones.

Para sesionar, el quórum necesario, en casi todas las entidades, es de la mayoría de sus integrantes y la presencia del presidente del consejo distrital. En el caso de San Luis Potosí, además de todos los anteriores, es necesario también la presencia del secretario técnico; mientras que en el Estado de Morelos sólo es necesario la presencia de la mayoría de sus integrantes (Véase cuadro ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. CONSEJOS DISTRITALES). Para emitir resoluciones, es necesario el voto de la mayoría; el presidente cuenta con voto de calidad. El presidente no cuenta con voto de calidad en los estados de Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Morelos, Oaxaca y Yucatán.

Entre las atribuciones de los consejos distritales encontramos las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir la ley, los acuerdos y resoluciones que dicten las autoridades y órganos electorales;
- Recibir del instituto o consejo los recursos económicos, humanos y materiales necesarios y suficientes para el desempeño de sus funciones;
- Proveer a las mesas directivas de las casillas, con las listas nominales de electores de sus secciones, así como con documentación y demás elementos necesarios para recibir la votación;
- Registrar las fórmulas de diputados elegidos por el principio de mayoría relativa;
- Registrar los nombramientos de representantes de los partidos políticos;
- Efectuar el cómputo distrital de la elección de gobernador; y
- Efectuar el cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa, la calificación y en su caso la declaración de validez, así como la expedición de la constancia de mayoría.

## 2. Consejos Municipales

Por su parte, los consejos municipales son los órganos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivos municipios. En el cuadro X. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. CONSEJOS MUNICIPALES se advierte, que con excepción del Distrito Federal y el Estado de Guerrero, en todas las demás entidades federativas existen los consejos municipales.

Los consejos municipales, en la mayoría de las entidades, están integrados por consejeros electorales municipales, representantes de los partidos políticos y un secretario (excepto en Colima). En los estados de Tabasco y Veracruz, además de los anteriores, también se integra por un vocal. Otro caso particular es el de Baja California Sur, donde el consejo municipal está integrado por un consejero electoral. El órgano que designa a los integrantes de los consejos municipales en gran parte de los estados es el consejo general; pero difiere en algunos otros estados, como en los siguientes casos:

<sup>198</sup> Véase al respecto la tesis relevante identificada con el rubro CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES. LA DESIGNACIÓN DE SU PRESIDENTE CORRESPONDE A LA JUNTA ESTATAL EJECUTIVA (Legislación de Tabasco). S3EL 033/2002, *Revista Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 110, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 452-453.

## CAPÍTULO SEGUNDO

- En Jalisco los designan las comisiones distritales electorales;
- En Durango y Sonora son designados por el consejo electoral;
- En Morelos, Nayarit, Nuevo León y Sinaloa son designados por el consejo estatal electoral; y
- En Tabasco, de acuerdo a una tesis del TEPJF, los presidentes de los consejos municipales son designados por la junta estatal ejecutiva, y no por el consejo estatal electoral;<sup>199</sup>

La permanencia del consejo municipal será durante el proceso electoral. Hay dos casos particulares, que son Colima y Chiapas. En el primero existe permanencia dentro y fuera del proceso electoral; mientras que el segundo tiene permanencia solamente durante el proceso electoral y en el marco de los procedimientos de participación ciudadana que así lo requieran. Al respecto, véase el referido cuadro X. **ÓRGANOS DESCONCENTRADOS. CONSEJOS MUNICIPALES.**

El funcionamiento de este órgano es a través de sesiones que en casi todos los casos requiere de un quórum de la mayoría de sus integrantes y la presencia del presidente. En algunos estados los requisitos del quórum son diferentes como se muestra a continuación:

- En Nuevo León es necesario la asistencia de 3 de sus miembros;
- En Tlaxcala es necesario la mayoría de sus integrantes incluyendo al presidente y secretario;
- En el Estado de México e Hidalgo es necesario la mayoría de los integrantes, incluyendo al presidente, en su ausencia el secretario; y
- En Guanajuato, Morelos y San Luis Potosí es necesario más de la mitad de sus integrantes.

Para emitir resoluciones, normalmente es necesario el voto de la mayoría de la cual el presidente tiene voto de calidad, salvo los siguientes estados:

- En Colima es necesario la mayoría de votos, excepto cuando se requiera mayoría calificada;
- En Zacatecas es necesario la mayoría de votos, excepto cuando se requiera mayoría calificada y el presidente tiene voto de calidad;
- En Chiapas, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán sólo es necesario mayoría de votos.

Entre las facultades del consejo municipal encontramos:

- Intervenir en la preparación, desarrollo, vigilancia y cómputo del proceso electoral correspondiente al municipio;
- Seleccionar los lugares en que habrán de ubicarse las casillas en cada una de las secciones de su municipio;
- Capacitar a los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla;
- Registrar los candidatos para integrar los ayuntamientos;
- Realizar el cómputo final de la elección para ayuntamientos; y
- Declarar formalmente electos a los miembros del ayuntamiento.

### 3. *Juntas Distritales*

De manera paralela a los consejos distritales, existen algunas entidades en las que se reconoce la figura de las juntas distritales, que son órganos auxiliares de los consejos distritales que fungen como instancias

---

<sup>199</sup> *Idem.*

operativas que se integran en cada proceso electoral. De conformidad con el cuadro VIII. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, existen juntas distritales solamente en los estados de México, Quintana Roo y Tabasco.

En general, podemos decir que las juntas distritales están integradas por un vocal ejecutivo y un vocal de organización y capacitación electoral. En el caso del Estado de Tabasco, también están integradas por un vocal secretario que auxilia al vocal ejecutivo y sustancia los recursos que sean interpuestos. En las tres entidades mencionadas, la designación de sus integrantes corresponde al consejo general o estatal.

Las juntas distritales sesionaran una vez al mes, y cuentan con las siguientes atribuciones:

- Proponer al consejo electoral distrital el número y la ubicación de las casillas que se instalarán en cada una de las secciones de su distrito;
- Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla;
- Presentar al consejo distrital para su aprobación, las solicitudes de observadores electorales; y
- Recibir, substanciar y resolver los recursos de su competencia.

#### 4. Juntas Municipales

Las juntas municipales, al igual que las de carácter distrital, son los órganos operativos temporales que se integran para las elecciones de los presidentes municipales y regidores (véase). Tal y como se observa en el cuadro VIII. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, la figura de juntas municipales, del mismo modo que ocurre con las juntas distritales, sólo las encontramos en el Estado de México, Quintana Roo y Tabasco. Están integradas por un vocal ejecutivo y un vocal de organización y capacitación electoral. En el caso de Tabasco, también se integran por un vocal secretario. Sesionaran una vez al mes durante el proceso electoral y tienen las siguientes atribuciones:

- Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla;
- Informar mensualmente al consejo municipal correspondiente sobre el desarrollo de sus actividades; y
- Designar al personal necesario, para el desarrollo y funcionamiento de los órganos electorales.

#### 5. Mesas Directivas de Casilla

A nivel estatal, las mesas directivas de casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos constituidos por la autoridad electoral, que tienen a su cargo la recepción de la votación, así como la realización del escrutinio y cómputo en cada una de las secciones en que se divide los distritos electorales y municipios. En todas las entidades de la Federación existen las mesas directivas de casilla, tal cual lo constata el cuadro VIII. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.

Se trata de órganos electorales que operan únicamente durante la jornada electoral y que inician sus funciones con la instalación de la casilla y las culminan con el proceso de escrutinio y cómputo de los resultados, con la integración del paquete respectivo y con su entrega en el consejo distrital o municipal correspondiente.

En todos los casos, y siguiendo el diseño federal, las mesas directivas de casilla están integradas por un presidente, un escrutador y tres suplentes. Dichos funcionarios de casilla son ciudadanos vecinos de la sección electoral a la que corresponde la mesa directiva de casilla, que han pasado por un proceso de insculación doble y que además han recibido el curso de capacitación que les fue impartido.

Entre las atribuciones con las que cuentan sus funcionarios encontramos las siguientes:



## CAPÍTULO SEGUNDO

- Instalar y clausurar la casilla;
- Realizar el escrutinio y cómputo de la votación;
- Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura; y
- Respetar y hacer respetar la emisión del voto.

### CAPÍTULO TERCERO

## LOS ÁRBITROS ELECTORALES.

### ÁMBITO OBJETIVO

#### I. DENOMINACIÓN

El nombre con el que se ha designado a los organismos administrativos electorales, varía de entidad en entidad. Ello se debe, en primera instancia, a que la Constitución, en su artículo 116, no establece, entre los contenidos mínimos a los que deben sujetarse los ordenamientos locales, una denominación específica para denotar a los órganos electorales, sino que se refiere a ellos de manera genérica como “las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones”. Queda, pues, a la discreción de los legislativos locales, la denominación con la que identifican en las constituciones y en las leyes electorales de los estados a dichos órganos administrativos.

En todo caso, y probablemente por el natural “*efecto-demostración*” que tienen las disposiciones federales, la identificación como *Instituto*, que la Constitución y el COFIPE hacen del IFE, ha derivado en que dicha denominación haya circulado en al menos veintiocho entidades, tal y como se observa en el cuadro XI. ÓRGANOS ELECTORALES. DENOMINACIÓN.

De entre los estados que utilizan la denominación de *Instituto*, encontramos dos grupos en particular, los que utilizan la fórmula Instituto Estatal Electoral, retomando la formulación federal (como es el caso de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Oaxaca), y los que en cambio denominan a su órgano Instituto Electoral (como ocurre en Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

Además, hay dos estados que, si bien denominan a sus órganos electorales como *Instituto*, no comparten ni la denominación de *electoral* ni de *estatal*, y que es el caso de Chiapas, que llama a su autoridad administrativa Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana; y de Yucatán, que la denomina Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Yucatán.

Por otra parte, el nombre de Consejo es utilizado en tres entidades: San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora. Finalmente, hay un órgano denominado Comisión, en el caso de Nuevo León.

Vale la pena resaltar que el tema de la denominación es relevante porque su análisis permite advertir el grado de desarrollo institucional de los órganos electorales; demostrando que la configuración, en calidad de institutos, es la que evidencia en cierta medida el afinamiento de las estructuras en función de las necesidades, cada vez más amplias, que debe afrontar con alto perfil técnico y especializado.

Igualmente, es un referente para advertir la naturaleza de las competencias que asume y, en consecuencia, las formas de participación democrática que se confieren a los ciudadanos. Recordemos que existen entidades federativas donde estos institutos se disponen exclusivamente a la organización de las elecciones; mientras que otros más tienen encomendada la realización de ejercicio de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y hasta de revocación de mandato.<sup>200</sup> Esto ha llevado a ocho ordenamientos a incluir en

---

<sup>200</sup> Sobre la clasificación de los órganos electorales en función de sus atribuciones, acúdase a la tipología que presentamos en el punto número II del capítulo segundo.

la denominación de sus órganos electorales, además del carácter electoral, el de *participación ciudadana*. Se trata de los estados de Baja California, Chiapas, Coahuila, Durango, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán.

## II. FUNCIONAMIENTO

### 1. *Consejo General*

Siguiendo la lógica que inspiró el diseño institucional del IFE, todos los órganos electorales de las entidades federativas han retomado una estructura colegiada para su máximo órgano de dirección. La colegialidad, en el espacio por excelencia de toma de las decisiones relativas a la organización de las elecciones, se ha convertido en una de las garantías formales más importantes para concretar el principio de imparcialidad y el de objetividad, como característica de las resoluciones electorales.

La colegialidad y la necesidad de contar con la mayoría de votos en una instancia plural, supone que las decisiones serán discutidas, analizadas y ponderadas, y que las posiciones tenderán hacia un matiz frente a las posturas radicales y excesivas. La pluralidad es una de las mejores garantías institucionales de que prevalecerán las posturas encontradas, consensadas y que el acuerdo y no las imposiciones será el principio inspirador de las decisiones.

Ahora bien, ello no supone que los órganos electorales —particularmente sus consejos generales— sean órganos de representación política y que consecuentemente su calidad democrática dependa de un adecuado reflejo de la pluralidad social. El espacio natural y emblemático para que esa representación se exprese, es el parlamento. Es ahí donde la pluralidad tiene cabida y donde ésta se manifiesta. Los congresos son las instancias en los que la democracia y la diversidad de opiniones, así como de posicionamientos ideológicos, se reproducen y recrean. Los órganos electorales son órganos técnicos y no políticos; de ahí que, si bien es saludable que la diversidad ideológica, generacional, de género y hasta *pluricultural* tengan cabida, no se trata de condiciones *sine qua non*, de requisitos indefectibles de los que depende ni la validez, ni la legitimidad de sus actuaciones. Se insiste, siempre es pertinente que los órganos del Estado reflejen en la medida de lo posible las distintas diversidades que caracterizan a una sociedad, pero lo anterior no puede considerarse un requisito exigible jurídicamente en el caso de los órganos electorales porque no son órganos de representación política.

La pluralidad numérica en su integración, no tiene otra finalidad que la de generar decisiones más ponderadas y la de eliminar la discrecionalidad que la integración homogénea, y, en todo caso, parcializada, que caracterizaba a los órganos electoral en el régimen autoritario emanado de la Revolución.

El Consejo General funciona en pleno y, eventualmente, a través de comisiones, que dependen del pleno y que generalmente son integradas de manera mayoritaria por miembros del éste.

El Consejo tiene, como atribución fundamental, la toma última de las decisiones de mayor relevancia que son competencia del órgano electoral. Existen algunas decisiones que son adoptadas por otros órganos, sobre todo de carácter administrativo, como lo son, por ejemplo, las juntas ejecutivas, en aquellas entidades en las que éstas existen; o bien, las comisiones o comités de adquisiciones, que supervisan y deciden la asignación de contratos a proveedores. En suma, los consejos generales no son los únicos órganos de decisión que existen en los institutos electorales; pero sí son los que concentran la toma de las decisiones fundamentales, para la conducción de las instituciones, para la determinación de las políticas institucionales y, por supuesto, en tanto órganos colegiados, donde los partidos políticos —los competidores electorales por excelencia— están representados en las decisiones que marcan la ruta crítica de la construcción de los procesos electorales.

Los consejos generales, además de su colegialidad, de su calidad de órganos directivos y de decisión última en todos los órganos electorales del país, comparten la característica de incluir, sin excepción, a representantes de los partidos políticos. Los mismos incorporan también, en general, a los representantes del Poder Legislativo de las respectivas entidades, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que su incorporación a los consejos generales no es obligada para los ordenamientos locales;<sup>201</sup> y también en un caso (el de Guanajuato, aunque esto es extraordinario y representa más un remembranza del pasado), un representante del Poder Ejecutivo.

Lo anterior nos lleva a afirmar que, además de ser órganos colegiados, los consejos generales son también plurales en cuanto a su composición; pues sus integrantes tienen diversas proveniencias institucionales. Ello no constituye una merma en su autonomía y su independencia, pues, como ya ha sido reiterado a lo largo de este trabajo, por regla general, los únicos integrantes de los órganos superiores de dirección de los institutos electorales locales que tienen derecho de voto —y por ello, de tomar las decisiones en esos órganos— son los consejeros electorales, que no representan, por definición, intereses de parte o de partido, como ocurre con los representantes partidistas o con los legisladores (y el representante del Ejecutivo, en el caso de Guanajuato).

Un punto que vale la pena reiterar, es que la evolución del derecho electoral en México se ha caracterizado por la especialización y el detalle con el que son elaboradas sus normas. Los procedimientos electorales están así particularmente regulados y, en consecuencia, los márgenes de discrecionalidad con los que las autoridades electorales pueden actuar son sumamente acotados. No se trató de una casualidad, como hemos visto;<sup>202</sup> sino el resultado de una clara apuesta histórica en el marco de la transición a la democracia en México para romper con la libertad, abuso y, frecuentemente, falta de regularidad con la que actuaban los órganos electorales, cuando estaban controlados por el Poder Ejecutivo y por los intereses del partido gobernante. El hecho de que los procedimientos electorales, así como la regulación en cuanto a las postestades y funcionamiento de los órganos encargados de esta función se normaran de manera detallada, inyectó, en virtud del principio de legalidad, una mayor certidumbre entre los actores políticos y un menor margen para eventuales arbitrariedades.

El sentido de esa apuesta fue claro: las reglas del juego electoral están establecidas por el legislador, esto es, por el consenso de las fuerzas políticas representadas en los congresos, y no en los órganos electorales que se convierten así más en operadores de dichas reglas que no en decisores en cuanto a las mismas.

En tal virtud, el funcionamiento y los pasos que las autoridades electorales siguen en la organización, preparación y desarrollo de las elecciones, son previsible, precisamente porque, en general, están determinados en las normas que regulan los procesos comiciales.

De manera congruente con la idea de inyectar confianza en los procesos electorales, todos los ordenamientos electorales del país determinaron la publicidad de las sesiones del Consejo General. Ese prin-

<sup>201</sup> En una tesis de Jurisprudencia, constituida a partir de una Acción de Inconstitucionalidad interpuesta en contra de la Legislación Electoral del Yucatán en el año 2005, la Suprema Corte sostuvo que “El artículo 85 del Código Electoral del Estado de Yucatán establece que dicho Consejo se integra con siete consejeros ciudadanos, un secretario técnico y un representante de cada uno de los partidos políticos que participen en la elección correspondiente, pero el hecho de que no incluya a ningún consejero del Poder Legislativo, no viola el artículo 16, apartado A, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, puesto que no se elimina la posibilidad de que el Congreso Estatal concurra en la integración del organismo electoral, dado que este precepto constitucional no establece que esa concurrencia deba darse indefectiblemente con el nombramiento de representantes propios, ya que la expresión «a cuya integración concurren los Poderes del Estado», lleva a entender que esa participación puede darse a través de otras formas”. CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE YUCATÁN. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA HAYA ELIMINADO DE LA INTEGRACIÓN DE DICHO ORGANISMO A LOS CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 16, APARTADO A, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL. P./J. 56/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, julio de 2005, p. 780.

<sup>202</sup> Véanse las anotaciones que sobre este punto se hicieron en el apartado II del capítulo primero de este trabajo al analizar el principio de legalidad como principio rector de la función electoral.

cipio básico de transparencia, en el proceso de toma de las decisiones, retoma una de las características esenciales de la democracia como forma de gobierno y, consecuentemente, como un principio que debe inspirar el funcionamiento de todos los organismos públicos en las democracias. Ya Norberto Bobbio ha fundamentado la idea de que la democracia coincide con el principio de ejercer el “poder en público”; entendiendo por esto al conjunto de situaciones y condiciones institucionales “que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del día, y permiten a los gobernados «ver» cómo y dónde se toman dichas decisiones”.<sup>203</sup> En ese sentido, prosigue el maestro turinés, “con el paso de la democracia directa a la democracia representativa (de la democracia de los antiguos a la de los modernos), desaparece la plaza, mas no la exigencia de la «visibilidad» del poder, que se satisface de otra manera: con la publicidad de las sesiones del Parlamento, con la formación de una opinión pública a través del ejercicio de la libertad de imprenta, instando a los líderes políticos para que hagan sus declaraciones a través de los medios de comunicación de masas...”.<sup>204</sup>

La idea de la publicidad de las sesiones de los consejos generales, responde a esa exigencia de tomar todas las decisiones que impactan en los asuntos electorales “a la luz del día”, y de cara a los actores políticos involucrados, en primera instancia, en las contiendas electorales, los partidos políticos, así como de los ciudadanos que, en cuanto participantes esenciales de los procesos democráticos de elección, o bien como observadores de esos procesos, deben tener absoluta claridad y conocimiento de la imparcialidad que debe permear en todas las etapas y todos los momentos de la construcción y de la realización de las operaciones comiciales.

Un punto que debe subrayarse, es el éxito de la apuesta de construcción institucional, que, en materia electoral, se realizó en el plano federal y local en la década de los noventa. Ello se demuestra no sólo en el hecho de la gran confianza que se ha producido en torno a los órganos electorales,<sup>205</sup> sino además en la gradual utilización de los mecanismos jurídicos procesales para controvertir los resultados y los prácticamente totales grados de acatamiento de las resoluciones, que la justicia electoral emite sobre las controversias en torno a los comicios.

Sin embargo, las crecientes atribuciones, que gradualmente se le han venido otorgando a la autoridad electoral, han vuelto mucho más compleja y delicada, tanto desde el punto de vista operativo y técnico, como del político, las tareas de las autoridades electorales y concretamente de los consejos generales.

Esta inflación de atribuciones a las que primigeniamente tenían, ha incrementado la esfera de acción de las autoridades electorales; pero también han aumentado —e incluso sobrecargado— sus capacidades. Vale la pena hacer una breve reconstrucción histórica de cómo se ha gestado esa evolución.

La nueva generación de órganos electorales autónomos, que sustituyeron en los años noventa a las antiguas comisiones electorales vinculadas con la Secretaría de Gobernación, en el plano federal (la Comisión Federal Electoral), y a las secretarías de gobierno en las entidades, nacieron con una finalidad clara: la de transparentar las elecciones de manera que los votos contaran efectivamente. Para ello, como se ha insistido reiteradamente a lo largo de este trabajo, fueron cruciales la construcción de normas precisas, la instrumentación de controles eficaces, así como la actuación del gradual proceso de ciudadanización de los órganos electorales. Se trató de una apuesta que demostró ser exitosa en un plazo relativamente breve; pues, para finales de esa década, prácticamente ninguna de las elecciones federales y locales eran cuestionadas en cuanto a su calidad organizativa y en cuanto a la certeza en relación con sus resultados,

<sup>203</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general...*, op. cit., p. 418.

<sup>204</sup> *Idem*.

<sup>205</sup> Véase, por ejemplo el alto grado de confianza en el Instituto Federal Electoral que reporta la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas realizada por la Secretaría de Gobernación en el año 2008, localizable en <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup>.

y ahí en donde se presentaban inconformidades respecto de éstos, las mismas se procesaban sin mayores contratiempos, a través de los canales institucionales establecidos en el ámbito de la jurisdicción electoral local y federal.

Con el tiempo, al tratar de resolver una nueva generación de problemas centrados en la equidad en las condiciones de la competencia, surgidos con motivo del incremento sustancial en el financiamiento público que se entregaba a los partidos políticos, los ordenamientos electorales se vieron en la disyuntiva de incrementar los precarios —y hasta inexistentes— mecanismos de control y vigilancia de esos recursos, a través de la función específica de fiscalización.

A partir de la reforma de 1996, en el plano federal, se creó una renovada generación de atribuciones al IFE, para enfrentar adecuadamente su nuevo papel de fiscalizador de los recursos partidistas. “A partir de entonces, además de tener que organizar elecciones confiables, el órgano electoral tuvo que enfrentar el reto de auditar las cuentas de los partidos y de imponerles sanciones en caso de detectar irregularidades. No fue una tarea sencilla, ya sea por su natural complejidad, como por los numerosos obstáculos legales —y también políticos— a los que el IFE tuvo que enfrentarse. Sin embargo, el IFE cumplió exitosamente su tarea como lo demuestran, de manera emblemática, los sonados casos «Pemexgate» y «Amigos de Fox»... Sin embargo, la reforma de 2007-2008 volvió a imponerle al IFE otra carga, la de ser la autoridad encargada de administrar los tiempos públicos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión, así como de vigilar el cumplimiento de las nuevas normas y, en su caso, sancionar las violaciones cometidas por partidos, candidatos, funcionarios públicos, concesionarios y particulares. Se trata de un nuevo conjunto de atribuciones que resulta particularmente gravosa pero... sumamente necesaria”.<sup>206</sup>

La responsabilidad que en materia de fiscalización le fue encomendada al IFE con la reforma de 1996, poco a poco les fue conferida también, en el plano local, a los organismos electorales, quienes se encargaron de vigilar que el ingreso de recursos y el gasto realizado por los partidos estuviera apegado a la ley. Atribución que pasaron a desarrollarla en un diverso grado e intensidad. En todo caso, se trató de una nueva atribución que, naturalmente, elevó los niveles de tensión —y hasta de confrontación— entre los órganos electorales y los sujetos fiscalizados: los partidos políticos.

Lo mismo ocurrió cuando a gran parte de los órganos locales les fue conferida por las legislaciones electorales, la facultad de instrumentar procedimientos administrativos sancionadores; sancionar las conductas partidarias que contravinieran sus obligaciones y otras disposiciones legales, y eventualmente, hasta a particulares que transgredieran las prohibiciones establecidas en las leyes electorales.

Todas estas atribuciones en materia sancionatoria y de fiscalización, aun cuando son normalmente sustanciadas por instancias diferentes al pleno de los consejos generales, siempre terminan llegando a éstos, para su resolución definitiva.

Ese hecho ha provocado, en ocasiones, una sobrecarga de atribuciones,<sup>207</sup> que coloca a los órganos electorales en una inevitable situación de mayor vulnerabilidad frente a las acusaciones de una actuación parcial y sesgada, a favor de alguno de los actores políticos. La experiencia acumulada demuestra, en ese sentido, que la mejor manera con la que los órganos electorales pueden enfrentar ese desafío, es el actuar con un permanente apego a los principios rectores de la actividad electoral, y evitar caer en la tentación de sobreactuaciones, ni tampoco pecar de sub actuación cuando su intervención es requerida.

<sup>206</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, *op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>207</sup> Son varias las voces que han alertado en relación con la sobrecarga de atribuciones que los órganos electorales, y particularmente el IFE a lo largo de las últimas dos décadas y los eventuales riesgos que ello conlleva. Véanse, por ejemplo, las intervenciones de María Amparo Casar y de Lorenzo Córdova Vianello en la Mesa Redonda “A un año de la reforma electoral: Avances, consecuencias y retos del IFE”, realizado el 21 de noviembre, mismas que pueden leerse en la dirección electrónica: [http://pac2009.ife.org.mx/docs/Mesa\\_redonda\\_reforma\\_elect\\_25\\_nov\\_08.pdf](http://pac2009.ife.org.mx/docs/Mesa_redonda_reforma_elect_25_nov_08.pdf).



## 2. Comisiones

Es muy frecuente que para desarrollar sus funciones, los consejos generales de los órganos electorales trabajen en comisiones que, invariablemente, dependen de aquellos. Las comisiones son grupos de trabajo especializados en algún tema o materia, integrado por alguno de los miembros del Consejo entre los que invariablemente se encuentran algunos consejeros electorales y que pueden estar establecidas por ley o bien pueden ser creadas por el propio Consejo General para desempeñar alguna función específica.

Las comisiones, salvo situaciones excepcionales, no son órganos resolutivos, sino de procesamiento de trabajo; por lo que es natural que las mismas presenten sus informes, sus dictámenes o sus proyectos de acuerdo o de resolución al pleno del Consejo General que corresponda para su revisión, discusión y resolución final.

Es frecuente que la propia ley establezca la existencia de alguna o algunas comisión(es) que cumplen funciones específicas vinculadas a la organización y desarrollo de los procesos electorales, o bien al análisis y procesamiento de los temas relativos a los partidos políticos y a sus prerrogativas, así como también a la supervisión de la gestión administrativa del órgano electoral.<sup>208</sup> En todo caso, con independencia de la cantidad de comisiones que la propia ley en su caso determine, es también sumamente frecuente que se confiera al Consejo General la potestad para crear nuevas comisiones adicionales a las previstas por la ley.

Con ello se abre la puerta para que el Consejo General pueda atender con mayor celeridad la resolución de asuntos, que pueden resultar de complicado procesamiento o de urgente resolución.

Dado que, como mencionábamos, los actos de las comisiones no son definitivos —a diferencia de lo que ocurre con las decisiones del Consejo General—, tampoco son impugnables en cuanto tales. Así ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Sala Superior, que ha resuelto que “...los informes, dictámenes y proyectos de resolución que emitan las comisiones del Instituto Federal Electoral, por sí mismos, no pueden causar perjuicio alguno, en tanto que se trata de actos preparatorios y no definitivos para el dictado del acuerdo o resolución correspondiente por parte del Consejo General del referido instituto, que en todo caso constituye la resolución definitiva y es, por tanto, la que sí puede llegar a causar perjuicios...”<sup>209</sup>

Aunque las comisiones varían en tamaño —dependiendo del ordenamiento de que se trate y eventualmente de la materia que determine su ámbito de competencia—, es siempre prudente que la legislación determine cuál es el número de integrantes de esos órganos del Consejo. Ello, que no ocurre en todos los casos, permite impedir excesos que terminan por desvirtuar el sentido de las comisiones, y altera el adecuado funcionamiento del Consejo General como órgano de decisión. En efecto, una comisión en la que concurre un número similar o idéntico de consejeros electorales, respecto de los que integran el Consejo General, puede convertir estas instancias de *coadyuvancia* y procesamiento previo de los temas en los verdaderos centros de decisión, y al Consejo en un simple órgano de ratificación, o peor aún, de mera formalización de decisiones que ya han sido predefinidas.

En el plano federal, la única comisión que se había contemplado en las normas electorales antes de 1996, era la Comisión Especial de Consejos Ciudadanos, que se constituía para revisar los Informes de Gastos de Campaña y los Informes Anuales en los que los partidos políticos debían reportar al IFE la totalidad de sus ingresos y egresos, tanto para el desarrollo de sus actividades de proselitismo, como para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. Ésa era la única comisión legalmente constituida, aunque en la práctica, para discutir y resolver varios de los temas de la agenda del proceso electoral, se establecieron comisiones

<sup>208</sup> Cfr. AA.VV., *Código Electoral del Estado de Michoacán...*, op. cit., p. 218.

<sup>209</sup> COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. S3ELJ 07/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 10-11.

de consejeros ciudadanos de *facto*, a las que se les encomendaba la preparación de documentos sobre algunos aspectos relevantes, como la elaboración del “voto razonado del padrón electoral”, durante el proceso electoral federal de 1994.

Fue con la reforma electoral de 1996 que las comisiones del Consejo General cobraron carta de naturalización en la estructura del órgano electoral federal, cuando se estableció, en la ley, la existencia de las comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; de Organización Electoral; de Servicio Profesional Electoral; y de Capacitación Electoral y de Educación Cívica, que correspondían con varias de las direcciones ejecutivas del IFE. Además, se facultó al Consejo General a integrar las comisiones que considerara necesarias para el desempeño de sus atribuciones.<sup>210</sup>

Sin embargo, en los hechos ocurrieron una serie de distorsiones —tanto en la integración, como en la función— que llegaron a jugar, en los hechos, las comisiones del Consejo General. La exposición de motivos de la reforma al COFIPE, que se publicó el 14 de enero de 2008 como consecuencia de la reforma constitucional en materia electoral del año 2007, presenta un diagnóstico claro del problema que se había generado en los hechos, en relación con la integración de las comisiones en el IFE: El “...defecto del diseño legal vigente —señala la exposición de motivos mencionada— es que no limita el número de consejeros electorales que pueden formar parte de cada comisión. El resultado es que en todas ellas el número prefigura mayoría de votos en el Consejo General, lo que es contrario a toda lógica de operación democrática en un órgano colegiado. Finalmente, al privilegiar la especialización por encima del carácter colegiado, se ha dado lugar a la existencia de compartimentos estanco que hace nugatoria la participación de otros integrantes del Consejo General, con especial perjuicio para quienes no tiene derecho a voto”.<sup>211</sup>

Ese diagnóstico no carecía de verdad. En efecto, había algunas comisiones, como la de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, que en el periodo que va del año 2000 al 2003 —precisamente en el que se sustanciaron los dos casos más emblemáticos de la fiscalización a cargo del IFE, “*Pemexgate*” y “*Amigos de Fox*”—<sup>212</sup> estaba integrada por siete consejeros electorales; con lo cual, si se toma en cuenta que el número posible de votos en el Consejo General era de nueve, las decisiones de la Comisión prefiguraban ya, con toda probabilidad, una definición predefinida, antes de que los asuntos fueran turnados al órgano de resolución definitiva que era el Consejo.

Pero, además, se configuró otro problema que complicaba el armónico y adecuado funcionamiento de los órganos del IFE. De nuevo, remitimos al diagnóstico hecho por la exposición de motivos de la reforma al COFIPE de 2008, en donde se señala que, “...particularmente a partir de la reforma de 1996, cuyos méritos y positivos resultados todos reconocemos, se desató la tendencia a que las comisiones permanentes de consejeros electorales actúen como órganos de dirección que subordinan y entorpecen el ejercicio de las facultades y atribuciones que el COFIPE otorga, de manera expresa a los órganos ejecutivos... La negativa práctica se agudizó por dos hechos: se han constituido comisiones permanentes de consejeros no contempladas en el COFIPE, de forma tal que casi para cualquier área de operación ejecutiva existe

<sup>210</sup> Así lo establecía el artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado el 22 de noviembre de 1996.

<sup>211</sup> Exposición de motivos del Dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos del Senado, presentada ante el pleno el 4 de diciembre de 2007, p. 20.

<sup>212</sup> Sobre estos asuntos véanse los libros Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, *Ciro, Elecciones, dinero, corrupción. Pemexgate y «Amigos de Fox»*, México, Cal y Arena, 2006; así como Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones sobre los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.

una comisión de consejeros electorales, lo que no fue la intención ni el sentido de la existencia de tales comisiones. Baste señalar que el texto vigente del artículo 80 del COFIPE, en su párrafo 2, solamente contempla la existencia de cinco comisiones permanentes de consejeros electorales, pero usando en exceso la norma general del párrafo 1 del mismo artículo, se han creado más de diez comisiones adicionales de igual tipo”.<sup>213</sup>

La reforma electoral de 2007-2008 atendió el punto y estableció —en el nuevo artículo 116 del COFIPE— que habría seis comisiones permanentes que son las de: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral; Registro Federal de Electores; y de Quejas y Denuncias. Además, autorizó al Consejo General a constituir las comisiones que considerara necesarias para el desempeño de sus atribuciones; pero éstas siempre tendrán un carácter temporal.

Por otra parte, se estableció que todas las comisiones se integrarán con un máximo de tres consejeros; que la presidencia de cada una se rotará una vez al año; y también se estableció que pueden asistir a ellas, con excepción de la del Servicio Profesional Electoral —y sólo con derecho a voz— los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos.

Se trata de medidas pertinentes, sin duda; salvo la que establece la participación de otros miembros del Consejo General, además de los consejeros electorales; pues su presencia en órganos que no son de decisión, sino que, como mencionamos, únicamente pueden generar informes, dictámenes o proyectos de resolución que son presentados ante el Consejo General —del cual ya forman parte—, resulta en una interferencia indeseable en instancias de coadyuvancia y de auxilio a las tareas del propio Consejo.

### III. CONSEJO GENERAL

#### 1. *Denominación*

En el ámbito de las entidades federativas, los órganos superiores de dirección de las autoridades electorales, han retomado, en el mayor de los casos, el nombre que utiliza la legislación federal. En efecto, veinticuatro de los institutos locales eligieron para sus órganos superiores de dirección el nombre de Consejo General, en sintonía con lo que ocurre a nivel federal en el caso del IFE.

Por su parte, cinco legislaciones locales: Durango, Morelos, Sinaloa, Sonora y Tabasco, lo denominaron Consejo Estatal o bien, Consejo Estatal Electoral.

Los tres estados restantes le otorgan cada uno una denominación diferente: Nayarit, lo llama Consejo Local Electoral; Nuevo León, lo denomina Comisión Estatal Electoral, y, San Luis Potosí, lo denomina Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.

#### 2. *Composición*

En “línea de máxima”, existe un modelo común en la integración de los consejos generales de los estados, que reproduce esencialmente la lógica de que subyace a la composición del órgano superior de dirección del IFE: consejeros electorales, que son los únicos que tienen derecho de voto, un representante por cada uno de los partidos políticos presentes en la entidad, eventualmente también representantes del Poder Legislativo, así como el secretario ejecutivo o su equivalente, todos ellos, generalmente, con derecho a voz.

<sup>213</sup> Exposición de motivos del Dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide el Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, *op. cit.*, pp. 19-20.

Sin embargo, más allá de ese modelo genérico, la composición específica del pleno del respectivo Consejo General tiene variaciones, en ocasiones incluso significativas, entre los estados, tal y como lo manifiesta el cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL. Esas variaciones son visibles tanto en el número de integrantes, como en la representación de diversos actores, así en el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y en los partidos políticos.

Los estados de Colima y Veracruz, conforman el pleno del Consejo General con el número de miembros menos diversificado. En esos estados, sus consejos se integran únicamente por los consejeros electorales y los representantes de los partidos.

Por el contrario, el pleno que más partes involucra es el de Oaxaca, donde el Consejo General se integra por los consejeros electorales, por el secretario general, por los representantes del Poder Legislativo, por los representantes de los partidos políticos, por el representante de la vocalía del Registro Federal de Electores y por el director general del instituto. Le sigue en número de actores involucrados el Consejo General del Instituto Electoral de Puebla, mismo que se conforma por consejeros electorales, representantes del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos, el secretario general y el representante del vocal del Registro Federal de Electores.

Llama la atención el hecho que, en estos dos estados, sus órganos superiores de dirección incorporen a funcionarios federales; como son los respectivos vocales en la entidad del Registro Federal de Electores, que es una Dirección Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. Como es sabido, el Registro, que es la estructura de mayores dimensiones del IFE, cuenta con vocales en cada una de las treinta y dos juntas ejecutivas locales y en cada una de las trescientas juntas distritales de ese instituto; además de ser una estructura permanente encargada de la actualización del padrón electoral. Así mismo, en la actualidad, el único órgano que integra un padrón electoral es precisamente el Registro Federal de Electores. Ningún órgano electoral local formula un padrón propio, por lo que éstos reciben mediante un convenio específico el padrón electoral y el consecuente listado nominal, que corresponde a su entidad, de cara a cada proceso electoral. Lo anterior explica el vínculo estrecho que debe existir entre las autoridades electorales de los estados y las vocalías locales del Registro Federal de Electores; pero, formalizar a tal grado ese vínculo, estableciendo en las normas electorales locales, la participación del titular (o de un representante) de ese órgano federal en el consejo general de cada entidad, resulta inusual.

También, en relación con el número de actores involucrados, llama la atención la integración del Consejo General de Michoacán, que se compone por consejeros electorales comisionados, representantes del Poder Legislativo, el secretario general y los vocales de la Junta Estatal Ejecutiva; así como el de San Luis Potosí, mismo que está formado por consejeros electorales, representantes del Poder Legislativo, el secretario de actas, el secretario ejecutivo (este estado tiene una dualidad que no es usual, porque el secretario ejecutivo suele ser también el funcionario responsable de llevar las actas y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo General); y finalmente, los representantes de los partidos.

Por su parte, en nueve estados —Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Yucatán— el pleno está conformado por consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos. En Guerrero, Tlaxcala y Nayarit la conformación es similar, diferenciada sólo por la denominación del secretario: consejeros electorales, los representantes de los partidos políticos y el secretario general.

En los estados de Zacatecas, Tabasco y Jalisco, el pleno está compuesto por consejeros electorales, secretario ejecutivo, representantes del poder legislativo y representantes de los partidos. La conformación de Sinaloa es casi idéntica, variando únicamente en la denominación del secretario —que en este caso se denomina general—, quedando entonces como sigue: consejeros electorales, representantes del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario general. Por su parte, en Durango y

Morelos, el pleno lo conforman los consejeros electorales, el secretario ejecutivo, los representantes de grupos parlamentarios y los representantes de los partidos.

En cada uno de los ocho estados restantes, los consejos generales tienen una conformación diferente.

- En Aguascalientes, el pleno se integra por consejeros electorales, secretario técnico, representantes de los partidos y representante del vocal del Registro Federal de Electores;
- En Baja California está conformado por consejeros electorales, representantes de los partidos políticos y el secretario fedatario;
- En Baja California Sur, la integración es la siguiente: consejeros electorales, secretario general, representantes de los partidos y representantes de las fracciones parlamentarias;
- En Campeche, el pleno está formado por los consejeros electorales, el secretario ejecutivo, los representantes de los partidos y los consejeros del Poder Legislativo;
- En Coahuila, se integra por consejeros electorales, secretario ejecutivo, secretario técnico y representantes de los partidos;
- En Guanajuato, el pleno está conformado por consejeros electorales, representantes del Poder Legislativo, representantes del Poder Ejecutivo y secretario;
- En Hidalgo, se integra por consejeros electorales, secretario general, representantes de los partidos y representante vocal del Registro Federal de Electores; y
- En Nuevo León, está integrado por los comisionados ciudadanos, los representantes de los partidos, el secretario y los vocales.

### 3. Quórum

Todos los órganos colegiados requieren la presencia de un número mínimo de miembros para poder instalarse y sesionar válidamente. Esta figura, aunque surgió en el derecho romano (para al indicar el número de miembros de una asamblea), adquirió carta de naturalización en el funcionamiento de los órganos parlamentarios; en primer lugar, en Inglaterra, donde el empleo de este vocablo se generalizó desde el siglo XVII.<sup>214</sup> Sin embargo, pronto terminó por generalizarse y utilizarse en relación con prácticamente cualquier órgano de integración plural.

Existen esencialmente dos tipos de quórum: el de asistencia, que supone por regla general que estén presentes más de la mitad de los integrantes del órgano de que se trate, aunque puede solicitarse que concurran a una sesión un número de miembros equivalente a una mayoría calificada predeterminada; y el quórum de votación, que se refiere al porcentaje de votos que se requieren de entre los asistentes a una reunión para tomar alguna decisión o aprobar algún punto. Generalmente ambos tipos de quórum suelen concurrir en el funcionamiento de los órganos colegiados de decisión.<sup>215</sup>

Todos los ordenamientos electorales del país establecen la existencia de los dos tipos de quórum para que puedan sesionar válidamente los consejos generales de los órganos electorales, tal y como se observa en el cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL. En general, el quórum de asistencia que prevalece en la mayoría de esos órganos, es el que exige la presencia de la mitad más uno de los miembros de los consejos; pero estableciendo, además, la necesaria presencia del presidente del consejo que, invariablemente, es quien tiene la facultad de convocar a sesiones. Existen, por supuesto, como veremos, diferencias respecto del índice de asistencia requerido para sesionar; como que el quórum esté referido únicamente a ciertos integrantes del consejo, como los consejeros electorales que, casi en todos los casos, son los únicos fun-

<sup>214</sup> Cfr. Madrazo, Jorge, voz "Quórum", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1993, t. IV, p. 2655.

<sup>215</sup> Cfr. *ibidem.*, pp. 2656-2657.

cionarios que tienen derecho de voto (como ocurre en el caso de Tlaxcala); o bien formulaciones combinadas, como el que concurren la mayoría de quienes tienen derecho de voto; pero también la mayoría de los representantes de los partidos políticos (como en el caso de San Luis Potosí).

Cabe señalar que, entre más alto es el requisito de quórum exigido, más complicada resulta la integración válida del órgano para poder sesionar. El mencionado caso de San Luis Potosí, por ejemplo, abre la posibilidad de que el funcionamiento del órgano dependa de los partidos políticos y que sean éstos, con su inasistencia, los que puedan determinar si una sesión se realiza o no.

Por lo que hace al otro tipo de quórum —el referido a las votaciones—, debe señalarse que el mismo depende de los temas que serán sometidos a decisión. En general, un quórum de votación más alto dificulta la toma de decisiones, porque impone un consenso mayor; pero también legitima más la decisión de que se trata, porque supone, precisamente, un acuerdo generalizado en torno al sentido de la decisión. En este caso, todos los ordenamientos electorales del país establecen, dependiendo de los temas, exigencias diferenciadas en cuanto a los porcentajes de votación para tomar las decisiones. La regla general es que, para aprobar un punto, se exija la mayoría de los votos presentes y que, en caso de empate, se resuelva el asunto a partir del voto de calidad del presidente (aunque hay muchos casos, incluido el del IFE, como veremos, en los que no está reconocido el voto de calidad). Sin embargo, existen algunas decisiones de particular relevancia, que usualmente demandan un número calificado de votos, tal es el caso generalizado de la designación del secretario ejecutivo, que requiere de un número mayor de votos que el de la simple mayoría (generalmente se exige una votación de dos tercios).

Como señalamos, en relación al número de integrantes requeridos para que el pleno pueda sesionar, podemos observar que, en la mayoría de los estados, el quórum es de la mayoría de los integrantes. Sin embargo, la fórmula varía en muchos casos.

En quince estados, las normas electorales han determinado que el quórum se integra con la asistencia de la mayoría de los integrantes; entre los que debe estar el consejero presidente. Por su parte, Baja California Sur hace la diferencia, al requerir de la presencia de la mayoría de los integrantes más el consejero presidente.

Tres estados, Nayarit, Morelos y el Distrito Federal, solicitan la asistencia de la mayoría de los integrantes, sin distinción. Lo cual supone la posibilidad de que el quórum se integre; pero que la mayoría de los asistentes no tenga derecho de voto, con lo cual se abre una delicada puerta en términos de la toma de las decisiones, particularmente si en esa sesión se resolverán asuntos que requieran una votación calificada (o si se quiere un determinado quórum de votación), o que requieran de una gran legitimación política; como por ejemplo: el voto razonado para validar el padrón electoral que se utilizará en una elección; o bien, el ya mencionado caso del nombramiento del Secretario Ejecutivo.

En Chihuahua, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo, el quórum exigido es el de la mayoría de los integrantes con derecho a voto, entre los que debe encontrarse el consejero presidente; mientras que Tamaulipas sólo requiere, sin más, de la asistencia de la mayoría de los integrantes con derecho a voto.

Los estados de Aguascalientes, Puebla y Tlaxcala adoptan, como requisito para alcanzar el quórum, la presencia de la mitad más uno de los integrantes, entre los que debe estar el consejero presidente. Zacatecas adopta el mismo modelo, pero precisa que los asistentes deben contar con derecho a voto.

El pleno de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León hace quórum con la asistencia de cinco de sus miembros.

Tlaxcala solicita, como requisito, la presencia de cuatro de sus miembros, entre los que deberán estar el consejero presidente y el secretario general.

Yucatán requiere de la asistencia de tres de sus integrantes con derecho a voto, incluyendo al consejero presidente.



Por último, San Luis Potosí alcanza quórum con la asistencia de la mayoría de los integrantes con derecho a voto, entre los que deben estar el consejero presidente, el secretario de actas y por lo menos la mitad de los representantes de los partidos políticos.

Así, en síntesis y de manera puntual, podemos concluir que:

- En veinte estados se necesita de la mayoría de los integrantes del Consejo General, incluyendo al presidente;
- En cuatro estados se necesita la mayoría de los integrantes con derecho a voto, incluyendo al presidente (Chihuahua, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo);
- En tres estados se necesita más de la mitad de los integrantes del Consejo (Distrito federal, Morelos y Nayarit);
- En Nuevo León se necesita la asistencia de 5 de sus miembros;
- En San Luis Potosí se necesita la mayoría de sus integrantes con derecho a voto, incluyendo el presidente y el secretario de actas;
- En Tamaulipas se necesita la mayoría de sus integrantes;
- En Tlaxcala se necesita de cuatro consejeros, incluyendo al presidente y al secretario general; y
- En Yucatán se necesitan tres integrantes con derecho a voto, incluyendo al presidente.

#### 4. *Derecho de voto*

Como hemos señalado a lo largo de este trabajo, en la integración de los consejos generales de los órganos electorales del país, tanto en el plano federal (con el IFE), como en el ámbito local, no todos los integrantes tienen el derecho de participar directamente en las decisiones mediante su voto. De hecho, la historia de los organismos electorales se ha centrado en una paulatina restricción de ese derecho, que en un principio era generalizado para prácticamente todos los integrantes del órgano (en los tiempos de la Comisión Federal Electoral; pero también en la primera etapa del IFE), hasta reservarlo casi en todo el país únicamente a los consejeros electorales, es decir, en el componente ciudadano (o mejor dicho ciudadanizado) de los consejos generales.

La evolución del derecho de voto en los órganos electorales no puede desprenderse del proceso de construcción de confianza en torno a los mismos que encontró en la ciudadanización un elemento fundamental. En efecto, la confianza no puede generarse si no existe una alta dosis de profesionalismo, de imparcialidad, de independencia y de autonomía en quienes toman las decisiones.

La figura de los consejeros electorales, así como la de sus antecedentes en el plano federal, los consejeros magistrados —pero, sobre todo, los consejeros ciudadanos—, fue pensada, precisamente, en términos de generar ese profesionalismo, imparcialidad, independencia y autonomía.

Profesionalismo, porque, a diferencia de las figuras que la precedieron, los consejeros electorales —que en muchos estados deben demostrar tener conocimientos suficientes sobre el tema electoral como requisito de elegibilidad— son funcionarios públicos de tiempo completo, a los que incluso se les prohíbe desempeñar encargos o comisiones remuneradas diferentes a las que implica su función electoral (la única excepción que admite el artículo 41 constitucional son las actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia), la intención de la ley es clara: permitir una dedicación permanente a las tareas que implica el encargo para garantizar el mayor grado de capacidad técnica y experiencia en el desarrollo de la función electoral.

Imparcialidad, porque los requisitos de exigibilidad solicitados de manera generalizada, es la no pertenencia presente ni pasada en un plazo establecido a las dirigencias partidistas, y porque los procedimientos de nombramiento, que usualmente establecen mayorías calificadas en las votaciones en los Congresos,

implican que hay consensos transversales entre las fuerzas políticas y, por lo tanto, se inhiben los compromisos partidistas de quienes tomarán las decisiones electorales.

Finalmente, independencia y autonomía, porque al existir garantías de tipo objetivo y subjetivo para quienes desempeñen ese encargo, como una remuneración suficiente, inamovilidad en el puesto, independencia financiera del órgano, etcétera, se inhiben condicionamientos indebidos de otros poderes públicos o incluso de los partidos políticos en sus decisiones.

Todas esas razones convergieron en la gradual tendencia a reservar el derecho de voto en el órgano electoral a los consejeros electorales que, a diferencia del resto de los integrantes del Consejo General —como son los representantes del Poder Legislativo (o consejeros de dicho poder) o los de los partidos políticos—, no garantizan esas cualidades en el ejercicio de un eventual voto (como no lo garantizaron a lo largo de la historia cuando eran titulares de ese derecho), pues se trata de personas con vínculos e identidades políticas que son públicas, sin duda legítimas; pero que no permiten una confianza en su objetividad e imparcialidad. Por eso extraña que subsistan casos como el de la legislación de Oaxaca, en la que todavía a los representantes del Poder Legislativo se les permite el ejercicio del derecho de voto en las sesiones del Consejo General.

Vale la pena mencionar que, de manera paralela al derecho de voto antes referido, la mayoría de los estados les otorga derecho a voz a todos los integrantes del pleno del Consejo General. Sólo cuatro estados, Tlaxcala, Tabasco, Hidalgo y Nuevo León hacen excepciones en este sentido. Así, en Tlaxcala sólo tienen derecho a voz los consejeros electorales, el secretario general y representantes de los partidos, mientras que en Tabasco y Nuevo León, sólo los consejeros electorales y los representantes de los partidos gozan de este derecho. Por último, Hidalgo le reconoce este derecho a los consejeros electorales, a los representantes de los partidos y al representante del vocal del Registro Federal de Electores. Al respecto, acúdase al cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL.

### 5. *Voto de calidad*

De conformidad con el cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL, en la gran parte de los estados (en veintidós de ellos), en caso de empate en las votaciones en el Consejo General, su presidente goza de un voto de calidad, es decir, es el sentido de su voto el que determina la orientación de las decisiones. En el caso de Baja California, el presidente sólo tiene voto de calidad en la segunda ronda de votación. No obstante, en nueve estados no se señala si el presidente goza de esta prerrogativa, a saber: Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

Vale la pena recordar, como dato interesante, que desde 1996, es decir, desde que terminó el proceso de ciudadanización del IFE, y a diferencia de lo que ocurría cuando el Consejo General era presidido por el secretario de gobernación, el consejero presidente no cuenta con voto de calidad; por lo que en caso de empate en las votaciones, debe entenderse que el punto sujeto a consideración del Consejo debe entenderse como no aprobado.

### 6. *Convocatorias a sesiones*

El mismo cuadro XIII refiere que en las treinta y dos entidades el consejero presidente es quien tiene la facultad de convocar a la sesión del pleno de los órganos de dirección de los institutos electorales locales.

### *7. Tipos de sesiones*

Existen diferentes tipos de sesiones del pleno. Cada organismo electoral determina la cantidad, así como la denominación de las mismas. En diecinueve estados sólo se contemplan dos tipos de sesiones: ordinarias y extraordinarias.

En Jalisco, Tlaxcala y Zacatecas las sesiones se clasifican en ordinarias, extraordinarias y especiales, mientras que en Veracruz, además de las sesiones ordinarias y extraordinarias también se contempla otro tipo, a las que denomina permanentes.

En los estados de Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, Sinaloa, Sonora y Tabasco, no existe legislación acerca del tipo de sesiones plenarias del órgano de dirección del instituto electoral local respectivo. Véase el cuadro XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL.

### *8. Tipos de actos*

Existe consenso en los actos que se realizan en las sesiones del pleno de los órganos de dirección de los institutos electorales locales. En las treinta y dos entidades federativas se establece que pueden llevarse a cabo dos tipos de actos: acuerdos y resoluciones.

### *9. Tipos de votaciones*

El porcentaje requerido de votación, para la celebración de acuerdos o resoluciones en las sesiones plenarias, puede, salvo en tres estados que detallaremos a continuación, clasificarse en dos categorías:

- En dieciocho estados, para la validez de todos los actos es necesario alcanzar mayoría de votos.
- En once estados (Baja California, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas), se diferencia el porcentaje de votación de acuerdo con el tipo de acto que deba determinarse. Para algunos casos, se solicita mayoría de votos; y en otros, mayoría calificada.

Los estados que establecen porcentajes diferentes a las anteriores son Veracruz y Yucatán, donde se requiere de unanimidad o mayoría de votos; mientras que en Hidalgo, no se especifica ningún requisito mínimo de votación.

## IV. COMISIONES

### *1. Comisiones existentes*

En todas las legislaciones locales, el Consejo General o Estatal Electoral puede crear las comisiones que sean necesarias. Sin embargo, en las leyes electorales se señalan algunas comisiones específicas. El siguiente análisis fue hecho con base en las comisiones señaladas en las diferentes legislaciones electorales de cada estado (Véase Cuadro Comisiones del Consejo General):

- Oaxaca no cuenta con ninguna comisión;
- Nayarit, Nuevo León y Quintana Roo, sólo cuentan con una comisión;
- Aguascalientes, Colima, Querétaro y Sinaloa, cuentan con dos comisiones;

- Campeche, Chiapas, Guanajuato, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas, cuentan con tres comisiones;
- Chihuahua, Morelos, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz, cuentan con cuatro comisiones;
- Baja California Sur, Durango, Michoacán, Puebla y Yucatán, cuentan con cinco comisiones;
- Coahuila y Distrito Federal, cuentan con seis comisiones;
- Hidalgo y Tlaxcala, cuentan con siete comisiones;
- Baja California, Estado de México y Guerrero, cuentan con ocho comisiones; e
- Hidalgo cuenta con once comisiones.

## 2. Denominación y tipos

La pluralidad de comisiones en las diferentes legislaciones es el resultado de las distintas necesidades del Consejo General o Estatal Electoral de cada estado.<sup>216</sup> Aunque las denominaciones varían de entidad en entidad, existen varias que cumplen las mismas funciones esenciales. De esta manera, tenemos que:

<sup>216</sup> Las Comisiones del órgano electoral que están establecidas por ley en cada entidad, son las siguientes:

- Aguascalientes cuenta con las siguientes comisiones: Asuntos Electorales y Dirección de Capacitación y Organización Electoral.
- Baja California cuenta con las siguientes comisiones de carácter permanente: Comisión Régimen de Partidos Políticos; Comisión de Reglamentos y Asuntos Jurídicos; Comisión de Procesos Electorales; Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica y Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Con independencia de las anteriores la ley también contempla dos comisiones adicionales: Comisión del Consejo General y Comisión Estatal de Vigilancia.
- Baja California Sur cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos; Comisión de Partidos Políticos, Registro y Prerrogativas; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Organización Electoral y del Servicio Profesional Electoral, y Comisión de Administración y Logística.
- Campeche cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; Comisión de Organización Electoral, y Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Chiapas cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; Comisión de Capacitación y Servicio Profesional Electoral, y Comisión de Organización Electoral.
- Chihuahua cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y Comisión de Prensa, Radio, Televisión y Otros Medios. Además de las anteriores la ley contempla otras dos de carácter especial: Comisión Especial para dar Seguimiento Permanente al Avance y Ejecución del Convenio de Coordinación que se celebre con el Registro Federal de Electores, y Comisión de Justicia.
- Coahuila cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Vigilancia, Evaluación y Disciplina; Comisión de Legalidad; Comisión de Contraloría y de Fiscalización; Comisión de Acceso a Medios de Comunicación; Comisión Instructora, y Comisión de Verificación.
- Colima cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Infracciones Administrativas y una comisión de consejeros electorales que se encargará de la vigilancia y revisión de los informes de financiamiento de los partidos políticos.
- Distrito Federal cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Asociaciones Políticas.; Comisión de Servicio Profesional Electoral; Comisión de Organización y Geografía Electoral; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Fiscalización, y Comisión de Normatividad y Transparencia.
- Durango cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización; Comisión Estatal de Vigilancia; Comisión de Vigilancia del Registro Estatal de Electores; Comisión de Quejas, y Comisión de Conductas Infractoras.
- Estado de México cuenta con las siguientes comisiones de carácter permanente: Comisión de Organización y Capacitación; Comisión de Vigilancia de las Actividades Administrativas y Financieras; Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión; Comisión de Servicio Electoral Profesional y Comisión de Promoción y Difusión de la Cultura Política y Democrática. Las comisiones especiales son: Comisión de Vigilancia para la Actualización, Depuración y Verificación del Padrón y Lista Nominal de Electores; Comisión Dictaminadora del Registro de Partidos Políticos, y Comisión para la Demarcación Distrital Electoral.
- Guanajuato cuenta con las siguientes comisiones: Comisión Ejecutiva; Comisión de Fiscalización, y Comisión de Justicia.
- Guerrero cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización y Financiamiento Público; Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; Comisión de Organización Electoral; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Administración; Comisión de Seguimiento y Evaluación del Programa de Resultados Electorales Preliminares; Comisión del Servicio Profesional Electoral, y Comisión del Registro Federal de Electores y de la Cartografía Electoral.
- Hidalgo cuenta con las siguientes comisiones de carácter permanente: Comisión de Organización Electoral; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión del Registro de Electores; Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; Comisión Jurídica y Comisión de Administración y Servicio Profesional Electoral. También encontramos en la ley electoral las siguientes comisiones

### CAPÍTULO TERCERO

- Como se indica en el cuadro XV. ATRIBUCIONES DEL PLENO (III). ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN, en diecinueve estados hay una comisión encargada de las tareas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, que también es la encargada de sustanciar los procedimientos sancionatorios respecto de las irregularidades detectadas en esta materia.
- En diecinueve entidades hay una comisión encargada de la capacitación electoral y educación cívica, que coadyuva con las tareas del Consejo General respectivo en todo lo concerniente a la capacitación de ciudadanos que han sido insaculados para integrar las mesas directivas de casilla.

---

especiales: Comisión de Auditoría y Fiscalización; Comisión de Radio, Televisión y Prensa; Comisión General de Vigilancia; Comisión Especial del Programa de Resultados Electorales Preliminares, y Comisión Especial que atiende el cumplimiento de las disposiciones de la ley electoral en materia de precampañas.

-Jalisco cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Organización Electoral; Comisión de Capacitación y Organización Electoral (se fusionan en el proceso electoral); Comisión de Prerrogativas a Partidos Políticos; Comisión de Investigación y Estudios Electorales, y Comisión de Quejas y Denuncias.

-Michoacán cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Administración; Comisión de Prerrogativas y Fiscalización; Comisión de Organización Electoral; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Comisión Especial para el Voto de los Michoacanos en el Extranjero.

-Morelos cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización; Comisión de Organización y Partidos Políticos; Comisión de Capacitación y Educación Electoral, y Comisión de Administración y Financiamiento.

-Nayarit prevé sólo la creación de una comisión que tiene la finalidad de fiscalizar los recursos financieros que los partidos políticos eroguen para la obtención del sufragio, misma que se constituirá por el director de organización electoral, el director administrativo, dos consejeros electorales y el secretario general, quien la presidirá.

-Nuevo León, en esta entidad la ley electoral sólo hace mención de la Comisión de Vigilancia del Financiamiento Público y Privado.

-Oaxaca, no se menciona ninguna en específico.

-Puebla cuenta con las siguientes comisiones: Comisiones de Organización Electoral; Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos, Medios de Comunicación y Topes de Gastos de Campaña; Comisión Administrativa y Comisión Revisora.

-Querétaro cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Control Interno, Comisión de Organización Electoral y Educación Cívica y Capacitación Electoral.

-Quintana Roo establece en su ley electoral a la Comisión de Infracciones Administrativas.

-San Luis Potosí cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización; Comisión de Educación Cívica y Cultura Política; Comisión de Transparencia y Acceso a la Información, y Comisión de Análisis del Marco Jurídico Electoral.

-Sinaloa cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y Comisión de Fiscalización.

-Sonora cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Fiscalización; Comisión de Monitoreo de Medios de Comunicación; Comisión de Organización y Capacitación Electoral y Comisión de Administración. También cuenta con una comisión especial, que es la Comisión de Vigilancia del Registro Electoral.

-Tabasco cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Quejas y Denuncias; Comisión de Radio y Televisión, y Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

-Tamaulipas cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Comisión de Organización Electoral, y Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.

-Tlaxcala cuenta con las siguientes comisiones permanentes: Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos, Administración y Fiscalización; Comisión de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica; Comisión de Medios de Comunicación Masiva; Comisión de Quejas y Denuncias, y Comisión de Vigilancia del Registro de Electores. En el texto del código encontramos otras comisiones: Comisión de Gobierno Interno y Comisión Especial para Verificar todo el Proceso de Impresión de las Boletas Electorales.

-Veracruz cuenta con las siguientes comisiones: Prerrogativas y Partidos Políticos; Organización y Capacitación Electoral; Administración, y Servicio Profesional Electoral. El código también señala que en materia de medios el Consejo General del Instituto creará la Comisión de Medios de Comunicación encargada de convenir las tarifas publicitarias con medios distintos a la radio y la televisión durante el proceso electoral respectivo.

-Yucatán cuenta con las siguientes comisiones permanentes: Prerrogativas; Administración; De Participación Ciudadana. Además de otras dos de carácter especial: Comisión Especial de Precampañas, y Comisión de Denuncias y Quejas.

-Zacatecas cuenta con las siguientes comisiones: Comisión de Administración y Fiscalización Administración y Prerrogativas; Comisión Revisora y Comisión de Asuntos Jurídicos.

- En catorce estados hay una comisión encargada de la organización electoral en la que se procesan, en primera instancia las tareas relativas a la operación de los procesos electorales tales como la integración de los Consejos Distritales y/o Municipales, o la producción y distribución de los materiales electorales.
- En dieciséis entidades hay una comisión encargada sobre cuestiones de prerrogativas y partidos políticos que son los órganos que procesan el cálculo y distribución de las prerrogativas a las que por ley tienen derecho los partidos políticos, en primera instancia el financiamiento público que les corresponde.
- En nueve estados hay, además, una comisión encargada de la administración electoral.

Como podemos ver, las comisiones que más frecuentemente encontramos establecidas en los ordenamientos estatales son aquellas que están directamente vinculadas con las actividades relativas a la organización de los procesos electorales y su administración. Con una frecuencia menor también encontramos que hay entidades que determinan comisiones más especializadas en otros aspectos de la función electoral que no están tan directamente relacionadas con la operación de las elecciones, como son los siguientes ejemplos:

- En los estados de Baja California, Coahuila, Durango, Estado de México e Hidalgo cuentan una comisión encargada de la vigilancia.
- En los estados de Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo y Veracruz hay una comisión encargada del servicio profesional electoral. Llama la atención en este sentido que aunque la profesionalización de los órganos electorales está dispuesta desde el artículo 116 de la Constitución mexicana, sólo en estas siete entidades exista una comisión encargada específicamente del seguimiento y supervisión de los respectivos servicios civiles de carrera.
- En los estados de Distrito Federal y San Luis Potosí hay una comisión encargada de la transparencia.
- En los estados de Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Tabasco y Tlaxcala hay una comisión encargada del registro de electores.
- En los estados de Durango, Jalisco, Tabasco, Tlaxcala hay una comisión de quejas y denuncias.

Hay también algunas entidades que contemplan comisiones específicas que son originales en cuanto no son reproducidas de manera genérica en otros estados, como ocurre en los siguientes casos:

- En Baja California hay una comisión de procesos electorales.
- En los estados de Chihuahua y Guanajuato hay una comisión de justicia.
- En Yucatán hay una comisión de participación ciudadana.
- En Baja California hay una comisión de procesos electorales.
- En Michoacán hay una comisión especial para el voto de los michoacanos en el extranjero.
- En el Estado de México hay una comisión encargada de la promoción y difusión de la cultura política y democrática.
- En Guerrero hay una comisión encargada del seguimiento y evaluación del programa de resultados electorales preliminares.
- En Jalisco hay una comisión de investigación y estudios electorales.



### 3. Integración

El cuadro XVI. COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL, indica que, en todos los casos, el Consejo General se encarga de aprobar la integración de las comisiones, ya sean permanentes, temporales o especiales. No obstante, es muy importante subrayar que los estados que cuentan con comisiones permanentes y temporales (y/o especiales) prevén una integración diferente para cada tipo.

Así tenemos que, en concordancia con el modelo federal, regularmente en la mayoría de los estados, las comisiones se integran con un máximo de tres consejeros electorales designados por el pleno, quienes son los únicos con derecho a voto. De entre ellos nombran a su presidente y, comúnmente, cuentan con un secretario técnico (casi siempre es el director ejecutivo del área que corresponda de acuerdo a la materia), o en su caso, el secretario ejecutivo del Consejo General.<sup>217</sup> Tal es el caso de: Baja California, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Morelos, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

En muchas ocasiones, la ley se limita a señalar que el Consejo General integrará las comisiones con los consejeros electorales y con la participación de los representantes de los partidos políticos, sin especificar ni el número de integrantes ni el proceso de designación. Generalmente, las comisiones integradas designan a su presidente. Es el caso de: Aguascalientes, Chiapas y Nuevo León.

En algunos institutos electorales, el Consejo General designa, de entre los consejeros electorales, a los titulares de las comisiones. En estos casos, las comisiones cuentan para su funcionamiento con una Secretaría Técnica y con la estructura administrativa que establezca el reglamento interior del instituto (Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Hidalgo<sup>218</sup> y Sinaloa).

En Michoacán, Nayarit, Nuevo León<sup>219</sup>, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas, la ley sólo establece que el Consejo General integrará las comisiones, a las cuales fijará sus atribuciones y competencia.

Por otra parte, en Chihuahua, los titulares de las comisiones son designados por el Consejo General a partir de una convocatoria pública.<sup>220</sup>

En Coahuila<sup>221</sup> y Colima, la legislación sólo menciona que el Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias, y con el número de integrantes que acuerde. Mientras que en Jalisco y Puebla, las comisiones permanentes se integran exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General.<sup>222</sup> Cabe mencionar el caso Hidalgo, donde existen comisiones de vigilancia.<sup>223</sup>

<sup>217</sup> En Baja California, las ausencias de los secretarios técnicos en las reuniones de trabajo o sesiones de las comisiones, serán cubiertas por quien designe el Presidente de la Comisión, de entre el personal del Instituto Electoral.

<sup>218</sup> Artículo 120.- Las Comisiones Permanentes se integrarán con un consejero electoral propuesto por el Presidente del Consejo General, quien fungirá como Presidente de la Comisión; dos representantes de los partidos políticos con registro, los cuales serán sorteados y el Coordinador Ejecutivo del área correspondiente quien actuará como Secretario.

<sup>219</sup> En Nuevo León, la legislación sólo menciona a Comisiones Municipales Electorales. Las Comisiones Municipales Electorales se integrarán por tres miembros designados por la Comisión Estatal Electoral, que desempeñarán los cargos de Presidente, Secretario y Vocal. Asimismo contarán con un suplente común.

<sup>220</sup> El plazo por el que los titulares de tales órganos funcionarán será el mismo por el que fue nombrado el Consejero Presidente, sin perjuicio de que puedan ser removidos por determinación del Consejo General. En el caso de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el aspirante además deberá comprobar la experiencia en tareas de auditoría y fiscalización, con al menos 5 años de antigüedad.

<sup>221</sup> En Coahuila existen tanto comisiones como subcomisiones.

<sup>222</sup> Los consejeros electorales podrán participar hasta en tres de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años; la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.

<sup>223</sup> Artículo 116.- El Instituto Estatal Electoral contará con comisiones de vigilancia, las que estarán integradas exclusivamente por los representantes de los partidos políticos acreditados ante los consejos respectivos y su función será vigilar la actuación del órgano de dirección, ejecutivo y los desconcentrados.

En Veracruz, las comisiones del Consejo General están integradas en igual número de consejeros electorales y representantes de los partidos políticos —que para cada caso se acuerde— y son presididas por un consejero electoral. Asimismo, los representantes de los partidos políticos serán integrantes con voz en todas las comisiones que no estén conformadas exclusivamente por consejeros.

Con respecto a la integración de las comisiones temporales y/o especiales, en casi todos los casos las legislaciones electorales señalan que el Consejo General puede integrar las que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales estarán determinadas en el reglamento o acuerdo correspondiente, y, en todos los casos, presididas por un Consejero Electoral.

#### *4. Número de integrantes: número establecido por ley*

El número de integrantes de cada comisión depende de cada entidad federativa. No obstante, existen algunas particularidades, a saber:

En Chihuahua, exclusivamente durante los procesos electorales, las comisiones se integran hasta con dos consejeros electorales, designados por el Consejo General. En estos casos, la comisión de que se trate es presidida por el consejero electoral designado para tal efecto, y el titular de la comisión funge como secretario técnico.

En Chihuahua, la Comisión de Justicia tiene lugar cuando el presidente del Consejo estima procedente la remoción de alguno de los consejeros electorales, por lo que solicita al magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral que integre dicha comisión.

En Campeche, las comisiones permanentes se integran únicamente con 3 consejeros electorales, mientras que las comisiones especiales las integra el Consejo General con el número de miembros de su seno que, para cada caso acuerde; y siempre serán presididas por un consejero electoral.

En Chiapas, las comisiones permanentes se integran exclusivamente por consejeros electorales.<sup>224</sup> En cambio, las comisiones especiales se integran con el número de miembros que el Consejo General acuerde en cada caso; empero los partidos políticos pueden acreditar a un representante con derecho a voz, en cada una de las comisiones; para cuyo efecto el Consejo emitirá el correspondiente reglamento interno.

En el Estado de México, donde existen comisiones de los tres tipos (permanentes, temporales y especiales), el artículo 93 del Código Electoral establece que las comisiones especiales se conformarán en virtud del acuerdo de creación del Consejo General, el cual debe establecer los motivos de creación, objetivos y tiempos de funcionamiento.

En Hidalgo, las comisiones permanentes se integrarán con un consejero electoral propuesto por el Presidente del Consejo General, quien fungirá como presidente de la Comisión; dos representantes de los partidos políticos con registro, los cuales serán sorteados, y el coordinador ejecutivo del área correspondiente, quien actuará como secretario.

En Nayarit, la Comisión de Fiscalización está constituida por el director de organización electoral, el director administrativo, dos consejeros electorales y el secretario general, quien la presidirá.

#### *5. Competencias y funcionamiento*

En todos los casos, las comisiones son creadas por el Consejo General para su mejor funcionamiento, es decir, para que éstas coadyuven y apoyen al Consejo respecto a determinadas labores en áreas específicas.

<sup>224</sup> Las comisiones permanentes contarán con secretarios técnicos, que serán los directores ejecutivos del ramo, quienes asistirán a las sesiones sólo con derecho de voz.

No obstante, en varios estados, algunas comisiones tienen atribuciones específicas, por ejemplo:

En Aguascalientes, la Comisión de Asuntos Electorales emite un dictamen que presenta al pleno del Congreso, para elegir a cada uno de los consejeros, por lo que debe de allegarse de la información relacionada con el aspirante; incluso podrá elegir la metodología de selección que considere pertinente a efecto de tomar la decisión correspondiente.

En Baja California, las comisiones deberán presentar un informe, opinión, punto de acuerdo o dictamen, según sea la naturaleza del asunto turnado, fundándolos y motivándolos, en el que consideren las opiniones de los partidos políticos y las pruebas que se hubiesen presentado, cuando sea el caso. Los representantes de los partidos políticos deberán ser convocados a las reuniones de trabajo y a las sesiones que celebren las comisiones. Asimismo, la Dirección de Capacitación y Organización Electoral, actuará bajo la supervisión de la comisión correspondiente, que al efecto integrará el Consejo.

Es muy común que, en todos los asuntos que se les encomienden, las comisiones deben presentar un informe, dictamen o proyecto de resolución -según el caso- dentro del plazo que determine este código o sea fijado por el Consejo General. De igual forma, en varios estados, el secretario del Consejo General colabora con las comisiones para el cumplimiento de las tareas que se les hayan encomendado.

Finalmente, en el Distrito Federal, las comisiones permanentes y provisionales solo podrán conocer de los asuntos de su competencia. Se integran por tres consejeros electorales, de los cuales uno es designado como su presidente, de manera rotativa, por un periodo de 24 meses. Las comisiones sesionan mensualmente de forma ordinaria, o en sesión extraordinaria, cuando así se requieren.<sup>225</sup>

Se puede concluir que, en todos los casos, las funciones y competencias de las comisiones, son asignadas por el Consejo General, mediante acuerdo, o por el reglamento interior del instituto.

## 6. Modalidad de la presidencia

En todos los casos, los presidentes de las comisiones son consejeros electorales. En algunos casos, debido a la importancia de la comisión, el titular es el mismo presidente del Consejo General. En los casos en los que las comisiones se integran sólo por consejeros electorales, éstos escogen de entre ellos a su presidente, aunque algunas veces lo designa el Consejo General a propuesta del presidente.

## V. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

En calidad de instituciones públicas con un *status* particular, los órganos electorales se rigen por un conjunto de principios que condicionan tanto su organización como su funcionamiento.

Evidentemente, existe una multiplicidad de principios que, derivado de su naturaleza administrativa, influyen en su organización, como el de jerarquía, competencia o descentralización.<sup>226</sup> No obstante lo anterior, nos interesa únicamente realizar un primer ejercicio de aproximación a aquellos principios que, de manera directa, se vinculan con su composición; en el entendido que son órganos que se componen de una naturaleza peculiar, y aquellos otros que desvelan la singularidad de su funcionamiento interno.

<sup>225</sup> La convocatoria a sesión ordinaria deberá expedirse cuando menos con setenta y dos horas de anticipación y a sesión extraordinaria con veinticuatro horas de anticipación. Para efectos de lo anterior, se emitirá el reglamento interior o el reglamento de sesiones del Consejo General y de sus comisiones.

<sup>226</sup> Al respecto, García-Trevijano Fos, José Antonio, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, prólogo de Jaime Guasp, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1957, pp. 185 y ss.

### 1. *Los principios rectores como principios de organización y funcionamiento*

En un interesante recorrido jurisprudencial, los tribunales federales han procedido a conceptualizar; a establecer las derivaciones; a puntualizar los sujetos condicionados, y a inquirir las influencias específicas de los principios que la Constitución establece como rectores de la función electoral.<sup>227</sup>

Ha sido principalmente la Suprema Corte la que ha señalado qué significan —tanto de manera conjunta como de forma individualizada— los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, contenidos tanto en el artículo 41 fracción V, primer párrafo, como en el 116 fracción IV inciso b).<sup>228</sup>

Ha sido ella quien también ha procedido a analizar la forma concreta de cómo el legislador de las entidades federativas se vincula a dichos principios, con el objeto de garantizar que en el ejercicio de su actividad normativa se despliegue dentro del amplio margen de posibilidades, que el contenido de los mismos permite.<sup>229</sup>

Ha llevado a cabo una prolífica labor para establecer los vínculos y las derivaciones que tienen estos principios, con la multiplicidad de actos específicos que conforman la organización de las elecciones.<sup>230</sup>

A la Sala Superior, en cambio, le ha correspondido analizar cómo las autoridades electorales, los poderes públicos, los partidos políticos y sus candidatos, —coparticipes todos de la función electoral—, en el ejercicio cotidiano de sus actividades, adecuan su actuación a los principios rectores.<sup>231</sup>

<sup>227</sup> Una aproximación inicial al significado de estos principios puede verse en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, op. cit., pp. 250-253.

<sup>228</sup> Ha realizado un ejercicio conjunto de conceptualización en la tesis de jurisprudencia: FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. P./J. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, noviembre de 2005, p. 111. De manera particularizada, sobre el principio de certeza: MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE Certeza EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL. P./J. 60/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, abril de 2001, p. 752. En torno a los principios de imparcialidad e independencia: DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 61 DE SU CÓDIGO ELECTORAL, QUE ESTABLECE LA FACULTAD DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE DICHA ENTIDAD PARA CELEBRAR, A PETICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CONVENIOS DE ASESORAMIENTO Y DE APOYO LOGÍSTICO, VULNERA LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. P./J. 57/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, agosto de 1999, p. 550.

<sup>229</sup> Ha dicho, por ejemplo, que el principio de certeza condiciona permanentemente la función del legislador estatal. “El principio de certeza que prevé el referido artículo constitucional consiste —según ella, en que las Legislaturas Locales deben establecer que toda actuación de las autoridades electorales se apegue a los supuestos establecidos en normas generales, de tal manera que esa obligación sea estricta y rigurosa, es decir, sin dejarles margen de arbitrio y discrecionalidad”. CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. AL NO ESTABLECER EL LEGISLADOR LOCAL LO QUE DEBE ENTENDERSE POR “CAUSAS GRAVES” A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN X, DE LA LEY ELECTORAL DE LA ENTIDAD, POR LAS CUALES AQUÉL PODRÁ REMOVER A LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DISTRITALES Y COMITÉS MUNICIPALES ELECTORALES, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE Certeza CONSAGRADO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. P./J. 46/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, octubre de 2002, p. 565.

<sup>230</sup> Ha establecido, por ejemplo, la vinculación de los principios rectores con el tema de la difusión de los resultados de encuestas y sondeos de opinión, en relación con el artículo 7º. de la Constitución. que dichos principios. DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 164 DE SU CÓDIGO ELECTORAL, QUE REGULA LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA TUTELADA POR EL ARTÍCULO 70. CONSTITUCIONAL. He señalado el vínculo que tienen como los requisitos de elegibilidad, particularmente con el régimen de incompatibilidades. CONSEJEROS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO. NO ESTÁN SUJETOS A UNA RELACIÓN DE NATURALEZA LABORAL. 2a./J. 141/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, diciembre de 2005, p. 278.

<sup>231</sup> Ha sostenido que si las autoridades electorales no proceden con la exhaustividad requerida, puede ocasionarse retraso en la solución de las controversias, acarreado incertidumbre jurídica, pudiendo conducir incluso a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral. PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. S3ELJ 43/2002, *Revista Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 51. Ha dicho que ante la comisión de violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demuestre que se han vulnerado princi-

Sin embargo, desde el 2003 la Suprema Corte avanzó una trascendental jurisprudencia, donde se asienta con meridiana claridad las diversas funciones que cumplen los principios rectores en materia electoral.

En efecto, de una interpretación gramatical y teleológica del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución mexicana, cuyo contenido establece que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que la función electoral a cargo de las autoridades electorales se rija por los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, advierte:

- Que el alcance de citada norma constitucional, consiste en que el legislador local deba establecer en sus normas todas las disposiciones necesarias para que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales se rijan por dichos principios;
- Que también comprende la conformación orgánica de esos entes, dado que los principios antes mencionados fueron establecidos atendiendo a la naturaleza y características que deben de poseer las autoridades electorales, en cuanto que son responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes.

De esta manera, concluye, los principios aludidos en la Constitución, “tienen como finalidad tanto la salvaguarda del actuar de las autoridades electorales estatales, como la conformación de las mismas”.<sup>232</sup>

Lo anterior quiere decir que los principios rectores en materia electoral generan efectos directos, tanto en la arquitectura jurídica, como en el desempeño cotidiano de las instituciones electorales; y que todos ellos se rigen, en consecuencia, en principios de organización y funcionamiento de dichos órganos.

No puede dejar de señalarse que los principios rectores ejercen sus influjos en otra dirección:

- Son válidamente exigidos, en lo individual, a los encargados de llevar a cabo la función electoral, es decir, a los consejeros electorales —e incluso a los magistrados—. <sup>233</sup>

---

pios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, procede la nulidad de la elección. NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIONES SUSTANCIALES QUE SON DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN (Legislación de San Luis Potosí). S3EL 041/97, *Revista Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, pp. 51-52, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 729-730. Ha sostenido, en este orden de consideraciones, no se puede considerar que se transgreden las libertades de expresión o asociación, cuando se establecen limitaciones a la libertad de expresión del gobernador del estado, ya que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, y se requieren para asegurar la eficacia de los principios rectores en materia electoral. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (Legislación de Colima). S3EL 027/2004, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 682-684.

<sup>232</sup> AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU ACTUACIÓN Y CONFORMACIÓN ORGÁNICA SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. P./J. 1/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, febrero de 2003, registro: 184965, p. 617.

<sup>233</sup> La Sala Superior ha subrayado que “la exigencia de independencia, objetividad e imparcialidad son válidamente exigidas a los encargados de llevar a cabo la función electoral, incluso, en lo individual, como consejeros electorales o magistrados, sin que exista oposición con la visión señalada.

La *independencia* implica la situación institucional que permite a los consejeros emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos, la cual debe ser obtenida sobre la base de las pruebas recibidas y de acuerdo con el derecho que estime aplicable al caso concreto, sin ser influenciado o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes o de otras personas físicas o jurídicas.

La *objetividad*, en términos generales, es la virtud de abordar cualquier cuestión en forma desinteresada y desapasionada, con independencia de la propia forma de pensar o de sentir.

La *imparcialidad* implica la ausencia de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.

En específico, *dichos principios deben observarse, con mayor exigencia, tratándose de la integración del Consejo Estatal Electoral*, pues se trata del órgano facultado para organizar las elecciones municipales y estatales en Durango y por tanto, como árbitro en las contiendas

El panorama general se completa, entonces, cuando se advierte que los principios rectores interactúan en una triple vertiente:

*Vertiente orgánica:* Los órganos legislativos de las entidades federativas, al proceder al diseño y edificación normativa de las autoridades electorales, están vinculadas a la observancia de dichos principios; lo cual los obliga a proceder con la máxima de las cautelas para respetar la naturaleza y las características que las mismas deben poseer para erigirse en auténticos ejes articuladores de la democracia en sus respectivas entidades.

*Vertiente funcional:* El legislador queda igualmente vinculado a completar un ejercicio de ingeniería normativa que garantice que las autoridades electorales cumplan con sus funciones ordinarias de preparar, organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales bajo la cobertura jurídica de dichos principios.<sup>234</sup> Con ello se posibilita que las autoridades electorales cuenten con los instrumentos —o las bases jurídicas necesarias— para el adecuado desempeño de sus actividades.<sup>235</sup>

*Vertiente subjetiva:* El legislador se encuentra nuevamente condicionado a estipular un régimen de requisitos para todos aquellos que aspiran a ser designados como integrantes de los máximos órganos de dirección de las autoridades electorales, en virtud que su cumplimiento se considera indispensable para cubrir las exigencias derivadas de los principios rectores.<sup>236</sup> Adicional a ello, el espacio de actuación de los consejeros electorales está igualmente sujeto a la estricta observancia de los mismos, lo cual supone que, una vez designados, quedan constreñidos legalmente a conducirse con independencia, objetividad, imparcialidad, certeza y legalidad.

## 2. El principio de colegialidad

Las instituciones electorales de la República mexicana son, por su propia naturaleza, órganos en cuya composición participa una pluralidad de miembros.<sup>237</sup> De manera particular, tienen como uno de sus principales órganos centrales a los órganos superiores de dirección, denominados en muchos casos consejos generales. Estos órganos, desde la época del partido hegemónico (pero con mayor énfasis a partir de

---

partidistas, debe satisfacer en la mayor medida posible la independencia, objetividad e imparcialidad en sus actuaciones” —cursivas nuestras—. SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, pp. 126-127.

<sup>234</sup> La Suprema Corte ha sostenido que cuando se “establece que las constituciones y las leyes de los estados garantizarán que las autoridades electorales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, *también lo es que esa autonomía e independencia se refieren a las actividades ordinarias que les fueron encomendadas a dichos organismos*, como son, entre otras, la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales” —cursivas nuestras—. CONSEJO Y TRIBUNAL ELECTORALES DEL ESTADO DE CHIAPAS. EL HECHO DE QUE SE HAYAN MODIFICADO VARIOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, SIN TOMAR EN CUENTA SUS PROPUESTAS, NO ES VIOLATORIO DE LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE DICHS ORGANOS ELECTORALES. P/J. 14/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, Febrero de 2001, p. 990

<sup>235</sup> En cuanto al funcionamiento, la Suprema Corte ha sostenido, por ejemplo, que el principio de certeza obliga a que las legislaciones electorales establezcan un plazo específico para que, en caso de ausencia definitiva del consejero presidente, la legislatura estatal lleve a cabo el nombramiento del consejero presidente sustituto, porque si no es así, el mecanismo de sustitución temporal puede generar que un funcionario electoral distinto funja indefinidamente como tal, “lo que crea incertidumbre en cuanto a la funcionalidad del organismo electoral y, por ende, se vulnera el principio de certeza”. INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN III, Y 38 DE SU LEY ORGÁNICA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE CERTEZA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PORQUE EL PRIMERO NO FIJA EL PLAZO ESPECÍFICO PARA LA DESIGNACIÓN DEL CONSEJERO PRESIDENTE SUSTITUTO DEL INSTITUTO RESPECTIVO, Y EL SEGUNDO TAMPOCO ESTABLECE EL PLAZO EN EL QUE EL DIRECTOR JURÍDICO PUEDA FUNGIR COMO SUSTITUTO DEL SECRETARIO GENERAL (DECRETO PUBLICADO EL 27 DE AGOSTO DE 2002 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO). P/J. 2/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2003, p. 618.

<sup>236</sup> SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 y SUP-JDC-2977/2009, pp. 71-73.

<sup>237</sup> Vid. Lavilla Rubira, Juan José, voz “Órgano colegiado”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 4689 y ss.



la creación de entidades verdaderamente autónomas), han mantenido una configuración colegiada que exige la confluencia de distintas voluntades para la toma de las decisiones. La creación del IFE en 1990, y de instituciones similares en las entidades federativas, presupuso que la edificación de un *cuerpo colegiado* era la fórmula más propicia para enviar el mensaje de que los órganos a quienes corresponde fomentar el pluralismo político son, ellos mismos, órganos que se integran bajo una pluralidad de perspectivas y puntos de vista.<sup>238</sup>

La *composición plural* obliga establecer un principio que explique la modalidad de su actuación y funcionamiento.<sup>239</sup> Es por ello que el de colegialidad se erige como un principio de la mayor relevancia en el contexto que nos ocupa.

En general, el *principio de colegialidad* representa un método de imputación y toma de decisiones. Esto significa que las decisiones se aprueban una vez que han sido del conocimiento, y que han pasado por la discusión y el voto de los integrantes del órgano; y además, que las mismas se imputan a todo el colegio;<sup>240</sup> es decir, que los acuerdos y resoluciones se atribuyen, en el caso que nos interesa, al órgano superior de dirección, y no a una parte del mismo representado por aquellos que hayan votado a favor de su sentido. Cuando las decisiones pasan por un proceso deliberativo, en el que participan todos sus miembros, y su sentido final se comparte entre todos, el nivel de fortaleza y autoridad que alcanzan tiende a elevarse, porque llevan la fuerza de una voluntad que logró pasar por el filtro de un conjunto de sujetos con perspectivas, ideologías y formas de concebir la realidad distintas.

La colegialidad tiene un conjunto de vínculos y derivaciones que deben advertirse, así sea someramente.

El tipo de deliberación y la forma de expresión del voto constituye uno de sus vínculos. Lozano y Saccomanno señalan que, si la actividad del órgano se conoce mediante las resoluciones que se adoptan, y si las mismas se imputan al colegio, con independencia de la visión particular de sus miembros, entonces, la consecuencia que deriva es que, tanto sus deliberaciones como sus votaciones han de ser secretas.<sup>241</sup>

Esto evidentemente no sucede con los órganos electorales. Recordemos que estamos ante órganos de naturaleza administrativa que, de forma general, están obligados legalmente a sesionar públicamente, y como una derivación de esto, los consejeros electorales están obligados a establecer sus posturas y a definir el sentido de sus votos en público.

No obstante, a pesar de que es fácil distinguir las posturas individuales y el nivel de adhesiones que al final acuerpan una decisión, lo cierto es que esta decisión representa la voluntad del órgano. No importa, en consecuencia, el número de voto que haya tenido formalmente. La voluntad se entiende expresada de manera homogénea.

A diferencia de otro tipo de órganos<sup>242</sup>, en nuestro contexto específico, es necesario que las posiciones individuales —y el sentido de los votos— se tomen públicamente, porque dicha apertura ha sido una

<sup>238</sup> Son pocas las resoluciones jurisdiccionales que se detiene a señalar la naturaleza de estos órganos. La otrora Sala Central del Tribunal Electoral emitió una tesis relevante en donde destacó: “El Consejo General del Instituto Federal Electoral es un *cuerpo colegiado*” —cursivas nuestras—. CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS ACUERDOS DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE LEGALIDAD. SC008.2 EL1, Sala Central, Segunda Época, 1994.

<sup>239</sup> García-Trevijano, nos señala “que una cosa es el principio de colegialidad y otra muy distinta el órgano colegial”. *Principios jurídicos...*, op. cit., p. 249.

<sup>240</sup> En opinión de García-Trevijano, “son normalmente <órganos de sujetos> que imputan su actividad a la persona jurídica u organización”. *Idem*.

<sup>241</sup> Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *El Tribunal constitucional. Composición y principios jurídico-organizativos (el aspecto funcional)*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, p. 235.

<sup>242</sup> Los órganos jurisdiccionales, igualmente colegiados, contemplan en muchas ocasiones una mención expresa de que las deliberaciones y las votaciones serán secretas. En cambio, los órganos representativos actúan justamente bajo las premisas contrarias. Al respecto, *ibidem*, pp. 235-236.

contundente respuesta a la secrecía y la opacidad —como antaño se tomaban las decisiones— en materia de organización electoral, al margen de cualquier deliberación pública y, por tanto, con alejamiento absoluto de cualquier posibilidad de control por parte de la ciudadanía.

La segunda derivación se vincula a la obligación de asistencia y participación de los componentes del órgano. Si el principio se justifica en la exigencia de que cualquier decisión se encuentre atemperada por la dinámica plural del órgano electoral, constituye una exigencia de primer orden que sus consejeros concurren a integrar el quórum, participen de la decisión y contribuyan con su voluntad a perfilar el sentido de la decisión. De hecho, si se observa con detenimiento, se apreciará que el quórum para sesionar es, en realidad, una excepción a este principio; ya que en su esencia reivindica la presencia de todos sus miembros. No obstante, si bien sacrifica representatividad, es una fórmula que abona a la eficiencia en la toma de decisiones y en la marcha institucional del órgano.<sup>243</sup>

Adicionalmente, se encuentra el valor de los votos de sus componentes. Como principio general, el principio de colegialidad reconoce igual valor a todos los miembros del colegio, en su condición de pares. Esto es una consecuencia de que la decisión se impute al órgano como tal, y no a sus integrantes. Si todos los consejeros participan en la definición de la voluntad del órgano superior de dirección, lo lógico es que cada uno tenga en sus manos una parte alícuota para contribuir a su formación.

Este principio general sufre excepciones que giran igualmente en la necesidad de garantizar que, en el contexto de una multiplicidad de opiniones y puntos de vista, se pueda arribar a una determinación. Hablamos, lógicamente, del voto de calidad que se pone en manos de uno de los componentes del colegio, y que, en los órganos electorales, recae generalmente en el consejero presidente. Es excepcional, porque sólo se presenta en casos de empate; pues, cuando la condición no se produce, su voto vale lo mismo que el del resto. Esta situación conduce a hablar, en términos de Lavilla, de órganos colegiados *imperfectos*, donde la formación de la voluntad no presupone la sustancial igualdad del voto de sus miembros.<sup>244</sup>

Aún así, esta derivación se encuentra atemperada o ensanchada por la integración del propio órgano y por el tipo de votación exigido, ya que, por ejemplo, si un consejo general se encuentra compuesto por un número par de consejeros, es evidente que la probabilidad de generar un empate que requiera acudir a un voto de calidad se eleve; mientras que si la composición es impar, ese riesgo tiende a disminuir. Lo mismo sucede si las legislaciones exigen la toma de decisiones a partir de una mayoría simple o de una mayoría calificada.

El principio de colegialidad —sea en sus principios generales como en sus excepciones— da lugar a situaciones que conviene tener en cuenta. Por ejemplo, el voto de calidad del presidente, por la trascendencia que el mismo supone, puede acarrear ciertos riesgos vinculados a la excesiva politización de su elección, o al inusitado peso político conferido a un voto, que, justamente por su cualidad extraordinaria, puede dar lugar a presiones o injerencias indebidas por parte de los partidos políticos y sus candidatos.

El voto particular de los consejeros representa un aspecto adicional que debe de considerarse.<sup>245</sup> Cuando dicha posibilidad no se contempla, los perfiles personales de los consejeros no obtienen mayor visibilidad, puesto que su mayor o menor grado de politización o especialización queda atemperado por la dinámica plural del órgano. Pero en los casos en los que sí se contempla, dicha visibilidad tiende a aumentar, con lo cual, la visión de los asuntos y la orientación que los consejeros les otorgan salen a luz, lo cual produce que, con mayor facilidad, se presenten eventuales condicionamientos externos.

<sup>243</sup> *Ibidem.* p. 237.

<sup>244</sup> Lavilla Rubira, Juan José, *op. cit.*, p. 4690.

<sup>245</sup> En general, acúdase a Ezquiaga Ganuzas, Francisco, Javier, *El voto particular*, estudio introductorio de Juan Igartua Salaverría, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 77 y ss.

Además, cuando el voto particular obtiene carta de naturalización, su propia esencia contribuye a minar, en mayor o menor medida, la fuerza y la autoridad de la decisión; porque al ser pública la precisa orientación de cada consejero, es más difícil que la imputación de la decisión pueda atribuirse a todo el colegio, por el sentido de discrepancia que incorpora. Al respecto, debemos señalar que no existen motivos para que el *principio de colegialidad* riña con el *principio de pluralidad*, que caracteriza la composición de los órganos electorales; porque debemos recordar que en el sometimiento de los asuntos a un abanico de perspectivas y visiones, y en la garantía de que puedan ser abiertamente discutidas y quedar expresamente registradas, se encuentra una de las fortalezas de mayor envergadura de dichas instituciones, que termina por reforzarse cuando se le vincula con el *principio de renovación periódica del colegio*, favoreciendo, en definitiva, el cambio paulatino de decisiones de conformidad con la progresiva renovación de sus integrantes.

### 3. *El principio de publicidad*

El *principio de publicidad* constituye una exigencia de las democracias contemporáneas, ancladas en la pretensión de arribar a una efectiva rendición de cuentas por parte de sus gobernantes.

La publicidad representa un atributo de aquello que puede hacerse público.<sup>246</sup> El principio de publicidad, en consecuencia, se encuentra en estrecha vinculación con la exigencia de dotar de información pública a la ciudadanía, y con la transparencia en el ejercicio de la función pública. Su incorporación al contexto público persigue que cualquier actuación de los órganos del Estado (sean estos poderes, órganos constitucionales autónomos o entes estatales), los presupuestos que la soportan y los mecanismos de formación de las decisiones, se abran al escrutinio público, para que puedan ser analizados y controlados por sus destinatarios.

Por ello, cuando se emplea en el contexto de las instituciones electorales, sus influjos derivan, en primer lugar, de su condición de órganos del Estado, a quienes, en general, se aplican los *principios de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información*, que la Constitución mexicana establece para todos los órganos estatales; y se relaciona, además, con su específica naturaleza colegiada y con la particularidad de su integración, que impone nuevas derivaciones principalmente para la dinámica de su funcionamiento.<sup>247</sup>

Lo que se ha señalado permite advertir que, aquello que puede hacerse público es, desde el punto de vista de la información, los documentos institucionales generados en el ejercicio de la función, y, desde el punto de vista del funcionamiento, las sesiones deliberativas de sus órganos superiores de dirección.<sup>248</sup>

<sup>246</sup> González Montes, José Luis, voz “Publicidad”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 5376 y ss.

<sup>247</sup> Sobre la doble vinculación de los institutos electorales a los principios propios de la materia, certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, y a los principios de transparencia y rendición de cuentas que establece la Constitución mexicana para todos los órganos estatales, véase AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando octavo*, intitulado “DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR INTERNO POR EL CONSEJO GENERAL”, pp. 29-33.

<sup>248</sup> Existe una identidad sustancial en la concepción del principio de publicidad de los órganos electorales de naturaleza jurisdiccional, pues allí la misma abarca la publicidad tanto de las sesiones como de las resoluciones jurisdiccionales. *Vid.* Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, México, Tesis de Doctorado en Derecho, UNAM, 2009, p. 301. Adicionalmente, Elizondo Gasperín, María Macarita, “Transparencia y acceso a la información en materia electoral”, *Temas selectos del Derecho Electoral, formación y transformación de las instituciones*, Chihuahua, Instituto Estatal Electoral Chihuahua, 2005, pp. 773 y ss.

### A. *Publicidad de los documentos electorales*

La reforma al artículo 6º constitucional de julio de 2007, ha venido a elevar al máximo rango el *principio publicidad* de la información pública, por virtud del cual “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública”.<sup>249</sup> La información, como consecuencia de ello, ha dejado de considerarse un bien de acceso restringido y se ha abierto a la accesibilidad de la ciudadanía.

La reforma, evidentemente, tiene un influjo directo en las instituciones electorales, debido a que confiere un derecho universal, a cualquier persona, para acceder a la información derivada de la actuación de las instituciones electorales, lo que, en contraparte, genera una obligación por parte de éstas.

Debido a que nos interesa exclusivamente la publicidad de la información que se produce como consecuencia de la actividad sustancial de estos órganos, hay que establecer que los órganos electorales tienen bajo sus espaldas la obligación inicial de publicitar, bajo los distintos medios a su alcance, el universo de acuerdos y resoluciones, por virtud de los cuales exteriorizan su voluntad, y además, el deber de permitir el acceso a los mismos cuando así les sea expresamente requerido.

En relación a la obligación inicial, los institutos electorales tienen la atribución de publicar sus acuerdos y resoluciones en los respectivos periódicos oficiales de las entidades federativas. La publicación no es, en ocasiones, una atribución de cumplimiento potestativo, ya que la propia legislación dispone que, algunos de ellos (por ejemplo, los reglamentos interiores y los acuerdos que respectivamente determinan el otorgamiento y la pérdida del registro de un partido político), deban ser publicados a través del medio de difusión oficial.

La Sala Superior ha establecido que la fuerza vinculatoria de ciertas *resoluciones*, al constituir normas individualizadas, heterónomas y coercibles, no está sujeta a esta formalidad, mientras que los *acuerdos*, debido a su calidad de normas generales, abstractas, impersonales, heterónomas y coercibles, requieren de dicha publicación, a fin de que puedan desplegar “efectos *erga omnes* o precisamente generales”.<sup>250</sup>

Los institutos electorales tienen, además, la obligación de cumplir con las exigencias derivadas del derecho de acceso a la información en la materia. Para ello, deben establecer un órgano específico, para que funja como unidad u oficina de acceso a la información; determinar un procedimiento ágil, sencillo y expedito para la entrega de la información; establecer mecanismos para la calificación de la misma; estipulaciones para la gestión de sus archivos y expedientes, etc.

### B. *Publicidad de las deliberaciones y toma de decisiones*

Esta vertiente de la publicidad deriva, como hemos señalado, de la específica naturaleza e integración de los órganos electorales. Su objetivo se *reconduce* a transparentar el funcionamiento de los órganos superiores de dirección, a fin de que todos los interesados puedan presenciar en directo las sesiones, y a que

<sup>249</sup> En torno a esta reforma, se recomienda al lector acudir a dos obras recientes que explican a cabalidad el contenido y las implicaciones de la reforma de referencia. Carbonell, Miguel y Bustillos Roqueñi, Jorge (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, IFAI, INFODE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007 y Salazar, Pedro (coord.), *El Derecho de acceso a la información en la constitución Mexicana: Razones, significados y consecuencias*, México, IFAI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

<sup>250</sup> ACUERDOS Y RESOLUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SE REQUIERE SU PUBLICACIÓN PARA TENER EFECTOS GENERALES. S3EL 024/98, *Revista Justicia Electoral* 1998, Tercera Época, suplemento 2, pp. 30-31.

se conozcan “*extramuros*”, como lo puntualiza De Vega, “los motivos y circunstancias que condicionan sus decisiones”.<sup>251</sup>

Esta vertiente del *principio de publicidad* se ha redimensionado a partir de la relevancia adquirida por la transparencia y su asunción a canon de actuación pública, y ha generado un reforzamiento del principio democrático de responsabilidad de los funcionarios públicos, como consecuencia del ensanchamiento del principio de rendición de cuentas.

En un contexto, en el que se considera que la publicidad de la deliberación pública se encuentra inexorablemente vinculada con la transparencia, hay que señalar la particular naturaleza y composición de las autoridades electorales genera que dicho principio se manifiesta con una especificidad propia.

En efecto, acaso la principal modalidad para garantizar la apertura, el flujo de la información, y el seguimiento del proceso de construcción de sus decisiones, se produce a partir de la publicidad de sus procesos de discusión y deliberación pública. Se justifica, por ende, el principio general que dispone que las sesiones de estos órganos sean públicas, y sólo excepcionalmente contemplen su privacidad, ya que con ello se garantiza que su actuación sea pública y el sentido de sus resoluciones también. No obstante, si lo realmente significativo es conocer el contenido de los posicionamientos de los consejeros, entonces el acceso a dichos contenidos adquiere una relevancia fundamental que obliga a que las versiones estenográficas estén igualmente al alcance de todos.

La publicidad de las sesiones permite abonar a las condiciones de apertura, pluralismo, motivación y transparencia de las decisiones; pues abre la deliberación al escrutinio público, para que cualquier persona interesada pueda advertir las distintas perspectivas, visiones y posicionamientos existentes respecto de un asunto, la justificación dada por cada consejero para orientar su voto en un sentido o en otro, y que pueda dar puntual seguimiento al proceso de formación de la voluntad del órgano superior de dirección, a partir de las posiciones de sus integrantes. Permite advertir también la evolución de las mismas en el corto y mediano plazo, sobre todo cuando existen votos particulares que puedan constituir el germen de nuevas orientaciones interpretativas.

A partir del impacto del principio de publicidad, los consejeros adquieren la calidad de sujetos de la rendición de cuentas, porque en su calidad de funcionarios públicos que actúan de manera colegiada tienen la obligación de dar cuenta, mediante su deliberación pública, del ejercicio de una función que no se obtiene como consecuencia del método democrático, lo que los condiciona a salir al escenario de la discusión colectiva, tomar posición en todos y cada uno de los asuntos que le corresponda conocer, emitir su voto en un cierto sentido, y exponerse a la crítica tanto de los representantes del poderes legislativo, de los partidos políticos, como al control de la ciudadanía en general.

#### 4. *El principio de recurribilidad de actuaciones*

La separación de funciones electorales propuesta por nuestro derecho electoral, y considerada por muchos como una aportación original, ha derivado en la creación de órganos encargados de organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales, e instancias dirigidas a procurar la *justiciabilidad* de los actos y resoluciones de aquellos, a fin de garantizar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad.<sup>252</sup>

<sup>251</sup> Vega, Pedro de, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, núm. 43, enero-febrero, 1985, p. 54.

<sup>252</sup> Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario,” *op. cit.*, p. 44.

Este principio de *justiciabilidad* es una consecuencia de la exigencia establecida en el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución mexicana, que obliga a las constituciones y leyes de los estados a establecer un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Las autoridades electorales de carácter administrativo exteriorizan su voluntad institucional a través de actos, acuerdos y resoluciones. Una vez que se dictan, se erigen en actos de autoridad que, al emanarse, ante la eventualidad de que no sigan escrupulosamente los principios de *constitucionalidad* y *legalidad* (y la afectación que puedan causar a la esfera de derechos y libertades de los ciudadanos, al ámbito de prerrogativas de los partidos, a los derechos de sus candidatos, etc.), se impone la exigencia de que dichos actos de exteriorización se ubiquen en calidad de “objeto” procesal, para posibilitar que, frente a ellos, se ejerzan los medios de impugnación correspondientes, y se proceda a la corrección de los errores o las irregularidades a través de su anulación o su modificación.<sup>253</sup>

El *principio de recurribilidad* de actuaciones es, en este sentido, un principio de carácter *universal*, al que se ven inexorablemente sometidos todos los órganos electorales de naturaleza administrativa, derivado de que su cometido es conferir eficacia a la legislación electoral mediante el análisis y la correspondiente revocación, invalidación, anulación o modificación de actuaciones irregulares derivadas de su deficiencia, error o ilegalidad; acometiendo a la reparación de la violación cometida y a la restitución al *promoviente*, en el uso y goce del derecho político-electoral que le hubiese sido violado.<sup>254</sup>

Como principio general, todos los actos y resoluciones emitidos por ellos son impugnables, “salvo aquellos que como excepción y por disposición expresa o derivada de la ley sean inimpugnables”.<sup>255</sup>

El ejercicio de los derechos que derivan del *principio de recurribilidad*, es decir, la legitimación procesal, corresponde generalmente a los ciudadanos, a los partidos políticos y sus candidatos,

El *principio de recurribilidad* de actuaciones incorpora, de forma genérica, el sometimiento de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales a ejercicios de control. Dicho control puede venir dado por la misma autoridad que lo ha emitido, o por un órgano distinto. En ese sentido, existen actos de control de carácter *interno* y de carácter *externo*; y si, además se vincula la naturaleza de las instituciones que lo conocen, debe concluirse que el principio en comento se concretiza a partir de actos de control de naturaleza *administrativa* y sus correspondientes de naturaleza *jurisdiccional*.

Como apunta Orozco Henríquez, “prácticamente todas las entidades federativas prevén algún medio de impugnación de naturaleza administrativa ante el superior jerárquico de quien emanó el acto o, en su caso, del órgano superior de dirección... del correspondiente organismo público autónomo”.<sup>256</sup> Por lo general dichos medios se denominan recursos de revisión o de reconsideración.<sup>257</sup> La misma opinión puede externarse respecto a los medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional, pues en todas las entidades se contemplan diversos medios de impugnación de esta naturaleza, entre los que destacan el recurso de

<sup>253</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral...*, op. cit., p. 59

<sup>254</sup> Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales*, México, IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 20.

<sup>255</sup> Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral...*, op. cit., p. 766.

<sup>256</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral...*, op. cit., pp. 357-358.

<sup>257</sup> Una explicación sustancial sobre la naturaleza de este recurso administrativo, es la de Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, op. cit., pp. 213 y ss.



apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos políticos.<sup>258</sup>

Puede extenderse a la revisión de la *legalidad* del acto o resolución adoptado, para constatar si fue emanado observando las premisas que la cobertura jurídica de su fundamentación y motivación requerían, o bien, a una revisión más amplia y de mayor calado para advertir si se sometió, y en qué medida, a las exigencias derivadas del principio de *constitucionalidad*; entendido como lo sugiere Franco González, como el “*principio de principios electorales*” que rige la materia.<sup>259</sup> Es decir: la *recurribilidad* permite el análisis global tanto de la constitucionalidad como de la legalidad de las actuaciones de los órganos electorales.

El *principio de recurribilidad* se distingue, además, por su *permanencia*. Es un principio que vive mientras los órganos electorales forman parte y ejercen funciones del Estado. No puede, en este sentido, señalarse que en un momento o periodo determinado, las actuaciones realizadas no puedan ser sometidas a revisión, porque ello afectaría el sentido de integralidad con el que los medios de impugnación han sido diseñados. Lo único que es necesario distinguir es que, *dentro* del ámbito temporal que abarcan los procesos electorales, pueden ejercitarse determinados medios de impugnación; y cuando se está *al margen* de dicho ámbito, son otros los que pueden intentarse.<sup>260</sup>

En un contexto federal como el mexicano, el principio en comento se ve condicionado por la existencia de determinados ámbitos competenciales dentro de los cuales procede la revisión del desenvolvimiento institucional de los órganos electorales de las entidades federativas. De esta forma, tenemos que existe un control de carácter *estatal*, por virtud del cual los actos y resoluciones en materia electoral son revisados por órganos jurisdiccionales internos a cada estado; y un control de carácter *nacional*, que es ejercido por órganos externos al estado. Es, por supuesto, el control ejercido por los tribunales estatales y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>261</sup>

La posibilidad de recurrir las actuaciones del órgano colegiado se ven condicionadas por la exigencia de otros principios, cuya enunciación se encuentra dispuesta para salvaguardar bienes jurídicos que el derecho electoral considera dignos de tutela. Por ejemplo, el *principio de definitividad* de las distintas etapas del proceso electoral, el *principio* que determina que la interposición de medios de impugnación no produce efectos suspensivos, el *principio de preclusión procesal* y el *principio* que dispone que antes de acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral federal, se agoten todas las instancias previas de carácter administrativo o jurisdiccional.<sup>262</sup>

De conformidad con lo que se ha expresado, es evidente que el control de constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, de la mano del análisis de constitucionalidad de las normas y leyes generales en materia electoral, y de la defensa procesal de los derechos fundamentales de naturaleza política, permiten sostener, como lo hace Orozco Henríquez, la existencia de un *sistema integral* de medios de impugnación en materia electoral.

<sup>258</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *El contencioso electoral...*, *op. cit.*, pp. 358 y ss. La explicación de cada uno, si bien referido a los medios de impugnación federales, pero cuya aproximación a los de carácter estatal permite la analogía se encuentra en Galván Rivera, *Derecho procesal...*, *op. cit.*, pp. 293 y ss.

<sup>259</sup> Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario,” *op. cit.*, p. 22.

<sup>260</sup> Al respecto, Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral*, *op. cit.*, pp. 778 y ss.

<sup>261</sup> Orozco Henríquez señala que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, más que un órgano de la federación es un órgano nacional. Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral...*, *op. cit.*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 24.

<sup>262</sup> *Ibidem*, pp. 25-26.

CAPÍTULO CUARTO  
LOS ÁRBITROS ELECTORALES.  
ÁMBITO SUBJETIVO

Los consejeros electorales forman parte de un selecto grupo de funcionarios públicos de primer nivel de las entidades federativas. La relevancia adquirida por este particular tipo de funcionarios se desvela a partir de distintas consideraciones:

- Su cargo obedece a una verdadera “función pública” que se desempeña a través de un organismo público denominado generalmente Instituto Electoral.<sup>263</sup>
- Integran el órgano de mayor relevancia (órgano superior de dirección) de una institución a la que se le reconoce el *status* de órgano constitucional autónomo, ubicado a la par del resto de órganos estatales.
- Desempeñan un papel de primer orden dentro de la propia democracia estatal, lo cual los erige en piezas clave de la arquitectura institucional de los estados.
- Son servidores públicos que no están sujetos a una relación laboral con su respectiva legislatura, no existiendo, por tanto, elemento alguno de subordinación, “dado que una vez designados son independientes y autónomos en el ejercicio de la función de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral”.<sup>264</sup>
- Son funcionarios permanentes del Estado, cuya independencia exige estabilidad “para poder desarrollar sus funciones de forma profesional y sin encontrarse sujetos a cambios políticos”.<sup>265</sup>

A pesar de contar con una posición privilegiada en el contexto de los servidores públicos, como se aprecia de los atributos sucintamente expuestos, no existen estudios pormenorizados que den cuenta del tratamiento que tanto las constituciones como las leyes electorales les confieren.<sup>266</sup>

Lo antes señalado resulta paradójico porque no es una cuestión que atañe en exclusiva a los consejeros electorales de los estados. Si bien la evolución de los “perfiles” requeridos para desempeñar el cargo han sido derivaciones más o menos cercanas a las que se han producido en el contexto federal (que pasó por

---

<sup>263</sup> CONSEJEROS ELECTORALES, LA REVOCACIÓN DEL NOMBRAMIENTO DE LOS, ACTUALIZA LA HIPÓTESIS DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. XX.10.46 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 975.

<sup>264</sup> CONSEJEROS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO. NO ESTÁN SUJETOS A UNA RELACIÓN DE NATURALEZA LABORAL. 2a./J. 141/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, diciembre de 2005, p. 278.

<sup>265</sup> CONSEJEROS ELECTORALES DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO. EL ARTÍCULO 88, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, AL PREVER QUE AQUÉLLOS SÓLO DURARÁN EN EL CARGO EL PERIODO QUE COMPRENDA EL PROCESO ELECTORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. P./J. 35/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 903.

<sup>266</sup> Una aproximación que estudia someramente algunas de las vertientes de este estatuto es el de Hernández Norzagaray, Ernesto y Mójica Camarena, Nicolás, “Estado de la ciudadanización en los organismos electorales locales en México”, *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, México, vol. 2, núm. 001, primer semestre, 2006, p. 277.

los consejeros magistrados, ciudadanos y electorales) tampoco existen análisis similares en torno al estatuto jurídico de los consejeros electorales del IFE.<sup>267</sup>

La falta de atención doctrinal a un sector relevante del derecho electoral como el que nos ocupa, puede tener múltiples explicaciones; sin embargo, es posible anotar que una de ellas es el excesivo énfasis que se ha puesto al análisis del derecho electoral desde su dimensión *funcional*, es decir, aquella dirigida a explicar el proceso electoral (sus etapas, su organización, sus resultados y sus efectos dentro del proceso de democratización del país), sin que hasta ahora el estudio de los aspectos *institucionales*, *orgánicos* y mucho menos *personales*, hayan formado parte de una agenda de reflexión académica. Parece que todavía se tiene ampliamente incardinada la idea de que dichos institutos electorales son instrumentales a la democracia y que, en ese sentido, vale la pena estudiar a la democracia pero no a la institución encargada de organizar el proceso que la hace posible, ni a los sujetos que la dirigen. Sin embargo, es en el estudio del perfil de los servidores públicos electorales, de su forma de reclutamiento, y de la concreta integración de las instituciones electorales, donde se encuentran los primeros referentes sobre la eficacia de la organización de los comicios y sobre la salud del propio sistema democrático.

Este apartado, en consecuencia, tiene la finalidad de desvelar las piezas que conforman el *estatuto jurídico* de los consejeros electorales. Su intención es explicar, más o menos acuciosamente, cada una de esas piezas a fin de advertir su significado, alcances y derivaciones. Ello permitirá tener una primer noción del grado de fortaleza institucional alcanzado por los órganos electorales, en el entendido que el mismo deriva tanto de las garantías de independencia de los propios órganos, como de las garantías reconocidas a sus miembros.

## I. EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES

### 1. *La noción de estatuto*

De conformidad a lo que nos señala Cárdenas, “los titulares de los órganos cúspide del Estado –poderes y órganos constitucionales autónomos– deben contar con un estatuto jurídico definido que propenda a dos finalidades claras: el cumplimiento de los fines y objetivos de las tareas encomendadas y la salvaguarda de su independencia, tanto de la interferencia de otros poderes y órganos, como de los poderes fácticos”.<sup>268</sup>

La noción de *estatuto jurídico* o *estatuto constitucional* se emplea entonces para analizar la posición que ciertos funcionarios tienen dentro de la dinámica de los poderes estatales, y para indagar las garantías que se les asignan a efecto que puedan ejercer adecuadamente la función que les ha sido conferida. Por ello, es común que se hable del *estatuto constitucional* de los *parlamentarios* o del *estatuto jurídico* de los *jueces constitucionales*.<sup>269</sup>

<sup>267</sup> Jaime Cárdenas ha develado algunos de los rasgos de los consejeros electorales del IFE y de las garantías que les acompañan. Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 53 y ss. Francisco de Andrea, se ha ocupado principalmente de la naturaleza de los consejeros “suplentes”, abordan cuestiones significativas respecto al tema del perfil y de las incompatibilidades. *Cfr.* De Andrea Sánchez, Francisco José, “El Consejo General del IFE: Consideraciones sobre algunos aspectos que ameritan una reforma en base a su desempeño de 1996 a 2003”, *texto inédito*.

<sup>268</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 183.

<sup>269</sup> Sobre el estatuto jurídico del legislador y de los jueces constitucionales de las entidades federativas de nuestro país, acúdase respectivamente a Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004. Astudillo, César, *Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Nos corresponde determinar aquellos elementos que coadyuven a definir la condición jurídica de aquellos funcionarios públicos denominados “consejeros electorales”, para lo cual, en aras de cierta rigurosidad metodológica, es necesario identificar la noción de estatuto que habrá de utilizarse.

El *estatuto constitucional* de los consejeros (bajo las distintas denominaciones que emplean los ordenamientos estatales, por ejemplo, consejeros ciudadanos, consejeros electorales, o comisionados electorales, etc.) es el *instrumento* que condensa los derechos, deberes, condiciones, requisitos y, sobre todo, las garantías que el ordenamiento jurídico dispone en favor de dichos funcionarios para acompañarlos, orientarlos y protegerlos en el ejercicio de su función.<sup>270</sup>

El *objeto* del estatuto se encamina a determinar el *status* de los consejeros, es decir, la situación, condición jurídica o cualidad de los miembros del órgano más relevante de las instituciones electorales, individualizando los instrumentos que deben estar a su disposición para que puedan cumplir con profesionalismo e independencia la delicada labor que les ha sido conferida.<sup>271</sup>

Su determinación coadyuva a identificar la *posición general* que los consejeros detentan al interior del sistema de gobierno al que pertenecen, constituyendo además un elemento para advertir la relevancia de la actividad electoral que, recordemos, está reconocida como función estatal.

Su *cometido* principal se dirige a garantizar el ejercicio de la función electoral y a procurar que la misma se desarrolle con apego a los principios constitucionales que la rigen, y que de conformidad con el inciso b) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, son la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.<sup>272</sup>

El establecimiento de un estatuto para los consejeros encuentra parte de su fundamento en el principio de autonomía que la Constitución mexicana reconoce en favor de los órganos electorales en el inciso c) del precepto apenas aludido. Como se ha visto en este trabajo, la autonomía constitucional propicia, entre otras cosas, que los órganos electorales se encuentren en la misma posición jerárquica que el resto de poderes, manteniendo con ellos relaciones de coordinación y no de subordinación, de donde deriva que quienes integran dicho órgano gocen al menos de una posición paritaria respecto los titulares de los demás poderes del Estado. Además, la autonomía representa en sí misma una garantía de los institutos frente a cualquiera injerencia indebida por parte de los demás poderes estatales, erigiéndose, por tanto, en una garantía constitucional de independencia.<sup>273</sup>

Si la función electoral es una función altamente especializada y notoriamente próxima a la política, dado que le compete organizar y facilitar el acceso al ejercicio del poder, existe el imperativo, además de reconocer a sus titulares cierto *status*, de dotarles de las garantías necesarias para que puedan actuar de ma-

<sup>270</sup> La Suprema Corte utiliza el vocablo “garantías institucionales”, y entre las mismas cita la designación para un número determinado de años, la intangibilidad del salario, la aplicación de la destitución sólo por causas graves expresamente previstas en la ley, y los aspectos que aseguran que los consejeros no serán afectados o destituidos por cuestiones políticas como represalia de sus actuaciones. AI 69/2008, Estado de Veracruz, considerando sexto intitulado “ELEGIBILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES PARA SER CONSEJEROS ELECTORALES”, p. 22.

<sup>271</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op. cit., p. 165.

<sup>272</sup> A fin de ver los alcances que tanto la Suprema Corte como la Sala Superior han conferido a estos principios, véase, entre otros, AI 16/2002, AI 19/2005, AI 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001; SUP-JRC-79/2009 y sus acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009, y SUP-JDC-2977/2009, respectivamente.

<sup>273</sup> Es aplicable por analogía, la tesis: AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. Op. cit. Como ha señalado la Sala Superior, el concepto “implica una garantía constitucional en favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia, emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o incluso, de personas con las que guardan alguna relación afectiva ya sea política, social o cultural”. Al respecto consúltese a Herrera García, Alfonso, “Garantías constitucionales del derecho electoral local”, op. cit., pp. 111 y ss.

nera independiente, profesional, objetiva e imparcial. Por ello, debe advertirse que son precisamente las exigencias de proteger la función electoral, tutelar su posición institucional y garantizar la independencia de sus titulares, las que condicionan las características e incluso los contenidos de dicho estatuto. En este sentido, el estatuto representa un mecanismo a favor de una independencia de carácter subjetiva, es decir, de aquella que corresponde a los integrantes del órgano electoral en su calidad de funcionarios públicos.

Ahora bien, una pregunta fundamental es aquella que se cuestiona ¿dónde debe establecerse dicho estatuto? Al respecto cabe contextualizar que uno de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional electoral de 1996 —en lo que a este trabajo interesa— consistió en la enunciación expresa de que las constituciones y leyes de los estados tendrían que garantizar que las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral tuvieran reconocida autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, lo que propició una escalada de ajustes para fortalecer institucionalmente a los órganos electorales estatales, confiriéndoles en algunos casos, el rango de “órganos constitucionales autónomos” que hoy es común en la mayoría de ellos.<sup>274</sup>

Derivado de esa operación reformista ha sido cada vez más recurrente encontrar que la propia Constitución del estado establece el órgano, su naturaleza y función, los principios básicos y atribuciones; que es esa misma norma quien se encarga de enunciar la autonomía de la institución, de señalar quién o quiénes deben ser sus titulares y disponer un catálogo de derechos, obligaciones y garantías a favor de los mismos, entre otras cosas.<sup>275</sup>

Lo anterior quiere decir que como consecuencia de la autonomía que se reconoce a los órganos electorales, el estatuto de sus integrantes debe tener un espacio al interior de la propia Constitución, al igual que lo tienen los demás funcionarios de primer nivel. Por ende, hay que enfatizar que dicho estatuto debe caracterizarse por dos atributos: *ser* constitucional y *estar* debidamente constitucionalizado.<sup>276</sup>

*Ser* constitucional significa que nos encontramos ante un contenido *materialmente constitucional* por la relevancia de lo que regula. El estatuto, como se ha advertido, es un instrumento necesario para cumplir adecuadamente la función electoral, ya que delimita la posición institucional del órgano electoral dentro del sistema de poderes y, a su vez, concreta la garantía de independencia de sus integrantes, evitando que sus piezas queden al libre arbitrio del legislador estatal.

*Estar* constitucionalizado hace referencia, por el contrario, a que necesita proyectarse como un contenido *formalmente constitucional* y, por lo tanto, plasmarse en la norma de mayor relevancia al interior de la entidad federativa. Poner dichas normas en lo alto de la pirámide jurídica tiene la intención de asegurar la independencia, imparcialidad, objetividad y el profesionalismo de los consejeros, puesto que su *status* se define en una norma que no está al alcance del legislador ordinario (los diputados de los Congresos) sino del legislador constitucional (el órgano reformador de la Constitución estatal).

<sup>274</sup> Acaso por ello, Peschard señala que esta reforma tuvo alcance nacional. *Vid.* “Dimensión federal de la democratización electoral”, *op. cit.*, pp. 44 y ss. También Woldenberg, José, “México: La mecánica de su cambio democrático”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación...*, *op. cit.*, pp. 452-453.

<sup>275</sup> Se señalan acá únicamente, algunas de las características que acompañan a los órganos constitucionales autónomos. En relación al IFE véase a Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 54-55. De manera general, acúdase a, Carpizo, Jorge, “*Propuestas sobre el Ministerio Público...*”, *op. cit.*, p. 35. A estas características, hacen referencias, con matizaciones, Cárdenas, Jaime, *Una Constitución para la democracia...*, *op. cit.*, pp. 243 y ss. Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 103-105. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en *op. cit.*, pp. 179 y ss.

<sup>276</sup> Estos dos elementos son señalados por Astudillo, respecto al estatuto de los ministros de la Suprema Corte, pero existen condiciones para que podamos tomarlos de manera análoga al ámbito de los consejeros. *Cfr.* “El perfil constitucional de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009. p. 28.

Cuando el estatuto queda normativamente asegurado, con independencia de que los consejeros ejerzan sus funciones en un ámbito fuertemente politizado por las características de la función electoral (función política por excelencia), por los órganos del Estado con quienes deben vincularse (los poderes tradicionales y los demás órganos constitucionales autónomos) y también por los sujetos de la competencia política (partidos políticos y sus candidatos), encuentran un nivel de blindaje superior frente a las eventuales presiones o injerencias que pueden derivarse de este particular contexto de actuación.

Para incidir aún más en la garantía de independencia para la que está establecido, constituye una exigencia de primer orden que las grandes piezas que integran el estatuto se ubiquen en el menor número de regulaciones posible, porque entre mayor sea la “compresión” de sus fuentes, menor será la posibilidad de que el mismo pueda ser fácilmente reformado y, en consecuencia, de que sus contenidos puedan dejarse al arbitrio de las fuerzas políticas que interactúan al interior de los congresos locales.<sup>277</sup>

La Constitución estatal, por ende, debe erigirse como la sede principal del estatuto; idealmente debería ser la única, sin embargo, el nivel de definición que exigen algunas de sus piezas conduce a que adicionalmente se contemple la intervención tanto de la ley electoral, en su carácter de norma propicia para definir y delimitar (no limitar) cada una de las vertientes que integran al estatuto, como del reglamento que autónomamente están en posibilidad de darse los propios consejeros electorales que integran el Consejo General (o su similar) en su carácter de máximo órgano de dirección del propio instituto.

## 2. *Sus elementos*

Al cuestionarnos cuáles son las piezas que en unidad conforman lo que hemos venido denominando estatuto constitucional de los consejeros electorales, debemos afirmar que son, al menos, las siguientes:

- Los tipos de consejeros existentes.
- El número de consejeros que integran el instituto;
- Los requisitos de elegibilidad de los consejeros;
- Los órganos que participan en el proceso de designación;
- El sistema de designación;
- La duración en el encargo;
- El juramento;
- La renovación del mandato;
- La garantía económica;
- Las incompatibilidades;
- La inviolabilidad de voto y opinión;
- Las responsabilidades;
- El fuero;
- La inamovilidad;
- Las causas de cese.

Esta parte del trabajo se avocará, en consecuencia, a desvelar en sede comparativa la regulación que del estatuto contienen tanto las constituciones como las leyes electorales de las entidades federativas. Eventualmente, y sólo cuando sea necesario, se utilizarán disposiciones de los reglamentos interiores de los institutos electorales.

---

<sup>277</sup> *Idem.*



Debemos subrayar que no existe ninguna disposición jurídica que determine cuáles deben ser los elementos que integren un estatuto de esta naturaleza. Por lo mismo, no existe pleno consenso de que las que aquí se presentan sean todas las que deberían de considerarse.<sup>278</sup> El tema, por la insuficiencia de su tratamiento doctrinal, no ha dejado ver cuáles serían dichas piezas; sin embargo, para efectos de claridad en la exposición, hemos decidido seguir los principales componentes que suelen estudiarse cuando se analiza el *status* que tienen otro tipo de operadores jurídicos.

Como consecuencia de lo anterior, los elementos que se incorporan al estudio no emanan del análisis del estatuto que tienen los consejeros electorales del IFE, aún cuando dicho estatuto podría fácilmente analizarse a partir de los rasgos que acá se presentan.<sup>279</sup> Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que el modelo del IFE ha servido de referente para llevar al ámbito de las legislaciones estatales ciertas prescripciones referentes al estatuto. Como agudamente señala Franco González, “siempre ha existido una tendencia en nuestro sistema a que las fórmulas legales e institucionales que se adoptan a nivel federal se repliquen a nivel estatal”.<sup>280</sup> Y en este ámbito no se encuentra la excepción. No puede negarse, por ejemplo, que la evolución en la tipología de los consejeros electorales en el ámbito estatal es una derivación, así sea parcial, de la que en el contexto federal, han tenido los consejeros del IFE; así, por ejemplo, el establecimiento de los consejeros magistrados en 1990 y su evolución final hacia los consejeros electorales en 1996, con su correspondiente justificación, fue paulatinamente incorporándose a los estados, luego de que dichos funcionarios hicieron su aparición en el IFE. Ello sin advertir que los consejeros ciudadanos representan una aportación inicialmente impulsada por la federación en 1990, pero consolidada por las entidades federativas apenas un año después.<sup>281</sup>

Así, si originalmente para ser consejero magistrado se necesitaba cumplir con los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte y, por ende, se requería un perfil de *abogado*; en 1994, producto del proceso de ciudadanización, dicho requisito fue proscrito para permitir un abanico más amplio de perfiles al interior del órgano. Dos años después, en 1996, la necesidad de avanzar en la profesionalización de la función electoral produjo el último cambio, en donde, aparte de ser ciudadano evidentemente, se solicitaba contar con un perfil “especializado” para obtener un asiento en el colegio (pleno) de consejeros.<sup>282</sup> Esta línea evolutiva, bajo los distintos argumentos que dieron lugar a los adjetivos utilizados (expertos en leyes, ciudadanos, expertos en derecho electoral) ha condicionado también el perfil solicitado para ser consejero electoral en las entidades federativas.

<sup>278</sup> Panizza, al analizar los elementos que componen el estatuto jurídico de los jueces constitucionales realiza una comparación de las características analizadas por distintos autores y concluye que no existe consenso doctrinal al respecto. Entre nosotros no podemos realizar la misma afirmación, sencillamente porque, como hemos dicho, el tema no ha merecido la atención de la doctrina y, por lo tanto, no existe material para la comparación. *Vid.* Panizza, Saulle, “Lo status dei giudici costituzionali”, *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, A. Anzon, G. Azzariti y M. Luciani (a cura di), Torino, G. Giappichelli, 2004, pp. 148 y ss.

<sup>279</sup> Los elementos básicos de dicho estatuto se encuentran en la fracción V del artículo 41 constitucional.

<sup>280</sup> Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario,” *op. cit.*, p. 43.

<sup>281</sup> Al respecto remitimos a las consideraciones hechas en la tipología de los consejeros.

<sup>282</sup> Dentro de la abundante bibliografía que da cuenta de estas transformaciones, nos permitimos sugerir a Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, pp. 249 y ss. Sobre las reformas, individualmente consideradas, remitimos a Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991; Carpizo, Jorge, “Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994”, AA. VV., *Un homenaje a Don César Sepúlveda*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 47 y ss.; Alcocer V., Jorge, *Elecciones, diálogo y reforma, México, 1994/I, 1994/II*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995; Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.), *Elecciones a debate, 1994. Testimonio y juicio de los observadores. Los resultados finales*, México, Diana, 1994. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997; Woldenberg, José, “México: La mecánica de su cambio democrático”, en *op. cit.*, pp. 27-34.

La reforma electoral de noviembre de 2007 ha generado repercusiones adicionales dentro del estatuto de los consejeros electorales estatales. Con el objeto de evitar que nuevamente se produjera una renovación completa del Consejo General, con las implicaciones que de ello derivan para la institución —entre ellas, la pérdida de la experiencia acumulada, y deficiencias en la continuidad del trabajo institucional como consecuencia del proceso de aprendizaje y adaptación de los nuevos consejeros—, se consideró conveniente ajustar la modalidad de renovación estipulada en la reforma de 1996.<sup>283</sup> Se introdujo así una disposición en el artículo 41 dirigida a señalar que los consejeros electorales “serán renovados de forma escalonada”, con lo cual no sólo se hizo patente la voluntad de establecer un adecuado equilibrio entre la frescura de los consejeros que entran y la experiencia de quienes se quedan, sino que se busca lograr un adecuado desarrollo de las funciones que legalmente corresponden al órgano electoral, traduciéndose su cumplimiento en la observancia de los principios de independencia y autonomía establecidos para las autoridades electorales por la Ley Suprema.<sup>284</sup> El artículo cuarto transitorio del decreto de reformas constitucionales se encargó de disponer la designación de consejeros por un periodo que permita la renovación parcial del Consejo en 2010, 2013 y 2016.<sup>285</sup>

A pesar de no existir norma constitucional alguna que obligue a los estados a legislar en sentido similar, lo cierto es que este método de renovación ha tenido efectos notables en distintos ámbitos de decisión legislativa, al grado de que ha sido incorporada como fórmula para la renovación de los integrantes de los institutos electorales locales en distintos estados de la República como veremos en su oportunidad.

Los cuadros XVIII. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS CONSEJEROS (I) y (II), que se reproducen en la parte final de este trabajo, enseñan las fuentes en donde se reconoce el estatuto constitucional de los consejeros y las vertientes que cada entidad federativa reconoce al respecto.

Se aprecia, por ejemplo, que más de las dos terceras partes de los estados (veinticuatro) determinan directamente en la Constitución el número de consejeros electorales que habrán de integrar el órgano superior de dirección y que dicha prescripción es retomada posteriormente por la ley. En siete estados

<sup>283</sup> El transitorio Tercero de la reforma constitucional de 1996, señaló: “A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que *sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos*, quienes no podrán ser reelectos” —cursivas nuestras—. El nombramiento se realizó por un periodo de 7 años, comprendido entre 1997 y 2003.

<sup>284</sup> Cfr. INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE DICHA ENTIDAD, AL PREVER UN PERIODO DE 3 AÑOS PARA LA DURACIÓN EN LOS CARGOS DE CONSEJERO PRESIDENTE Y CONSEJEROS ELECTORALES Y LA POSIBILIDAD DE SU REELECCIÓN, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA ELECTORAL PREVISTOS EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. P./J. I/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1120.

<sup>285</sup> El transitorio Cuarto de la reforma constitucional dispuso. “Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la Base V del Artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases: a) Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución; b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016; c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010; d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

Los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el presente Artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecido por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003”. Al respecto, Cfr. Valdés Zurita, Leonardo, “Las autoridades electorales: estructura y atribuciones”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la Reforma Electora 2007...*, op. cit., pp. 348-350.

este requisito se regula únicamente en la ley, y sólo en el Estado de Campeche se dispone exclusivamente en la Constitución.

Significativo resulta, además, que las constituciones, en su gran mayoría, no se ocupan del establecimiento de los requisitos de elegibilidad para ser consejero; todas las regulaciones establecen un reenvío a la ley, con el propósito de que sea en ese ámbito donde se estipulen las exigencias a satisfacer para acceder a dicha función pública. Esto demuestra claramente que las constituciones no confieren el mismo trato a todos los funcionarios de primer nivel dentro de la entidad. Los requisitos para ser gobernador, diputado o magistrado se encuentran regularmente establecidos por la Constitución; sin embargo, en el tema que nos ocupa existe una regulación deficiente, o por decirlo de otra manera, una omisión significativa, pues al no disponer lo consecuente en la norma fundamental se deja abierta la puerta para que el legislador estatal pueda modificar, sin mayores complicaciones (siguiendo las premisas de la reforma a la ley, y no de una reforma constitucional), los requisitos para integrar un órgano de la relevancia del que nos ocupa.

El sistema de designación, en cambio, se encuentra dispuesto en las constituciones de la totalidad de los estados; la ley electoral le acompaña cumpliendo la función de hacer más explícitas cada una de las etapas en que se organiza.

El tiempo que dura el encargo es una disposición que se encuentra regulada en la Constitución de veinte estados como el Estado de México, Jalisco, Morelos, Tabasco, Veracruz y el Estatuto del Distrito Federal; las leyes, en este aspecto se encargan únicamente de reproducir lo dispuesto por la Constitución.

Las posibilidades que tienen los consejeros para permanecer en el ejercicio de la función una vez que su periodo ha concluido, sea mediante la posibilidad de la reelección, la ratificación o la prórroga del mandato, se encuentran reguladas constitucional y legalmente en quince estados como Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Jalisco y Puebla; en tres estados se hace referencia a ello sólo en la Constitución: Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas, mientras que en diez sólo en la ley. Baja California Sur, Quintana Roo, Colima y Durango no cuentan con información al respecto.

La garantía económica se contempla constitucional y legalmente en siete estados; pero son muchos más los que llevan esta garantía al ámbito exclusivo de la ley (veintidós) mientras que ninguna la estatuye en la Constitución. Tres estados no hacen mención de ella: Chiapas, Chihuahua y Tamaulipas.

El conjunto de prohibiciones a que se sujetan los consejeros, antes, durante y con posterioridad al ejercicio de su encargo, se encuentra previsto tanto en la Constitución como en la ley de catorce estados como Baja California, Chiapas, Jalisco, Tamaulipas, Yucatán, etc. En dieciocho, solamente se prevén en la legislación electoral, como Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, entre otros.

En dieciocho estados, la inviolabilidad de opinión se encuentra salvaguardada desde la Constitución, como Baja California, Chiapas, Coahuila, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Yucatán, entre otros. Sólo en la ley en el caso de Aguascalientes y Estado de México. En doce estados no se hace mención de ello.

El régimen de responsabilidades a que se sujetan los consejeros, de conformidad con su calidad de funcionarios públicos de primer nivel, se encuentra previsto en veintiún estados en los dos ordenamientos básicos de referencia, y en la Constitución mexicana para el caso del Distrito Federal; en ocho entidades, es la Constitución la que se ocupa de ello: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato y Tlaxcala; en dos, es únicamente la ley: Sinaloa y Puebla. Existe una entidad que es omisa al respecto: Nayarit.

El fuero, al proveer un privilegio procesal a determinados funcionarios, es un atributo que en veinticinco estados se menciona directamente en el texto constitucional a favor de los consejeros, mientras que

en los siete estados restantes nada se señala al respecto: Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Nayarit, Puebla y Sinaloa.

La inamovilidad, entendida como la imposibilidad de ser removidos del encargo, salvo cuando concurren las condiciones expresamente señaladas por una norma, se regula legislativamente en veintinueve estados, mientras que en el Estado de México es la Constitución la que exclusivamente se hace cargo. Dos estados no hacen mención alguna: Nayarit y Tlaxcala.

Finalmente, y muy próximo al criterio anterior, aparecen diecinueve estados en donde la enumeración de las causas de cese de los consejeros encuentra su regulación en la ley; dos más, tanto en la Constitución como en la ley: Morelos y Sonora, mientras que en once estados más no existe regulación alguna: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala.

Como puede observarse, todavía existe mucho por decir en torno al estatuto constitucional de los consejeros electorales. Las conclusiones derivadas del presente apartado, sean cuales sean, podrán aportar datos confiables que permitan determinar, en ejercicios posteriores:

- En qué medida dicho estatuto es compatible con el modelo de democracia que se pretende alcanzar en el futuro próximo, con la naturaleza y las características de los institutos electorales, y con la función estatal que desempeña dentro del ordenamiento jurídico de cada entidad federativa.
- En qué grado garantiza verdaderamente la autonomía, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo de los consejeros en particular, y de la institución electoral en general.
- Cuántos y cuáles son los estatutos que se encuentran mejor posicionados para conferir una protección institucional más intensa a los consejeros.
- Finalmente, cuáles son los ámbitos de vulnerabilidad que se identifican y cuáles los cambios que, en su caso, se proponen para su fortalecimiento.

## II. TIPOLOGÍA DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES

### 1. *La relevancia de los consejeros electorales*

Es bien conocido que la democracia mexicana se ha construido a partir de una evolución gradual asentada en la fuerza modificadora de la reforma constitucional.<sup>286</sup> Las reformas, como bien señalan Becerra, Salazar y Woldenberg, se convirtieron en un elemento “activo” del proceso de democratización.<sup>287</sup> La primera generación de reformas electorales, que va de 1963 a 1986, tuvo como propósito principal fomentar el hasta entonces exiguo pluralismo político; la segunda generación, que engloba seis años, de 1990 a 1996, se enfocó a fortalecer y garantizar la autonomía e independencia de las autoridades electorales; la tercera, inaugurada con la reforma electoral de 2007, ha venido a sentar con energía las reglas para garantizar condiciones efectivas de igualdad en el contexto de la contienda política.<sup>288</sup>

<sup>286</sup> Véase, por ejemplo, De Andrea Sánchez, Francisco, “El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México: 1946-1996”, en AA. VV., *Ochenta aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*, México, Senado de la República, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 18 y ss.

<sup>287</sup> Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, op. cit., pp. 38 y ss.

<sup>288</sup> En este sentido, Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007”, en op. cit., p. 127.

Todas estas reformas han tenido como uno de sus ejes articuladores al elemento “desconfianza”.<sup>289</sup> Sin embargo, fueron las reformas de la segunda generación las que con mayor vehemencia se negaron a que la organización de las elecciones se mantuviera vinculada al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación. El arreglo de ese entonces generaba una parcialidad que a la luz del momento histórico que se vivía, chocaba frontalmente con cualquier exigencia de independencia institucional, y con la expectativa de elecciones organizadas profesional e imparcialmente.<sup>290</sup> Esta realidad fue una de las condicionantes para que desde la creación del IFE, con la reforma constitucional de 6 de abril de 1990, paulatinamente se comenzara a perfilar una función *estatal* dedicada única y exclusivamente a la organización de los comicios, y que tanto el órgano depositario de la función, como los componentes de su órgano superior de dirección, fueran adquiriendo una connotación diferente en cada ejercicio de rediseño institucional.<sup>291</sup>

La fuerza que ha adquirido la función electoral ha llegado a situarla como una función estatal concreta y específica dentro del entorno federal, con una proyección similar dentro de cada una de las entidades federativas, promoviendo, a su vez, la aparición de una pluralidad de instituciones electorales cuya cara más visible hacia el exterior, es decir, hacia la sociedad, se concentra en un nuevo tipo de funcionario público: el consejero electoral.<sup>292</sup>

La del consejero electoral no es una figura que se encuentre a menudo en legislaciones de otros países como lo demuestra la experiencia comparada; representa un producto de nuestro específico devenir histórico, por lo que no se entiende que los diccionarios especializados no ofrezcan todavía una definición que permita desvelar algunos de los rasgos que los caracterizan. Existe únicamente la definición de *funcionarios electorales* que son “las personas vinculadas a un organismo electoral por una relación de subordinación funcional o jerárquica, permanente o temporal”. Los consejeros, en este contexto, son funcionarios electorales; sin embargo, no son cualquier tipo de servidor público electoral. Entre uno y otro existen grandes diferencias que es necesario advertir.<sup>293</sup>

En el contexto de un país empeñado en consolidar su democracia, los consejeros electorales representan una pieza clave de la organización jurídico-política del Estado, fundamentalmente por la función que les corresponde desempeñar. Tienen, ni más ni menos, la responsabilidad de generar las condiciones para llevar a nuestra democracia a un estadio superior de desarrollo.

Con su actuación contribuyen a sentar las bases para que todos los ciudadanos puedan ejercer de manera plena su derecho al sufragio, base legitimadora de nuestro sistema político.

Su función representa la condición necesaria para hacer realidad el principio republicano de gobierno, garantizando la renovación periódica de nuestros órganos de representación política.

Su perfil, altamente técnico y especializado, pone sobre sus hombros la responsabilidad de dirigir con profesionalismo todos y cada uno de los actos que conforman el abigarrado andamiaje electoral.

Su concepción política del Estado precisa que sus decisiones se orienten a favorecer el fortalecimiento integral del sistema de partidos, componente primordial para el funcionamiento eficaz del sistema político y para la adecuada articulación institucional del Estado.

<sup>289</sup> Carpizo señala que en muchas de las negociaciones realizadas para dar paso a la reforma constitucional de 1994 privó la “feria de las desconfianzas”. No obstante, es posible destacar que esta lógica imperó en la mayoría de las reformas electorales. *Vid.* Carpizo, Jorge, “Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994”, *op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>290</sup> Al respecto, Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...* *op. cit.*, pp. 148 y ss. Hernández Martínez, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, *op. cit.*, p. 85.

<sup>291</sup> Al respecto, acúdase al punto I del capítulo primero de este trabajo.

<sup>292</sup> Para facilitar la lectura de este texto hablamos, en masculino, de consejero electoral. Por ello, cuando hagamos alusión a ellos, es obvio que nos estaremos refiriendo a los consejeros y las consejeras electorales.

<sup>293</sup> Voz “funcionarios electorales”, *Diccionario Electoral*, 3ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, TRIFE, IFE, CAPEL, 2003, t. I, p. 639.



En su calidad de pieza clave del engranaje democrático, tienen bajo su responsabilidad el sustancial enriquecimiento de la cultura cívica de la ciudadanía, bajo la premisa de socializar valores como la democracia, la igualdad, la tolerancia, el pluralismo y el respeto a las diferencias.

Como facilitadores de la expresión del sufragio, tienen encomendada la función basilar de procurar las condiciones para que dicho sufragio se ejerza en un entorno que garantice su emisión de manera universal, en libertad plena, de forma secreta, de modo personal e intransferible.

Como funcionarios al servicio del principio republicano, asumen la encomienda de coadyuvar con el Estado a sentar las bases para un ejercicio comicial democrático, sustentado en una competencia electoral que se fundamenta en premisas de equidad.

La exigencia de transmitir confianza social, los compromete a consolidar una institución electoral modelada, técnica y profesionalmente, que genere convicción en los ciudadanos de que el sufragio emitido será contado con pulcritud, y certidumbre en los partidos políticos de que los resultados son confiables.

Finalmente, su condición de árbitro imparcial de los partidos políticos, debe dar lugar a que tengan la capacidad de intervenir cuando exista la necesidad de hacer valer los principios democráticos y que tengan, asimismo, la sensibilidad de abstenerse, de manera que se genere el espacio propicio para que los partidos puedan desplegar su actividad política.

## 2. *El perfil de los consejeros*

Desempeñar un papel de primer orden dentro del proceso de construcción y consolidación democrática presupone la existencia de un consejero electoral con un *perfil* bien delimitado. Evidentemente, la exigencia de especialización en cuestiones electorales requiere, en principio, a una persona altamente cualificada y con un necesario perfil técnico. No obstante, la cercanía que tienen con la política, entendida como competencia por el poder y lucha por la permanencia en el mismo,<sup>294</sup> con los partidos políticos, en su calidad de agrupaciones que luchan legítimamente por obtenerlo, y con los políticos, como expertos en estos menesteres, hace que los consejeros se vean necesitados de una particular sensibilidad también política que les permita tener suficientes herramientas para dialogar, consensar y acordar con los distintos sujetos involucrados en la competencia electoral, siempre con cumplimiento cabal de la normatividad a la que todo ello está sujeto.

De conformidad con lo dicho, el perfil del consejero electoral es un perfil ambivalente, *técnico* y *político* a la vez, peculiaridad que sin duda lo proyecta como un funcionario sensiblemente distinto al resto de servidores públicos.<sup>295</sup>

El perfil *ambivalente* al que hacemos referencia, se manifiesta en las distintas aptitudes que debe reunir para ocupar un asiento en el colegio de consejeros. En relación al perfil técnico es necesario afirmar que el consejero electoral, ante todo, debe ser un amplio conocedor del derecho electoral. Esta fue, de hecho, una de las premisas sobre las cuales se asentó la reforma constitucional de 1996; recordemos que los documentos oficiales de dicha reforma refieren que el desarrollo alcanzado por IFE entre 1990 y 1996 era lo suficientemente sólido como para dar un paso más hacia adelante y poner al mando de la institución a personajes *profesionales*, lo que implicaba buscar perfiles que tuvieran una particular familiaridad con la

<sup>294</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976. Existe otra más, apuntada por Lorenzo Córdova, en donde la política se concibe “como resolución de conflicto y búsqueda de la paz”. Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y poder*, op. cit., p. 211.

<sup>295</sup> En este aspecto, existen coincidencias con el perfil requerido para ser ministro de la Suprema Corte o magistrado del Tribunal Electoral, porque a parte de su calificación técnica, deben tener una particular sensibilidad política.



teoría y la *praxis* electoral.<sup>296</sup> Bajo estas premisas, no fue necesario ya integrar al consejo con abogados, o con ciudadanos con amplio reconocimiento social, exclusivamente; el perfil sufría una importante modificación al requerir estudios a nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia para poder desempeñar adecuadamente el ejercicio de sus funciones.

No obstante, los consejeros están lejos de ser técnicos en organización de elecciones. Su labor no se agota en decidir dónde se pone una casilla, en determinar el formato de las boletas electorales o en definir los montos del financiamiento público que corresponde a los partidos. Su tarea va más allá y debe de vincularse a un contexto, a un momento histórico y a unos fines determinados.

Por ende, no sólo deben saber derecho electoral; deben, además, entender cómo han evolucionado las normas electorales, cuáles han sido las circunstancias que han hecho necesarias sus distintas reformas, qué objetivos han perseguido y en qué medida los han logrado, cuáles son las asignaturas pendientes, y qué ajustes se requerirían para generar un régimen electoral plenamente democrático. Sus conocimientos deben abarcar la historia, el orden jurídico presente, las posibilidades normativas de ese orden y los extremos que en él son imposibles y que por tanto exigirían una nueva regulación positiva.

Su conocimiento de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, tanto federal como local debe ser amplio y exhaustivo, como aconseja Cárdenas, para que puedan tomar sus decisiones de la manera más sustentada posible.<sup>297</sup> Coincidimos por eso con De Andrea cuando señala que se requieren hombres o mujeres formados “multidisciplinariamente en materias como el derecho electoral, la ciencia política, la sociología y las telecomunicaciones”.<sup>298</sup>

El consejero electoral, más allá de los requisitos de elegibilidad que piden los códigos electorales, debe conocer la historia democrática de nuestro país, la cultura, las tradiciones y los valores que nos identifican, que compartimos en democracia, y que nos dan cohesión dentro de un contexto en el que es cada vez más evidente la heterogeneidad social y política.

Incluso, si en verdad se le concibe como un funcionario de relevancia significativa para el orden democrático nada obsta para que se eleven los niveles de exigencia. Jaime Cárdenas comparte esta idea, pues a su juicio el aspirante a consejero “debe tener el conocimiento del sistema jurídico de su país, pero también debe estar familiarizado con las últimas corrientes y escuelas del pensamiento jurídico. Se debe saber de derecho comparado, de metodología y epistemología jurídica y, se debe dominar el derecho electoral nacional. Se requiere de autoridades abiertas a las nuevas tendencias del derecho, a sus análisis teóricos y metateóricos, al igual que al dominio sobre las normas positivas de carácter electoral.”<sup>299</sup>

Dado que la resolución de los asuntos que les compete conocer difícilmente pueden obtener una solución satisfactoria a partir de una interpretación gramatical, o de un simple acto de subsunción de la nor-

<sup>296</sup> El Dictamen de la Cámara de Senadores destaca que: “se busca, antes que nada, revertir la llamada “ciudadanización”, para reafirmar que la organización de las elecciones es una función estatal que debe estar a cargo de *servidores públicos profesionales*, cuya imparcialidad, honorabilidad y recto desempeño en nuestra comunidad, motiven en todos nosotros, sus conciudadanos, la confianza necesaria de que la función electoral habrá de ser realizada apegada a los cánones de la imparcialidad, la objetividad, la legalidad, la independencia, la certeza y la probidad –cursivas nuestras–. Vid. Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Corte de constitucionalidad de la República de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 25, 1997, p. 70.

<sup>297</sup> En voz de Cárdenas: “El conocimiento debe abarcar la legislación electoral de los estados al igual que sus disposiciones constitucionales. El derecho de origen internacional, tratados sobre derechos humanos y políticos así como decisiones adoptadas por las instancias supranacionales de protección a los derechos humanos es también parte obligada de ese conocimiento. Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16, enero-junio, 2007, p. 62.

<sup>298</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, “Reflexiones sobre algunas innovaciones y omisiones del nuevo código federal de instituciones y procedimientos electorales publicado en enero de 2008”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLII, núm. 125, mayo-agosto de 2009, p. 1052.

<sup>299</sup> Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006...”, *op. cit.*, p. 61.

ma electoral en relación a determinados acontecimientos, cada vez resulta más necesario que los consejeros electorales se encuentren dotados de conocimientos básicos sobre los principios, métodos, criterios y técnicas de interpretación, a fin de que tengan las herramientas adecuadas para que procedan a realizar una interpretación compatible con la esencia de la Constitución y del Código electoral, dejando de lado el formalismo extremo que en nada contribuye al enriquecimiento sustancial de nuestra democracia.<sup>300</sup>

Además de ser una persona especializada en la materia, debe de ser profesional en el ejercicio de su función, y eso es posible cuando se tiene cierta experiencia en cargos de dirección. “Ocupar cargos de esta naturaleza —señala Cárdenas— entraña tener experiencia en la coordinación y en la orientación, de distintos tipos de recursos: personales, materiales y financieros. Téngase en cuenta que se adoptan decisiones que influyen en la vida de millones de personas y que además, no todas sus decisiones son de carácter jurídico, que los órganos electorales manejan cuantiosos recursos que deben ser tratados y ejercidos con escrúpulo y atendiendo a disposiciones legales y administrativas muy precisas. Se requiere conocimientos y experiencia en la conducción de instituciones nacionales. No cualquier funcionario judicial, abogado o académico en general tiene esa experiencia, que es fundamental cuando se toman decisiones jurídicas, administrativas y técnicas a nombre o respecto a muchos otros ciudadanos”.<sup>301</sup>

Además, como ya lo hemos notado, no debemos olvidar que la naturaleza de la función electoral misma conduce a que el consejero esté en estrecha vinculación con partidos políticos, órganos del Estado, representantes políticos, representantes del Poder Legislativo, precandidatos y candidatos a puestos de elección popular, lo que propicia que más allá de su dimensión técnica, deba ser portador de determinadas habilidades políticas y tener una particularidad sensibilidad que facilite el diálogo y la negociación, y que propicie la “comprensión y la adhesión de los partidos políticos”<sup>302</sup>, a fin de construir los acuerdos necesarios dentro de las posibilidades permitidas por las normas electorales. Recordemos que entre más consensadas se emitan las decisiones, su autoridad será mayor y el riesgo de impugnación decrecerá ostensiblemente.

Esta sensibilidad favorece el empleo de todos aquellos instrumentos a su alcance para disminuir los niveles de tensión y de disenso político; además, le permite tener un panorama más amplio y una visión más concreta de la situación política y social, dándole la posibilidad tanto de orientar como de prever el impacto institucional de sus decisiones;<sup>303</sup> finalmente, y derivado de lo anterior, lo pone en una mejor posición para advertir cuáles son los obstáculos que impiden la consolidación de las premisas democráticas (desigualdades, pobreza, analfabetismo, etc.) con el objeto de implementar las políticas públicas que su ámbito de competencias le permitan.

<sup>300</sup> Nieto concluye, por ejemplo que el IFE es ampliamente formalista en el ejercicio de su labor interpretativa, *Cfr.* Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 275.

<sup>301</sup> Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006...”, *op. cit.*, p. 62. Por esto mismo, no coincidimos con De Andrea, en que el perfil ideal descarta a “aquella figura proveniente del ámbito operativo o burocrático del propio Instituto con una excesiva especialización, ni un ex magistrado de tribunales electorales, ni un hombre o mujer proveniente de la administración de justicia en general”, porque el contexto laboral no tiene una vinculación directa con el perfil que se necesita, ya que validamente quien haya desempeñado puestos en las instituciones de referencia puede contar con las características técnicas y políticas, y la experiencia a la que nos hemos referido. De Andrea Sánchez, “Reflexiones sobre algunas innovaciones...”, *op. cit.*, pp. 1052-1053.

<sup>302</sup> Woldenberg, José, “La institución Electoral Federal en México y el proceso de consolidación democrática”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho electoral t. II*, México, TEPJE, IFE, UNAM, UAQROO, PNUD, 1999, p. 376.

<sup>303</sup> De conformidad con Cárdenas, “Los titulares de los órganos electorales están obligados no sólo a resolver conforme a derecho sino también a tomar en cuenta las distintas posibles consecuencias de las mismas. Esa ponderación debe constar en las decisiones de autoridad”. *Cfr.* Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006...”, *op. cit.*, p. 64.

Si el derecho electoral es un derecho fuertemente impregnado de política por constituirse en normas que garantizan la democracia<sup>304</sup>, es de reconocer que el consejero electoral se encuentra en contacto permanente con el medio político, lo que produce, como apunta De Andrea, que no pueda ser un funcionario “químicamente puro”.<sup>305</sup> Y no puede serlo porque así como hoy en día no existen constituciones políticamente neutrales, tampoco pueden existir consejeros asépticos; por el contrario, un funcionario de esta naturaleza, para ocupar legítimamente un puesto en los distintos órganos superiores de dirección, debe estar no sólo condicionado, sino profundamente imbuido de los valores democráticos que abandera la Constitución. Si el derecho electoral es un derecho que desde su origen toma partido por una particular visión de democracia, es razonable que las visiones apolíticas del mismo carezcan de relevancia.<sup>306</sup> Por lo mismo, una cosa es la exigencia de imparcialidad de los consejeros, y otra la exigencia de neutralidad que, en su calidad de “posición avalorativa”, es incompatible con nuestro sistema democrático.<sup>307</sup>

Derivado de que la Constitución orienta a todos los poderes públicos a la consecución de los fines y las metas predefinidas por ella, se necesita un consejero *proactivo*, que lleve su actuación hasta el límite que le permiten sus atribuciones; no es ésta, por tanto, una función para sujetos caracterizados por su pasividad, acostumbrados a resolver formal y mecánicamente; por el contrario, el consejero debe demostrar su “compromiso con la totalidad del ordenamiento jurídico, principalmente con los principios y normas constitucionales, de manera muy destacada con los principios democráticos y los derechos humanos”.<sup>308</sup>

Por lo dicho, el consejero eminentemente técnico o impecablemente aséptico constituye más un ideal inalcanzable que una realidad efectiva. Empero, la forma como se aproxima, interpreta y decide las cuestiones que se someten a su aprobación se encuentra profundamente condicionada por un conjunto de elementos que ponen a prueba la objetividad como principio rector de la función electoral, consagrado en el inciso b) de la fracción IV del artículo 116 constitucional. No puede negarse, en este sentido, que su actuación adquiere distintos matices de conformidad con la ideología que presenta y que le representa. Como cualquier otro funcionario del más alto nivel, el consejero no puede dejar de resentir la influencia de su patrimonio de valores, principios, ideales, ambiciones y caprichos, en la forma de concebir la realidad. Entre esos condicionantes, sólo por citar algunos, se encuentran pasajes personales de la vida, contextos familiares, educativos, culturales, sociales, religiosos, económicos y, por supuesto, políticos.

Resulta entonces verdaderamente difícil sostener que los consejeros, en su actuar, se muestran plenamente objetivos y destacadamente neutrales; siempre, las decisiones tomadas y las resoluciones aprobadas llevan consigo una leve porción de subjetividad que no puede negarse. Por eso mismo, más que presentarse como ideológicamente neutrales deben tener la capacidad de mostrar su “voluntad y convicción de participar en el proceso electoral admitiendo sobre la militancia propia, un valor y bien mayor que es el desarrollo de la democracia”.<sup>309</sup>

<sup>304</sup> Aragón, Manuel, “Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”, en Nohlen, Dieter *et. al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral...*, *op. cit.*, p. 179.

<sup>305</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de, “Reflexiones sobre algunas innovaciones...”, *op. cit.*, pp. 1052-1053.

<sup>306</sup> Esta cercanía con la política no debe derivar en que el consejero sea, en sí mismo, un político, ni que utilice su posición como un “botín político” o como una “plataforma de lanzamiento de una carrera política”. Al respecto, Andrea Sánchez, Francisco José de, *ibidem*, p. 1052.

<sup>307</sup> Cárdenas, Jaime, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 142.

<sup>308</sup> Compartimos con Cárdenas que “la autoridad electoral no es sólo fiel garante de la ley electoral es también la autoridad que promueve los fines jurídicos que hacen posible el desarrollo del sistema democrático y la salvaguarda de la autenticidad del sufragio y de los procesos electorales”. A su juicio, “proactividad es darle efecto útil al ordenamiento jurídico, es darle eficacia a la luz de los valores constitucionales y del contexto político-electoral”. Véase, Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006...”, *op. cit.*, p. 61.

<sup>309</sup> Lara Sáez, Leoncio, “Comentario al artículo 41”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. II, p. 136.

De esta manera, el principio de objetividad, además de ser un principio de la función electoral, debe caracterizarse como un criterio que condiciona al consejero a conducirse de una manera tal, que minimice la injerencia de elementos subjetivos o ideológicos en la toma de sus decisiones; incluso, como una “virtud”, como la cataloga la Sala Superior, “virtud de abordar cualquier cuestión en forma desinteresada y desapasionada, con independencia de la propia forma de pensar o de sentir.”<sup>310</sup>

Además de atributos hacia el exterior, como los que acabamos de señalar, el perfil idóneo del consejero electoral requiere de aptitudes que puedan desplegarse dentro de un órgano colegiado y plural por excelencia, como son los órganos superiores de dirección, bajo la denominación que tenga.

No se puede negar que la forma de ser, la actitud y el comportamiento del consejero adquieren una notoria relevancia en la vida interna de la institución. Los consejos generales, recordemos, son órganos colegiados en donde inexorablemente se produce una convivencia entre pares, y en donde existe el imperativo de que cualquier tema de la agenda electoral sea analizado desde la pluralidad de visiones que lo conforman; si a eso le agregamos que las cuestiones que tienen que afrontar y decidir resultan de la máxima relevancia para el desarrollo del proceso electoral y para el establecimiento de una competencia política equilibrada, resulta de la mayor importancia que el consejero tenga cualidades suficientes para fijar con contundencia sus posicionamientos en torno a un asunto, pero que de igual manera, tenga la apertura para escuchar los de sus colegas, los de quienes representan a las instituciones del Estado e, igualmente, los de aquellos que concurren al órgano representando a sus partidos políticos; dado que además las sesiones son generalmente públicas y abiertas, se requieren determinadas dotes para persuadir, mediante la argumentación, y ser persuadido en el contexto de una discusión colectiva de los asuntos; finalmente, se necesita convicción para mantenerse rígido en la defensa de sus argumentos (sobre todo cuando existe la posibilidad de formular voto particular), pero se requiere de humildad para ser flexible cuando los de sus pares lo convenzan.<sup>311</sup>

Dado el carácter del órgano, la premisa de partida es aquella que señala la oportunidad de mantenerse al margen de posiciones inamovibles y de demostrar siempre apertura al diálogo, la negociación, el consenso, o el acuerdo razonable entre todas las opiniones existentes. No debe perderse de vista que una armónica composición de posiciones individuales deriva siempre en acuerdos y resoluciones dotadas de mayor autoridad, porque en ellas es evidente que las voluntades particulares se convierten en una única voluntad que sale a la luz en forma de voluntad estatal.

Ni qué decir tiene que los titulares de la institución electoral deben ser portadores, además, de ciertos requisitos de índole personal. Deben distinguirse, entre otras cosas, por sus inquebrantables principios éticos y morales, y reconocerse por sus convicciones profundamente democráticas. Sería un despropósito que quien no tiene convicciones cívicas y democráticas bien consolidadas, formara parte de un órgano que precisamente se dirige a hacer posible el ideal democrático. Además, como todo servidor público, tienen la obligación de conducirse con estricto apego a los principios de honestidad, prudencia y honorabilidad, y de demostrar, con hechos, su vocación democrática por la transparencia, la austeridad y la rendición de cuentas.<sup>312</sup> Incluso, el hecho de gozar de una visibilidad pública especialmente notoria,

<sup>310</sup> Vid. SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, pp. 126 y 127. La Suprema Corte, por su parte, ha conceptualizado al principio de objetividad desde una dimensión que puede denominarse “institucional”, al destacar que “obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma”. Vid. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. *Op. cit.*, p. 111.

<sup>311</sup> De ahí la importancia de que los consejeros cuenten con capacidad para la argumentación jurídica. Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral...”, *op. cit.*, p. 62.

<sup>312</sup> Sobre estos atributos, remítase a la obra de Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral...”, *supra*, pp. 63-64. La Sala Superior, ha sostenido que “por probidad se entiende, en esencia, la rectitud de ánimo e integridad en el obrar y por lo general se le identifica con la

derivado de la expectativa mediática que genera su función, supone mantener una actitud discreta para que una eventual sobreexposición a los medios no termine por afectar la eficacia operativa del órgano al que pertenece.<sup>313</sup>

Para cerrar este apartado, no podemos dejar de destacar que cuando este conjunto de exigencias confluyen en la persona de un consejero, su figura y su autoridad se ven redimensionados a tal grado que logra posicionarse por fuera y por encima de las pasiones y las vicisitudes políticas del momento, contribuyendo a fortalecer su vocación de imparcialidad frente a los intereses en juego, y a ensanchar su legitimidad como árbitro del equilibrio electoral y como intermediario efectivo entre el Estado y la sociedad.

### 3. *La denominación de los consejeros*

La tipología de los consejeros electorales ha venido cambiando de manera progresiva bajo la premisa de ir consolidando un perfil de funcionario electoral acorde a las necesidades que en distintas etapas históricas ha exigido nuestro proceso de consolidación democrática.<sup>314</sup>

Actualmente, los funcionarios electorales que integran el órgano colegiado de mayor jerarquía al interior del IFE se denominan consejeros electorales. La denominación acuñada en la reforma constitucional de 1996, “obedeció —señala Patiño Camarena— al propósito de explicitar que toda vez que ellos y sólo ellos tienen derecho a voto en los procesos de toma de decisiones, entonces deben contar con un conocimiento profundo y especializado en materia electoral, la cual tiene la particularidad de que todo parece claro, diáfano y sencillo, cuando en realidad todo es por demás delicado, complejo y sofisticado”.<sup>315</sup>

Es así porque el desempeño de tan alta responsabilidad, como anteriormente se anotó, exige una “dosis consistente de conocimientos jurídicos, políticos y administrativos en el campo electoral, a efecto de que se encuentren en condiciones de conferirle la aplicabilidad que merecen los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, que deben orientar y conducir a todo proceso electoral federal”.<sup>316</sup>

La introducción de este tipo de funcionario y la obligación que la misma reforma derivó para los estados, al constreñirlos a adoptar un conjunto de principios en materia electoral, generó que la figura de los consejeros electorales fuera rápidamente recibida en buena parte de las entidades, dentro de un ejercicio de expansión del *centro a la periferia*.<sup>317</sup>

No obstante, a pesar de la fuerte creencia que existe sobre el particular, no es posible sostener lo mismo en relación con los *consejeros ciudadanos*; la ciudadanización de los institutos electorales representa una aportación que si bien se produjo primero en el ámbito federal, se consolidó definitivamente en el de los estados; en consecuencia, puede reivindicarse como aportación de la *periferia al centro*.

---

honestidad y la honradez. En sentido objetivo y coherente con lo anterior, actúa deshonestamente quien realiza una conducta en forma contraria a lo ordenado en una norma que tiene deber de observar.” SUP-JRC-25/2007, pp. 65-66.

<sup>313</sup> Pone énfasis en esta “discreción operativa”, De Andrea Sánchez, Francisco José, “Reflexiones sobre algunas innovaciones...”, *op. cit.*, p. 1052.

<sup>314</sup> *Vid.* Hernández Norzagaray, Ernesto y Mójica Camarena, Nicolás, *op. cit.*, *ab initio*, p. 277.

<sup>315</sup> Patiño Camarena, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios...*, *op. cit.*, p. 462.

<sup>316</sup> *Ibidem*, p. 461.

<sup>317</sup> El Estado de Jalisco, por ejemplo, adoptó en 1994 la figura de los consejeros ciudadanos, y en 1997 la de consejeros electorales. Elizondo Gómez, Alejandro R., “La autonomía de los organismos electorales locales en México”, en Martínez Veloz, Juan (coord.), *Hacia un Federalismo Electoral*, México, Editora Laguna, 2004, p. 121.



En efecto, la ciudadanización de las autoridades electorales se genera por primera vez en la reforma electoral de 1990, en la estructura orgánica del IFE, cuando funcionarios denominados *consejeros ciudadanos* entran a formar parte de los consejos locales; sin embargo, su aparición no tuvo tanta relevancia principalmente porque ejercían una función subordinada y no permanente.<sup>318</sup>

Por ello, es en su aparición en el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de San Luis Potosí, en 1991, donde las bondades de su perfil salen a la luz con toda su fuerza, al grado que tres años más tarde, la contundencia de su justificación generaría una fuerte repercusión nacional, permeando intensamente la composición del IFE, y alcanzado en poco tiempo una expansión notable hacia las propias entidades federativas.<sup>319</sup>

Si el IFE se crea como respuesta a la crisis de legitimidad política emergida a partir de los enfáticos señalamientos sobre la falta de limpieza de las elecciones presidenciales de 1988, y es el resultado de la masiva movilización social que enarboló la bandera de la democratización, la ciudadanización es igualmente una respuesta al descontento generado en las elecciones de San Luis de 1991, en donde también se cuestionaron sus resultados y se desplegaron distintos mecanismos de presión social por transformar la estructura institucional de los comicios.

Con lo anterior se aprecia que si en algunas etapas de nuestra historia reciente las legislaciones electorales estatales, como constante, han seguido en la construcción de su normativa los esquemas y principios consagrados en la Constitución general o en las leyes electorales federales, lo cierto es que la experiencia someramente descrita constituye una de las diversas excepciones que deben destacarse.<sup>320</sup>

Uno de los propósitos principales del proceso de ciudadanización consistió en desplazar el *centro de gravedad* de la toma de decisiones al interior de los órganos superiores de dirección de los institutos electorales; a pesar de que en su integración continuaban apareciendo los representantes de los poderes públicos y los partidos políticos, su peso político se vio “inhibido”<sup>321</sup> con la novedosa introducción de un cuerpo de ciudadanos que no debían ser necesariamente licenciados en derecho, en quienes quedaba definitivamente depositada la responsabilidad de llevar a buen puerto la organización de los comicios.<sup>322</sup>

“Los consejeros ciudadanos —explican Arroyo y Morales— debían ser personas de espíritu cívico que, en el marco de la imparcialidad, serían conocedores de política pero apartidarios, a la vez conocedores de las leyes electorales y, colegiados en consejos, serían las autoridades electorales”.<sup>323</sup> El objetivo de su creación, como apunta Franco González, era el de asegurar normativamente, “las condiciones objetivas de desvinculación partidista de los funcionarios electorales y, por tanto, se presumiera su imparcialidad

<sup>318</sup> Vid. Legislación Electoral Mexicana, p. 80. También, Alcocer V., Jorge, “IFE: legalidad y conflicto”, *op. cit.*, pp. 36 y ss.

<sup>319</sup> Como señala Orta Flores, San Luis Potosí ha sido punta de lanza en reformas constitucionales y legales, como las que introdujeron el voto femenino, la segunda vuelta electoral, el plebiscito y el referéndum, la legislación ordinaria para los pueblos indígenas y la que acabamos de señalar, la ciudadanización del organismo electoral. Cfr. Orta Flores, Sara Berenice, “El Congreso del Estado de San Luis Potosí, bajo nuevas reglas”, en Chávez Hernández, Efrén (coord.), *Introducción al derecho parlamentario estatal estudios sobre los congresos de los Estados y la asamblea legislativa del Distrito Federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 687-688.

<sup>320</sup> En opinión similar, López Chavarría, José Luis, “Incidencia de la legislación electoral federal en el estado de Guerrero respecto a la conducción de los comicios y de la integración del organismo rector del mismo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre, 1996, p. 945.

<sup>321</sup> Rabasa Gamboa, Emilio, “Introducción general”, *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, *et. al.*, núm. 14, 1994, p. 20.

<sup>322</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política...*, *op. cit.*, pp. 87-88.

<sup>323</sup> Arroyo Marroquín, Tulio y Morales Barbosa, Juan José, “Interacción del Instituto Federal Electoral y los Consejos Estatales Electorales”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento...*, *op. cit.*, p. 427.



en la toma de decisiones”.<sup>324</sup> Su aparición, como explica Patiño Camarena, obedeció al propósito de explicarle tanto a los partidos políticos, en el momento de formular las ternas de candidatos, como a la Cámara de Diputados, en el momento de elegir a los consejeros, la necesidad de comprometer su mejor esfuerzo para que los cargos fueran conferidos a candidatos situados por encima de los partidos políticos, cuya posición les permitiera velar por el interés del cuerpo ciudadano.<sup>325</sup>

Antes de estos dos perfiles existió, como es conocido, la figura de los *consejeros magistrados*. Nacieron como consecuencia de la creación del IFE, al interior de lo que entonces era el cuerpo colegiado que tenía encomendada su dirección. Su calidad de funcionarios electorales de nueva creación, exigió completa independencia de los partidos<sup>326</sup> con el objeto de garantizar una adecuada toma de decisiones en el Consejo General, pero sobre todo, con el propósito de evitar que al interior del órgano colegiado existiera un “desequilibrio” a favor del entonces partido hegemónico.<sup>327</sup> Sus requisitos de elegibilidad eran iguales a los que se exigían para ser ministros de la Suprema Corte, lo que exigía ser licenciado en derecho y contar con una experiencia “cuasi-jurisdiccional” que en opinión de Barquín “nunca tuvo sustento ni razón de ser”.<sup>328</sup>

Como se aprecia, la búsqueda de una efectiva independencia, imparcialidad, confiabilidad y profesionalismo ha llevado a experimentar con cada vez mejores fórmulas y perfiles para cumplir con específicos atributos que, por su trascendencia, se han elevado a la categoría de principios rectores de la función electoral.

Primero se buscó un perfil que privilegiara el conocimiento del derecho tanto en lo teórico como en lo práctico, luego se privilegió la confianza y la legitimidad social, sacrificando el perfil de abogado, y finalmente se ha previsto mantener la exigencia de confiabilidad de la mano de un perfil fuertemente especializado, pero ya no en el derecho en general, sino en el derecho electoral en particular.<sup>329</sup> Con ello se busca que nuevamente un perfil *ambivalente* en donde los consejeros sean intermediarios efectivos entre la sociedad y el Estado, al mantener su calidad de sujetos alejados de los intereses políticos, y al mismo tiempo, de funcionarios públicos profesionales, al exhibir un alto grado de especialización en la materia. La Suprema Corte ha sintetizado esta ambivalencia al subrayar que “la ciudadanización de las autoridades encargadas de la organización de las elecciones, no está dirigida a que cualquier ciudadano, sea parte de ellos, sino aquéllos que desligados de intereses políticos tengan un conocimiento en la materia a fin de que exista un cuerpo profesionalizado y especialista”.<sup>330</sup>

Derivado de este recorrido, no es extraño que hoy en día, la mayoría de las legislaciones electorales de los estados, como se aprecia en el cuadro XIX. TIPOS DE CONSEJEROS, utilicen la denominación *consejero electoral*. Solamente Guanajuato y Sinaloa mantienen la nomenclatura de *consejero ciudadano*, Nuevo León la de *comisionado ciudadano*; mientras que San Luis Potosí, para refrendar que fue pionero en la ciudadanización, les llama *ciudadanos con carácter de consejeros*.

<sup>324</sup> Franco González Salas, José Fernando, “Ciudadanización y justiciabilidad de las elecciones”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación...*, op. cit., pp. 152-153.

<sup>325</sup> Patiño Camarena, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, op. cit., p. 457.

<sup>326</sup> Woldenberg, José, *La reforma electoral 1989-1990*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 25, México, Instituto de Estudios para la Transición democrática A.C. s.a., p. 66.

<sup>327</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política...*, op. cit., pp. 87-88.

<sup>328</sup> Barquín Álvarez, Manuel, “Los órganos electorales”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación...*, op. cit., pp. 309-310.

<sup>329</sup> Rabasa Gamboa, Emilio, “Introducción General”, op. cit., p. 20.

<sup>330</sup> AI 69/2008, Estado de Veracruz, considerando séptimo intitulado “REQUISITOS PARA SER SECRETARIO EJECUTIVO”, p. 27.

No obstante la denominación, tanto Guanajuato como Sinaloa exigen que sus consejeros cuenten con estudios especializados en materia electoral, y únicamente Nuevo León y San Luis Potosí mantienen una esencia eminentemente ciudadana al no exigir este requisito ni el de la experiencia.<sup>331</sup>

#### 4. *El ejercicio del encargo*

Una consideración ulterior requiere el tema del ejercicio del encargo por parte de los consejeros electorales. Derivado del arreglo institucional de 1996, la arquitectura del IFE incorporó la distinción entre los consejeros propietarios y suplentes. Esa distinción fue rápidamente acogida por las legislaciones electorales estatales, al grado que hoy se mantiene a pesar de que la reforma electoral de noviembre de 2007 eliminó a los suplentes de la integración del Consejo General del IFE.

A pesar de la distinción, es evidente que el ejercicio de los derechos y obligaciones de un consejero se reconoce exclusivamente a quienes tienen la condición de propietarios. Es decir, a aquellos que luego de ser designados y de jurar el cargo, resultan habilitados legalmente para asistir a las sesiones del órgano superior de dirección, integrar el quórum, participar en las deliberaciones y votar los acuerdos y resoluciones.<sup>332</sup>

La suplencia, no obstante, tiene un significado importante que requiere pormenorizarse. En términos generales, su finalidad se encamina a “evitar que un órgano del poder público, quede sin una persona física que pueda ejercer las facultades inherentes al cargo que representa”. Obedece, por tanto, “a la previsión del legislador, de que ante las posibles eventualidades que puedan ocurrir, se cuente con alguna otra persona capacitada para ejercer las funciones que requiere el cargo, ello con la finalidad de evitar dilaciones que entorpezcan las labores del órgano al cual este integrada la persona que se debe suplir”.<sup>333</sup>

Una visión descriptiva, dentro del contexto que nos interesa, determina que la figura de la suplencia “se traduce, únicamente, en la posibilidad de contar con reservas para el caso de existir la necesidad de ocupar una vacante ante la ausencia de alguno de los consejeros electorales que estén en el ejercicio de sus funciones”.<sup>334</sup> Pero una visión más de fondo nos indica que su presencia satisface un doble propósito: orgánico y funcional. El primero garantiza la adecuada integración del Consejo General, para permitirle funcionar, algo que no está completamente asegurado si se reconoce la figura de las ausencias parciales o definitivas sin que se permita que otro consejero asuma provisionalmente el cargo; y el segundo, cercano a éste pero de mayor alcance, procura el puntual cumplimiento de las atribuciones del órgano electoral y garantiza la continuidad de la institución y de sus actividades.<sup>335</sup>

<sup>331</sup> Véanse los cuadros relativos a los requisitos de elegibilidad y los comentarios que vertimos al respecto.

<sup>332</sup> Sobre los derechos y obligaciones de los consejeros, véase el apartado XVII, del capítulo cuarto.

<sup>333</sup> SUP-JRC-161/2008 y SUP-JRC-164/2008 acumulados, pp. 106 y 107.

<sup>334</sup> SUP-JRC-161/2008 y SUP-JRC-164/2008 acumulados, p. 101.

<sup>335</sup> La Sala Superior ha señalado que “se considera que la regulación de la figura de consejeros electorales suplentes generales, implica una previsión encaminada a reaccionar con rapidez y certeza ante la eventual ausencia de alguno de los consejeros elegidos para integrar el Consejo Estatal del Instituto Electoral local, porque al contar con suplentes elegidos por el órgano competente, en términos de lo previsto en la normatividad aplicable, se podría ocupar de manera inmediata la vacante que, eventualmente, pudiera surgir y, así, incluso se eliminaría la posibilidad de que surja una situación que, potencialmente, obstaculizaría las labores ordinarias del órgano electoral estatal”. SUP-JRC-161/2008 y SUP-JRC-164/2008 acumulados, p. 101. En otra resolución ha sostenido que la integración del órgano electoral con consejeros propietarios y suplentes “garantiza que siempre la autoridad electoral funcione en plenitud y pueda adoptar las decisiones que en el ámbito de su competencia resulten necesarias para el correcto desempeño de las atribuciones constitucionales que le fueron conferidas. Luego entonces, la debida integración de la autoridad electoral se alcanza cuando el órgano está debidamente compuesto por los consejeros propietarios y sus suplentes”. SUP-JRC-635/2007 y SUP-JRC-636/2007, pp. 82 y 83.

Esto no quiere decir que la suplencia constituya un elemento inexorable de las legislaciones electorales. La Suprema Corte ha establecido que la figura forma parte del “régimen legal” para cubrir las ausencias definitivas de los consejeros y que contemplarlas o no, o incluso suprimirlas cuando una legislación anterior la preveía, no contraviene la Constitución.<sup>336</sup> La Sala Superior, en una dirección similar, ha sostenido que los congresos estatales tienen libertad para determinar “la configuración del órgano electoral encargado de la función estatal de organizar las elecciones”, que en el caso de algunos estados, “incluye la designación de consejeros electorales suplentes generales”.<sup>337</sup>

Tal y como se observa en el mismo cuadro XIX. TIPOS DE CONSEJEROS, la gran mayoría de las legislaciones, con excepción de Chiapas y el Distrito Federal que la removieron en su última reforma electoral, contemplan a los consejeros suplentes.

A nuestro parecer, no puede ponerse en duda que cuando la suplencia se reconoce, adquiere una notoria relevancia principalmente por las repercusiones que genera al interior de órganos de naturaleza colegiada. Por ello, compartimos la opinión de De Andrea cuando afirma que el consejero suplente no representa un nombramiento “honorífico y prestigioso del seleccionado”, pues en los sistemas en los que se estipula, representa “un verdadero reserva de los propietarios”.<sup>338</sup>

En términos generales, los consejeros suplentes deben cumplir con el mismo perfil que se solicita para los propietarios, porque se contemplan con el objetivo de cubrir tanto las ausencias temporales como las definitivas. Sin embargo, la Suprema Corte ha especificado que mientras los consejeros suplentes no asuman el cargo se encuentran “completamente al margen de las funciones del Consejo General del Instituto Electoral”, y que, por lo tanto, sólo tienen “el deber y el derecho” de estar dispuestos para ser llamados a incorporarse a la institución cuando se den los supuestos para ello.<sup>339</sup>

Esto es cierto en términos generales, pero para mayor claridad se requiere hacer una distinción del todo relevante, concerniente a la naturaleza activa o pasiva de la suplencia. La suplencia *activa* es aquella que permite al suplente integrar el pleno ante una ausencia temporal del propietario; la *pasiva* es aquella que lo habilita únicamente en el supuesto de una falta absoluta, en donde existe la certeza de que el propietario ha perdido en definitiva la titularidad del encargo. En este sentido, si la suplencia es *pasiva*, el ejercicio de la función únicamente podrá producirse cuando el suplente sea llamado a tomar protesta, tal y como lo reconocen la casi totalidad de los estados, como puede observarse en el cuadro XX. SUPLENCIA DE LOS CONSEJEROS.

Si la suplencia es activa y el suplente puede ser llamado ante la inasistencia, excusa o inhibición de un propietario como sucede por ejemplo en Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala o Yucatán, la situación cambia diametralmente porque en este supuesto debe considerarse que dichos consejeros se encuentran activos y que, por tanto, deben hallarse “completamente involucrados” en las funciones del Consejo. Esto conduce a reconocerles un *status* diferente, porque la posibilidad de ejercer como propietarios una vez que han rendido protesta ante el Congreso o ante el propio Consejo General, los sitúa en un escenario completamente distinto. Impone que, por ejemplo, cuando adquieran dicha calidad, se encuentren investidos con los mismos derechos y obligaciones;<sup>340</sup> que cuenten con el acceso a distintas

<sup>336</sup> AI 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008, Legislación electoral del Distrito Federal, *considerando décimo primero*, p. 60.

<sup>337</sup> SUP-JRC-161/2008 y SUP-JRC-164/2008 acumulados, p. 101.

<sup>338</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, “El Consejo General del IFE...”, *texto inédito*, p. 21.

<sup>339</sup> AI 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008, Legislación electoral del Distrito Federal, *considerando décimo primero*, p. 60.

<sup>340</sup> La Suprema Corte, dentro de esta línea de pensamiento, ha señalado que “el carácter de suplente, por regla general, implica que no se han realizado las consecuencias del supuesto de la norma que permiten arribar a aquél a ocupar la titularidad de un empleo

informaciones para poder cumplir adecuadamente con su labor (estadísticas, actas, acuerdos, resoluciones, etc.);<sup>341</sup> y sobre todo, que se les reconozca el mismo estatuto jurídico para que gocen de similares protecciones que las que tienen sus demás compañeros.

Las legislaciones, al definir el régimen de suplencia, pueden decidir entre distintas posibilidades de ordenación.

Existen sistemas que estipulan la existencia de un suplente por cada propietario; y otros que establecen una lista de suplentes en orden de prelación. Ambas posibilidades evitan la “confusión que generaría la posibilidad de que cualquier suplente pudiera sustituir a cualquier propietario, además de la incertidumbre constante de los suplentes respecto de la posibilidad de desempeñarse como propietarios, pues ante la ausencia de uno de ellos, quedarían a expensas de la decisión discrecional del órgano competente, para conocer si ocuparán el lugar vacante o no, en detrimento de la seguridad jurídica necesaria para el desempeño de la función”.<sup>342</sup>

En efecto, escapar de ambos mecanismos, o establecer una lista de suplentes que no se encuentre ordenada por algún criterio, implicaría considerar que “cualquiera de los suplentes electos de la referida lista puede sustituir a cualquiera de los consejeros propietarios, permitiría un acto totalmente discrecional del órgano encargado del llamado, pues sin mayor trámite, se podría llamar al primero o al último de los suplentes sin parámetro alguno”. En consecuencia, cuando ello ha sucedido, la Sala Superior ha ordenado “que se establezca cuál será la condición concreta de cada uno de los consejeros suplentes, ya sea como específico o correlativo de cada propietario, o bien, en una posición concreta de una lista en orden de prelación, para las posibles sustituciones, sin que en cualquier caso ello implique que en alguno pueda recaer previamente la calidad de suplente del presidente como tal, porque lo será sólo del cargo de consejero”.<sup>343</sup>

### III. NÚMERO DE CONSEJEROS

La *integración* de los órganos superiores de dirección de las instituciones electorales, entendida como la “composición de un conjunto heterogéneo mediante elementos separados más o menos distintos...”,<sup>344</sup> tiene una notable relevancia dentro de la abigarrada estructura que tiene por objeto generar las condiciones para hacer efectiva la emisión del sufragio.

Es relevante, en primer término, por el *status* que se les reconoce como órganos constitucionales autónomos, lo cual hace que sus integrantes, se insiste, tengan una posición particular dentro del conjunto de funcionarios públicos del Estado. Enseguida, por la función que tienen encomendada, que les confiere el alto honor de constituirse en ejes articuladores de la democracia en sus respectivas demarcaciones territoriales. Finalmente, porque la misma composición de los consejos genera repercusiones “en cascada” hacia

---

público, ya que si se hubieran concretizado tales efectos, *las condiciones de aquella persona automáticamente cambian* para ingresar a su esfera jurídica el *cúmulo de derechos derivados del ejercicio de dicha función*, y su situación en principio debe ser respetada por la nueva ley —cursivas nuestras—. AI 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008, Legislación electoral del Distrito Federal, *considerando décimo primero*, pp. 60-61.

<sup>341</sup> Como señala De Andrea respecto a los suplentes del IFE, es “incontestable también que entre más compenetrados y “empapados” del acontecer diario y de la agenda global de la dinámica del IFE están los Consejeros Suplentes, mejores posibilidades tendrán de —llega- do el momento— suplir eficazmente a los propietarios de darse el supuesto que la ley establece”. Andrea Sánchez, Francisco José de, “El Consejo General del IFE...”, *op. cit.*, p. 21.

<sup>342</sup> Cfr. SUP-JRC-25/2007, p. 85.

<sup>343</sup> *Idem.*

<sup>344</sup> Es la definición de “integración” aportada por Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Editorial Heliasa, tomo III, p. 759 y referida por la Sala Superior, en SUP-JRC-232/2001, p. 15.

el interior de las instituciones electorales, ya que los propios consejeros pueden designar a sus homólogos distritales y municipales, o a los integrantes de las juntas ejecutivas, y si no se establecen garantías que impidan que el órgano superior se deje influir por un partido político o por el gobierno, será mucho más fácil reproducir esta injerencia hacia los órganos inferiores, produciéndose notables vicios que pueden empañar la transparencia y la confiabilidad de las elecciones.<sup>345</sup>

En esta tesitura, al poner los primeros ladrillos de lo que sería con posterioridad un imponente edificio encaminado a proteger la autonomía e independencia de los consejeros electorales, la Sala Superior adujo que la integración de los órganos electorales no puede considerarse un acto particular y asilado, pues al contrario, representa un ingrediente esencial del proceso de preparación y organización de los comicios electorales.<sup>346</sup>

La Suprema Corte, en esta línea de pensamiento, ha reconocido que “en atención a la *importancia* que revisten las elecciones, adquiere *especial relevancia* la *estructura de las instituciones* encargadas de su organización, ante la magnitud y complejidad de los esfuerzos técnicos y administrativos inherentes al desarrollo de un proceso electoral. En consecuencia, la operación e *integración* de los órganos que han de encargarse de la organización de las elecciones, a saber, de la planeación, dirección, ejecución y control de las actividades implicadas en los procesos comiciales, constituye uno de los elementos más importantes de todo sistema electoral” —cursivas nuestras—.<sup>347</sup>

En función de lo anterior, el número de consejeros que integran los órganos superiores de dirección representa una decisión cuyos alcances pueden proyectarse hacia distintas direcciones.

Por un lado, permite ver en qué medida la pluralidad política y social se proyecta al seno de las instituciones electorales. Mientras una integración más amplia puede dar lugar al ensanchamiento de la pluralidad de perfiles, ante la exigencia de hacer coincidir la voluntad de más personas, cada uno con su propia ideología, formación, modo de concebir las cosas, etc., una composición restringida produce el efecto contrario.

En segundo lugar, advierte los niveles de funcionalidad que puede alcanzar el órgano; entre menos sean los consejeros existirán mayores alicientes para propiciar los acuerdos necesarios para la buena marcha de la administración electoral, algo que no siempre se garantiza cuando existe una integración mayor que, por su propia naturaleza, es más plural y heterogénea.

En tercer lugar, es un elemento para medir la eficiencia del trabajo institucional, puesto que una integración extendida permite que los consejeros ocupen parte de su tiempo en las labores que realizan las distintas comisiones del Consejo General, mientras que en una composición menor, esta labor se dificulta. Esto produce, además, un mayor grado de implicación de los consejeros en las labores sustanciales del órgano y propicia, por ende, un mayor control en la actividad general de la institución.

En cuarto lugar, permite ver si los consejeros se encuentran efectivamente en la misma posición institucional, y quiénes y bajo qué argumentos tienen la calidad de *primus inter pares* dentro del colegio de consejeros.

Generalmente, cuando un pleno se compone con un número par de integrantes, es factible que las deliberaciones conduzcan a empates que necesitan ser destrabados para asegurar la buena marcha de la institución. En este escenario, suele ser frecuente que el voto del presidente se erija en *voto de calidad*,<sup>348</sup>

<sup>345</sup> Arroyo Marroquín, Tulio y Morales Barbosa, Juan José, “Interacción del Instituto Federal Electoral y los Consejos Estatales Electorales”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento...* op. cit., p. 435.

<sup>346</sup> SUP-JRC-391/2000, pp. 8 y 9.

<sup>347</sup> AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando sexto*, op. cit., p. 18.

<sup>348</sup> El voto de calidad se analiza más detenidamente en el apartado de derechos y obligaciones de los consejeros.

lo cual es positivo si se privilegia la eficacia y la funcionalidad del órgano; pero en ocasiones no es saludable porque derivado de lo relevante de la función, cuando el presidente es designado por el Congreso del estado o por los propios consejeros, su nombramiento puede arriesgarse a una politización excesiva tanto por parte de las fracciones parlamentarias, los partidos o los diputados, como por la de los propios consejeros al interior de la institución.

Además, una situación de esta naturaleza desequilibra el valor del voto de los consejeros dentro de un órgano colegiado, y termina por conferir un elevado valor no sólo político, sino jurídico, al voto de un consejero que, en casos extremadamente sensibles, se convierte en los hechos en el fiel de la balanza de una decisión trascendente. Ni qué decir tiene que gran parte de estos inconvenientes se evitan con una integración impar del órgano colegiado.

No obstante, no sólo es necesario atender de manera directa la composición de los órganos superiores de dirección; es igualmente relevante cuidar el diseño integral porque, si no, se pueden producir situaciones inconvenientes para la funcionalidad de los órganos en cuestión. La Suprema Corte, por ejemplo, ha dicho que si una regulación no establece el voto de calidad en el contexto de un órgano electoral conformado por un número par de consejeros, “se provoca una afectación al principio constitucional de certeza, puesto que al ser un número par, podría propiciarse que en la toma de decisiones se empatara la votación y ante la falta de regulación en el referido Código, que permita solucionar ese tipo de conflictos, se propiciaría incertidumbre jurídica para los participantes en el proceso electoral, respecto de la forma y términos en que se resolvería esta contingencia”.<sup>349</sup>

Un diseño mal concebido, afecta la conformación del órgano encargado de organizar las elecciones en la entidad, vulnera sus atributos de autonomía e independencia y lastima los principios rectores de la función electoral.

El cuadro XXI. NÚMERO DE CONSEJEROS, demuestra que la totalidad de las legislaciones estatales ha desechado la posibilidad de integrar el órgano superior de dirección con un número par. Derivado de ello, los riesgos de incertidumbre a los que aludió la Suprema Corte en 2001, en un entorno que ahora se encuentra modificado, se han disuelto.

Más relevante es constatar que como regla general la composición de los consejos gira en torno a un número de cinco y siete miembros. Catorce estados, entre los que podemos mencionar Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León y Veracruz contemplan lo primero, mientras que dieciséis, entre ellos, el Distrito Federal, el Estado de México, Guerrero, Jalisco y Querétaro, lo segundo. Solamente dos entidades federativas, Puebla y San Luis Potosí, optan por un criterio de nueve miembros, similar al que actualmente tiene el IFE.

#### IV. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

##### 1. *El significado de los requisitos de elegibilidad*

Los requisitos de elegibilidad son las condiciones necesarias para ocupar y ejercer un cargo.<sup>350</sup> En nuestro específico contexto representan aquellas exigencias que se deben satisfacer para acceder al encargo de consejero electoral.

<sup>349</sup> AI 18/2001, p. 211.

<sup>350</sup> Rivera Alveiais, Francisco, Voz “Requisitos de elegibilidad”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 609.



La lectura de los requisitos para ser consejero constituye un primer referente para aproximarnos al *perfil* requerido por el ordenamiento jurídico para integrar a la institución electoral. Evidentemente, ese perfil debe establecerse en función de determinadas premisas, circunstancias y expectativas. Su determinación, por ende, no puede ser arbitraria; más bien, se encuentra condicionada por la especificidad con la que se erige la función electoral, por la obligación de ejercerla bajo el imperio de determinados atributos, por la necesidad de instituir un órgano que produzca confianza social, y por el inexorable requerimiento de integrar una institución plural desde el punto de vista ideológico.

Los requisitos explicitados en la legislación electoral proporcionan información adicional que conduce a valorar el significado real de su incorporación como expectativas a satisfacer por parte de quienes aspiren a endosarse el apelativo de funcionario electoral de primer nivel. De manera general, dichos requisitos:

*A. Determinan la vinculación entre los rasgos de los consejeros, la naturaleza de la función electoral y de la institución que la ejerce*

El perfil derivado de todos aquellos requisitos que las leyes electorales (no las constituciones, como ya vimos) solicitan para desempeñar el cargo de consejero electoral, es un indicativo de la compatibilidad existente entre la especialidad de la función electoral, la particularidad de las instituciones electorales y la especificidad de los consejeros. Reconocer estas singularidades y hacerse cargo de ellas, abrirían la puerta a una proyección más adecuada del perfil requerido para estar al frente de este andamiaje institucional.

La función electoral constituye una de las más recientes funciones que el Estado mexicano ha tenido que consolidar. Todavía en los años 90 del siglo anterior, las funciones del Estado eran aquellas clásicas, asentadas en la visión tripartita del poder. Sin embargo, hacia la conclusión de la misma década, fueron cobrando identidad nuevas funciones públicas autonomizadas del resto, que han sido catalogadas por Fernández Ruiz como funciones “emergentes”. Destaca entre ellas, como no podía ser de otra manera, la función electoral, que “alude a la función estatal emergente atribuida a órganos del estado, consistente en organizar y conducir el proceso electoral mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos”.<sup>351</sup>

Como nos lo ha recordado la Suprema Corte, “la función electoral tradicionalmente había sido ejercida por autoridades gubernamentales. En forma básica, han sido los poderes Ejecutivo y Legislativo los que han tenido injerencia en la organización de las elecciones; sin embargo, debido a las reformas constitucionales que se han dado en la materia, actualmente los ciudadanos y los partidos políticos participan en la integración de los organismos electorales, con el propósito de generar elecciones confiables en las que se garantice la efectividad del sufragio”.<sup>352</sup> La función, como se aprecia, es del todo significativa; no sólo por los fines últimos encaminados a concretar el ideal democrático del país, sino por el espacio institucional que ha consolidado, y por los niveles de especialización, confiabilidad y profesionalismo que ha alcanzado luego de dos décadas de haber irrumpido con fuerza en la escena pública.

Las instituciones electorales son igualmente órganos *sui generis*. Han asumido el ejercicio de una actividad que hasta hace relativamente poco tiempo carecía de especialización y autonomía, y entre las distintas notas que las caracterizan sobresale, por su relevancia, su peculiar forma de integración *tripartita*, pues al seno del órgano superior de dirección deben confluir no sólo los consejeros, sino también los represen-

<sup>351</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “Las instituciones electorales de las entidades federativas”, en Gámiz Parral, Máximo N. *et al.* (coords.), *Derecho Constitucional Estatal Memoria del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 271 y ss., en especial p. 282.

<sup>352</sup> AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando sexto, op.cit.*, p. 20.

tantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos, tal y como lo señala la Constitución mexicana y las particulares de los estados.<sup>353</sup>

A pesar de haber alcanzado la mayoría de edad en nuestra democracia, la naturaleza de los institutos electorales es uno de esos temas que no se ha dilucidado en toda su magnitud. Hoy en día, la mayor parte de las constituciones estatales les reconocen un *status* de autonomía; sin embargo, discernir su carácter implica, al menos reconocer que son, al mismo tiempo:

- *Órganos de naturaleza administrativa.* Las instituciones electorales son órganos de naturaleza administrativa porque su labor se dirige a ejecutar lo dispuesto por la legislación electoral, desarrollando las etapas que comprende el proceso electoral, y concretizando todos y cada uno de los actos que deben desarrollarse al interior de cada una, para concluir eficaz, confiable y exitosamente la organización del proceso electoral. En sus manos se encuentra el ejercicio de una función pública permanente dentro del contexto de la entidad federativa a la que se adscriben, y su labor se dirige a la administración global del proceso electoral, a través del despliegue de actos de preparación, organización, administración, dirección, promoción, vigilancia y control de las elecciones.<sup>354</sup>
- *Órganos de relevancia política.* Las instituciones electorales cumplen con una relevante función política, pero ni su funcionamiento ni su forma de actuar debe de conducirse a través de cánones políticos. Son instancias que participan de la dirección política del estado porque tienen atribuidas facultades exclusivas que les otorgan “en forma integral y directa” distintas actividades vinculadas con el proceso electoral concebido en sentido amplio.<sup>355</sup> Además, su actividad cotidiana se vincula a la aplicación de un derecho eminentemente político, como el electoral, o más bien, el constitucional-electoral, destinado a actualizar los principios democrático y republicano a través de los cuales se garantiza la integración de los órganos representativos del Estado. Su misión consiste en que la competencia por el poder se desarrolle ordenadamente mediante normas y decisiones sustentadas jurídicamente. Por ello, a pesar de interactuar en un entorno altamente politizado, su apego al principio rector de legalidad las construye a abordar todos los asuntos de su competencia bajo una metodología eminentemente jurídica, a pesar de que su decisión, al exteriorizarse, produzca irreversibles efectos políticos.
- *Órganos constitucionales autónomos.* Las instituciones electorales son también, y además destacadamente, órganos que reciben de las constituciones un *status* que les permite actuar autónoma e independientemente, sin injerencias externas de ningún otro poder u órgano del Estado.<sup>356</sup>

No podemos dejar de subrayar que como característica adicional del *status*, se hace necesario explicitar las garantías jurídicas encaminadas a proteger al órgano y a los funcionarios que están al frente de ella.

La conjugación de los elementos referidos permite señalar que los órganos electorales se asientan en una sustancial *ambigüedad* que los hace aparecer como órganos administrativos y constitucionales al mismo tiempo, dotados de relevancia política, a los que se les confía el ejercicio de una actividad con fines

<sup>353</sup> Sobre este modo de composición de los órganos electorales, particularmente del IFE, acúdase a Patiño Camarena, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, *op. cit.*, pp. 455 y ss.

<sup>354</sup> Al respecto, Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, *op. cit.*, pp. 18-32. Hernández Becerra, Augusto, voz “Organismos electorales”, *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1989, pp. 502 y ss. Villanueva, Ernesto, *Autonomía Electoral...*, *op. cit.*, pp. 151-152.

<sup>355</sup> En este sentido, Cárdenas, quien nos recuerda que el artículo 41 es el que determina estas facultades exclusivas. *Cfr. Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 54.

<sup>356</sup> Sobre el particular, remitimos a las consideraciones hechas en el apartado III del capítulo primero.

sustancialmente políticos, pero que, sin embargo, transcurre bajo el empleo de formas eminentemente técnicas, conocimientos profundamente especializados y actitudes decididamente profesionales.

En esa virtud, si se reconoce la especificidad de la función electoral y la particularidad de la institución electoral, necesario es, igualmente, reconocer que el consejero electoral debe rendir tributo a estas singularidades mediante la determinación de un perfil *sui generis*.<sup>357</sup>

Lo significativo de vincular el perfil del consejero tanto con la función como con la naturaleza de la institución deriva de que a partir de ese ejercicio se puede analizar las distintas integraciones existentes en la República mexicana. Se pueden ubicar, por ejemplo, aquellos consejeros que concurren con un perfil más técnico o con uno más político; discernir en función de qué elementos se ha privilegiado uno u otro perfil; determinar qué papel desempeñan los consejeros dentro de una determinada composición, etc. Esto permite identificar las experiencias que se encuentran mejor equilibradas de aquellas que demuestran cierto déficit, y da luz, en el extremo contrario, respecto al grado de consolidación e incluso de eficacia operativa de un órgano electoral.

#### B. *Dan una idea de los niveles de independencia, imparcialidad y objetividad que puede alcanzar la institución electoral*

La indudable carga política de la función electoral constriñe al consejero a interactuar, como lo hemos apuntado ya, en un entorno eminentemente político. No obstante, su cualidad de árbitro imparcial y especializado de la lucha por el poder presupone un perfil que garantice que la contienda electoral transcurra de manera racional y ordenada, a través de reglas que den objetividad al proceso, para lo cual se requiere un comportamiento eminentemente técnico y profesional, desde una posición radicalmente ajena a los intereses en juego, a fin de que los resultados no se vean empañados por falta de credibilidad y certidumbre.

Cuando se estipula una mayor o menor cantidad de requisitos para ser consejero, y se analiza su significado, se tiene automáticamente una noción aproximada, al menos en el plano teórico, del grado de independencia e imparcialidad que podrá alcanzar el órgano electoral desde una perspectiva institucional, y los consejeros que participan en su integración, desde una visión subjetiva. Son, en este sentido, un referente para valorar el grado de adhesión a los principios rectores de la función electoral.<sup>358</sup>

Por ejemplo, con el objeto de garantizar un perfil suficientemente alejado de los partidos, las funciones políticas, o determinadas actividades que podrían poner en entredicho la imparcialidad de los consejeros, se han dispuesto un conjunto de incompatibilidades para hacer inelegibles a personas con características que pudieran afectar, tanto la función, como el adecuado funcionamiento del órgano electoral. Son una especie de incompatibilidades de carácter relativo que obligan a los aspirantes a separarse de un encargo político dentro de un ámbito temporal determinado, o que lo condicionan a ejercer en exclusiva y a tiempo completo el cargo de consejero.<sup>359</sup>

Adicionalmente, se puede considerar tanto el periodo de designación como la expectativa de que los consejeros sean ratificados o reelegidos en su puesto una vez terminado el periodo para el que fueron de-

<sup>357</sup> Se coincide con De Andrea cuando habla de la “naturaleza *sui generis*” del cargo de Consejero Electoral. De Andrea Sánchez, Francisco José, “Reflexiones sobre algunas innovaciones...”, *op. cit.*, p. 1052.

<sup>358</sup> Una idea similar sostiene Cárdenas, quien analiza la garantía de aplicación de los principios rectores vía los requisitos para ocupar el cargo de consejeros electorales. *Vid. Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 120.

<sup>359</sup> El régimen de incompatibilidades se analiza en el apartado X del capítulo cuarto de este libro.

signados, mediante la previsión de distintas modalidades de renovación del mandato.<sup>360</sup> De conformidad con la forma en que se estipulen, pueden favorecer una mayor o menor dependencia respecto de los órganos que han participado del procedimiento, ya que si el periodo que constitucionalmente se les garantiza es corto y la reelección está prevista, sus niveles de dependencia serán mayores que en aquellos supuestos en donde el periodo es amplio y no cuenta con posibilidades de reelección.<sup>361</sup>

Existen otros elementos que caminan en este mismo sentido. Sin embargo, lo único que nos interesa advertir en este momento es que las condiciones de elegibilidad de los consejos se encuentran íntimamente vinculadas con la capacidad de blindaje y resistencia que se quiera conferir al órgano electoral para dotarlo de mejores herramientas de defensa frente a los embates y las presiones de cualquier órgano externo, y que pueda asumirse como verdadero árbitro y moderador de la competencia electoral.

## 2. Representan una variable para advertir los niveles de legitimidad de la institución

Los miembros que integran los órganos superiores de dirección de las instituciones electorales son producto de un proceso de designación que, por su propia naturaleza, es un método de selección indirecto que no pasa por el tamiz del sufragio popular. Más genéricamente, esta característica establece una diferencia entre los titulares de los órganos legislativos y ejecutivos, que se someten a comicios cada determinado tiempo, respecto a los titulares de los órganos judiciales o de los órganos constitucionales autónomos, que están al margen de los comicios, pero que no por ello se encuentran desprovistos de legitimidad democrática.

Resulta particularmente difícil hablar de la legitimidad democrática de los consejeros, porque es un tema que no se ha destacado en absoluto en las disquisiciones teóricas sobre los operadores jurídicos de las instituciones electorales. Nada más para observar la paradoja que este tema esconde, hay que señalar que el establecimiento de las premisas sobre las que se erige la organización de un proceso encaminado a que el ciudadano pueda expresar su voluntad democrática, depende de un conjunto de funcionarios que no representan a nadie, por emanar de procesos de designación, antes que de elección.

Sin embargo, no podemos dejar de sostener que la legitimidad de los consejeros electorales emana, en principio, de la legitimidad que se reconozca al método de designación contemplado al efecto por las distintas constituciones y leyes electorales; es, evidentemente, una legitimidad procedimental que, en términos de Bobbio establece “*quién* está autorizado a tomar las decisiones colectivas y *con qué* procedimientos”.<sup>362</sup> Si se niega que dicha legitimidad se desprende del texto de la propia norma fundamental, se negará, en consecuencia, la vocación y la legitimidad democrática del texto constitucional en que se estatuye.

No puede negarse, por tanto, que el análisis de dicha legitimidad pasa por determinar qué órganos participan (*quién o quiénes*) y de qué manera está construido el procedimiento de designación (*cómo*), a fin de advertir si es abierto, incluyente y transparente, o si es cerrado, excluyente y llevado dentro del más cuidadoso de los sigilos. Sin embargo, sobre todos estos puntos habremos de ahondar un poco más adelante.

Lo que debemos destacar ahora es que las entidades federativas establecen diversas fórmulas para nominar a los consejeros. La mayoría de ellas establecen que sea una única instancia, el Congreso del Estado, la que designe a todos los consejeros. Sin embargo, donde se observa la riqueza de decisiones es en la

<sup>360</sup> Las modalidades de renovación del mandato se analizan en el punto número VIII del capítulo cuarto.

<sup>361</sup> Al respecto, interesantes consideraciones en Guastini, Riccardo, *Lezioni di teoria...*, op. cit.

<sup>362</sup> Al respecto, Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de Juan Moreno, Barcelona, Plaza Janes editores, 1985, p. 21.

forma como se nominan a los candidatos. Pues bien, lo que se quiere poner en evidencia en este apartado es que con independencia de la fórmula utilizada, lo que no resulta razonable es señalar que algunos consejeros, por el origen de su nominación, cuentan con mayor o menor legitimidad que otros. Razonar de esta manera lleva simple y sencillamente a establecer una *lotificación* que termina por enviar el mensaje de que los consejos generales están integrados por grupos que se agregan en función de ciertos intereses, lo cual es inexacto y sirve únicamente al desprestigio de la institución.<sup>363</sup>

Por el contrario, es necesario afirmar que todos los consejeros comparten la misma dignidad; su proveniencia y el órgano de nominación puede ser distinto, pero lo verdaderamente relevante es que el punto de llegada es el mismo: integrar un órgano colegiado en el que, derivado del principio de colegialidad, todos son pares entre sí.<sup>364</sup>

Además de lo dicho, la legitimidad de los consejeros involucra las distintas cualidades técnicas y personales que se requieren para desempeñar con autoridad el encargo conferido. En la opinión de Jaime Cárdenas, dichas cualidades deben ser: proactividad o compromiso con los valores democráticos y los derechos humanos; formación jurídica; conocimiento pleno del sistema electoral nacional; experiencia en cargos de dirección; capacidad en la argumentación jurídica; compromiso con la transparencia y deliberación pública; austeridad; rendición de cuentas, y capacidad para valorar las consecuencias sociales de las decisiones judiciales.<sup>365</sup>

Coincidimos en que buena parte de estas exigencias deben proyectarse a nivel de requisitos de elegibilidad para desempeñar el alto encargo de consejero electoral; en esa virtud, bien puede decirse que entre más cualificaciones cumpla un consejero mayor será, indudablemente, su legitimidad en el ejercicio del encargo.

Ahora bien, la legitimidad, más allá de lo que pudiera pensarse, no es un atributo que se obtiene de una vez y para siempre. Por el contrario, sólo es posible adquirir el respaldo político o la aceptación social dentro de un proceso histórico que se va abonando permanentemente mediante una interlocución adecuada tanto con los sujetos interesados directamente en la competencia electoral (poderes públicos y partidos políticos), como con los ciudadanos, en su carácter de titulares del sufragio activo y pasivo.

Este diálogo deseable es posible cuando los consejeros se esfuerzan por adherirse a los valores y principios democráticos, cuando adquieren un compromiso con la deliberación pública, cuando se disponen a explicar las razones y el sentido de sus votos y resoluciones, cuando tratan de convencer a la sociedad de los motivos de su actuación, etc.<sup>366</sup>

Cuando ello ocurre, los consejeros se aprestan a rendir cuentas respecto de un poder que no se ejerce como consecuencia del método democrático (electivo) y cuyas expresiones no pueden someterse al juicio de la mayoría. Por ello, su presencia frente a los órganos del Estado, los partidos políticos y la ciudadanía se considera inexorable, porque en todo momento, especialmente en época de elecciones, requieren mantener un consenso social elevado y positivo, pues es la única manera de ganar confianza y transmitir credibilidad.

<sup>363</sup> Guían estas reflexiones los interesantes puntos de vista de Zagrebelsky que, si bien se dirigen a los jueces constitucionales, resultan plenamente aplicables a este entorno. Cfr. Zagrebelsky, Gustavo, *Principi e voti. La Corte Costituzionale e la politica*, Turín, Giulio Einaudi Editore, 2005, pp. 50 y ss.

<sup>364</sup> En esta dirección se pronuncia Zagrebelsky, en relación a los jueces constitucionales. Sin embargo, nos ha parecido oportuno utilizar sus ideas en el ámbito que nos interesa. *Ibidem*, pp. 51-52.

<sup>365</sup> Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006...”, *op. cit.*, p. 60.

<sup>366</sup> Retomamos algunos de los planteamientos del propio Cárdenas, Jaime, *ibidem*, p. 61.

A. *Permiten indagar qué tan plural se proyecta el pleno de consejeros*

Las constituciones y leyes electorales ya no aluden, como lo hacían antes, a una única categoría profesional necesaria para ejercer el cargo de consejero electoral. Hoy en día se permite un amplio abanico de perfiles, aún cuando los requisitos contemplen, generalmente, contar con título universitario y acreditar conocimientos o experiencia en el ámbito electoral.

Derivado de lo anterior, el universo de personas que pueden cumplir con el perfil idóneo para ser consejero electoral se ha ensanchado notablemente. Esta realidad es benéfica para el funcionamiento de cualquier órgano colegiado, y lo es más en el contexto de una sociedad cada vez más heterogénea que reclama trasladar ese pluralismo a todos los ámbitos del ejercicio público.

Hoy en día, la interpretación de las normas electorales ya no se realiza como hace dos décadas, cuando existía una única interpretación institucional que, vinculado al tipo de sistema político imperante y a las condiciones de dominación, se convertía en los hechos en la única interpretación posible.<sup>367</sup> Las constituciones y leyes electorales de nuestro tiempo son cada vez más plurales en su construcción, y en ese mismo sentido, se encuentran más condicionadas por una interpretación ejercida desde ópticas jurídicas distintas.<sup>368</sup>

La creciente pluralidad política que se vive en los estados (con sus excepciones) ha condicionado que las reformas electorales constituyan un producto sujeto a una mayor capacidad de acuerdo político.<sup>369</sup> El paulatino asentamiento de un sistema bipartidista o tripartidista a nivel local ha hecho inexorable la convergencia de dos o más fuerzas políticas para impulsar modificaciones al régimen electoral. Las normas ya no son creadas desde una única instancia de decisión; cada vez existe una mayor implicación de fuerzas plurales que luchan por generar nuevas condiciones para la relación institucional entre mayorías y minorías, entre gobierno y oposición.<sup>370</sup>

El advenimiento de la pluralidad ha ensanchado también la multiplicidad de perspectivas desde las que pueden contemplarse las normas electorales. Es cada vez más evidente, por ejemplo, el interés de la sociedad por interactuar con mayor intensidad con el régimen jurídico que condiciona sus derechos de participación política; por ello, no resulta extraño afirmar que en la medida en que el derecho electoral cumple con su función democratizadora, las normas de dicho régimen adquieren progresivamente interpretaciones más abiertas, plurales y garantistas, que en el mediano plazo terminan por replantear sus contenido y significados, en una relación circular que se retroalimenta constantemente.

La práctica del sometimiento a la única interpretación posible (la del gobierno, la del partido político, la del presidente o la del gobernador) anclada en los mecanismos de control político sobre los que se asen-

<sup>367</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, pp. 31 y ss.

<sup>368</sup> Sin lugar a dudas, una de las más relevantes contribuciones por el adecuado entendimiento del pluralismo la ha ofrecido Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil...*, op. cit., pp. 9-40. Una explicación del pluralismo político que se comienza a asentar en las entidades federativas, desde la perspectiva de la "apertura constitucional" se encuentra en De los Santos Olivo, Isidro, "Apertura constitucional en la entidades federativas", en Gámiz Parral, Máximo N., Astudillo, César, et al. (coords.), *Derecho Constitucional Estatal...* op. cit., p. 475.

<sup>369</sup> El aumento de la pluralidad desde el ámbito local ha llevado a sostener, a Merino, desde una perspectiva eminentemente federal, que la transición política empezó precisamente en dicho ámbito. Vid. Merino, Mauricio, *La transición votada...*, pp. 38 y ss.

<sup>370</sup> En torno al progresivo ensanchamiento del pluralismo en las entidades federativas, acúdase a Lujambio, Alonso, *El poder compartido...*, op. cit. Para una revisión que trata de advertir los efectos que en el pluralismo generaron las reformas electorales, acúdase a Astudillo; César, "Pluralidad política y cambios institucionales", en Islas Colín, Alfredo y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Derecho electoral mexicano. Perspectivas para una reforma*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2006, pp.12 y ss. Una óptica distinta se observa en el trabajo de Méndez de Hoyos, Irma, "La transición mexicana a la democracia: competitividad electoral en México, 1977-1997", *Perfiles Latinoamericanos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, núm. 24, 2004, pp. 43 y ss.



taba la lógica del sistema autoritario ha sido finalmente desplazada, y en su lugar asistimos al asentamiento de una multiplicidad de interpretaciones acordes con los niveles de democratización que hemos alcanzado, dentro de los amplios márgenes de actuación que la apertura de las normas electorales permite.<sup>371</sup>

La forma como se vienen construyendo e interpretando las disposiciones electorales y la dinámica misma de una sociedad en constante movimiento imponen que el pluralismo que enriquece notablemente nuestra vida democrática encuentre su correspondiente reflejo al interior de los consejos generales mediante formulas que garanticen la pluralidad de perfiles de los consejeros electorales. Se trata, en definitiva, de avanzar en la consolidación de nuestra democracia a partir del diseño de instituciones electorales *dentro* de la pluralidad y *para* la pluralidad. *Dentro*, porque deben ser fruto de la implicación más amplia de voluntades políticas; *para*, en virtud de que las mismas instituciones deben reflejar el cambio sustancial operado en el régimen político, y orientarse a servir en un contexto de pluralidad política y social cada vez más marcado.<sup>372</sup>

Cuando las categorías profesionales para acceder al encargo son amplias y variadas, y cuando se procuran ciertos equilibrios en la integración del pleno, se favorece el sustancial enriquecimiento del derecho electoral ante la oportunidad de que sus contenidos, tanto en los asuntos formalmente administrativos como en los materialmente jurisdiccionales, sean valorados a través de distintas ópticas, distintas experiencias jurídicas o distintas sensibilidades, cada una de las cuales aporta su particular visión de las cosas a una empresa que, por su carácter colegiado, exige la voluntad común del conjunto de consejeros.<sup>373</sup>

Valorar los requisitos para ser funcionario electoral implica presuponer el carácter especializado de la función para que, en ese contexto, se pueda constatar la existencia del pluralismo o la imposición de una única cualidad habilitante para el ejercicio del cargo, con los matices mono o multicolores que respectivamente pueden conferir. Lo que sí es evidente es que entre mayores sean los perfiles compatibles con el cargo, mayores serán las posibilidades de contar con un órgano plural en aspectos tan variados como el profesional, cultural, ideológico o político.

### 3. Los requisitos de elegibilidad

Como se mencionó con anterioridad, los requisitos de elegibilidad se definen como aquellas circunstancias o condiciones necesarias para la existencia o realización formal de una función, el ejercicio de un derecho, la realización de un trámite, o para ocupar o ejercer un cargo; en el ámbito que nos interesa, representan aquellas condiciones que deberán cumplir quienes estén a cargo de la función electoral en cada una de las entidades federativas de la República mexicana.<sup>374</sup>

<sup>371</sup> Esa interpretación única era, en realidad un efectivo medio de control por medio del cual se mantenía la lealtad política a las bases del régimen político. Cfr. Peschard, Jacqueline, "El partido hegemónico. 1946-1972", *El partido en el poder. Seis ensayos*, México, IEPES, 1990, p. 214.

<sup>372</sup> Una perspectiva cercana, que contrapone las instituciones con las tradiciones, con el acento en la progresiva recuperación de las primeras, se encuentra en Merino, Mauricio, *La transición votada...*, op. cit., pp. 41 y ss.

<sup>373</sup> Una importante contribución que enfatiza en la ideología con que se presentan los consejeros electorales, y en la importancia que tienen los distintos métodos interpretativos utilizados, principalmente en el contexto de asuntos materialmente jurisdiccionales, es el de Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación...*, op. cit., pp. 207 y ss, 274 y ss.

<sup>374</sup> "Del latín *requisitos*, acción y efecto de requerir. Circunstancia o condición necesaria para la existencia o realización formal de una función, ejercicio de un derecho, realización de un trámite, o para ocupar o ejercer un cargo. Requerir deriva de *requirere*; 1. Pedir, persuadir a alguien de que haga cierta cosa. 2. Intimar, avisar o hacer saber una cosa con autoridad. Elegibilidad, es aplicable esta palabra para designar la capacidad legal para obtener un cargo por elección. Proviene del latín *elegibilis*, que se puede elegir". Cfr. Rivera Alveiais, Francisco, op. cit., p. 609.

La competencia para determinar cuáles son estos requisitos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV de la Constitución mexicana, está en manos de las legislaturas locales; se trata de parte de las atribuciones legislativas que en el ámbito electoral se reconoce a la representación popular de cada una de las distintas demarcaciones geográficas estatales.<sup>375</sup> Con motivo de su ejercicio, cada entidad federativa puede disponer de dichos requisitos con amplios márgenes de discrecionalidad, lo que conduce a que, en principio, pueda existir una multiplicidad de requisitos, tantos como sean razonables para cumplir con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y, además, que entre los requisitos que establecen las entidades federativas puedan existir notables puntos de contacto o evidentes diferencias.

La discrecionalidad del legislador, empero, no es absoluta. Como ha especificado la Suprema Corte, “aun cuando se está ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, esto no significa que su desarrollo sea completamente disponible para él, ya que la utilización del concepto “*calidades*” se refiere a las *características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne*, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia, contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, ambos de la Constitución..., que ordenan que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan *apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes*, del que se desprenden los *principios de mérito y capacidad*; de lo que se concluye que la Ley Fundamental *impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a dichos principios para el acceso a la función pública*, de manera que deben considerarse violatorios de tal prerrogativa todos aquellos supuestos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos” —cursivas nuestras—.<sup>376</sup>

Es importante recalcar que los requisitos que se establecen para ser consejero electoral del IFE, en nada condicionan a los que pueden establecer las legislaciones de los estados, por lo que al modificarse aquellos no existe ninguna obligación jurídica de homogeneizar estos. Ello sólo se producirá cuando el artículo 116 de la propia Constitución lo disponga expresamente. Sin embargo, teniendo la función y la naturaleza del encargo similitudes evidentes, diferenciadas únicamente por los ámbitos competenciales en que se desarrollan, resulta razonable suponer que entre dichos requisitos existan notables punto de contacto.<sup>377</sup>

La gran cantidad de requisitos de elegibilidad que pueden retomar las legislaciones electorales impone el establecimiento de formas de clasificación para reconducir a unidad lo que se presenta como una feria de exigencias para acceder al cargo. En este sentido, los requisitos que en conjunción armónica determinan las condiciones de elegibilidad de los aspirantes a consejeros, pueden someterse a dos tipos de clasificaciones diferentes.

<sup>375</sup> La Sala Superior ha sostenido: “fue el poder legislativo local el que, en ejercicio de sus atribuciones y facultades para regular lo relativo a la materia electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que determinó los requisitos que deberían cumplir quienes estuvieran a cargo de la función electoral en esa entidad federativa”, SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, p. 122.

<sup>376</sup> ACCESO A EMPLEO O COMISION PUBLICA. LA FRACCION II DEL ARTICULO 35 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MERITO Y CAPACIDAD. P./J. 123/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, octubre de 2005, p. 1874.

<sup>377</sup> Al analizar los impedimentos incorporados en una legislación electoral estatal, la Sala Superior ha sostenido que si alguno en particular “no se encuentra previsto expresamente en el andamiaje del sistema democrático que se establece en la Constitución General de la República,... implica que el mismo no es una exigencia de carácter constitucional, sino que se deja al ámbito de reglamentación y desarrollo legislativo”. SUP-JRC-168/2008, pp. 54 y 25.

La primera clasificación separa aquellos requisitos que constituyen exigencias de carácter *personal*, con una clara proyección en las cualidades individuales, éticas y humanas del candidato, de aquellas exigencias de carácter *técnico* que se vinculan con las cualidades profesionales y las condiciones necesarias para un ejercicio imparcial, profesional e independiente del encargo.<sup>378</sup>

La segunda clasificación distingue los requisitos de elegibilidad en *objetivos* y *subjetivos*. Los primeros son aquellos que tienen la posibilidad de comprobar su veracidad mediante el empleo de elementos fidedignos como los documentos o las constancias. Los segundos, en cambio, hacen referencia a cualidades personales que no son medibles desde parámetros objetivos y que, por tanto, son de apreciación discrecional y se presumen mientras no exista prueba en contrario.<sup>379</sup> La Sala Superior los denomina requisitos de carácter “positivo” y “negativo” respectivamente; además destaca que estos últimos, por su propia naturaleza, no deben ser probados, su satisfacción o cumplimiento debe presumirse y quien afirme lo contrario debe “aportar los medios de convicción suficientes para demostrar tal circunstancia”.<sup>380</sup>

En el análisis que llevaremos a cabo, seguiremos ambas clasificaciones; no obstante, el esquema formal presentará estos requisitos bajo la clasificación que los divide en personales y técnicos, y al abordar cada uno señalaremos frente a qué tipo de requisitos nos encontramos.

#### A. Cualidades de carácter personal

Las legislaciones electorales, tal y como se aprecia en el cuadro XXII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD. CUALIDADES DE CARÁCTER PERSONAL, exigen que los aspirantes a consejeros cumplan con distintas cualidades de carácter personal, entre las que destacan la nacionalidad, la ciudadanía, la residencia, la edad, la capacidad, los antecedentes penales y la reputación.

Veamos en qué consisten.

##### a. Nacionalidad

La nacionalidad constituye un requisito objetivo para ocupar el cargo de consejero electoral. Su establecimiento es producto del *status* constitucional que se reconoce a este tipo de funcionarios y que los sitúa a la par de otro tipo de servidores públicos; todos ellos, por desempeñar una función de la máxima significación para la entidad federativa, se asumen como funcionarios de alto nivel que por esa específica condición deben contar con la nacionalidad mexicana.

Como condición de elegibilidad, su intención consiste en garantizar el acceso a la integración del órgano superior de dirección de los institutos electorales a personas que tengan la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización. Siendo el cargo de consejero uno de los considerados de mayor jerarquía dentro de los estados de la República, existen legislaciones electorales como las de Baja California, Coahuila, Colima, Durango, Quintana Roo y Zacatecas, que reservan ese encargo a quienes ostenten so-

<sup>378</sup> Landa, al analizar los requisitos para ser juez constitucional, realiza una división entre *condiciones de imparcialidad y especialidad*, y *cualidades personales y humanas*. A pesar de ser cargos de naturaleza diferente, la distinción puede utilizarse de manera análoga. Cfr. Landa, César, “La elección del juez constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002, pp. 259 y ss.

<sup>379</sup> Esta clasificación, dentro del ámbito de los jueces constitucionales, se encuentra prevista por Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *El Tribunal constitucional...*, op. cit., p. 183.

<sup>380</sup> Respectivamente, SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 79 y ss., SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 y acumulado, p. 123.

lamente un tipo concreto de nacionalidad, aquella que se obtiene por nacimiento, excluyendo, por tanto, a quienes tengan la calidad de mexicanos por naturalización.<sup>381</sup>

Este requisito representa una exigencia que sigue muy de cerca el análogo que para ser consejero electoral del IFE contempla el artículo 112.1 inciso a) del COFIPE, y tiene por objeto delimitar el universo de aspirantes posibles al cargo, aunque al hacerlo, realiza una distinción entre clases de mexicanos cuyo contenido sólo se entiende como producto de reminiscencias históricas vinculadas a la existencia de una ideología fuertemente nacionalista que todavía impera en distintas legislaciones del país. No obstante, cuando la Suprema Corte se ha pronunciado sobre este requisito, ha dicho que no vulnera el artículo 34 de la Constitución, sin ofrecer suficientes argumentos que permitan inferir las premisas de su decisión.<sup>382</sup>

El Distrito Federal y Morelos, además, hacen referencia a la nacionalidad, pero sin explicitar si se refiere a una, otra o a cualquiera de las dos, con lo cual, debe inferirse que estas entidades permiten que un aspirante sea mexicano por naturalización.

### *b. Ciudadanía*

La gran mayoría de las legislaciones electorales establecen la ciudadanía como requisito de elegibilidad de carácter objetivo, de manera similar a como lo hace el COFIPE para los consejeros electorales del IFE (artículo 112.1 inciso a). Únicamente Baja California y Colima no lo mencionan.

La ciudadanía, a pesar de las distintas concepciones que sobre ella existen, se concibe como “el estatuto a través del cual se reconocen los derechos políticos esenciales a una persona para que participe en la integración de su gobierno, o bien forme parte del mismo gobierno. Ciudadano, en consecuencia, es todo aquél habitante de un estado que posee derechos políticos y, además, tiene la posibilidad de ejercerlos”. La ciudadanía, en términos del artículo 34 constitucional, presupone la condición de nacional, y además, la mayoría de edad y un modo honesto de vivir.<sup>383</sup>

El establecimiento de esta exigencia se dirige a garantizar que los aspirantes a consejeros sean portadores de cierta madurez como personas (aunque para ello se estipule también una edad mínima), de evidente vinculación al estado, que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Electores y que cuenten con el documento que acredita en términos reales su condición de ciudadano: la credencial para votar con fotografía.

### *c. Residencia*

La residencia constituye un requisito objetivo que constata la permanencia prolongada del aspirante a consejero dentro del país, pero sobre todo, dentro de su entidad federativa. Con su establecimiento se

<sup>381</sup> El artículo 30 de la Constitución mexicana estatuye quiénes son mexicanos por nacimiento y por naturalización.

<sup>382</sup> Si bien lo hizo sobre uno de los requisitos para ser secretario ejecutivo, el precepto impugnado reenviaba a los requisitos para ser consejero electoral. AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando séptimo*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>383</sup> Ibarra Palafox, Francisco y Rivera Maldonado, Aline, “Comentario al artículo 34”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 19ª ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II, p. 92. La Sala Superior ha interpretado el término “modo honesto de vivir”, destacando que consiste en “la conducta constante y reiterada, asumida por un hombre o una mujer en el seno de la comunidad en la que reside, la cual se realiza con apego y respeto a los principios superiores de la convivencia humana, según la consideración compartida por la generalidad de los habitantes de ese núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa, por lo que la afirmación de que cierto sujeto tiene un modo honesto de vivir desprende la necesidad de que concurran, fundamentalmente, dos elementos: Uno de carácter objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene la persona y, el otro subjetivo, consistente en que esos actos se encuentren en concordancia con los valores legales y morales que rigen en el medio social y territorial en que vive y se desarrolla”. SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 79 y ss.

busca garantizar su proximidad con la realidad política y social en la que tiene que interactuar como funcionario público; es una exigencia que parte de la idea de que alguien que desarrolla su vida en el contexto en que debe desarrollar la función electoral tiene un mayor vínculo de pertenencia nacional o estatal, una definida identidad como miembro de la sociedad, una evidente cercanía con las necesidades colectivas y un conocimiento real de los problemas que le rodean, características que se consideran atenuadas en aquellas personas que han pasado largas temporadas alejadas del país o de su entidad. Procura asegurar, en síntesis, que quienes formen parte del colegio de consejeros se encuentren plenamente imbuidos en la realidad de su estado.

El periodo exigido para la residencia se encuentra entre los extremos marcados por San Luis Potosí, que sólo pide que el aspirante tenga su domicilio dentro del estado, por Tlaxcala, que pide una residencia de un año, Quintana Roo, que requiere de 10 años, y Durango, que exige lo mismo si el aspirante no es originario del estado. Una cantidad importante de entidades, entre las que podemos mencionar Aguascalientes, Chiapas, el Distrito Federal y el Estado de México exigen residencia mínima de 5 años. Tres establecen 3 años: Coahuila, Morelos y Querétaro; cinco más lo fijan en 2 años: Campeche, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Destaca en este aspecto el Estado de Jalisco, que establece una residencia doble, de 2 años en el país y 5 en el propio Estado, que se reduce a 6 meses en caso de ausencia por servicios a la República.

Existen elementos para señalar que la media establecida, de 5 años, es excesiva y posiblemente irrazonable si se advierte, por ejemplo, que el análogo requisito para aspirar al cargo de Presidente de la República establece una residencia de un año (artículo 82 fracción III de la Constitución mexicana), que para ser designado ministro de la Suprema Corte se establecen 2 años (artículo 95 constitucional, fracción V) y que para ostentar el cargo de Consejero Electoral del IFE se contempla una residencia mínima de 2 años (salvo en el caso de ausencia por servicios a la República por un lapso menor a 6 meses, de conformidad con el artículo 112.1 inciso f) del COFIPE). Si se tiene en cuenta lo anterior ¿qué justifica, por ejemplo, que para llevar las riendas del país se pida la residencia de un año, y para ser consejero electoral estatal, se requieran 5?<sup>384</sup> Es, sin duda, un expediente que debe meditar con cuidado.

#### *d. Edad*

La edad constituye un requisito de carácter objetivo. El requisito de elegibilidad por razón de edad suele anclarse en la convicción de que las personas alcanzan la capacidad de discernimiento de manera progresiva y que el ejercicio de un cargo de la relevancia política del de consejero requiere de cualidades específicas entre las que destacan la plena madurez, el equilibrio físico y mental, la experiencia, la prudencia, entre otras, que únicamente se adquieren con el paso de los años.<sup>385</sup>

La gran mayoría de las entidades, entre las que aparecen entre las que aparecen Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas, establecen una edad mínima de 30 años cumplidos al día de la designación. Algunas más, como Michoacán bajan la edad a 28 años, Coahuila la establece en 27, o continúa en descenso hasta los 25 como Baja California Sur, Chiapas, Colima,

<sup>384</sup> Jorge Carpizo considera que la residencia de 5 años exigida para ser ministro de la Corte, tal y como se establecía antes de la reforma de 1994, era excesiva e irrazonable, y constituía un requisito muy “estricto”. Con la reforma de 1994 ese requisito tuvo una notable disminución a 2 años. *Vid.* Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, p. 811.

<sup>385</sup> Ibarra Palafox, Francisco y Rivera Maldonado, Aline, “Comentario al artículo 34”, *Constitución Política...*, 19ª ed., t. II, *op. cit.*, p. 106.

Estado de México, Hidalgo, Morelos, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz. En el extremo contrario se encuentra Campeche, cuyo requisito es de 21 años. Significativo es observar que un grupo de entidades, aparte de señalar la edad mínima, establecen expresamente la edad máxima. Destacan en este apartado Guerrero y Tabasco, que exigen un máximo de 65 años, y Querétaro que estipula menos de 70.

La edad de 30 años es la misma que se requiere para aspirar al cargo de consejero electoral del IFE (artículo 112.1 inciso c) del COFIPE). Es una edad razonable que tiene la virtud de posibilitar que los integrantes del pleno cuenten con una madurez física e intelectual probada, y que, al mismo tiempo, permite tanto la entrada de “sangre joven” a los institutos electorales como la incorporación de personas experimentadas debido a que, al amparo de la norma, puede nombrarse a una persona de 30 ó 35 años, o bien una de 60 o 70, según los límites.

Las dos posibilidades son positivas si advertimos que ambas abren la puerta a perfiles que con base en su edad son proclives a aportar experiencia, mesura y templanza a la dinámica de los institutos, o permiten el acceso a los partidarios de incorporar gente joven que pueda aportar una visión fresca a la organización de las elecciones y que se encuentre en mejores condiciones para afrontar con mayor energía la extenuante actividad que se despliega en la dinámica del proceso electoral.

Por su particularidad debe subrayarse la experiencia de Hidalgo, que permite al Congreso del Estado dispensar el cumplimiento de determinados requisitos de elegibilidad, dentro de los cuales destaca precisamente el de la edad, pero alcanza adicionalmente los cargos de elección popular, los cargos de dirección en algún partido político, y la residencia, siempre y cuando exista unanimidad de los partidos políticos en su nombramiento. La norma, evidentemente, puede presentar problemas de constitucionalidad, ya que dichas dispensas afectan la independencia, imparcialidad y objetividad de los consejeros electorales nombrados al amparo de ella.<sup>386</sup>

Relevante resulta, en este sentido, establecer un punto de equilibrio para que los consejos generales puedan incorporar una pluralidad de perfiles, perspectivas ideológicas, jurídicas y culturales. Si el criterio de *género* representa hoy en día una exigencia del todo relevante para equilibrar la representación de la mujer al interior de dichos órganos, debe reflexionarse igualmente en la oportunidad de tener cada vez más presente el criterio *generacional*, sobre todo si lo que se pretende es avanzar hacia una composición más abierta, plural e incluyente.

#### *e. Capacidad*

Prácticamente la totalidad de entidades federativas establecen como requisito objetivo para ser consejero, encontrarse en pleno goce de los derechos y libertades conferidas por el orden jurídico. Se prevé así, que ningún aspirante se encuentre en una posición jurídica tal que lo haga merecedor a la pérdida de sus derechos o a la suspensión de los mismos, situaciones que pueden producirse en distintos supuestos entre los que destacan la pérdida de la ciudadanía o la imposición de una pena privativa de la libertad, tal y como lo refiere el artículo 38 de la Constitución mexicana.<sup>387</sup>

Con esta disposición los ordenamientos electorales intentan garantizar que los aspirantes al cargo de consejero se encuentren libres de cualquier condicionamiento que pueda poner en tela de duda su honorabilidad y su prestigio, en el ámbito personal, y su capacidad en el ámbito jurídico, al momento de asumir el encargo.

<sup>386</sup> La dispensa se encuentra en el artículo 78 de Ley Electoral del Estado de Hidalgo.

<sup>387</sup> Galindo Garfías, Ignacio, “Comentario al artículo 38”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política...*, 19ª ed., t. II, *op. cit.*, pp. 176-177.



*f. Antecedentes penales*

Con excepción de San Luis Potosí y Sonora, todas las legislaciones electorales establecen como requisito de naturaleza objetiva el no haber sido condenado por delito, sea intencional o imprudencial. Este requisito tiene cierta vinculación, aunque con matices importantes, con el que acaba de analizarse. En aquél se establece que el aspirante debe estar (en el presente) en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; éste, por su parte, establece no haber sido condenado (en el pasado) por virtud de la comisión de un delito. La primera exigencia certifica un *status* jurídico presente, mientras que la segunda limita el derecho a ser elegido por una situación jurídica anterior.

Este requisito se encuentra en estrecha vinculación con un concepto amplio, ambiguo y subjetivo como el de la buena fama o buena reputación que consisten, entre otras cosas, en no haber realizado conductas sancionadas por el Derecho penal. Es verdad que no haber delinquido no produce en automático la buena reputación, sin embargo, el no haber realizado conductas punibles favorece de mejor manera la construcción de la autoridad pública y la fama social de una persona. Una norma similar se encuentra en el artículo 112.1 inciso a) del COFIPE en relación a los consejeros electorales del IFE.

*g. Reputación*

Aguascalientes, Baja California Hidalgo, Querétaro, Veracruz y Zacatecas son los únicos estados que no establecen como requisito de elegibilidad el requerimiento subjetivo consistente en *gozar de buena reputación*. Esta exigencia regularmente se encuentra presente en el contexto de los cargos judiciales, y ausente de los cargos de naturaleza política (presidente de la República, diputado o senador).<sup>388</sup> La razón de ser de esta distinción se encuentra en el método de elección al que se someten y en las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas. Por ello se explica que venga requerido para la elección de los consejeros electorales.

La reputación, de conformidad con los diccionarios comunes significa “opinión o consideración en que se tiene a alguien”, o bien “prestigio o estima” en que alguien es tenido.<sup>389</sup> Es un concepto tan amplio que genera problemas interpretativos; por ejemplo, ¿Cómo determinar quién genera esa opinión o cómo se forma ese prestigio? Ambas cosas son de difícil resolución. No obstante, es preciso destacar que la honestidad, la honorabilidad, la moderación, la sabiduría, la humildad, entre otras, a pesar de ser cualidades de carácter personal, difícilmente pueden dejar de tener una trascendencia general, haciéndolas, por ende, perceptibles dentro de los distintos círculos sociales en los que convive una persona. Son, por tanto, cualidades humanas que cuando se tienen, contribuyen a conformar rápidamente el concepto de fama pública.

La Sala Superior considera que como reputación “debe entenderse la buena opinión, consideración que se tenga de alguien, y que repercute en el prestigio y estima social de esa persona, especialmente en el desempeño de sus labores como funcionario electoral”. El órgano jurisdiccional distingue, además, “la mera reputación social, esto es la que deviene por una opinión pública no necesariamente objetiva y calificada, de la que es estrictamente jurídica o profesional, esto es, la que con elementos racionales y puntuales es emitida entre otros, por los organismos de justicia electoral, primordialmente por esta Sala

<sup>388</sup> Una explicación del significado de “reputación” en el contexto de los ministros de la Suprema Corte, se encuentra en Barajas Montes de Oca, Santiago, “Comentario al artículo 95”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política...*, 19ª ed., t. IV, *op. cit.*, p. 18.

<sup>389</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Madrid, Espasa, 2001, t. II, p. 1953.

Superior, y que es la exigida por la norma electoral local.” La distinción le permite afirmar que no puede guardar buena reputación todo aquél que siendo árbitro administrativo en los procesos electorales, “actúa en forma renuente a sus obligaciones”.<sup>390</sup>

La buena reputación, como requisito de índole subjetivo, es una cualidad que debe presumirse mientras no exista prueba en contrario.<sup>391</sup> En cambio, para hacer una distinción con el elemento anterior, existen constancias o documentos fidedignos para comprobar que una persona ha sido condenada por la comisión de un delito. Basta solicitar la constancia respectiva ante las autoridades judiciales correspondientes y analizar su contenido para tener por cumplido el requisito.

### B. *Cualidades de carácter técnico*

Las condiciones de elegibilidad de carácter técnico son aquellas encaminadas a incidir en la especialización y el profesionalismo de los consejeros electorales. Requisitos como la obtención de un título profesional, determinado grado de escolaridad, los conocimientos especializados, la experiencia y el régimen de incompatibilidades. Un esquema pormenorizado de estos datos puede verse en el cuadro XXIII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD. CUALIDADES DE CARÁCTER TÉCNICO.

#### a. *Título profesional*

Poseer título de licenciatura constituye un requisito objetivo que se acredita con la presentación del documento “expedido por instituciones del estado o descentralizadas, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial para los estudios que impartan, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener conocimientos necesarios de conformidad con la normativa aplicable”. El título profesional acredita que quien lo ostenta “se encuentra habilitado legalmente para desempeñar la profesión de que se trate, al haber realizado los estudios y aprendizajes necesarios”.<sup>392</sup>

Las legislaciones electorales, al incorporar este requisito, pueden especificar un *único* título profesional compatible con el cargo de consejero o pueden solicitar el título solamente como expresión de cierto grado de escolaridad, pero sin requerir un perfil específico. Éste es el cambio que se produjo entre los consejeros magistrados y los consejeros ciudadanos, en donde los primeros debían estar instruidos con la carrera de Licenciado en Derecho, mientras que los segundos no, pero debían acreditar estudios universi-

<sup>390</sup> Vid. SUP-JRC-5/2009, pp. 65 y 67.

<sup>391</sup> Sobre este punto, la Sala Superior ha establecido un importante razonamiento sobre la forma de probar requisitos de esta índole. Ha dicho: “Una máxima de experiencia y de consenso generalizado enseña que la *honestidad se presume, por lo cual, en principio, todas las personas se encuentran beneficiadas por dicha presunción, y con ella acreditan su modo honesto de vivir*. Esto conduce, a la vez y como consecuencia lógica, a la determinación de que para tener por acreditada una vida carente de honestidad resulta indispensable, en primer lugar, *la atribución o imputación de actos u omisiones concretos no acordes con los principios y fines perseguidos con los valores de la honestidad* y, en segundo lugar, *que se cuente con los elementos suficientes para acreditar la imputación*; lo cual es acorde con el principio general aplicable en la materia, consistente en que sobre quien goza de una presunción en su favor no pesa el gravamen de probar el hecho presumido, mientras que el pretendiente a que no se tome en cuenta esa presunción tiene la carga de acreditar su dicho, inclusive en el caso de hechos negativos, a lo que se debe adicionar la circunstancia de que, como la materia controvertida en esa hipótesis está vinculada con la multiplicidad formada por el conjunto de actos y hechos en que interviene una persona en su vida, dentro de las más variadas e innumerables relaciones entabladas con los demás integrantes de su comunidad, esto hace necesario que los medios de prueba aportados en la hipótesis indicada deban producir un alto grado de convicción, en la cual no quede duda de la deshonestidad atribuida. SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 79 y ss. —cursivas nuestras—.

<sup>392</sup> SUP-JRC-168/2008, pp. 18 y ss.

tarios. Al día de hoy, el COFIPE en su artículo 112.1 inciso d) determina que los consejeros del IFE deben contar con título profesional de estudios universitarios.

Este requisito representa, por tanto, una exigencia coherente con las cualidades técnicas que debe tener un consejero para cumplir con el tipo de función que se le confía; recordemos que la especificidad de la actividad que tiene que desempeñar requiere inexorablemente de personas que cuenten con un determinado grado de instrucción, preparación y especialización. La licenciatura no garantiza esa especialización pero no cabe duda que constituye su principal presupuesto. Representa el primer peldaño de una formación personal que con el transcurso del tiempo permitirá un conocimiento sólido, cada vez más profundo y especializado de las implicaciones de la función electoral.

Con excepción de diez entidades entre las que se encuentran Baja California Sur, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala, el resto de estados contempla el requisito de referencia, sin imponer un título determinado. En Chihuahua y Sinaloa se exige el requisito solo para el Presidente del Consejo. Hidalgo habla de “tener preferentemente” título, lo cual no exige en sí mismo su cumplimiento; Guerrero, en cambio, delimita el universo de formaciones profesionales requeridas, al señalar que el título deberá ser en el área de “ciencias sociales”.

Adicional a ello, la exigencia de contar con cierta escolaridad e, igualmente, con determinada madurez profesional, condiciona que con frecuencia se solicite que el título se haya obtenido con cierta antigüedad. Las entidades que establecen este requisito adicional, suelen seguir al COFIPE, requiriendo que el título se haya expedido con al menos 5 años de antigüedad. Son los casos de Baja California, Distrito Federal, Durango, Oaxaca y Yucatán. La Sala Superior ha sostenido que “la no exigencia de una antigüedad determinada en el título profesional no vulnera, por sí mismo, el principio de profesionalismo o profesionalización de los órganos electorales, siempre que adicionalmente se exija acreditar experiencia profesional o conocimientos teórico-prácticos en la materia”.<sup>393</sup>

Menos frecuente es solicitar la cédula profesional, en su calidad de certificado que avala el ejercicio de la profesión, y que sólo se encuentra en el estado de Quintana Roo.

#### *b. Escolaridad*

Existen estados que no requieren que los aspirantes a consejeros cuenten con un título profesional universitario, requiriendo solamente demostrar cierto grado de escolaridad. Cuando ello es así, es evidente, como ha subrayado la Sala Superior, “que la intención del legislador fue depositar el ejercicio de tan relevante función, en ciudadanos sin una formación especial o mayormente elevada, que la del común de la población, que sólo en un porcentaje mínimo alcanza niveles de escolaridad superiores”.<sup>394</sup>

Son pocas las entidades que se deciden por este tipo de requisito porque como hemos venido sosteniendo a lo largo de este trabajo, la relevancia de la función impone tener cierto grado de instrucción que permita, enseguida, demostrar que se tiene conocimientos especializados para ejercer adecuadamente el encargo.

Chihuahua Nayarit y Querétaro, por ejemplo, requieren que los aspirantes a consejeros cuenten con una escolaridad “media superior”. Destaca San Luis Potosí porque bajo el espíritu de la ciudadanización que ha guiado su historia electoral, es una entidad que no solicita ni un título ni un cierto grado de estudios, conformándose con requerir que los candidatos sepan “leer y escribir”.

<sup>393</sup> SUP-JRC-168/2008, pp. 18 y ss.

<sup>394</sup> SUP-JRC-540/2003, pp. 53 y 54.

## c. Conocimientos especializados

En virtud de la especialización alcanzada por la función electoral se ha venido profundizando en la exigencia de contar con consejeros igualmente especializados para garantizar la marcha técnica, profesional y confiable de las instituciones electorales.

Las legislaciones electorales establecen expresamente que los candidatos a consejeros deberán contar con conocimientos especializados en materia electoral con el objeto de asegurarse de que los miembros del órgano superior de dirección estén imbuidos del significado y alcances de la función electoral. Algunas de ellas contienen disposiciones que pueden considerarse más generales, en las que se solicita contar con los conocimientos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones, tal y como lo hace el COFIPE (su artículo 112.1 inciso d), requisito que no implica necesariamente tener conocimientos solamente en Derecho electoral, sino en un ámbito de acción mucho más amplio como el derecho administrativo, la gestión pública, la ciencia o teoría política, el derecho constitucional, etc.

En ocasiones las legislaciones no establecen fórmula alguna en particular para la constatación de dichos conocimientos, dejando al legislador local “la facultad de establecer aquellos que se consideren idóneos o de no establecer ninguno en particular”. Cuando se procede de esta manera, la alternativa a “los diferentes medios probatorios y a su eficacia” está abierta, permitiendo, por ejemplo, que se contemple la aportación de un título universitario, la presentación de un examen de conocimientos, la estipulación de una etapa de comparecencias, etc.<sup>395</sup>

Otras veces, se señala expresamente la forma de probar el requisito. En algunas ocasiones, se deja a los aspirantes la carga de la prueba, siendo ellos quienes deben aportar los medios de convicción necesarios para evidenciar que se cuenta con conocimientos especializados en materia electoral; otras más, son las autoridades que designan las que están obligadas a establecer un mecanismo especial para comprobarlo.

Significativo es advertir que el requisito en comento se vincula al que requiere título universitario, porque mientras éste hace referencia al conocimiento mínimo del aspirante, el otro a los distintos grados de especialización que se pueden alcanzar. Su estipulación exige la preparación técnica elemental y perfila la máxima deseable.

La Sala Superior ha dicho que para considerar satisfecho el requisito de referencia es necesario “acreditar que se han adquirido los correspondientes conocimientos, de tal forma que se trata de probar, con hechos de carácter positivo, bien derivado de la experiencia laboral o desarrollo profesional, de los estudios, capacitación o actualización del ciudadano, o incluso, a través de una determinada producción de carácter académico o de análisis, que se tienen tales conocimientos”.<sup>396</sup>

Pero no es todo, ha señalado adicionalmente que “la satisfacción de los requisitos legalmente exigidos para aspirar al cargo de consejero electoral, deben sustentarse en documentación vigente y actualizada”. Esto es particularmente válido para acreditar los requisitos legalmente previstos para aspirar a la reelección cuando en dicho proceso se produce un cambio del perfil requerido (entre los consejeros ciudadanos y los electorales), para lo cual debe tenerse como base la información de los expedientes presentados durante el primer proceso de selección, pero la autoridad responsable debe allegarse de documentación actualizada. Es decir, “amén del acreditamiento del resto de los requisitos legalmente exigidos para ser designado como consejero electoral, la autoridad responsable debe contar necesariamente con documentación actualizada que acredite la referida experiencia y conocimiento acreditable en materia electoral y para ello los aspirantes deben contar con la oportunidad de presentar ante el Congreso del estado la

<sup>395</sup> SUP-JRC-168/2008, pp. 20 y 21.

<sup>396</sup> SUP-JRC-106/2008, p. 19. También SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, pp. 151-152.

documentación actualizada para los efectos señalados tanto en el código de la materia como en la convocatoria anteriormente citada”.<sup>397</sup>

La gran mayoría de las entidades federativas contempla este requisito, a excepción de Campeche, Colima, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán. De ellos, algunos piden conocimientos especializados en materia electoral como Aguascalientes, Chiapas y el Distrito Federal, mientras que otros, siguiendo de cerca al COFIPE, piden conocimientos para el desempeño de la función, como Baja California, Jalisco o Puebla. Algunas más, mezclan ambos supuestos, como el caso de Oaxaca.

#### *d. Experiencia*

La exigencia de un requisito de esta naturaleza es patente en tanto se le vincula con el principio de profesionalismo de las autoridades electorales, que no se refiere únicamente a la conformación de organismos especializados y permanentes de carácter autónomo, sino que condiciona el perfil de las personas que lo integren a efecto de que cuenten con conocimientos especializados.<sup>398</sup>

De conformidad con las definiciones comunes, la experiencia constituye una práctica prolongada que proporciona conocimiento o habilidad para realizar una actividad.<sup>399</sup> Dichos conocimientos se adquieren por circunstancias, acontecimientos o situaciones vividas. En este sentido, la experiencia en materia electoral se presenta cuando es constatable que un aspirante a consejero cuenta con los conocimientos o las habilidades para desempeñar la función electoral, producto de las más amplias situaciones de la vida.

Las legislaciones electorales que contemplan este requisito, empezando por el COFIPE en su artículo 112.1 inciso d), no se interesan en advertir cómo se obtuvo dicha experiencia, sino en constatar con documentos que ofrezcan convicción, por ejemplo, con constancias que demuestren fehacientemente la trayectoria laboral o el desarrollo profesional, que la misma se tiene. En ocasiones esa experiencia se obtiene a partir de desarrollar la profesión en los congresos de los estados, directamente con determinados diputados, o en distintas instituciones gubernamentales; sin embargo, mientras no constituyan causas de inelegibilidad, no existen elementos para reprochar la forma o el lugar en donde la misma se obtuvo.<sup>400</sup>

Es notorio que al estipular este requisito se busca que los consejeros sepan en qué consiste su función y que estén instruidos en cómo desempeñarla de manera adecuada, evitando que puedan integrarse a los consejos generales en calidad de *aprendices* de la materia electoral. Es un requisito que no puede desligarse de aquel que pide título universitario, y del que requiere conocimientos en materia electoral, porque los tres se encaminan a definir el perfil *adecuado* del consejero, bajo cierto grado de preparación académica, pero también bajo un conocimiento concreto de los avatares de la actividad que ha de desempeñar.

Únicamente los estados de Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas, piden este requisito para designar a los consejeros.

<sup>397</sup> SUP-JDC-638/2009 y acumulados, p. 19.

<sup>398</sup> SUP-JRC-168/2008, pp. 18 y ss.

<sup>399</sup> Así lo sostiene la Corte, por ejemplo. *Vid.* AI 88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008, estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 30-31.

<sup>400</sup> “Es de explorado Derecho –dice la Sala Superior– que las determinaciones del órgano legislativo se adoptan en forma colegiada y, por lo mismo suponer que una relación laboral conlleva en sí misma parcialidad alguna atentaría contra la naturaleza misma de dichos órganos.” SUP-JRC-92/2009 y acumulados, p. 50.

### e. Incompatibilidades

Las causas de incompatibilidad representan requisitos de carácter objetivo. En términos generales, están representadas por todos aquellos cargos de naturaleza política y administrativa que inhabilitan a una persona para ser sujeto pasivo de la nominación; que una vez designado, lo condicionan para no desempeñar otro cargo, empleo o comisión; o que le impiden dedicarse al ejercicio de una profesión durante un tiempo determinado, después de agotado su mandato.

Las incompatibilidades buscan satisfacer distintos objetivos; unas se encaminan a asegurar la imparcialidad, independencia y objetividad de quienes conforman el colegio de consejeros, otras la dedicación exclusiva al desempeño del cargo, y unas más se proponen evitar la existencia de eventuales conflictos de intereses.<sup>401</sup>

El legislador puede establecer limitativamente los cargos públicos que resultan incompatibles con la designación como consejero electoral o bien, puede hacerlo de una manera más genérica atendiendo a la naturaleza de ciertas funciones que comprometerían con mayor facilidad la actuación y el desempeño del mismo —por ejemplo, al señalar que no podrán formar parte de la administración pública, o que no podrán serlo quienes hayan ocupado cargos de elección popular—. <sup>402</sup> La mayoría de las legislaciones opta por lo primero.

Importante es destacar que dichas incompatibilidades y las normas en que se expresan, en modo alguno exigen a los candidatos a consejeros, “para efectos de garantizar su imparcialidad e independencia, que ideológicamente sean neutros, sino prohíbe que tales ciudadanos, actúen políticamente con sentido de pertenencia y bajo las directrices de un partido político”. <sup>403</sup>

A reserva de regresar más adelante a analizar con más detenimiento este régimen, por la trascendencia que tiene para el desempeño de una función que se rige por principios constitucionales rectores de su actuación, baste decir en este momento que prácticamente la totalidad de las legislaciones electorales, incluido por supuesto el COFIPE (artículo 112.1 incisos g, h, i, j), establecen prescripciones al respecto.

## V. SISTEMA DE NOMBRAMIENTO

Los pasos que determinan la forma de designación de los consejeros electorales conforman una especie de guía metodológica para el *reclutamiento* de los integrantes del cargo más relevante al interior de los institutos electorales de los estados.

La determinación de las reglas de dicho sistema de nombramiento es una facultad que constitucionalmente corresponde a los congresos estatales, por lo que debe concebirse que su regulación “es una cuestión que está delegada a las legislaturas locales.” Al respecto, nuestro máximo tribunal ha subrayado que “ningún precepto de la Constitución Federal prevé como obligación de las legislaturas locales, que establezcan los procedimientos precisos y pormenorizados para la elección, designación o renovación de los integrantes de los institutos electorales locales”. <sup>404</sup> De conformidad con ello, las legislaturas, en su determinación, gozan de un amplio margen de decisión para definir sus etapas, los actos que deben des-

<sup>401</sup> Fernández Ruiz entiende la incompatibilidad —referida a los parlamentarios— como la “prohibición de que un mismo sujeto desempeñe dos empleos o cargos distintos simultáneamente, por demandarlo así el principio de separación de poderes, el de la independencia de los poderes, y el de la pluralidad del órgano legislativo”. Como se observa, hace referencia solamente a una de las vertientes de las incompatibilidades. Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op. cit., p. 267.

<sup>402</sup> Así lo reconoce la Sala Superior, vid. SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, p. 122.

<sup>403</sup> SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 y SUP-JDC-2977/2009, pp. 109-110.

<sup>404</sup> AI 88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 31-32.



plegarse al interior de cada uno, sus particularidades y contornos, siempre dentro de las bases establecidas por la Constitución.<sup>405</sup>

El andamiaje de referencia presenta distintas características que la Sala Superior se ha encargado de ir precisando progresivamente, aun cuando de manera reciente ha mostrado su vocación de magisterio constitucional al señalar las premisas que racionalizan el sistema. Entre otras cosas ha señalado:

- *Su trascendencia*: “El nombramiento o designación de los integrantes del colegio de consejeros constituye un acto que no se encuentra formalmente dirigido en sí mismo a los ciudadanos. Sin embargo, en su aspecto sustantivo, tiene una *trascendencia* institucional, jurídica, política y democrática muy superior a un mero acto de relación intergubernamental, puesto que, en última instancia, es el pueblo el destinatario de la garantía de la celebración de procesos electorales libres, auténticos y periódicos, donde se ejerce el derecho al sufragio ciudadano universal, libre, secreto y directo” —cursivas nuestras—,<sup>406</sup> del cual estos altos funcionarios son depositarios y garantes.
- *Su naturaleza*: Es un acto *soberano*, “que tiene como finalidad esencial, que un ciudadano ejerza la función de servidor público, con las facultades inherentes al cargo para el cual fue propuesto. Es así que, la designación cambia la situación jurídica del ciudadano, por medio de la cual otorga facultades que la normativa ha previsto, por tanto, la designación es un acto formal que requiere de un determinado procedimiento, que debe estar regulado en la ley”.<sup>407</sup>
- *Su morfología*: Es un acto *complejo*, que se encuentra reglado en el procedimiento, aun cuando otorga un amplio margen de *discrecionalidad* a los órganos que designan en la selección final de los consejeros. “Constituye —como sigue afirmando— la última fase de un procedimiento integrado por diversas etapas, concatenadas entre sí, en la cual cada una constituye antecedente y base de la siguiente, de manera que, sólo cuando esa cadena de actos sucesivos se realiza correctamente, se puede estimar que el procedimiento es válido y, por ende, puede servir de base a la decisión final emitida en ese proceso”.<sup>408</sup>

Como consecuencia de lo anterior, este apartado intentará presentar todas aquellas piezas que en conjunción armónica conforman lo que en este trabajo denominaremos el *sistema de nombramiento* de los consejeros electorales.

El análisis individualizado de estas piezas contribuirá a poner sobre la mesa el material necesario para advertir en qué medida los pasos contemplados para la selección de los integrantes de los consejos generales de los institutos ofrecen previsiones suficientes para garantizar nombramientos que protejan la independencia de los consejeros y la autonomía de los órganos electorales y, en qué proporción el procedimiento mismo ofrece estándares adecuados de certidumbre, transparencia y apertura.

Para lograr nuestro objetivo, realizaremos inicialmente un breve esbozo sobre la trascendencia del sistema de nombramiento que se ha adoptado mayoritariamente en las entidades federativas para, enseguida, proceder al amplio ejercicio de *deconstrucción* del sistema en las diversas piezas que lo componen, con el objeto de analizar individualmente cada una en su contexto y sus repercusiones.

<sup>405</sup> AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando sexto*, *op. cit.*, pp. 20-24.

<sup>406</sup> SUP-JDC-95/2009, p. 25.

<sup>407</sup> SUP-JRC-161/2008 y SUP-JRC-164/2008 acumulados, p. 105.

<sup>408</sup> SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 y acumulados, pp. 25 y ss., esp. 31. Sobre esta sentencia, acúdase al estudio de Solorio Almazán, Héctor, “Partidos políticos y órganos legislativos. Casos sobre designación de consejeros y magistrados electorales”, *Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, TEPJF, núm. 16, 2009, pp. 15 y ss.

Los hallazgos que se tengan como resultado del análisis comparativo que llevaremos a cabo, serán contextualizados en cada uno de los apartados, principalmente en aquellos en los que consideremos necesario esbozar algunas propuestas tendientes a ajustar sus distintas piezas con la intención de perfilar un método de designación más abierto y vigoroso, más definido y puntual, más transparente y sujeto al escrutinio social.

Además, la misma información permitirá realizar futuros ejercicios analíticos que puedan abordar sus estudios desde una perspectiva no sólo normativa como la que se presenta, sino incluso funcional.

### 1. *La trascendencia del sistema de nombramiento*

El sistema de nombramiento de los consejeros adquiere la totalidad de su trascendencia cuando se advierte la función que cada orden constitucional ha conferido a las instituciones electorales a través de las distintas reformas electorales, pero sobre todo a partir de las reformas de 1996 y 2007. Dichas reformas, ya lo hemos señalado, perfilaron una auténtica función estatal y garantizaron la autonomía y la independencia de las instituciones electorales.

Los cambios, en su momento, mostraron la voluntad de asistir a la consolidación del federalismo electoral en nuestro país, bajo la firme decisión de continuar vigorizando nuestra forma federal de Estado. Bajo el anclaje del principio de autonomía, uno de los principios constitucionales del Estado federal mexicano, y el impulso del proceso de democratización extendido a lo largo y ancho del país, se hizo más patente que las propias entidades federativas, sus actores políticos y sus instituciones, debían desempeñar un papel más relevante en la organización de los comicios. Fue así como se generó el capítulo electoral del artículo 116 en la reforma constitucional de 1996, en el que se erige de manera más contundente la función electoral de los estados, y se deja que en el ámbito de decisión legislativa constitucionalmente conferido, sean ellos mismos quienes depositen en manos de instituciones electorales diseñadas autónomamente, pero bajo estándares de homogeneidad fundamental, la responsabilidad de articular el avance democrático y la consolidación del pluralismo político en las entidades de la República.<sup>409</sup>

Con independencia de lo anterior, conviene destacar que el sistema de nombramiento goza, en su individualidad, de una relevancia que no debe desdeñarse, en la medida en que representa un ejercicio de alto contenido político realizado bajo un procedimiento cuyas piezas se encargan de determinar los sujetos estatales o públicos que participan en él, las distintas fases que lo componen, la votación exigida para perfeccionarlo, el plazo que se tiene para realizarlo y las modalidades excepcionales contempladas para garantizar que el pleno del consejo general se integre de manera puntual y oportuna.

La entidad del procedimiento y su especificidad sugieren la existencia de un procedimiento de designación particular, individualizado y distinto al de otros funcionarios públicos de alto nivel. Es a consecuencia de ello que en la mayoría de las legislaciones electorales se ha instrumentado un procedimiento concreto para designar a los consejeros, y en otros, los menos, se emplean los mismos pasos bajo los cuales se designan a otro tipo de funcionarios; es el caso, por ejemplo, del estado de Jalisco, en donde existe un procedimiento especial para la elección o ratificación de servidores públicos de la competencia del Congreso local, entre los que se encuentran el presidente consejero y los consejeros del Instituto Electoral del Estado, y cuya regulación corresponde a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

<sup>409</sup> Sobre el particular, interesantes reflexiones, desde distintos ángulos de análisis en Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal...”, *op. cit.*, pp. 19 y ss. Merino, Mauricio, *La transición votada...*, *op. cit.*, pp. 150 y ss. Martínez Veloz, “Estudio introductorio”, *op. cit.*, pp. 16-18.

Cada una de estas vertientes es significativa porque contiene información particular que, al armonizarla con la que deriva del resto, permite tener una idea de las fortalezas y debilidades que acompañan al método de reclutamiento. Por ello, es necesario advertir algunas de esas implicaciones:

#### A. *Quién los elige*

Determinar *cuántos* y sobre todo *qué* sujetos estatales o públicos participan en la designación de los consejeros, demuestra el nivel de implicación de voluntades que se entrelazan para integrar al máximo órgano de dirección de los institutos electorales; es decir, constituye un mecanismo a través del cual se puede medir el grado de cooperación institucional existente entre los órganos del estado, los partidos políticos y los ciudadanos, en tanto referentes principales de la función electoral.

En general, un sistema de nombramiento puede ser tan amplio y abierto que permita la convergencia de un elevado número de voluntades políticas, situación que, en los hechos, se traduce en un aumento de legitimidad de quienes fueron designados. En el extremo contrario, puede ser tan estrecho y cerrado que niegue la implicación de todos los actores políticos, sociales, y los órganos constitucionales que deberían tener un espacio de participación en la integración de un órgano de esta naturaleza, impidiendo ese superávit de fortaleza institucional.

Al respecto, la Suprema Corte ha sostenido que “al establecer estos métodos de nombramiento, respecto de servidores públicos que no son elegidos popularmente, se busca que en ellos no intervenga una sola persona, como se trataría en el supuesto de la designación por parte del Presidente, sino que se dé mediante un procedimiento en el que exista una *colaboración entre distintos poderes*, o un *acuerdo entre los distintos grupos políticos* que conforman las Cámaras del Poder Legislativo”-cursivas nuestras-.<sup>410</sup>

#### B. *Cómo se eligen*

El sistema de nombramiento tiene la función de ordenar cada una de las etapas, los actos y pasos a concretar dentro de ellas, dispuestas para perfeccionar la designación de los consejeros electorales y garantizar, en última instancia, la integración armónica de su *colegio* (pleno).

Un análisis, en una perspectiva más amplia y general, destaca que las normas del procedimiento nos brindan información adicional para valorar si estamos en presencia de un diseño institucional acorde a las exigencias de apertura que se debe producir en el contexto de una sociedad democrática o si, por el contrario, es un sistema que favorece la opacidad y la discrecionalidad política.

A grandes rasgos, la información que contiene permite:

- Constatar que los consejeros se nombran bajo un método indirecto de designación en el que participan órganos estatales que se distinguen por su legitimidad democrática directa y sujetos adicionales que cuentan con una legitimidad indirecta, como los partidos políticos.
- Indagar si se establecen con claridad las etapas del procedimiento y si se especifica oportunamente a quién corresponde el poder de presentar candidaturas, a quién el de nominar y a quién el de designar; incluso, ver si existen modalidades de participación de otro tipo de órganos e instituciones públicas y privadas.

<sup>410</sup> AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando sexto*, *op. cit.*, p. 22.

- Observar la extensión del poder de decisión de cada órgano o sujeto implicado en el procedimiento, constatando qué instancias y, sobre todo cuáles, tienen asignado un papel preponderante en el mismo, advirtiendo con ello, el equilibrio institucional existente.
- Ver de qué forma se exterioriza formalmente el poder de nominar. Mediante una propuesta única, a través de un sistema de lista de dos o tres candidatos, o una lista incluso más extensa; e, igualmente, cuál es el mecanismo previo, si lo hay, para delimitar el universo de potenciales candidatos.
- Constatar los mecanismos que se estipulan para comprobar la idoneidad de los candidatos, bien a través de fórmulas como la comparecencia o la entrevista de los candidatos, o mediante un examen de conocimientos especializados.
- Advertir de qué manera se procesa al interior de los órganos de nominación y de designación la revisión del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los aspirantes, para garantizar que se ostenten efectivamente bajo el perfil que constitucional y legalmente se les requiere.
- Identificar la existencia de plazos perentorios dentro de los cuales deben moverse los distintos actos y etapas del procedimiento, con el objeto de advertir si se contemplan medidas suficientes para garantizar que los nombramientos estén realizados en un tiempo tal, que permitan la continuidad institucional del órgano electoral.
- Observar la mayoría requerida por las constituciones y leyes electorales para la designación de los consejeros: mayoría simple o mayoría calificada, y, además, qué tan calificada es esta última, a fin de apreciar el nivel de implicación y acuerdo político exigido y el grado de respaldo institucional con que resultan finalmente investidos.
- Ubicar la existencia de criterios *transversales* de selección, que a pesar de no estar formalmente estipulados, vinculan la decisión de los sujetos implicados en el procedimiento. Criterios que pueden ir desde el territorial, orientado a garantizar la inclusión de consejeros provenientes de distintas regiones del estado; el de diferenciación étnica, cultural o lingüística, encaminado a reflejar el pluralismo social al interior del Consejo General; el generacional, previsto para posibilitar la convivencia de múltiples perspectivas y ópticas jurídico-políticas en su seno, o el de género, encaminado a equilibrar la presencia masculina y femenina en la composición del colegio de consejeros.
- Deducir el papel que desempeñan los aspirantes dentro de la dinámica del procedimiento, el nivel de interacción que pueden tener en él otros sujetos o agentes interesados, como los grupos organizados, los académicos e intelectuales y el grado de transparencia con el que transcurren sus distintas etapas.
- Inferir el mecanismo de excepción que se contempla frente a los eventuales obstáculos que puede enfrentar la ruta ordinaria de la nominación, a fin de visualizar el grado de eficacia con el que se garantiza la pronta integración del órgano superior de dirección.
- Finalmente, indagar el acto y el momento preciso en que se accede formalmente al ejercicio del cargo, cuya determinación es significativa porque es el mismo en que los consejeros quedan protegidos por las distintas garantías que se les otorgan y el que les confiere distintas obligaciones que necesariamente tendrán que comenzar a afrontar.

## 2. *Sus etapas*

Al detenerse a observar los distintos procedimientos para determinar *quiénes* habrán de conformar los órganos superiores de dirección de los institutos electorales, es frecuente encontrar que el legislador emplea términos como *elegir* (“para ser electo”, “para elegir”, “elegirá”, “serán electos”, “procederá a elegir”, en estados como Jalisco o Nuevo León), *designar* (“designará”, “serán designados”, “designación”, como

en Morelos o Nayarit), o *nombrar* (“serán nombrados”, en el estado de Hidalgo y Yucatán) Incluso, es fácilmente apreciable que en la descripción de sus respectivos procedimientos, algunas legislaciones electorales utilizan indistintamente más de uno de estos términos (por ejemplo, Nuevo León o Hidalgo).

En virtud de lo anterior y con el objeto de clarificar las etapas procedimentales que sigue el sistema de nombramiento, consideramos conveniente esbozar algunas notas que a nuestro juicio esclarecen el significado de los conceptos empleados. La determinación de su alcance nos permitirá corroborar que los consejeros electorales, a diferencia de lo que sucede con los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo, no emanan de un proceso de elección, sino de un método de designación. Adicionalmente, podremos constatar que el procedimiento representa un acto complejo que se integra por distintas etapas las cuales, para que sea armónico, cuentan con un lugar definido y predeterminado. Y es precisamente en este punto en el que residirá la riqueza del apartado, y que permitirá advertir cómo se agrupan, ordenan y racionalizan dichas etapas.

De conformidad con el *Diccionario de Lengua Española*, *elegir* significa “escoger, preferir a alguien o algo para un fin”; *nombrar* significa: “elegir o señalar a alguien para un cargo, un empleo u otra cosa”; *nombramiento*, en cambio, quiere decir “cédula o despacho en que se designa a alguien para un cargo u oficio”. *Designar*, por otra parte, representa “señalar o destinar a alguien o algo para determinado fin” y además “denominar, indicar”.<sup>411</sup>

El sentido lexicográfico de los términos enseña algunas de las diferencias existentes entre ellos, y deja entrever, así sea de manera velada, que cada uno parece aludir a momentos diferentes dentro de un mismo proceso.

Para construir el sistema de una manera lógica, que transcurre del final al inicio, hay que destacar lo siguiente:

- El nombramiento constituye el acto culminante con el que una persona queda designada para desempeñar un encargo. Acto definitivo que se enmarca en un documento que habilita el ejercicio de una función pública y que por lo general se realiza en el contexto de una ceremonia solemne de investidura.

En su carácter de acto final y solemne, está precedido por actos adicionales que completan y racionalizan el sistema; éstos son:

- El *acto de identificación* del o los aspirantes dentro del universo de potenciales participantes;
- El *acto de selección* del o los candidatos;
- El *acto de proposición o nominación formal* de los candidatos;
- Y un posterior *acto de designación* de los titulares de los cargos;

Para que la distinción avanzada tenga mayor consistencia es importante vincular los conceptos que se han manejado con los métodos de selección de los funcionarios públicos, así como con la naturaleza electiva o no de los mismos.

Para ello debemos recordar que los vocablos *elegir* o *elección*, y *designar* o *designación* se utilizan en el contexto de *órganos del estado* de distinta naturaleza, y hacen referencia, en el ámbito subjetivo, a *funcionarios* cuya legitimidad deriva de métodos de elección directa e indirecta. Además, y esto también es sig-

<sup>411</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22°. ed., Madrid, Espasa, 2001, t. I, p. 787. La Sala Superior emplea esta misma fuente para aproximarse a los conceptos de “elegir”, “designar” y “ratificar”. Sobre la interpretación que hace de los mismos, acúdase a SUP-JRC-391/2000, pp. 28 y ss.

nificativo, si se atiende al campo de las formas es fácilmente constatable que se vinculan a *procedimientos* diferenciados cuyas etapas y actos no son ni pueden ser idénticos.

La primera distinción permite señalar que los órganos representativos y sus representantes populares se eligen de manera directa y son producto de un proceso de elección popular; en cambio, los órganos no representativos y sus titulares emanan de un proceso de designación o nombramiento.<sup>412</sup>

Los órganos representativos del Estado, fundamentalmente el Poder Ejecutivo y Legislativo, se integran con funcionarios que emanan de elecciones populares y directas; mientras que otros órganos de éste, como el Poder Judicial o los miembros de los órganos constitucionales autónomos se integran con servidores públicos, producto de métodos de elección indirectos, o si se prefiere, de procesos de designación.

Quienes emanan del voto popular, lo hacen a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, realizadas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos; método a través del cual el pueblo ejerce su poder soberano. Quienes emanan de un proceso de designación, son producto de la voluntad política manifestada a través del voto de la minoría —en relación con la población— que ostenta un cargo de representación política dentro de distintos órganos del estado.

De conformidad con el segundo criterio, los representantes populares surgen de procesos electorales democráticos, mientras que los funcionarios adicionales, de procesos o sistemas *complejos* de designación.<sup>413</sup> Aquéllos regulan las distintas etapas y actos tendentes a facilitar la expresión del sufragio ciudadano a favor de los partidos políticos y sus candidatos. Éstos se disponen a integrar la voluntad de distintos órganos, entes o sujetos públicos (primordialmente de carácter electivo) para que, en observancia de las distintas etapas y actos previstos, concurren a determinar la o las personas que debe asumir un cargo público.<sup>414</sup>

La somera distinción que se ha realizado deja entrever que las legislaciones electorales utilizan como sinónimos conceptos que en puridad técnica y lingüística significan cosas distintas y hacen referencia a fenómenos igualmente diversos.

Al interesarnos solamente el sistema de designación de los consejeros electorales, nos obligamos a destacar que para advertir su racionalidad interna debemos ser capaces de utilizar los vocablos adecuadamente y de organizar el tablero de las piezas, sin perder de vista que nos encontramos en el contexto de las *técnicas* de nombramiento indirecto de funcionarios públicos. Es por ello que se puede afirmar que el sistema de designación de los consejeros se compone de cuatro etapas claramente distinguibles: Una es la etapa de identificación de los aspirantes al cargo, otra la etapa de selección de los candidatos, una más relevante, la etapa de designación y, finalmente, la de nombramiento formal.

Cabe señalar que como principio general, todas ellas se producen en el ámbito del Poder Legislativo como consecuencia de su función administrativa de designación. Sin embargo, existen sistemas, como el de Coahuila, en en que excepcionalmente es el propio órgano electoral el que tiene una intervención

<sup>412</sup> La Sala Superior distingue entre los “procesos de elección popular democrática” y la “elección indirecta, designación o nombramiento de alguna autoridad”. REELECCIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS. NO SE ACTUALIZA RESPECTO DE CARGOS QUE LEGALMENTE NO DEBAN SURGIR DE ELECCIONES POPULARES. S3ELJ 21/2003. *Revista Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, pp. 25-26. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997- 2005*, pp. 269-270.

<sup>413</sup> La Suprema Corte los define como “sistemas de nombramiento complejos”. AI 69/2008, Estado de Veracruz, considerando sexto, *op. cit.*, p. 22.

<sup>414</sup> Un ejemplo que constata la distinción entre los servidores públicos electos a través de una elección directa y los que provienen de un método de elección indirecta o de un proceso de designación, se encuentra en el artículo 115, fracción I, segundo párrafo de la CM, que señala: “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, *electos popularmente por elección directa*, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por *elección indirecta, o por nombramiento o designación* de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato”.



“instrumental” como la ha definido la Suprema Corte, que le permite coadyuvar con el Congreso del estado a llevar a cabo los actos contemplados en las dos primeras etapas.<sup>415</sup>

- La *etapa de identificación de aspirantes*. Es la etapa inicial del procedimiento. Su objeto se dirige a *identificar* a todas aquellas personas que aspiren a desempeñar el cargo de consejero electoral. Esta etapa se encuentra condicionada por las distintas modalidades que contempla la legislación electoral para llevar a cabo dicha identificación, que pueden ser desde una propuesta individual o colectiva, hasta una convocatoria abierta, una consulta o una nominación cerrada.<sup>416</sup>
- La *etapa de selección de candidatos*. Es la etapa siguiente, cuya finalidad es *seleccionar*, dentro del amplio universo de aspirantes, a las personas que serán formalmente nominadas para acceder al cargo. Dentro de ella es necesario desplegar distinto género de actos como constatar que los aspirantes cumplan con los requisitos de elegibilidad; entrevistar y evaluar a los candidatos a efecto de advertir su idoneidad para ser propuestos, y aprobar el dictamen de la comisión correspondiente. Esta etapa incluye también el acto de *proponer*, por virtud del cual los candidatos son formalmente presentados como elegibles ante el pleno de la Cámara para someterlos a votación del pleno.<sup>417</sup>
- La *etapa de designación*. Fase cronológicamente sucesiva, que se lleva a cabo directamente en el pleno de los congresos locales. En ella se actualiza el *deber* de los diputados de elegir, escoger o preferir, a través de la exteriorización del voto, a uno o más de los candidatos propuestos; representa, por ello, un acto de *individualización* de la o las personas que habrán de ocupar el encargo de consejero electoral. Esta libertad del pleno de elegir uno o más candidatos puede traducirse igualmente en un acto de no optar por ninguno, ante lo cual, de conformidad con la legislación correspondiente, deben existir mecanismos de excepción al procedimiento normal, con el objeto de garantizar la debida integración del órgano electoral.<sup>418</sup>
- La *etapa de nombramiento*. Representa el episodio con el que concluye formalmente el procedimiento. Su objeto es conferir solemnemente el encargo público. En ella se produce el acto de *juramento* o de *protesta* del encargo ante el pleno de la Cámara de Diputados y la correspondiente entrega del documento de acreditación, con lo cual el sujeto elegido se convierte en titular del cargo público. Esta etapa es significativa entre otras cosas porque desde el momento en que se produce, se adquie-

<sup>415</sup> AI 158/2007 y sus acumuladas 159/2007, 160/2007, 161/2007 y 162/2007, considerando décimo, p. 58.

<sup>416</sup> Al analizar el sistema de designación de los consejeros electorales del Estado de Durango, la Sala Superior realizó un ejercicio de sistematización de sus pasos en sentido cronológico. Al efecto, los pasos 3, 4, 5, 6 que identifica, forman parte de la etapa de identificación de candidatos, dentro de la sistematización que aquí se propone. Dichos pasos son: “3. El Congreso del Estado debe emitir una convocatoria, que se publica en el periódico oficial del Gobierno del Estado y en los medios que apruebe el propio Congreso. 4. La convocatoria se dirige a los ciudadanos residentes en la Entidad, a efecto de que se presenten como aspirantes a integrar el Consejo Estatal Electoral. 5. El Congreso debe registrar las solicitudes que cumplan con lo establecido en la convocatoria y en el código electoral local. 6. La convocatoria debe contener, por lo menos, el plazo de la inscripción, los requisitos establecidos en el artículo 111 del código electoral local, el número de consejeros que se requieren, así como el procedimiento a seguir para la selección de los candidatos y su posterior designación”. SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, p. 30.

<sup>417</sup> Aquí estarían contemplados los pasos 7, 8 y 12 del procedimiento de Durango. “7. Una vez recibidas las solicitudes, el Congreso del Estado, a través de la Comisión correspondiente, examina en forma objetiva e imparcial, las solicitudes registradas e integra una relación con veintiún ciudadanos que reúnan los requisitos contemplados en la convocatoria y en el Código Electoral local. 8. La Comisión respectiva del Congreso del Estado, propone al Pleno de la Legislatura la relación de los veintiún ciudadanos, a fin de que se elijan a los siete consejeros electorales propietarios por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. 12. Las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos, así como para la elección o, en su caso, insaculación de los consejeros electorales, son las que disponga el Congreso del Estado.” *Idem*.

<sup>418</sup> Dentro de esta fase entraría el paso 9. “9. Si en una primera votación no se obtuviera la mayoría calificada, se procede a realizar una segunda votación. En caso de no lograrse la elección de los siete consejeros propietarios, se utiliza el procedimiento de insaculación hasta completarlos”. *Idem*.

ren los derechos y garantías propias del encargo, comenzando a generarse también la obligación de concurrir a conformar el colegio de consejeros.

La distinción de las etapas del procedimiento constata en sí misma el trascendente cambio de papel asignado a los congresos locales. Recordemos que mientras los institutos electorales no gozaron de ningún tipo de autonomía, la designación de los funcionarios electorales se produjo al interior de los poderes ejecutivos de los estados y que, incluso cuando se dieron los primeros pasos para autonomizar la función electoral, los gobernadores estatales mantuvieron una influencia decisiva sobre los nombramientos.<sup>419</sup>

Ni que decir sobre que muchas cosas se encuentran en plena transformación al día de hoy. Por principio de cuentas, la designación de los consejeros electorales como facultad exclusiva y excluyente de los congresos locales, se ha asentado definitivamente.<sup>420</sup> Éste es, evidentemente, un paso de proporciones mayores; sin embargo, lo relevante del caso es que no sólo el aspecto formal ha tenido un viraje importante, ya que también la práctica real y efectiva ha cambiado considerablemente.

A ello ha coadyuvado, por ejemplo, el paulatino fortalecimiento ocurrido al interior del sistema de partidos de las entidades federativas, el progresivo asentamiento del pluralismo político y social y las oportunas barreras a la sobrerrepresentación al interior de los congresos locales. Estos y otros mecanismos más han impedido que los grupos políticos hegemónicos, como en antaño, tengan manos libres para realizar las designaciones. Si a esto le sumamos el activo papel que vienen desempeñando tanto la Suprema Corte como el Tribunal Electoral en la garantía de la regularidad procedimental de las designaciones, no podemos sino señalar que nos encontramos frente a un escenario diametralmente distinto al de hace una o dos décadas.

Hay, ciertamente muchas cosas por cambiar; no en todas las entidades se han observado reformas electorales constantes ni sustantivas, como lo testimonia Peschard; en algunos lugares de la geografía nacional se sigue apostando por mantener el *status quo* y en ocasiones, por ir a contracorriente de lo que mandata la Constitución General.<sup>421</sup> A pesar de ello, los resultados comienzan a arrojar un saldo positivo.

### 3. Órganos que nombran a los consejeros

Dotar de autonomía a las instituciones electorales, como una de las exigencias de la reforma electoral de 1996, propició una definición del todo significativa consistente en que el sistema de designación de los consejeros electorales debería transcurrir exclusivamente al interior de los congresos estatales.<sup>422</sup> Desde entonces existe una homogeneidad fundamental a este respecto que ha sido escrupulosamente seguida en todas las entidades federativas del país.

El cambio no es banal; por el contrario, resulta significativo si se observa que con anterioridad el verdadero poder de decidir estaba en manos de una sola persona (el gobernador). Al cumplirse el ciclo del movimiento de traslación, ese poder se ha asentado en definitiva al interior de los órganos de representación popular. Esto ha llevado a que sea un órgano colegiado, y no una persona, quien realice las designaciones, y que para alcanzar un resultado satisfactorio, en un contexto en el que cada vez es más evidente el pluralis-

<sup>419</sup> Al respecto, remitimos a las consideraciones hechas en el apartado relativo a la autonomía de los órganos electorales, en el punto III del capítulo primero de este trabajo.

<sup>420</sup> Peschard observa que el proceso de uniformización de los procedimientos de designación de los consejeros electorales, y el renovado papel que en él tienen los congresos estatales, es una consecuencia de la reforma de 1996. Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal...”, *op. cit.*, p. 58.

<sup>421</sup> Peschard, Jacqueline, “Introducción”, *op. cit.*, *supra*, pp. 5 y ss.

<sup>422</sup> Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal...”, *ibidem*, p. 56.

mo político, se requiera la aproximación de posiciones, la convalidación de las propuestas y la aprobación de los consejeros por consenso o por mayoría calificada.<sup>423</sup>

No puede negarse, sin embargo, que los partidos políticos mantienen al día de hoy un amplio poder en la definición de las nominaciones y en la orientación final de las designaciones mismas. Tienen, como señalan Hernández y Mójica, la “llave de entrada” de los consejeros al escenario institucional, pero también, y ahí están distintas experiencias para demostrarlo, la “llave de salida”.

Las legislaciones electorales generalmente les reconocen una participación directa en el procedimiento; cuando no es así, su influencia decisiva puede hacerse sentir a través del control que tienen al interior de sus bancadas o grupos parlamentarios o, en el extremo, mediante la capacidad de persuasión directa que ostentan frente a sus diputados.<sup>424</sup> Cuando existe la pretensión de cesar del cargo a los consejeros, es indudable que tienen igualmente un papel activo y de primer orden.

La especificidad de esta técnica de designación, contrario a lo que pudiera pensarse, no se advierte tanto en la fase de designación, que como hemos anotado es la fase casi terminal del procedimiento, como en la de identificación y selección, que son las iniciales, pues es aquí en donde se determina qué tipo de voluntades y de qué naturaleza, se encuentran implicadas en el procedimiento.

Si la función electoral constituye una actividad que se caracteriza por su capacidad para integrar las voluntades de los poderes públicos, los partidos políticos y los ciudadanos, es entendible que en la posibilidad de proponer candidatos a consejeros se encuentre la relevancia de su participación. Acaso por ello deba distinguirse entre una o más voluntades “originarias”, que proveen a los aspirantes, y una voluntad “confirmatoria”, que los selecciona, que al coincidir perfeccionan el acto complejo consistente en la designación del funcionario electoral de mérito.<sup>425</sup>

### *A. Proposición de candidatos*

#### *a. Sujetos*

Las legislaciones electorales de las entidades federativas otorgan el poder de presentar formalmente candidatos a distintos órganos o sub-órganos, a instituciones y personas. Dentro de esta variedad de sujetos públicos y privados destacan las fracciones o grupos parlamentarios representados en el Congreso del Estado, las comisiones del propio órgano, los partidos políticos, las universidades, distintos grupos sociales y los ciudadanos. Como se ha establecido en el ámbito de las etapas del procedimiento de nombramiento, las atribuciones a las que hacemos referencia en este apartado deben ejercerse dentro de la etapa que hemos denominado de *identificación y selección* de candidatos.

De forma mayoritaria, como se aprecia en el cuadro XXIV. SISTEMA DE NOMBRAMIENTO. ORGANOS QUE PROPONEN CANDIDATOS, las legislaciones otorgan esa facultad a los grupos parlamentarios (veintitrés estados, entre los que destacan, Chiapas, Jalisco y Veracruz). Michoacán tiene la particularidad de que

<sup>423</sup> Una panorámica del proceso de democratización en los congresos se encuentra en Lujambio, Alonso, *El poder compartido...*, op. cit., pp. 46 y ss. De igual manera, se remite a Astudillo, César, “Pluralidad política y cambios institucionales”, op. cit., pp. 21 y ss. Un trabajo que se asienta en la noción de “gobierno dividido” pero que aporta elementos interesantes sobre el proceso de cambio suscitado al interior de los congresos es el de Orta Flores, Sara Berenice, “El Poder legislativo local, elementos para registrar su evolución”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, pp. 431 y ss.

<sup>424</sup> Los autores recuerdan el episodio sucedido al interior del Instituto Electoral del Estado de México en donde, luego de conocerse el tráfico de influencias en el que habían incurrido dos consejeros, fueron “renunciados” la totalidad de consejeros propietarios y suplentes sin tener siquiera el derecho constitucional de audiencia. Cfr. Hernández Norzagaray, Ernesto y Mójica Camarena, Nicolás, “Estado de la ciudadanización...”, op. cit., p. 277.

<sup>425</sup> SUP-JRC-232/2001, p. 15.

sólo pueden proponer al presidente del consejo. La justificación de esta decisión no necesita un comentario mayor, ya que en su calidad de agrupaciones de integrantes al interior del órgano legislativo, unidas en razón de su filiación política, tienen la capacidad de expresar de mejor manera la voluntad del partido político al que pertenecen.<sup>426</sup>

Algunos estados otorgan un peso más directo y relevante a los propios partidos políticos y sus dirigencias, como interesados directos e inmediatos de los procesos electorales. Entre ellos se encuentran Hidalgo, San Luis Potosí y Sinaloa.

Otros dejan que sea una comisión del Congreso del estado la que se encargue de proponer distintos nombres para conformar una lista de aspirantes posibles, como en los estados de Durango, Estado de México, Guerrero y Michoacán.

Estados como Baja California son más abiertos y permiten la concurrencia de las instituciones de educación superior y los centros de investigación en el estado.

Finalmente existen otras entidades que otorgan un importante papel a los ciudadanos o a los grupos organizados para presentar candidatos. Nuevo León, por ejemplo, dispone que tendrán derecho a presentar propuestas los ciudadanos, agrupaciones u organizaciones sociales no gubernamentales, legalmente constituidos. San Luis Potosí sólo permite que ejerzan la nominación quienes sean ciudadanos potosinos. Baja California confiere este derecho a los organismos empresariales, y de la sociedad civil. Tlaxcala permite la participación de los ciudadanos por sí mismos, las instituciones académicas, las fundaciones no partidistas, las organizaciones civiles y las asociaciones de profesionistas.

#### *b. Modalidades para su identificación*

Cuando se advierte que los aspirantes a consejeros electorales deben ser reclutados de una manera organizada y eficiente, las modalidades contempladas al efecto demuestran su aportación al diseño del sistema de designación.

De conformidad al mayor o menor número de requisitos de elegibilidad, es frecuente que el conjunto de personas que cumplen con el perfil formal pueda ser amplio o restringido. La apertura del sistema de designación y la posibilidad que brinda para que al margen del Congreso del estado y de los partidos políticos participen otro tipo de instituciones, organizaciones sociales y ciudadanos en la proposición de candidatos hace inexorable el establecimiento de fórmulas para convocar e identificar al universo de aspirantes posibles.

En ocasiones, esas fórmulas permiten la identificación de los aspirantes sin problema alguno, pero en otras, el alto número de sujetos que concurren a participar, impone el establecimiento de filtros adicionales para que avancen en el procedimiento únicamente quienes cumplan con los requisitos y, adicionalmente, tengan un perfil idóneo para el cargo.<sup>427</sup>

Cuando el poder de designación pasó a manos de los congresos de los estados, el ejercicio exclusivo de la nueva atribución generó que la facultad de identificar a los candidatos quedara en manos de los propios órganos representativos, principalmente a través de los grupos o fracciones parlamentarias. La exigencia de ciudadanización, entendida como “la participación directa de personas o agrupaciones... en asuntos

<sup>426</sup> Sobre la definición de grupo parlamentario, Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo, op. cit.*, p. 419.

<sup>427</sup> Los efectos de la concurrencia masiva producto de una convocatoria pública se evindecian en SUP-JRC-540/2003, p. 53 y 54, relativo al caso Chihuahua.

de autoridad, de orden público o de interés general”,<sup>428</sup> ha ido paulatinamente flexibilizando el esquema para oxigenarlo y permitir cada vez más la presentación de propuestas originadas fuera de la barda perimetral de los congresos.

Así, el método *cerrado* de identificación de los candidatos por los grupos parlamentarios ha sido sustancialmente enriquecido con un método más *abierto* que emplea mecanismos adicionales como la *convocatoria pública* o la *consulta social*.

La modalidad que propicia un universo mayor de candidatos es, sin duda, la *convocatoria pública*. Es así porque constituye un llamamiento para que todas aquellas personas que se interesen, concurran al proceso de designación; por lo tanto, es la que amplía en mayor medida el *espectro de los aspirantes* que pueden acudir a presentar su solicitud.<sup>429</sup> Esto debe alertar para que, cuando se utilice, se ponga particular atención en la definición de los requisitos de elegibilidad y en las etapas del procedimiento, para que puedan operar como un filtro válido. Si el punto se desatiende, la gran cantidad de aspirantes que se presente dificultará tanto el proceso de revisión de los requisitos de elegibilidad como la ponderación “objetiva y razonada” de los ciudadanos que mejor se ajusten a los perfiles requeridos para el desempeño del encargo.<sup>430</sup>

Una modalidad menos abierta pero igualmente significativa es la *consulta social*. Se trata de un método que actúa en una doble vertiente: por un lado se establece para que los grupos parlamentarios puedan pedir una opinión o parecer en torno a los candidatos previamente identificados por ellos; o se utiliza igualmente para requerir que los órganos sociales, instituciones públicas, o ciudadanos prominentes coadyuven con el Congreso en la identificación de los potenciales candidatos.

El procedimiento para llevar a cabo dicha consulta puede encontrarse regulado en las legislaciones electorales o puede discurrir de manera abierta y discrecional.<sup>431</sup> No obstante, cualquier opción debe cumplir con los extremos exigidos por la norma, lo cual implica “que se lleven a cabo todas las acciones necesarias para la realización de una amplia consulta a la sociedad, con la finalidad de garantizar la participación de la misma en el proceso de elección de los integrantes del máximo órgano administrativo electoral”.<sup>432</sup>

La Sala Superior ha señalado que cuando el legislador local exige como parte del procedimiento de designación, la realización de una amplia consulta a la sociedad, se constriñe a la realización de dos elementos:

- I. La amplitud que debe revestir el procedimiento que seleccione el partido político, a través del cual se realice la consulta, y
- II. Que dicha consulta se realice a la sociedad, entendiendo por tal al conjunto de personas representado, en la mayor medida posible, por los diferentes actores sociales que resulten relevantes para conocer las distintas tendencias ideológicas y políticas de la población dentro del Estado.<sup>433</sup>

<sup>428</sup> Franco González Salas, José Fernando, “Ciudadanización y justiciabilidad de las elecciones”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación...*, op. cit., p. 151.

<sup>429</sup> SUP-JRC-540/2003, pp. 53 y 54.

<sup>430</sup> *Idem*.

<sup>431</sup> La Sala Superior, en el contexto de la legislación veracruzana, ha sostenido que “ni el citado ordenamiento legal, ni la Constitución del Estado de Veracruz, le imponen al órgano legislativo responsable la obligación de desarrollar un procedimiento para llevar a cabo la referida consulta, o bien, algún tipo de exigencia que lo obligara a delimitar los alcances de la misma, más allá de lo previsto en la Constitución y en la ley. Véase SUP-JRC-168/2008, pp. 14 y ss. Asimismo, ha sostenido, en el caso de la normativa duranguense, que “la legislación local...no prevé como requisito previo a la elección de los Consejeros Electorales la realización de un procedimiento de consulta social, en consecuencia, no se vulneró la ciudadanización del resultado de la elección de los mismos.” SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, p. 113.

<sup>432</sup> SUP-JRC-168/2008, pp. 14 y ss.

<sup>433</sup> *Idem*.

El cuadro XXV. FORMAS DE IDENTIFICACION DE LOS CANDIDATOS, enseña que buena parte de las legislaciones electorales mantiene el método de identificación política de los candidatos. Es decir, en muchos procedimientos corresponde a las fracciones parlamentarias identificar a los candidatos y presentarlos para valorar su idoneidad. Son los casos de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Zacatecas. En otras entidades, dicha potestad está directamente en manos de los partidos políticos, como sucede particularmente en Hidalgo.

Sin embargo, cada vez son más las entidades que incorporan la convocatoria pública. Son los casos, por ejemplo, de Baja California, Coahuila, Durango, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Muchas de estas entidades incorporan los contenidos mínimos que deberá regular la convocatoria, con el objeto de definir, entre otras cosas, el plazo para realizar la inscripción de las candidaturas, los requisitos que deben cubrir los aspirantes y la forma de acreditarlos, el procedimiento para la comparecencia o la entrevista; el plazo otorgado a las diferentes instituciones para presentar sus propuestas y el procedimiento que se seguirá para la selección de los consejeros electorales.

Otros más han optado por la consulta pública o social como Chiapas, Chihuahua, el Distrito Federal, Jalisco y Veracruz.

Existen estados que más que utilizar una única modalidad conjugan las virtudes de distintas. La convocatoria con la consulta, por ejemplo, se estipula en la experiencia veracruzana. La propuesta parlamentaria con la consulta, se advierte en los casos de Chiapas, Chihuahua y Jalisco.

## B. *Nominación*

### a. *Sujetos*

Por la propia naturaleza del procedimiento de designación, la habilitación para presentar candidatos a consejeros electorales debe reconocerse a un amplio y variado número de entes. Sin embargo, el universo de las personas propuestas necesita encontrar un mecanismo adecuado para proceder a delimitar quiénes resultan verdaderamente idóneos para asumir el encargo. Corresponde regularmente a los congresos estatales, a partir de la actividad de determinados órganos internos y de un procedimiento especial, realizar esa labor de *identificación*.

Para llevar a cabo esa labor es necesario analizar los requisitos de elegibilidad y dictaminarlos, algo que se verá con más detenimiento enseguida. Lo que ahora interesa destacar es que las legislaciones electorales otorgan a uno de los órganos internos del Poder legislativo la responsabilidad de depurar la lista de candidatos presentada por todos los sujetos legitimados para ello, o filtrar el cúmulo de aspirantes que respondió a la convocatoria; asimismo, le compete la presentación formal ante el pleno del Congreso, del documento que contiene la o las candidaturas que se proponen investir con la función pública.

El cuadro XXVI. SISTEMA DE NOMINACIÓN. ÓRGANOS QUE NOMINAN, demuestra que en su gran mayoría las legislaciones de los estados confían la proposición formal de los candidatos a una de sus comisiones internas. Esta forma de proceder es lógica y razonable si se aprecia que de manera ordinaria quien presenta el documento final al pleno es el mismo órgano que regularmente se encarga de constatar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad.

Algunas entidades otorgan un peso más significativo a la nominación, dejando que sea la Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores de todas las fracciones parlamentarias representadas al interior del Congreso del Estado, la que, en su calidad de órgano de gobierno al interior del mismo, presente la lista final y definitiva de aspirantes. Se ubica en este supuesto el Estado de México, en tanto,



que en Chihuahua corresponde a la Junta de Coordinación Parlamentaria y en Guerrero, a la Comisión de Gobierno, por mencionar algunos ejemplos.

Otras entidades otorgan esa potestad directamente a las fracciones parlamentarias, quienes por este hecho tienen la posibilidad de proponer y nominar formalmente a los candidatos. Son los casos, por ejemplo, de Campeche, Colima, Guanajuato.

### *b. Modalidades*

Si las modalidades para la identificación de candidatos establecen el método para determinar el *universo* de solicitantes posible, las modalidades de nominación establecen la *forma* como en concreto se presentan los candidatos al pleno del Congreso, una vez que han sido *seleccionados*, a efecto de que sean votados.

Las posibilidades son básicamente tres: La nominación de carácter *personal*, la nominación bajo el formato de *terna* y la nominación *colectiva*.

La nominación *personal*, como su nombre lo indica, es aquella en la cual quien tiene la potestad para nominar presenta una única candidatura. La nominación mediante *terna* es la que se produce mediante un documento que lleva un “conjunto de tres personas propuestas para que se designe de entre ellas la que haya de desempeñar un cargo o empleo”;<sup>434</sup> la nominación *colectiva*, en cambio, se utiliza para presentar un documento compuesto por distintos nombres a efecto de cubrir una vacante o de cubrir tantas vacantes como existan.

El primer formato es significativo principalmente si se le vincula con el nuevo contexto en el que distintas entidades han incorporado la designación escalonada de los consejeros, en el que no se produce una sustitución general, sino un cambio más paulatino e individualizado. En cambio, el tercero se emplea en mayor medida en aquellas sustituciones generales de los consejeros. El segundo formato constituye un punto intermedio, ya que obliga a presentar tres nombres distintos para cubrir una única vacante.

Las tres modalidades gozan, en principio, de implicaciones positivas y negativas. La nominación *personal* puede favorecer la aceptación del candidato propuesto, al ver incrementadas las probabilidades de su eventual nombramiento; por el otro, puede inhibir la participación de algunos candidatos, porque generalmente resulta más doloroso ser rechazado en lo individual que en lo colectivo, cuando la lista se conforma con más candidatos.

La *terna* puede generar una auténtica competencia de méritos entre los aspirantes, fortaleciendo el nivel de legitimidad de quien resulta nombrado; pero esa misma competencia puede generar situaciones adversas al inhibir, por ejemplo, la participación de personas sumamente capacitadas que, ante la posibilidad de no ser designadas, o ante la evidencia de que quienes cuentan con un *currículum* menos abundante puedan tener mayores posibilidades de contar con el apoyo político de los diputados, prefieran excusarse.<sup>435</sup>

La nominación *colectiva*, por su parte, puede inhibir la participación de algunos candidatos, ante la incertidumbre de alcanzar los apoyos necesarios para su designación; puede rebajar el perfil técnico y especializado de los aspirantes, pero puede contribuir a que los diputados tengan un abanico más amplio

<sup>434</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Madrid, Espasa, 2001, t. II, p. 2163.

<sup>435</sup> Estas reflexiones las ha realizado Carpizo para señalar los efectos negativos que generan las ternas para elegir a los ministros de la Suprema Corte; no obstante, es aplicable la analogía en relación a los consejeros electorales. *Vid.* Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell Miguel (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 360.

que garantice la integración oportuna del organismo, ante la eventualidad de los vetos hacia determinados candidatos.

Adicionalmente, es importante destacar que quienes tienen la atribución formal de nominar a los candidatos, a pesar de estar vinculados por una eventual consulta pública o por los resultados de un examen de conocimientos, cuentan con una amplia libertad para confeccionar el documento que finalmente habrán de presentar ante el pleno. Un análisis de corte sociológico o politológico, y necesariamente distinto al que aquí realizamos, aportaría interesantes datos para advertir el o los criterios seguidos para la integración de dicho documento. Se constataría de este modo si el elemento definidor se asienta en los méritos de las personas, en el desempeño de un servicio público, en la relación personal existente entre los diputados, las instituciones públicas y los candidatos, en los servicios prestados directa o indirectamente a los partidos políticos, en la cercanía del candidato con la ideología, filosofía o política del gobierno o de los partidos, o incluso, en la existencia de *criterios transversales* que justifiquen la inclusión de algunos aspirantes y la exclusión de otros.<sup>436</sup>

El cuadro XXVII. MODALIDAD DE PRESENTACIÓN DE LAS CANDIDATURAS, determina de forma mayoritaria que las legislaciones electorales contemplan la modalidad de la nominación *colectiva*. Esta fórmula se encuentra estipulada en distintos estados que permiten que las listas sean extremadamente amplias o reducidas. En el primer extremo destaca Hidalgo, que permite a sus partidos políticos, presentar una lista de diez candidatos cada uno; en Baja California Sur y Oaxaca, se indica que del total de candidatos propuestos deberá elaborarse una lista de hasta el doble del número que deba elegirse. En Puebla la lista debe contener cuatro veces el número de consejeros propietarios a elegir. Morelos se encuentra en un punto intermedio, pues sus grupos parlamentarios deben proponer una lista con hasta cinco candidatos. Oaxaca, en cambio permite que sus grupos parlamentarios presenten hasta tres candidatos, y finalmente Baja California dispone que cada grupo aporte hasta dos candidatos.

En menor medida se considera la propuesta *individual*; no obstante, destaca el estado de Chihuahua, donde se determina que los grupos parlamentarios deberán proponer, para cada vacante a un aspirante.

Durango contempla la figura de la *terna* para elegir a un consejero electoral propietario y su respectivo suplente. Guanajuato también, para la designación de consejeros ciudadanos propietarios supernumerarios. Chihuahua se pronuncia en el mismo sentido, pero sólo para el caso de que en la primera votación no se alcance la mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes, en cuyo caso corresponderá a la Junta de Coordinación Parlamentaria proponer una terna de candidatos para cada uno de los cargos que no se hubieran cubierto, los cuales deben emanar de entre los aspirantes que hubiesen propuesto los grupos parlamentarios, efectuándose la elección por mayoría calificada de los diputados presentes.

### C. Órganos que designan

La determinación de los órganos que designan a los consejeros electorales viene condicionada por la naturaleza jurídica del nombramiento. Si bien las constituciones suelen establecer la coordinación de distintos poderes públicos para perfeccionar el nombramiento de un conjunto de funcionarios públicos, hay que destacar que en esta etapa final se produce la participación exclusiva y excluyente de los congresos estatales.

Para ejercer esta atribución, los congresos deben actuar en calidad de “colegio electoral”,<sup>437</sup> al hacerlo, actualizan sus facultades de nombramiento, pero también, y de manera particular, sus atribuciones de

<sup>436</sup> Una aproximación a los criterios que definieron la designación de los consejeros electorales del IFE en 2003, se encuentra en De Andrea Sánchez, Francisco, “El Consejo General del IFE...”, *op. cit.*, pp. 4 y ss.

<sup>437</sup> SUP-JRC-529/2000, p. 36.

control;<sup>438</sup> como quiera que sea, su implicación en este escenario termina por convertirlos en partícipes directos de la función electoral.

La especificidad del procedimiento parlamentario para seleccionar a los consejeros electorales queda en evidencia al advertir que a través de él no se emiten normas jurídicas. Dado que actúan en calidad de colegio electoral, los congresos ejercen una facultad de naturaleza administrativa que regularmente se formaliza mediante un decreto, pero ello, como apunta Madero, “no implica que este último sea un acto en el que necesariamente deban seguir todas las formalidades relativas a una determinación de carácter estrictamente legislativo, como es la aprobación de un decreto o de una ley”.<sup>439</sup>

El poder de decisión que tienen en sus manos los congresos es total y su influencia definitiva por el simple hecho de que a ellos les corresponde la facultad general de “crear y suprimir puestos públicos”, con lo cual de manera mediata o inmediata están en aptitud de influir en los nombramientos o en las destituciones. No obstante, la capacidad de decisión que se les reconoce se funda básicamente en la naturaleza del procedimiento de designación.<sup>440</sup>

A este respecto, la Sala Superior ha sostenido que estamos frente a un procedimiento reglado, el cual por esa condición debe transcurrir exactamente como se dispone en la ley, pero a la vez, y acá está lo importante, que es ampliamente discrecional en el ámbito de la designación propiamente dicha. Es así debido a que la fundamentación y motivación exigida como consecuencia del principio de legalidad se satisface si se demuestra que el órgano habilitado para realizar la designación cuenta con competencias para emitir el acto, y si se constata que se ha apegado a las directrices del procedimiento, en virtud de que lo primero constituye el fundamento legal de su actuación y lo segundo representa la expresión de los motivos particulares que hacen que la norma invocada resulte aplicable.<sup>441</sup>

Los congresos y sus integrantes, en este sentido, pueden votar por cualquiera de las personas que cumplen con los requisitos de elegibilidad y que han sido nominados formalmente una vez transcurridas todas las fases del procedimiento.<sup>442</sup> No están obligados, por tanto, a exponer las razones que como institución o como legisladores, los mueven a expresar su voluntad para elegir, dentro del universo de aspirantes al cargo, a aquellos que habrán de acceder formalmente al ejercicio de la función electoral; o como observa la Sala Superior, no se encuentra “obligada a justificar por qué no optó por elegir a ciudadanos diversos a los designados”.<sup>443</sup> “Una vez fundada y motivada la parte reglada del acto complejo, la ley permite que el órgano habilitado, en ejercicio de su facultad discrecional, adopte cualquier decisión”.<sup>444</sup> Esto conduce a reconocer que la individualización de quiénes serán los consejeros es una atribución exclusiva y excluyente, realizada mediante el voto parlamentario al interior de la representación popular, sin que ningún otro órgano del estado, por ejemplo el gobernador, pueda ejercer un eventual derecho de veto, porque como afirma Madero, “se trata de una potestad soberana del Congreso”.<sup>445</sup>

<sup>438</sup> Madero Estrada, José Miguel, “El Poder Legislativo de Nayarit”, en Chávez Hernández, Efrén (coord.), *Introducción al derecho parlamentario...*, op. cit., p. 517.

<sup>439</sup> SUP-JRC-529/2000, p. 36.

<sup>440</sup> Natarén Nandayapa, Carlos F., “El principio de la división de poderes en las entidades de la República mexicana”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo ...*, op. cit., p. 411.

<sup>441</sup> SUP-JRC-18/2008 y su acumulada SUP-JRC-18/2008, p. 25.

<sup>442</sup> “El enjuiciante –ha dicho la Sala Superior– parte de una premisa equivocada al suponer que por el hecho de haber cumplido con los requisitos y aprobado cada una de las etapas inherentes al procedimiento en cuestión, debe ser designado consejero electoral del citado Instituto Electoral.” SUP-JRC-92/2009 y acumulados, pp. 50-51.

<sup>443</sup> SUP-JDC-95/2009, p. 30.

<sup>444</sup> SUP-JRC-18/2008 y su acumulada SUP-JRC-19/2008, p. 25.

<sup>445</sup> Madero Estrada, José Miguel, “El poder legislativo de Nayarit”, op. cit., p. 520.

El cuadro XXVIII. SISTEMA DE NOMBRAMIENTO. ÓRGANOS QUE DESIGNAN, demuestra que la totalidad de las legislaciones electorales, sin excepción, depositan en el pleno de sus respectivos congresos el acto de designación de los consejeros. Es este órgano al que le corresponde la labor de individualizar *quién* o *quiénes* de los formalmente nominados serán investidos con la titularidad del cargo, a través de la exteriorización del voto individual de los legisladores, que una vez registrada se vuelve una decisión institucional que imprime fortaleza y autoridad al que resulta beneficiado con la mayoría requerida.

El cumplimiento de la responsabilidad anterior no representa problema alguno si los congresos estatales se encuentran dentro de un periodo ordinario de sesiones. No obstante, puede presentarse el caso de que el nombramiento deba producirse cuando los órganos representativos se encuentren en receso. Derivado de ello, las legislaciones electorales se ven obligadas a establecer medios alternativos para garantizar la adecuada integración y funcionamiento de las instituciones electorales.

Las posibilidades de actuación al respecto son distintas. Si no existe plazo que deba respetarse para proceder a realizar la designación, una opción puede ser esperar a la apertura del próximo periodo ordinario para presentar formalmente las nominaciones. Si existe plazo, como sucede por ejemplo en Veracruz o Yucatán, lo correspondiente será apresurar a la Comisión Permanente para que convoque a sesión extraordinaria con el objetivo de desahogar el procedimiento respectivo. Una opción adicional puede ir encaminada a habilitar a la propia comisión para que proceda a realizar las designaciones que correspondan.

La primera opción es aceptable en aquellos contextos en que las legislaciones permiten la *prórroga* del mandato de los consejeros salientes.<sup>446</sup> Si no es así, propicia que el órgano permanezca incompleto por un tiempo considerable, afectando con ello el cumplimiento de sus funciones ya que, recordemos, son órganos que funcionan de manera permanente.

La segunda resulta viable si se advierte que la función que desempeñan los consejeros electorales requiere de una confluencia de voluntades lo más amplia posible de los legisladores para fortalecer no sólo su legitimidad, sino también su imparcialidad. Esto se logra cuando alcanzan el respaldo mayoritario, o mejor, el consenso del pleno de la Cámara.

La tercera opción representa un mecanismo que garantiza la oportuna integración de la institución, pero que no logra transmitir la fuerza de una decisión del pleno. Además, incorpora un incentivo negativo que puede obstaculizar el acuerdo político, ya que para algunos resultará más fácil y políticamente más ventajoso llevar el asunto del pleno a la comisión, ante las mayores posibilidades de convencer a unos pocos que a la totalidad de la Cámara, pero sobre todo por el mayor margen de injerencia que ello permite a ciertos diputados.

Cuando la Sala Superior ha conocido asuntos relacionados con la posibilidad de que la diputación permanente realice la designación o la ratificación de los consejeros electorales, su análisis se ha circunscrito únicamente a verificar que cuente con facultades para hacerlo y cuando lo ha constatado, ha validado el proceder de estos órganos.<sup>447</sup>

El mismo cuadro XXVIII señala qué legislaciones se decantan expresamente por la última opción, al establecer la posibilidad de que los consejeros sean designados por la Comisión Permanente. Así se re-

<sup>446</sup> La figura de la prórroga la analizamos con mayor detenimiento en el apartado relativo a la renovación del mandato de los consejeros.

<sup>447</sup> En el caso de Quintana Roo ha sostenido que “es inconcuso que la Diputación Permanente de la XII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, sí contaba con facultades de orden constitucional para ratificar, mediante la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral, ... por lo que carece de sustento lo afirmado por el partido político actor, en el sentido de que la Diputación Permanente no se encuentra facultada en la Constitución y en las leyes respectivas para ratificar a los funcionarios de referencia”. SUP-JRC-1/2009, p. 27.

conoce, por ejemplo, en Chiapas, Morelos, Quintana Roo y Tabasco, correspondiendo a la diputación permanente.

Existen otras entidades que reconocen las otras opciones o que, incluso, las mezclan. Es el caso de Tamaulipas, en donde la renuncia o ausencia definitiva de un consejero electoral activa el procedimiento de designación por parte del Congreso del estado, pero si éste se encuentra en receso, corresponde a la diputación permanente “evaluar” si procede convocar al Congreso para atender el asunto; de concluirse que no procede, no queda más que esperar al inicio del nuevo periodo para proceder al nombramiento.

Las demás entidades, al no estipular una solución específica, abren la puerta a las dos primeras opciones. En general, la práctica ha sido la de retardar las designaciones, no sólo porque el Congreso se encuentra en receso, sino incluso porque los grupos parlamentarios no logran consensar la lista de aspirantes que serán formalmente investidos. Éste es un punto al que hay que ponerle mayor atención ya que este tipo de retardos afectan la debida integración del órgano superior de dirección, logran generar un desequilibrio interno en la votación del propio colegio y les da para impedir, en el extremo, el adecuado desenvolvimiento de la institución.

Una vez visto quienes tienen la potestad de presentar candidatos, de nominar y de designar, una reflexión aparte consiste en sopesar en qué proporción se encuentran incluidos en el procedimiento de nombramiento todos aquellos órganos que desde una perspectiva amplia deberían estar incorporados. Los congresos y los partidos políticos son instancias de la mayor relevancia para el sistema electoral mexicano pero no son los únicos. Existen, sin duda, otras que se ven favorecidas o afectadas por las decisiones tomadas al interior de los órganos superiores de dirección y que, sin embargo, no tienen ninguna presencia en el mecanismo, o cuando la tienen, sigue siendo marginal.

Las posibilidades de participación de organizaciones sociales, instituciones académicas y del ciudadano mismo se encuentran contempladas todavía en pocos contextos geográficos. Por lo mismo, no cabe duda que el papel que como institutos electorales juegan al interior del esquema democrático se vería notablemente redimensionado si se tuviera la capacidad de avanzar hacia modelos de designación que garantizaran de mejor manera la participación y la inclusión de todos aquellos órganos, instituciones o sujetos que por la responsabilidad que cumplen en el entorno social, se convierten en receptores inmediatos de los efectos de su actuación.

Espacio privilegiado en esta apertura deben tener aquellas organizaciones de profesionistas, asociaciones de universidades, instituciones académicas o grupos de ciudadanos que por el grado de especialización y profesionalismo que exige la función electoral, se encuentran mejor posicionados para identificar eventuales candidatos, para vigilar que los perfiles sean los idóneos, para participar activamente en la discusión pública de los nombramientos y para seguir con puntualidad los vericuetos del sinuoso procedimiento de designación.

#### *4. Mecanismos para advertir la idoneidad de los candidatos*

Cumplir con los requisitos de elegibilidad no significa necesariamente contar con el perfil adecuado para desempeñar el cargo de consejero electoral. Para cubrir dicho perfil hay que cumplir con dichos requisitos, pero no se puede dudar que, además, hay que contar con cualidades excepcionales que ya hemos tenido oportunidad de advertir.

El perfil idóneo del consejero emana más de condiciones subjetivas que de consideraciones objetivas. No obstante, para tener mayores elementos de convicción es necesario utilizar distintas herramientas encaminadas a desvelar ese *plus* que se requiere para ocupar un lugar en el órgano superior de dirección.

La *comparecencia*, la *entrevista* y el *examen de conocimientos* constituyen las principales modalidades para que los legisladores se formen una opinión respecto a las cualidades personales y al nivel de conocimientos, especialización y experiencia de los candidatos. En este mismo sentido, la evaluación del desempeño es particularmente significativa dentro de los procesos de reelección o ratificación de los consejeros.

Es posible afirmar que la *comparecencia* y la *entrevista*<sup>448</sup> representan un componente esencial para asegurar un procedimiento de designación transparente, abierto y vigoroso. Su finalidad consiste en realizar una valoración general y exhaustiva de las personas propuestas para indagar si el perfil con el que se presentan, las cualidades de las que son portadores, la preparación que han consolidado y la experiencia que han adquirido en su vida profesional son acordes y suficientes para llenar las expectativas de una función como la electoral.

Ambos mecanismos se ejercen al interior de los congresos de los estados, órganos políticos por autonomía; sin embargo, ello no obsta para que sus resultados trasciendan sus fronteras hasta convertirse en verdaderos actos de interlocución de cara a la sociedad, porque ambas reservan el papel protagónico a los comparecientes. No puede ser de otra manera; acceder a la tribuna del Congreso o a alguna de sus comisiones permite que los aspirantes expongan el perfil idóneo del consejero, su opinión retrospectiva de la construcción democrática del país y de su estado, su visión de la etapa por la que transita la democracia actualmente y el papel que la institución y los funcionarios electorales deben desempeñar dentro del andamiaje democrático del estado, etcétera.

El Congreso es, además, el espacio adecuado para mostrar, si así lo consideran los aspirantes, su posición ideológica y su forma de entender el Derecho Electoral, su concepción de las instituciones representativas y de la democracia constitucional; es el entorno en el que pueden y deben externar su parecer sobre la dinámica institucional del órgano electoral, haciendo propuestas críticas para mejorar la eficacia de sus actividades; es el ámbito en el que sus posicionamientos advierten su lejanía o proximidad con ciertos grupos políticos, fracciones parlamentarias o con los mismos diputados; pero sobre todo, es el momento único e irrepetible para dejar fuertemente asentado por qué se cuenta con el perfil idóneo para ocupar un puesto en el pleno del Consejo General.

En esta dinámica, correlativa importancia tiene el papel de los diputados, quienes se encargan de evaluar los méritos y la idoneidad de los candidatos a fin de formarse un juicio respecto a cada uno para posteriormente exteriorizar su respaldo institucional mediante el voto.

No debe olvidarse, empero, que nos encontramos en el ámbito de un sistema de designación que por su trascendencia pública requiere desarrollarse con la máxima apertura, publicidad y transparencia, posibilitando la interlocución necesaria con la ciudadanía e introduciendo una válvula de oxigenación al procedimiento. Recordemos que cuando el diálogo y la interacción directa se permiten, se obtienen las premisas para fomentar un debate responsable, serio, informado y comprometido en torno a los integrantes de la lista de uno, tres o muchos nombres de candidatos, permitiendo que los analistas, comentaristas y todos aquellos que se encuentren interesados entren a una dinámica de discusión, con el objeto de secundar un eventual nombramiento o de objetarlo; ello sin dejar de observar que dicha disposición facilita que los ciudadanos organizados (grupos sociales, empresariales, asociaciones de profesionistas, etc.) cuenten

<sup>448</sup> Ambos términos se encuentran muy próximos, ya que la *comparecencia* es la presentación de alguien, en algún lugar, llamado o convocado por otra, mientras que la *entrevista* es la “conversación con una o más personas para un fin determinado”. Las diferencias estriban en que muchas veces la *comparecencia* se realiza ante el pleno y la *entrevista* en comisiones; que la primera por lo general no permite preguntas e interpelaciones y esta última sí. *Cfr.* respectivamente, voz “Comparecencia de miembros del gobierno”, Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 186. Voz “Entrevistar”, Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Madrid, Espasa, 2001, t. I, p. 935.



con la información suficiente para movilizarse políticamente, si así lo consideran oportuno, a favor o en contra de una candidatura, ejerciendo con ello un relevante control social.<sup>449</sup>

En el contexto descrito, la *comparecencia* y la *entrevista* deberían adquirir progresivamente mayor peso al interior del sistema de designación, por lo que a nuestro juicio, las legislaciones electorales o las leyes interiores de los congresos tendrían que ocuparse más detenidamente en regularlas. Sobre todo porque representan uno de esos mecanismos que permiten escudriñar en el pasado e indagar todos aquellos elementos que aporten luces sobre la personalidad, los hábitos y los vicios de los candidatos que puedan tener alguna trascendencia para el buen desempeño del cargo al que aspiran; pero es, al mismo tiempo, la llave que permite un diagnóstico en perspectiva, ya que la información obtenida contiene referencias que permiten hacerse una idea respecto al comportamiento futuro de un consejero, pues la constatación de su línea ideológica o de su cercanía partidista constituyen elementos fidedignos que permiten predecir la orientación de sus votos en el pleno.

El *examen de conocimientos* tiene un papel más circunscrito, pero no por ello menos relevante. Regularmente se utiliza cuando la legislación electoral exige que los candidatos cuenten con conocimientos especializados, teórico-prácticos, en materia electoral, y dispone la realización de dicho examen como uno de los mecanismos idóneos para constatarlo. Con este proceder, se delimita en realidad la manera de comprobar dicho requisito de elegibilidad, ya que no puede ser demostrado bajo cualquier medio, sino bajo esta específica modalidad que, ni duda cabe, representa la vía más eficaz para ese propósito, por ser una herramienta que, a final de cuentas, proporciona información *objetiva* que debe servir para que los diputados formen su criterio sobre la idoneidad o no de los aspirantes.<sup>450</sup>

Así como la *comparecencia* y la *entrevista* sirven para valorar principalmente las cualidades personales de los candidatos y sólo marginalmente sus habilidades técnicas, el *examen* sirve para medir casi por completo los conocimientos, las habilidades y la experiencia de los aspirantes y de forma indirecta el perfil personal de los mismos. Por eso, las tres modalidades son complementarias y su puesta en práctica deriva del tipo de información que los congresos estatales, en calidad de beneficiarios de la misma, deseen obtener de manera más puntual.

Cuando las legislaciones electorales contemplan la posibilidad de que los consejeros sean *reelegidos* o *ratificados* es necesario acudir a mecanismos de otra naturaleza. Es así, pues no estamos frente a un contexto de identificación de candidatos en función de un perfil predefinido, con el objeto de conferirle un cargo público, sino de ver si se vuelve a elegir o se extiende un nombramiento realizado en el pasado, por un nuevo periodo; se trata, en definitiva, de la *confirmación* de un mandato que sólo necesita del nuevo nombramiento, como consecuencia de un proceso de reelección o ratificación, para que automáticamente se considere prorrogado tal mandato por el tiempo establecido en el ordenamiento jurídico.

Para llevar a cabo lo anterior resulta ineluctable analizar, de manera previa a la decisión final, la forma como se desempeñó el consejero en el ejercicio del cargo. Es aquí donde la *evaluación del desempeño* demuestra sus virtudes porque permite realizar una valoración objetiva e imparcial del trabajo del funcionario público, con la finalidad de advertir si ha cumplido y en qué forma, con “la totalidad de sus obligaciones constitucionales y legales y si su desempeño se verificó en plena observancia de los principios

<sup>449</sup> Martínez nos enseña, por ejemplo, el seguimiento que los medios de comunicación otorgaron al procedimiento de designación de los consejeros del IFE en 2003, y constata el papel que los analistas y académicos pueden cumplir en la interpretación de las distintas “piezas” del sistema y sus eventuales efectos. *Vid.* Martínez Veloz, Juan, “Un balance sobre la designación de los consejeros electorales del Instituto federal electoral”, *op. cit.*, pp. 258 y ss. En esta misma tesitura, De Andrea expone argumentos para señalar la inelegibilidad de Gastón Luken, en el año 2000, quien pasó de consejero suplente del IFE a consejero propietario. *Vid.* “El Consejo General del IFE...”, *op. cit.*, pp. 26 y ss.

<sup>450</sup> Al respecto, acúdase a lo sostenido por la Sala Superior, SUP-JRC-168/2008, pp. 20 y 21.

de constitucionalidad y legalidad de la materia”,<sup>451</sup> es, por tanto, una herramienta que coadyuva a determinar el efecto o la consecuencia del desenvolvimiento del consejero en el proceso democratizador y sus resultados respecto a la confiabilidad de la institución, en el aumento de la participación ciudadana y en la eficiencia con la que se organizan los procesos electorales.

Por lo anterior, no cabe duda que la *evaluación del desempeño* debería jugar un papel progresivamente más relevante en la confirmación del mandato de los consejeros. La sola circunstancia temporal de haber estado cierto término (contabilizado en años o en procesos electorales) en el órgano superior de dirección de una institución electoral, debería ser motivación suficiente para que los congresos acometieran a la revisión de su desenvolvimiento con miras a tener elementos objetivos de convicción para tomar una determinación definitiva sobre su continuidad o no en el encargo.

Cuando se realiza un ejercicio de esta naturaleza es importante tener en cuenta lo sostenido por la Sala Superior, en el sentido que “la evaluación de la actividad desarrollada por el funcionario electoral de que se trate, debe comprender, entre otros, el examen de todos los aspectos vinculados al ejercicio de su función, lo que implica calificar tanto los factores positivos como los negativos, ya que si sólo se atendiera a los primeros, la emisión del acto legislativo resultaría parcial e incompleto, porque desatendería elementos directamente vinculados con el cargo desempeñado”.<sup>452</sup>

El cuadro XXIX. PARTICULARIDADES DEL PROCESO DE SELECCIÓN, establece los mecanismos contemplados en las diversas legislaciones con el propósito de que sirvan de apoyo para advertir *quiénes*, del universo de aspirantes, cuentan con el perfil que se busca para el cargo.

La *comparecencia* se encuentra estipulada en Aguascalientes, Coahuila y Tamaulipas, con posibilidades de realizarse ante el pleno del Congreso o ante la comisión que se designe para tal efecto. Tamaulipas determina que una comisión citará a los aspirantes que tengan derecho a ello para que comparezcan a una entrevista o reunión de trabajo.

La *entrevista*, por su parte, se reconoce en Hidalgo pero sólo en el caso de que no exista consenso sobre los candidatos a designar, o éste sea parcial, para lo cual se constituye una Comisión Técnica de Selección, conformada por un organismo externo con conocimientos en la materia, quien la lleva a cabo. También está incorporada, como acabamos de ver, en Tamaulipas.

El *examen de conocimientos* se encuentra contemplado formalmente en cinco entidades: Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Hidalgo y Tabasco. Coahuila dispone que el examen teórico y práctico deberá ser por escrito, aplicado conjuntamente por dos instituciones de educación superior del estado, una pública y otra privada. Guerrero considera también la opción, circunscribiendo su función a comprobar conocimientos político-electorales, señalando que para darle mayor transparencia al procedimiento de selección, la Comisión de Gobierno propondrá al pleno del Congreso del estado, una institución académica de prestigio nacional, para que mediante el convenio correspondiente elabore y califique el examen de conocimientos al que serán sometidos los aspirantes. Hidalgo camina en sentido similar, pero con algunas particularidades, ya que la evaluación de conocimientos sólo procede en caso de que no exista consenso sobre los candidatos a designar, o éste sea parcial. Tabasco también contempla esta modalidad con un carácter contingente.

Resulta relevante recalcar que a pesar de que la realización de dicho examen no se encuentre contemplada expresamente en la legislación electoral, nada obsta para que se pueda incorporar en la convocatoria respectiva o en el procedimiento establecido al efecto por los congresos de los estados, ya que en opinión

<sup>451</sup> SUP-JDC-95/2009, pp. 25-27.

<sup>452</sup> SUP-JRC-1/2009, p. 41.

de la Sala Superior, es uno de los mecanismos *idóneos* para comprobar que se cuentan con conocimientos teórico-prácticos en materia electoral.<sup>453</sup>

En Aguascalientes, prácticamente está abierta cualquier posibilidad, ya que la Comisión de Asuntos Electorales está facultada para elegir la metodología de selección que considere pertinente a efecto de tomar la decisión correspondiente. Lo mismo puede decirse del Estado de México, donde corresponde a la Junta de Coordinación Política establecer el mecanismo.

Baja California estipula la posibilidad de que los consejeros electorales puedan ser reelectos hasta por una ocasión y para ello, el Congreso deberá evaluar si durante su desempeño han ejercido el cargo con excelencia profesional, honestidad, diligencia y si gozan de buena reputación y buena fama en la función pública electoral, así como constatar si conservan los requisitos requeridos para su nombramiento.

### 5. *Comisiones dictaminadoras*

Entre el acto de identificación de los candidatos a consejeros y el acto de nominación formal es necesario corroborar que quienes serán finalmente presentados al pleno del Congreso cumplan con los requisitos de elegibilidad dispuestos en la legislación electoral. El cuestionamiento que al respecto hay que formularse es *quién* verifica dichos requisitos, *cómo* se verifican y *con qué* finalidad.

El primer cuestionamiento puede estructurarse en estos términos: ¿A quién le corresponde verificar que un candidato a ocupar un espacio en el pleno del Consejo General cumple efectivamente con los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley electoral del estado? La generalidad de las legislaciones ha dispuesto que sea el propio órgano legislativo que habrá de realizar las designaciones el que proceda a revisar el cumplimiento de dichos requisitos. Se trata, en consecuencia, de una carga para el órgano que designa, en función de que goza de un efectivo poder de nombramiento que no puede materializarse hasta corroborar que la persona elegida cumpla con las exigencias que se piden para la titularidad del cargo.

Si lo anterior representa la regla general, indicativo resulta advertir que, en realidad, existen otros sujetos que también deben de acompañar este proceso. No puede negarse, por ejemplo, que el cotejo respectivo es una obligación que recae en el órgano, la institución, el ente o el ciudadano que se encuentra facultado para presentar candidatos, ya que todo acto de proposición formal presupone la previa verificación de los requisitos de elegibilidad de la persona propuesta.<sup>454</sup> Por lo tanto, se concluye que estamos en presencia de una obligación compartida que debe observarse en la etapa inicial y la conclusiva respectivamente, para brindar una especie de garantía reforzada a la designación y dotarla de plena certeza.

En el contexto de las entidades federativas, la verificación a la que aludimos es una tarea que mayoritariamente se realiza al interior de los congresos y que sólo en menor medida se encuentra acompañada por quienes proponen candidatos. Por lo general, cuando existe una convocatoria pública que permite proponerse o ser propuesto por otros sujetos, es común que se exija acompañar las constancias que acrediten que los propuestos cumplen con dichos requisitos. Pero aun cuando ello ocurre, el Congreso no se exime de su responsabilidad de realizar su propio análisis en calidad de prerrequisito para que las candidaturas puedan ser votadas.

<sup>453</sup> SUP-JRC-168/2008, pp. 20 y 21.

<sup>454</sup> El artículo 86, fracción I, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Yucatán, disponía en el año 2000, por ejemplo: “Las organizaciones sociales y los partidos políticos deberán anexar a sus propuestas los documentos que acrediten que sus candidatos reúnen los requisitos exigidos por este Código, para ser consejeros ciudadanos, así como la carta de aceptación de los mismos”. La Sala Superior, al interpretar dicho precepto dijo que “los institutos interesados deben cumplir con dicha obligación para que pueda tomarse en cuenta su petición”. SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 79 y ss.

Un caso digno de mención se encuentra en el estado de Coahuila, porque de manera excepcional incorpora a su propio órgano electoral al procedimiento de designación de los consejeros electorales. La participación del Instituto se contempla para coadyuvar en la realización de distintos actos; por ejemplo, es la instancia facultada para convocar a los interesados a participar en dicho procedimiento de selección; es quien confirma el número de aspirantes registrados y quien revisa el cumplimiento de los requisitos exigidos en la ley para ocupar ese cargo; es, además, quien se encarga de señalar los días y horas en que tendrá verificativo el examen que se aplicará a los aspirantes, quien coordina y vigila lo relativo al procedimiento de aplicación de ese examen; y, finalmente, es a quien compete remitir al Congreso del estado los expedientes de los aspirantes que hubieren acreditado los exámenes señalados.

La Suprema Corte, al interpretar el precepto que permite esta intervención, ha señalado que la misma es meramente “instrumental”, pues no implica que el Instituto, a través de su Consejo General, sea el que decida quiénes serán consejeros electorales, pues en su opinión “sólo proporciona la lista de las personas que cubrieron los requisitos necesarios para ello, de ahí que no pueda afirmarse ... que el Instituto se convierte en juez y en parte, pues el órgano en el que recae la designación de los consejeros electorales es el Congreso del estado”.

Significativo resulta advertir, además, la forma como la Suprema Corte justifica la intervención del Instituto en el procedimiento: “se explica —a su juicio— por el hecho de que es el órgano administrativo especializado en materia electoral, de ahí que sea lógico que se le otorgue participación en el procedimiento, porque *como especialista, conoce el perfil que deben tener los aspirantes a consejero electoral*; máxime que las funciones del Instituto corresponden a la naturaleza que ese tipo de organismos debe tener, al tenor de lo dispuesto en la Carta Magna” —cursivas nuestras—. <sup>455</sup>

Al margen de esta experiencia, la generalidad de las entidades dispone que la fase de verificación se realice en los congresos y que se desarrolle al interior de sus comisiones, por ser los órganos internos quienes a través de sus dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, permiten la adecuada división y organización del trabajo parlamentario. <sup>456</sup>

La relevancia adquirida por la función electoral y la responsabilidad de los congresos en los procedimientos de designación, ha llevado a que lo electoral tenga una incidencia cada vez más notoria en la estructura interna de los propios órganos parlamentarios. Si anteriormente los órganos internos que apoyaban en el desahogo del procedimiento y en el discernimiento de los requisitos de elegibilidad eran comisiones de naturaleza ordinaria, no especializadas en cuestiones electorales, en la actualidad una cantidad creciente de congresos ha procedido a ampliar su abanico de comisiones ordinarias para instituir una *comisión específica* para substanciar los asuntos electorales o han dispuesto por otro lado, la existencia de una *comisión especial* que se integre cada vez que exista la necesidad de atender determinadas exigencias derivadas de la función electoral. <sup>457</sup>

Naturalmente, estamos convencidos que la especificidad de la función electoral necesita tener su adecuada proyección en la división del trabajo y en la especialización de las actividades parlamentarias. <sup>458</sup> La oportunidad de que en cada Congreso exista una comisión ordinaria o especial que se encargue de

<sup>455</sup> AI 158/2007 y sus acumulados 159/2007, 160/2007, 161/2007 y 162/2007, *considerando décimo*, p. 58.

<sup>456</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op. cit., p. 405.

<sup>457</sup> No ha sucedido lo mismo a nivel federal, ya que la comisión que se encarga de este trámite es la de Gobernación. Cfr. Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 215-216.

<sup>458</sup> Importantes reflexiones sobre la especialización del trabajo legislativo en Mora-Donatto, Cecilia, *ibidem*, pp. 129-130. Y en González Oropeza, Manuel, “Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión”, en *Política y procesos legislativos*, México, UNAM, Senado de la República, LII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 1985, p. 253.

forma exclusiva y excluyente de las cuestiones electorales, pasa por una revisión exhaustiva a la organización interna de los propios congresos para acoplarla a las necesidades que exigen las renovadas funciones estatales.

El cuadro XXX. COMISIONES QUE DICTAMINAN LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD, permite advertir que todavía existen muchas legislaciones que dejan en manos de comisiones ordinarias no especializadas la verificación de los requisitos de elegibilidad de los aspirantes a consejeros. Destacan entre las que suelen emplearse con mayor asiduidad las Comisiones de Gobierno o de Gobernación, como sucede en Durango y Guerrero; las de Puntos Constitucionales, como se aprecia en Baja California o la de Puntos Legislativos como en Quintana Roo.

Ocurre también la actuación conjunta de dos o más comisiones, como se observa en Chiapas con la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en Nuevo León, con la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes, y de Legislación y Puntos Constitucionales, y es igualmente visible que en esta actuación conjunta existe al menos una comisión que sí se especializa en temas electorales, como acontece en Veracruz con las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales, y de Organización Política y Procesos Electorales, o en Yucatán con la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales.

Por otra parte, un significativo número de estados ha avanzado en el establecimiento de una comisión especializada en cuestiones que atañen a la función electoral. Son los casos de Aguascalientes y Tabasco y su Comisión de Asuntos Electorales, o de Zacatecas y su Comisión de Organización Electoral y Partidos Políticos.

Algunos más constituyen comisiones especiales que sólo se integran para llevar a cabo el procedimiento de selección que anteriormente abordamos. Algunas se denominan Comisiones Plurales, como en Coahuila, Sonora y Tamaulipas; otras más, Comisiones Especiales, como en Baja California Sur, Puebla y San Luis Potosí. Destaca el sistema de Hidalgo, en donde se puede integrar una Comisión Técnica de Selección, pero sólo para llevar a cabo aspectos del procedimiento si en la primera votación no se ha generado un consenso o si éste ha sido parcial.

A las comisiones señaladas les corresponde realizar la verificación de los requisitos para acceder al cargo de consejero, valorar la idoneidad de las candidaturas, confeccionar las nominaciones en la forma estipulada por la ley (proponiendo a una persona o una terna por cada vacante o una lista de aspirantes) y elaborar un dictamen individualizado o conjunto, dependiendo del caso.

El documento correspondiente debe ser votado favorablemente al interior de la o las comisiones, generalmente por la mayoría de sus miembros para, enseguida, ser elevado al pleno para su discusión y aprobación. Estamos inexorablemente ante una condición y un momento *previo* a aquel en el que se lleva a cabo la votación calificada de los aspirantes ante el pleno.<sup>459</sup>

El dictamen emitido por las comisiones tiene como objeto esencial el análisis pormenorizado, caso por caso, del cumplimiento de los requisitos de los aspirantes. Por ende, aunque con frecuencia no se precise la forma como las distintas comisiones habrán de elaborar sus dictámenes, “se puede considerar que la única limitante a esa función se encuentra en el principio de legalidad, contenido en el artículo 16 de la Constitución Federal, que obliga a dichos órganos a fundar y motivar debidamente sus determinaciones”.<sup>460</sup>

<sup>459</sup> Los acuerdos establecidos en las comisiones no necesitan publicarse en los periódicos oficiales puesto que no emanan del pleno de los congresos, por lo tanto, cuando no se difunden por esos medios, de conformidad con el criterio de la Sala Superior, no existe violación procedimental alguna. SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 y SUP-JDC-2977/2009, pp. 59-60.

<sup>460</sup> SUP-JRC-366/2001, pp. 25 y 26.



En consecuencia, el documento, aparte de señalar la cobertura jurídica de su proceder, debe asentar claramente la verificación, por un lado, de las constancias que por sí mismas acreditan los requisitos de carácter objetivo, y la valoración, por el otro, de los diferentes documentos que en conjunción con las presunciones legales correspondientes hacen presumible el cumplimiento de las exigencias de carácter subjetivo, a efecto de “que la persona que sea seleccionada satisfaga, en principio, la expectativa confiable de que desempeñará de manera óptima las funciones de que se trate”.<sup>461</sup>

Obvio es que en la constatación del perfil de los aspirantes resultan de mucha utilidad las *comparecencias*, *entrevistas* y los *exámenes de conocimientos* que ya se han comentado, sobre todo porque permiten allegarse de información relevante sobre los candidatos o generar cierta convicción en los sujetos que designan, algo que sencillamente no se logra con el simple análisis de documentos.

Son múltiples y muy variados los mecanismos para realizar la labor de verificación anotada, lo cual impide entrar en este momento a su análisis concreto; a pesar de ello, surgen algunas dudas de conjunto que merecen al menos ser apuntadas. Por ejemplo, ¿qué pasa si las comisiones observan que alguno de los aspirantes no acredita o no cumple con alguno de los requisitos? ¿Tienen facultades para solicitar nuevas constancias y documentos? ¿No las tienen y deben dictaminarlo negativamente para que los aspirantes acreditados puedan ser votados en el pleno? En el contexto de las nominaciones por terna o por lista de candidatos, ¿es posible rechazar por estos motivos la terna y la lista y solicitar la confección de nuevas?

Más allá de los que en específico puedan contemplar las legislaciones respectivas, recurrir a la interpretación más adecuada para garantizar un procedimiento transparente y con igualdad de oportunidades para todos los participantes, permite encontrar respuestas oportunas.

Cuando se actualiza, por ejemplo, el supuesto de falta de acreditación de un requisito, las comisiones dictaminadoras deben tener atribuciones para solicitar la información faltante al órgano proponente o al sujeto propuesto.<sup>462</sup> Si realizado lo anterior se concluye que alguno de los aspirantes no cumple con las condiciones de elegibilidad, las comisiones deben asentar claramente en su dictamen qué aspirantes han acreditado los requisitos y quiénes no, indicando expresamente el requisito no cubierto. El documento, bajo estas características, debe someterse a votación en comisiones y de ser aprobado, remitirse al pleno para que nuevamente sea votado, condicionando que en el acto de designación propiamente dicho, solamente puedan ser votados aquellos aspirantes cuya condición de elegibilidad haya sido previamente aprobada.

La posibilidad de que el dictamen de comisiones determine la no elegibilidad de alguno de los nominados no es razón suficiente para el rechazo conjunto de una terna o una lista de aspirantes, ya que de proceder de esa manera se estará vulnerando el derecho fundamental a ser votado y el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad respecto de todas aquellas personas que han cumplido con los requisitos de elegibilidad. Únicamente en el remoto supuesto de que ninguna de las personas cumpliera con los requisitos, podría actualizarse la hipótesis para desechar la terna o la lista, y solicitar la formulación de nuevas.

<sup>461</sup> La Sala Superior ha señalado que el órgano competente debe “verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales requeridos para el desempeño del cargo, así como a evaluar las calidades académicas, personales y profesionales de los aspirantes”. SUP-JRC- 1/2009, p. 41.

<sup>462</sup> Es expresivo de lo anterior el artículo 120 fracción VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, que dice: “De manera simultánea la misma Comisión, verificará que los propuestos y los proponentes satisfagan los requisitos de Ley, notificándose a estos últimos por estrados sobre las omisiones detectadas, para que en un plazo de 3 días hábiles siguientes las subsanen, con el apercibimiento que de no cumplir en tiempo y forma, se tendrá por no presentada la propuesta”. La Sala Superior se ha pronunciado en el sentido que hemos advertido señalando que, “en su caso, cuando exista un cumplimiento defectuoso, por cuanto que se haya anexado un documento no idóneo, pero sin que se trate de una ausencia absoluta de documentación, se formule un requerimiento o prevención específico”. SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 79 y ss.



Finalmente, baste destacar que a pesar de que las legislaciones electorales se ocupen de manera más o menos puntual a regular este aspecto, lo que no puede dudarse es que la exigencia de garantizar la autonomía, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo de las instituciones electorales, supone como uno de sus actos principales, la verificación del perfil, formal y sustancial, con el cual se accede al cargo de consejero electoral.

#### 6. *Plazo o término para realizar la designación*

De conformidad con el nivel de racionalización del sistema de nombramiento, resulta más o menos factible encontrar la existencia de *plazos* o *términos* para realizar la nominación de los candidatos y para concluir formalmente el procedimiento de designación.

Ni qué decir tiene que el establecimiento de un plazo o término de designación sirve para dotar de mayor certidumbre al procedimiento, al garantizar la adecuada integración del pleno del Consejo General dentro de determinadas fechas, evitando, por consiguiente, que se produzcan vacíos que puedan generar afectaciones al ejercicio de las atribuciones de la institución, o a la propia función electoral. De conformidad con lo dicho, es evidente que donde no existen periodos de tiempo explícitos, el procedimiento goza de un nivel de discrecionalidad más alto que allí donde sí se contemplan.

A pesar de que pueden contemplarse distintos *plazos* o *términos* para diversos actos o etapas del procedimiento, los más significativos, sin duda, son los que conciernen a la *identificación de candidatos*, a su *nominación* y, por supuesto, a su *designación*.

Los dos primeros gozan de particular importancia porque advierten cuánto tiempo pasa, una vez producida una vacante, para que se ponga en funcionamiento la maquinaria institucional hasta elevar al pleno el o los nombres de quienes habrán de ocupar los asientos. El último la tiene, en cambio, porque permite observar cuál es el ámbito temporal en el que debe producirse la decisión definitiva por parte de los integrantes de los órganos legislativos.

La mayor parte de las legislaciones electorales analizadas pone el énfasis en el *plazo* o *término* de designación, y sólo unas pocas en los dos restantes que, por lo mismo, permanecen abiertos a la discrecionalidad legislativa. Los amplios márgenes de libertad que se tienen para determinar el momento para convocar a los interesados y para formular la lista que contenga el o los aspirantes se debe, en buena medida, a la incertidumbre respecto al momento preciso en que se genera dicha posibilidad.

Es debatible, por ejemplo, el momento en el que se activa la potestad para sugerir candidatos ¿se actualiza al presentarse alguna de las hipótesis de agotamiento del mandato (fallecimiento, ausencia o separación definitiva o término del encargo) o con algún margen de antelación? Los supuestos, evidentemente, conducen a respuestas distintas. Una causa imprevisible hace que el ejercicio de la potestad de nominar inicie desde el momento en que el consejero deje de integrar el órgano superior de dirección; una causa previsible, en cambio, llevaría a considerar si dicha posibilidad se da desde el momento de generarse la *vacante*, esto es, cuando ya existe un espacio vacío en el colegio de consejeros, o si, por el contrario, se activa con anterioridad a que dicho espacio se produzca.

La solución que protege de manera más adecuada la continuidad de los trabajos del pleno es aquella que permite que con anterioridad a la vacante (si ésta se produce en un tiempo cierto, lógicamente) se inicie el procedimiento de designación, emitiendo una convocatoria en la que se señalen los plazos o términos de presentación de los candidatos y los correspondientes a su designación definitiva. Con ello se garantiza que el trámite pueda agotar todas sus fases en un momento muy próximo a aquel en el que se ha producido el vacío o, incluso, que exista un cambio armónico entre los que salen y los que entran.

Las legislaciones electorales de las entidades federativas incorporan tanto *plazos* como *términos*; es decir, fijan un periodo de tiempo dentro del cual debe llevarse a cabo la actuación establecida, o bien, señalan un momento temporal concreto para llevarla a cabo, respectivamente.<sup>463</sup>

Como se determina en los datos contenidos en el cuadro XXXI. PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN. PLAZOS Y TÉRMINOS, buena parte de las entidades trata de asegurar la continuidad institucional del órgano electoral a través de la apertura del procedimiento de designación con cierta antelación a la expiración del mandato de los consejeros en funciones. Es el caso de Coahuila, Guerrero y Tamaulipas que instan a emitir la convocatoria respectiva noventa días antes. En Sonora, la convocatoria debe emitirse en el décimo segundo mes previo al inicio del proceso electoral ordinario correspondiente. Nuevo León lo hace con un término más preciso: la convocatoria debe expedirse antes del día primero de noviembre del año en que termine el ejercicio de la función de los consejeros salientes.

Dentro de los términos establecidos para la presentación de candidatos destaca el estado de Quintana Roo, que obliga a los grupos parlamentarios a presentar sus propuestas por escrito en un término máximo de diez días naturales, contados a partir de la fecha en que fueron notificados. Veracruz ofrece cinco días a los partidos políticos para el mismo efecto. Yucatán otorga a las organizaciones ciudadanas un plazo de diez días hábiles, posteriores a la publicación de la convocatoria, para presentar sus propuestas.

Algunas entidades más, garantizan que la designación quede finalizada con cierto tiempo de antelación. En los extremos de la decisión se ubica, por ejemplo, Morelos, que determina que la designación deberá estar realizada con cinco días de anterioridad a la instalación del Consejo. Otros estados establecen periodos más amplios. En el estado de México, la designación debe concluirse a más tardar el treinta de agosto del año que corresponda; en Nuevo León, el procedimiento debe perfeccionarse antes del quince de diciembre del año correspondiente; en Sonora, deberá estar finalizado antes de que concluya el mes de junio del año en que inicie el proceso electoral correspondiente. Yucatán, por su parte, dispone que los consejeros serán designados a más tardar el último día del mes de octubre y que iniciarán sus funciones el día primero de diciembre del año que corresponda.

Algunas entidades tratan de delimitar aún más el espacio temporal en el que debe discurrir todo el procedimiento; es el caso de Veracruz, que confiere un plazo no mayor a treinta días naturales.

El establecimiento de *plazos* o *términos* conlleva siempre problemas interpretativos. A veces no se clarifica cuándo empiezan a correr y en ocasiones se es omiso al determinar de qué tipo de días (hábiles o naturales) se trata. La cuestión no es banal puesto que generalmente los días hábiles tienden a ampliar el espacio temporal en el que debe producirse la designación.

El diseño institucional debe ser cuidadoso en este aspecto, sobre todo para garantizar que el periodo de tiempo en el cual debe perfeccionarse la nominación caiga dentro de un periodo ordinario de sesiones del Congreso, puesto que si esto no se prevé, se abre un nuevo flanco interpretativo que, como ya hemos visto, puede propiciar que la designación se detenga, que se convoque a un periodo extraordinario o que la Comisión Permanente proceda a realizar las designaciones.

Adicionalmente, sólo dejamos anotado que el tema de los *plazos* y *términos* es significativo porque en ocasiones no es posible concretar la designación en una primera votación, necesitándose espacios amplios para la aproximación de posiciones políticas, la generación de acuerdos y la expresión de consensos, a fin de que en una segunda o posteriores votaciones se pueda obtener el respaldo generalizado de los diputados hacia ciertos candidatos. Si esto no se prevé, se pueden generar violaciones al procedimiento, o en

<sup>463</sup> La Sala Superior ha distinguido los plazos electorales y los plazos procesales. Cfr. PLAZOS ELECTORALES. CONCEPTO Y DIFERENCIA CON LOS PLAZOS PROCESALES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 99, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN). S3EL 033/97, *Revista Justicia Electoral* 1997, suplemento 1, p. 56, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 772-773.

el extremo de los casos, una parálisis en la marcha de la institución, situaciones que no son saludables ni para la autoridad de la misma, ni para la continuidad de los trabajos que tiene confiados, y mucho menos, desde luego, para la vida democrática de la entidad.

La Sala Superior ha validado ciertas violaciones formales al procedimiento, vinculadas con el plazo para realizar las designaciones. Lo ha hecho porque a su parecer, no se observa que “la extensión del plazo de la etapa de procedencia o improcedencia de las solicitudes registradas, haya afectado de alguna manera sustancial el mismo, puesto que el ejercicio del desarrollo de la elección de los candidatos llegó a su cometido, es decir, seleccionar oportunamente a los... consejeros”. Para justificar su decisión añade que “resulta válido afirmar que si bien el nombramiento de los consejeros electorales no ocurrió en la fecha estipulada en la convocatoria, lo cual constituye una violación formal reprochable al Congreso del Estado..., lo cierto es que no existe en autos algún elemento de convicción que permita establecer una afectación directa en el resultado del mismo procedimiento. Además, no se puede apreciar que esta circunstancia haya favorecido a alguno de los ahora consejeros electos o trastocado el sentido fundamental del mismo procedimiento”.<sup>464</sup>

Entendemos y compartimos el sentido de la resolución del órgano jurisdiccional; no obstante, hay que ser cuidadosos al respecto. Las violaciones formales a los plazos establecidos deben de considerarse, en todos los casos, excepciones, puesto que la regla general debe ser su inexorable observancia.

### 7. *Mayoría calificada*

El tipo de *mayoría* que exigen las legislaciones para perfeccionar el procedimiento de designación constituye un elemento fundamental para advertir el nivel de fortaleza, autoridad y legitimidad con la cual son investidos los consejeros electorales.

En función del sensible papel que desempeñan en el contexto de la vida institucional de las entidades federativas, suele ser común que las legislaciones electorales requieran votaciones calificadas para legitimar el acceso a tan relevante función.

Establecer una *mayoría calificada* lleva la intención de que las itinerantes mayorías legislativas no puedan tener una incidencia plena y única en el procedimiento, sentando con ello las premisas para un proceso de negociación entre partidos políticos, líderes o grupos parlamentarios, hasta construir un amplio acuerdo político que pueda trascender los particulares intereses de grupo.

Un análisis detenido del desarrollo democrático de los últimos años indica, como señala Paoli Bolio, que las entidades federativas, a distintos ritmos e intensidades, han perfilado un sistema *sustancialmente* bipartidista bajo dos conjugaciones elementales, PRI-PAN o PRI-PRD, lo cual, de entrada, ha generado cierto avance dentro de los procesos de designación de funcionarios públicos, al obligar a dichos partidos a llegar a un acuerdo para alcanzar la mayoría exigida y hacer posible su conclusión efectiva. No obstante, la holgada representación que alguno de ellos puede tener, ofrece cierto juego a los partidos minoritarios, debido a que en ocasiones, sus votos pueden servir de fiel de la balanza, con lo cual la designación es todavía más abierta e incluyente.<sup>465</sup>

<sup>464</sup> SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumuladas, p. 113.

<sup>465</sup> No son todavía frecuentes los estudios sobre del sistema de partidos a nivel de las entidades federativas; agradecemos por ello los datos proporcionados por el Dr. Francisco José Paoli Bolio, quien se encuentra desarrollando una investigación sobre el particular. Dentro de los pocos estudios del sistema de partidos, en perspectiva estatal, consúltese, por ejemplo, Solano Ramírez, Gabino, Jiménez Badillo, Margarita, “Elecciones en Guerrero: equilibrio bipartidista recurrente”, *Apuntes electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Toluca, año VIII, núm. 36, 2009, pp. 85 y ss. Una perspectiva desde el punto de vista de la competitividad de las elecciones estatales se encuentra en Méndez de Hoyos, Irma, “De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática

La Sala Superior en un importante pronunciamiento ha resumido lo que acabamos de anotar al señalar que el propósito perseguido con el establecimiento de este tipo de mayoría, se justifica debido a que la designación de los consejeros ciudadanos “requiere contar con el mayor consenso posible entre los distintos partidos políticos, por lo que no puede ser realizada por un solo partido político, así sea éste quien tenga el mayor número de diputados en la legislatura”. “Con ello —sigue afirmando— se garantiza la participación de más de un partido político, en ese proceso de designación, evitando que una sola fuerza política, por sí misma, adopte esa decisión”.<sup>466</sup>

Es evidente que cuando un aspirante logra su designación mediante una *mayoría* amplia, se encuentra en una posición que ni está demasiado próxima a las expectativas políticas del partido mayoritario ni a las de la oposición, permitiendo que todos los grupos políticos se sientan involucrados en la elección. El asunto no es menor si se comparte que la defensa, promoción y realización de los valores constitucionales no es una bandera que pertenezca en exclusiva a quienes se encuentran en posición de gobernar, sino también, y de forma relevante, a quienes momentáneamente ocupen el lugar de las minorías.

Alcanzar la *mayoría* exigida no es, lejos de lo que pudiera pensarse, una operación meramente aritmética. Por el contrario, la determinación del método que permita alcanzar el acuerdo político hasta perfeccionar la designación, juega un papel determinante.

Con el objeto de evitarse complicaciones mayores y de conformidad con ciertas prácticas políticas y parlamentarias, es frecuente que el acuerdo se asiente en un *sistema de cuotas* políticas inspirado, lógicamente, en un criterio político-representativo. Si bien esta modalidad es la más eficaz para la toma del acuerdo, lo cierto es que tal criterio es el que con mayor énfasis favorece la progresiva *lotificación*<sup>467</sup> de los asientos del colegio de consejeros, contribuyendo a que los órganos superiores de dirección de las instituciones electorales se integren con grupos claramente identificados por su filiación o su ideología política, haciendo que los partidos o los parlamentarios vean en los consejeros una simple extensión de su capacidad de decisión, lo cual no contribuye a fortalecer la autoridad de dichas instituciones, a tutelar su independencia, y a privilegiar el perfil eminentemente técnico bajo el cual deben tomar sus decisiones.

Existen quienes como Fernández Ruiz, sostienen que derivado de este panorama es necesario acudir a otras posibilidades de actuación, de suerte que se permita la conformación del órgano de una manera irreprochable, garantizando la preparación, la probidad y la no militancia partidista de los consejeros, evitando por todos los medios que la designación “se haga mediante acuerdos de los partidos políticos o de sus fracciones parlamentarias, que pueden convertir a los integrantes del órgano en representantes de los intereses partidistas”.<sup>468</sup>

A pesar de las ventajas que traería aparejado el diseño de un sistema de designación en el que no participaran los partidos políticos y los grupos parlamentarios, no consideramos que en el corto o mediano plazo se experimente un punto de inflexión en este rubro.

---

en México, 1979- 2003”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, octubre 2003, pp. 122 y ss. Para un análisis más amplio de los cambios que ha sufrido el sistema de partidos en nuestro país, acúdase a Vivero Ávila, Igor, “Comportamiento del sistema de partidos mexicano en el proceso del cambio democrático (1985-2003), *Apuntes electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Toluca, año IV, núm. 14, 2003, pp. 128 y ss.

<sup>466</sup> SUP-JRC-391/2000, pp. 28 y ss.

<sup>467</sup> Retomo la idea de Zagrebelsky, que aunque referida a los jueces constitucionales, es plenamente aplicable a este contexto, porque en ambos casos se trata de la designación de funcionarios de alto nivel, que integran órganos colectivos, y en cuya selección participan distintos órganos políticos. Cfr. Zagrebelsky, Gustavo, *Principi e voti...*, op. cit., pp. 50 y ss.

<sup>468</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “Las instituciones electorales de las entidades federativas”, en Gámiz Parral, Máximo N., Astudillo, César, et al. (coords.), op. cit., p. 291.

En este tenor, lo que puede anotarse, en aras de perfeccionar el mecanismo, es la necesidad de buscar fórmulas que permitan poner por delante la exigencia de respaldar, como sugiere Patiño Camarena, “a quienes por su trayectoria, conocimientos y experiencia ofrezcan la mejor garantía a los partidos políticos y a la ciudadanía en general de que sabrán conducir al proceso electoral con apego a los principios constitucionales de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad”.<sup>469</sup>

Estos perfiles, por su propia naturaleza, pueden facilitar la confluencia de voluntades y el compromiso de las distintas fuerzas políticas con relevancia en la entidad, a fin de que ningún actor político vea al futuro consejero como una posición propia y que todos reconozcan en él una garantía de inclusión de quienes participaron en el procedimiento, y que, igualmente, lo asuman como una posición política recíprocamente compartida. Esto se puede lograr si, como apunta De Andrea, se buscan modalidades de designación que logren un “fino equilibrio entre elementos de valoración de naturaleza meritocrática y académica y las valoraciones de corte político inevitables”.<sup>470</sup>

Las legislaciones electorales muestran un abanico de opciones en el tema que estamos tratando. El cuadro XXXII. VOTACIÓN, demuestra que de forma generalizada, las entidades federativas optan por requerir una *mayoría* calificada para la designación de los consejeros. Esa mayoría regularmente es de las dos terceras partes de los diputados.

Sin embargo, es necesario advertir que dicha mayoría puede ser *más o menos* calificada de conformidad con el específico *quórum* de votación que se requiera, a fin de determinar con exactitud los diputados respecto de los cuales se pide dicha mayoría. Evidentemente, la fórmula menos calificada es la que requiere las dos terceras partes de los diputados presentes, mientras que la más calificada es la que pide dicha votación respecto del número total de integrantes de las cámaras.

La diferencia es tan visible que no merecería mayor explicación. Sin embargo, tal vez convenga recordar que la mayoría de órganos legislativos establecen su *quórum* de *asistencia* o de *reunión*<sup>471</sup> en el cincuenta por ciento más uno de los diputados que integran la Cámara. Esto quiere decir que un órgano legislativo integrado por cincuenta diputados, necesitaría de veintiséis de ellos para sesionar válidamente, y en el supuesto de que acudieran veintisiete, se necesitarían dieciocho para designar a los consejeros. Algo que no ocurre en el segundo supuesto, porque aunque el *quórum* sea el mismo, se requerirían de treinta y tres votos para perfeccionar el acto. Como a la sesión han asistido únicamente veintisiete, se haría prácticamente imposible realizar la designación, lo cual implicaría posponer el acto, invitar a una nueva sesión, ampliar el acuerdo y asegurar una asistencia más amplia que al final redundaría en un nivel de respaldo más abundante.

Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas optan por la mayoría calificada de los miembros del Congreso que se encuentren presentes.

En el polo opuesto se encuentran Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Durango, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Yucatán, quienes exigen una mayoría aún más amplia.

Es de destacar que algunos estados introducen una fórmula distinta que privilegia el acuerdo generalizado antes de ir a un procedimiento de votación. Hidalgo, Nuevo León y Puebla determinan que la elección de sus consejeros debe darse por *consenso*, es decir, mediante un acuerdo que se produce a través del

<sup>469</sup> Patiño, Javier, “El Consejo General del IFE”, en Ackerman, John M. (coord.), *op. cit.*, p. 460.

<sup>470</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, “Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007”, en Ackerman, John M. (coord.), *op. cit.*, p. 444.

<sup>471</sup> La diferencia entre el *quórum* de asistencia y el de votación se encuentra en Nohlen, Dieter, *Diccionario Electoral*, 3ª. ed., t. VI, *op. cit.*, pp. 1049 y ss.



consentimiento de todos los integrantes de la legislatura. La dificultad que en ocasiones supone alcanzar ese grado de acuerdo impone la introducción de una válvula de escape que regularmente es la mayoría calificada. Nuevo León estipula una mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura; Hidalgo contempla a las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del estado presentes y Puebla sólo determina que será mediante mayoría calificada de los diputados presentes en la sesión del pleno correspondiente.

Mención aparte requiere la *mayoría* exigida en aquellos casos en que las legislaciones permiten la renovación del mandato de los consejeros.

Existen experiencias que no son problemáticas. Por ejemplo, en Tamaulipas se determina expresamente que la convocatoria que se emita al respecto considerará conjuntamente las etapas y procedimientos para la reelección o ratificación de los consejeros, además de que la propia legislación contempla las reglas al respecto. Lo mismo puede decirse de Quintana Roo, cuya Constitución señala que los consejeros podrán ser ratificados de manera individual hasta por un periodo más de tres años, con la misma votación requerida para su nombramiento.

No obstante, en la generalidad de las legislaciones no están completamente definidos los pasos para concretar estos ejercicios. De ahí que el análisis deba discurrir para determinar cuál es la votación requerida en este supuesto.

Al ser la reelección y ratificación una *prórroga* del mandato en la cual ya no están presentes todas las etapas previas del procedimiento ordinario de designación, pero al dirigirse a un fin sustancialmente idéntico que reside en la integración de la institución electoral, es necesario concluir que entre uno y otro existen semejanzas fundamentales que los hacen compartir ciertas características.<sup>472</sup> Dado que se trata de procedimientos para perfeccionar la integración de un órgano del estado, y que en ambos casos debe garantizarse un amplio acuerdo político que aleje a los consejeros de la eventual lealtad hacia un único partido político, una de las similitudes más significativas debe ser aquella que los hace compartir la misma votación; en este sentido, para que ambos procedimientos adquieran plena validez, lo razonable es que deban llevarse a cabo por los mismos órganos participantes, con votaciones similares.<sup>473</sup>

En el contexto de lo que se ha señalado, si el procedimiento ordinario de designación se perfecciona mediante actos de votación de los dictámenes por parte de las comisiones correspondientes y del pleno de la Cámara de Diputados, respectivamente, son estos mismos órganos los que deberán votar los dictámenes en los que se proponga la reelección o ratificación de los consejeros.

Igualmente, si para el nombramiento, la o las comisiones preparan un dictamen que habitualmente es votado por la mayoría de sus integrantes, y ese documento, en forma de proposición o nominación formal de los aspirantes, requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes o totales de la Cámara, debe inferirse que se requieren idénticas mayorías para proponer y en su caso, decidir sobre la reelección o ratificación de los consejeros electorales.

Esta conclusión deriva, como lo advierte la Sala Superior, que cuando se hace referencia a la designación de funcionarios electorales, implícitamente se contemplan los procedimientos de elección, insculación o ratificación. “La designación, ya sea por elección o ratificación de los consejeros ciudadanos —continúa diciendo— no puede ser resultado de un diferente *quórum* de votación, sino sólo a través de

<sup>472</sup> La Sala Superior sostiene que existen diferencias entre la designación y la ratificación, y una de ellas es que en esta última el ingrediente electivo está ausente. Señala que la ratificación, “por su propia naturaleza, no requiere necesariamente de un procedimiento especial para formar un universo de opciones, pues éste ya está previamente conformado con los consejeros que están en funciones”. SUP-JRC-1/2009, p. 30.

<sup>473</sup> La Sala Superior ha señalado que es de remarcar “que la votación calificada que se exige para el caso de la ratificación, se encuentra necesariamente ligada a los órganos que se encuentran facultados para realizar el nombramiento o elección”. *ibidem*, p. 27.



una mayoría calificada, por así haberlo previsto expresamente el legislador ordinario, ya que, en ambos casos, el consentimiento o la voluntad del cuerpo colegiado va encaminado a determinar la integración de la autoridad electoral, siendo evidente que en ambos casos se trata de la conformación del órgano superior de dirección del instituto electoral autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones”.<sup>474</sup>

Realizar una interpretación distinta, argumentando el ejercicio de una facultad discrecional que tiene una naturaleza diferente es, sencillamente, un ejercicio de devaluación del procedimiento de ratificación y/o reelección que de manera indirecta estaría atribuyendo una relevancia menor a un acto de *prórroga* de un mandato que por su naturaleza implica una manifestación de confianza y que supone la canalización de un conjunto de voluntades para mantener el ejercicio de un encargo, todo lo cual exige que esté investido de un contenido similar, para transferir suficiente legitimidad a un encargo público que deberá ser ejercido por un periodo fijo.

Tiene razón la Sala Superior al subrayar que “no existe razón o motivo legalmente previsto, para que deba realizarse una distinción entre el tipo de votación que se requiere en cada caso, porque la elección de nuevos miembros como la ratificación de los anteriores requieren de que se atienda a la finalidad de que los integrantes del órgano superior de dirección del instituto electoral local cuenten con el mayor consenso posible”.<sup>475</sup>

De no razonarse en este sentido podría llegarse al extremo de que una mayoría irrisoria o una minoría importante tuvieran por sí mismas, de conformidad con un momento coyuntural determinado, la capacidad de ratificar y/o reelegir a los consejeros, cuando la esencia de la votación calificada establecida en las legislaciones electorales se encuentra precisamente en la imposibilidad de que un partido político pueda nombrarlos en solitario, como una garantía a favor de su solidez, autoridad, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, autonomía e independencia.

## 8. Votación

La *votación* constituye el acto por medio del cual los diputados integrantes de las cámaras muestran su adhesión o su rechazo a las personas que se encuentran incorporadas al documento de nominación formal, previamente dictaminada y votada. Constituye, en esencia, un acto formal que debe suceder al acuerdo político y que, en los hechos, perfecciona el nombramiento.

La forma concreta de exteriorizar el voto se encuentra sometida a un procedimiento de votación que se puede realizar principalmente a través de una *votación nominal* o de una *votación por cédula*.<sup>476</sup> Al ser normas parlamentarias y no electorales, su regulación recae en las correspondientes leyes orgánicas de los congresos estatales. No obstante, algunos estados utilizan la legislación electoral para referirse al tipo de votación. San Luis Potosí determina, por ejemplo, que el voto será secreto, mientras que Tamaulipas especifica que deberá realizarse por medio de cédula. Yucatán utiliza este último método, pero sólo para

<sup>474</sup> SUP-JRC-391/2000, pp. 28 y ss.

<sup>475</sup> SUP-JRC-391/2000, p. 28 y ss. Cabe agregar, como lo ha sostenido la Suprema Corte, que ni siquiera a través de un decreto modificatorio de Ley se podría permitir la distinción en relación con la votación requerida, como sucedió en el caso de la legislación yucateca. *Vid.* CONSEJEROS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN. DESIGNACIÓN DE SUS INTEGRANTES PARA UN PROCESO ELECTORAL ESPECÍFICO, MEDIANTE DECRETO DE REFORMAS A UN CÓDIGO ELECTORAL. SE REQUIERE LA MISMA VOTACIÓN QUE PARA LA QUE SE VERIFICA EN TÉRMINOS DE LEY. P./J. 63/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 748.

<sup>476</sup> Al ser procedimientos de designación de personas que se recogen en un “acuerdo”, la votación suele ser por cédula; si la resolución asume la forma de “decreto” debe ser, por lo general, nominal. *Vid.* Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político...*, *op. cit.*, pp. 216.

el caso de que la designación no haya podido realizarse con la mayoría exigida en una primera ronda de votación.

La trascendencia que deriva del modo concreto en que los diputados exteriorizan su voto a favor de uno u otro candidato y la exigencia de dejar prueba documental de los votos emitidos, impone que deba utilizarse la *votación por cédula*. Para ello, los órganos directivos de las cámaras, de manera general, ordenan la repartición de una papeleta por cada diputado, que puede venir con el nombre de los candidatos o en blanco; inmediatamente después, se solicita que pasen en riguroso orden alfabético al frente del salón de sesiones, donde se ubica una urna en la que depositan la papeleta previamente marcada con el o los candidatos de su elección, de conformidad con la modalidad de nominación acogida por la legislación. Finalizada la votación de los diputados presentes, la autoridad responsable ordena la realización del escrutinio y cómputo y solicita a la Secretaría que informe a la Asamblea el resultado de la votación.

El acta con los resultados de la votación y la o las designaciones realizadas deben ser comunicadas al Instituto Electoral, para los efectos procedentes; además, debe ser igualmente notificada a los demás poderes públicos, organismos autónomos y a los partidos políticos.

Naturalmente, la notificación más relevante es la que se dirige a los designados, porque es la que les permite concurrir, en el día y la hora indicada, a rendir protesta constitucional ante el Congreso del estado.

### 9. Modalidades excepcionales para alcanzar la designación

Al analizar el tema de los plazos y términos en el procedimiento de designación se dejó asentada la necesidad de que al momento de su determinación se tome en cuenta la eventualidad de que en un primer ejercicio de votación no se alcance la mayoría de votos exigida por la legislación electoral. Esa consideración da pie a introducir una nueva vertiente problemática dentro de los sistemas de designación de los consejeros: el tema de las modalidades previstas para asegurar la conclusión exitosa del procedimiento de designación.

El asunto que nos ocupa puede expresarse a través del siguiente cuestionamiento: ¿efectuar la votación en el pleno de los congresos estatales sin que ninguno de los aspirantes logre la mayoría exigida implica que su nominación ha sido automáticamente rechazada? La existencia de una pluralidad de regulaciones, por un lado, y la carencia de normas que disciplinen las distintas hipótesis posibles, por el otro, impide ofrecer una respuesta única.

Antes de ver el tratamiento que ofrecen las legislaciones estatales, debemos señalar, en un discurso más general, que existen dos orientaciones interpretativas distintas al respecto.

La primera indica que no alcanzar en la primera votación la mayoría exigida difícilmente puede derivar en el rechazo automático de los nominados, pues como ha habido oportunidad de apreciar, las comisiones dictaminadoras suelen revisar de manera previa los requisitos de elegibilidad de los candidatos. Consecuentes con esta óptica, lo procedente sería abrir un régimen de votaciones en espacios temporales distintos, a efecto de favorecer la apertura de un periodo cuya extensión permita aproximar posiciones políticas en torno a la elección de alguno o algunos de los miembros de la lista respectiva, asegurando con ello la integración oportuna del órgano superior de dirección.

La segunda, por el contrario, sostiene que cuando un consejero no obtiene el número de votos solicitado dentro de determinadas rondas de votación debe considerarse como un rechazo implícito y directo a su candidatura; por lo tanto, a pesar de que cumple con los requisitos de elegibilidad, la falta de adhesiones a su persona produce una objeción de fondo a su designación, lo que implica, en los hechos, considerar que el candidato no es *idóneo* y que debe procederse al rechazo automático de su nombre.

Sostener la primera interpretación conduce a realizar cuantas votaciones sean necesarias hasta lograr la designación o a establecer ciertas rondas de votación para, llegado el caso, incorporar un mecanismo que en definitiva exija una toma de decisión. Sostener la segunda, implica considerar el rechazo de una candidatura, sea individual, colectiva o por terna, y activar nuevamente el procedimiento de designación a efecto de nominar a nuevos candidatos para que, una vez dictaminados, puedan votarse en el pleno.

Muchas de las legislaciones de los estados se abstienen de señalar algo al respecto. Las que sí lo hacen, se apegan a ambas modalidades.

El cuadro XXXIII. MODALIDADES PARA ALCANZAR LA NOMINACIÓN es ilustrativo de lo dicho, ya que Oaxaca y San Luis Potosí establecen la posibilidad de realizar hasta tres rondas de votación para alcanzar la mayoría que se requiere. Baja California Sur, Colima, Durango y Michoacán contemplan dos rondas.

Como primera válvula de escape para lograr la conclusión del procedimiento, existen entidades que rebajan la mayoría calificada a una mayoría absoluta, como en el caso de Baja California. Otras la disminuyen aún más, como Oaxaca, en donde se requiere una mayoría simple.

Adicionalmente, Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Durango y Yucatán prevén una posibilidad más; si después de realizar las rondas de votación correspondientes permanece el desacuerdo en torno a los aspirantes, introducen un mecanismo extraordinario como la *insaculación*. Se permite con ello la participación de un método orientado a decidir mediante la introducción de boletas en una urna con los nombres de los candidatos, dejando a la suerte a los que serán finalmente designados.

Algunas entidades retoman la tesis del rechazo, debido a que realizadas las rondas de votación estipuladas en la ley sin proceder a la designación se convierte en una objeción de fondo o en un rechazo explícito a los candidatos, exigiéndose la presentación de una nueva lista con candidatos distintos o de una nueva propuesta en términos individuales. Es, por ejemplo, la situación del Distrito Federal y también de Baja California Sur, en donde adicionalmente se prevé que de no obtenerse la votación requerida sobre los candidatos de la nueva lista, los consejeros se designarán mediante el procedimiento de insaculación.

Existen determinadas entidades que aseguran por todos los medios la conclusión adecuada del procedimiento de designación. Es el caso de Michoacán que contempla dos rondas de votación, la presentación de una nueva lista y el procedimiento de insaculación. Nuevo León establece el consenso, la mayoría de las dos terceras partes y el mecanismo de la insaculación. Oaxaca dispone de tres rondas de votación, la presentación de una nueva lista y la disminución de la votación exigida a una mayoría simple.

Es de destacarse la regulación hidalguense, la que se contempla un procedimiento que puede calificarse de ordinario, que incluye la modalidad del consenso, y otro extraordinario que tiene un procedimiento igualmente complejo porque exige la formación de una Comisión Técnica de Selección, compuesta por una institución de carácter externo, quien se hará cargo de sacar adelante un nuevo procedimiento en la que se contempla la entrevista de los candidatos y un examen de selección, hasta identificar a los candidatos que serán formalmente presentados ante el pleno, siendo electos aquellos que obtengan el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura.

#### 10. *Criterios que condicionan la decisión de los congresos*

Los órganos superiores de dirección de los institutos electorales comparten la característica fundamental de ser órganos compuestos; esto quiere decir, en esencia, que en su integración participan varias personas.

Este particular tipo de integración es la más acorde a la naturaleza de una institución electoral puesto que si sus finalidades últimas consisten en fomentar las libertades democráticas, la igualdad política, la

fraternidad, la tolerancia y el pluralismo, resulta particularmente conveniente que su propia integración dé cuenta de la pluralidad política y social que se manifiesta en el entorno público.<sup>477</sup>

La pluralidad de visiones desde la que se observan los distintos asuntos que deben resolverse en el pleno es lo que, en realidad, confiere unas características específicas y una peculiar riqueza a la función electoral. Si asumimos esto como presupuesto, la pregunta que al respecto cabe formularse es ¿cómo garantizar una integración verdaderamente plural de los consejos generales de las instituciones electorales?

La respuesta más evidente y la que generaría cambios de corto y mediano plazo, sería la modificación de los requisitos de elegibilidad para que sea desde la fuerza vinculante de las propias normas electorales desde donde se procure una integración que logre equilibrar los aspectos personales y profesionales que ya se solicitan, con renovados requerimientos derivados de la necesidad de hacer verdaderamente plural al cuerpo colegiado. Una segunda posibilidad consistiría en acordar la incorporación formal de ciertas *cláusulas de preferencia* encaminadas a obligar al órgano legislativo, en calidad de órgano que perfecciona el nombramiento, a modular su decisión en función de las exigencias de los nuevos criterios de selección.<sup>478</sup>

Debido a que las reformas formales no siempre ocurren con la celeridad deseada, una tercera opción permite mantener inalterados los requisitos de elegibilidad y operar en el campo contiguo de los *criterios transversales* de selección. Esta vía hace indispensable, ante todo, que se acometa a la puntual determinación de cuáles habrán de ser dichos criterios, y enseguida, y no por ello menos importante, que se generen las condiciones y los incentivos necesarios para que los congresos estatales se sientan efectivamente vinculados a su observancia. La forma como los congresos reaccionan ante dichos criterios es, sin duda, un relevante elemento de convicción para calificar la apertura, transparencia, legitimidad y fortaleza de la designación.

Sin ser un tema meridianamente explorado, hoy en día se debate cuáles son los *criterios de inclusión sustancial*, como los denomina Luther,<sup>479</sup> que deben guiar las nominaciones de los cargos públicos de alta relevancia, sobre todo en aquellos contextos en los que las expectativas de alcanzar integraciones mucho más satisfactorias son cada vez más elevadas y en cuya reflexión la exigencia principal consiste en hacer de los órganos que coadyuvan a consolidar la democracia sustancial, instancias plurales en sí mismas.

Por ejemplo, en el contexto de estructuras políticas que progresivamente van profundizando en sus márgenes de descentralización, a partir del fortalecimiento de su autonomía territorial, se cuestiona cada vez con mayor intensidad cuál debe ser la participación de las distintas realidades geográficas en la composición de los órganos colegiados.<sup>480</sup>

En el ámbito de sociedades que se han transformado vertiginosamente, logrando pasar de un cuerpo social homogéneo a uno diametralmente heterogéneo, en el que el pluralismo político se ha asentado definitivamente y en que la diversidad social deja entrever una vigorosa composición étnica, cultural o

<sup>477</sup> Véase Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, México, IFE-Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 1995.

<sup>478</sup> La fracción VI del artículo 95 constitucional establece una cláusula de esta naturaleza en relación a los ministros de la Suprema Corte, al señalar que los nombramientos deberán recaer primordialmente en aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia, o entre quienes se hayan destacado por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

<sup>479</sup> Es la denominación empleada por Luther, Jörg, “La composizione dei tribunali costituzionali e le autonomie territoriali: Esperienze straniere”, en: Anzon, A. Azzariti, G. y Luciani, M. (a cura di), *op. cit.*, p. 100.

<sup>480</sup> Es el caso, por ejemplo de la composición de los tribunales constitucionales en Europa, que al día de hoy mantiene una importante discusión al respecto. Cfr. Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, pp. 164 y ss. También Luther, “La composizione dei tribunali costituzionali e le autonomie territoriali: Esperienze straniere”, *op. cit.*, pp. 67-110.

lingüística, surge la pregunta acerca de cuál es la manera más adecuada de proyectar el pluralismo social al interior de los cuerpos colegiados.<sup>481</sup>

En la dinámica de sociedades que muestran nuevos equilibrios entre la clase económicamente activa, en la que es notoria la creciente participación de jóvenes con formaciones académicas cada vez más sólidas al interior del mercado laboral, existen cuestionamientos dirigidos a analizar cuáles deberían ser las políticas públicas dirigidas a fomentar su inclusión en todos los sectores de la vida productiva, pública y privada, e interrogantes tendientes a determinar los equilibrios al interior de las instituciones, para ver en qué medida la interacción de distintas visiones apoyadas, a su vez, en formaciones profesionales, ideologías y culturas, resulta saludable.<sup>482</sup>

Constatar, finalmente, que la construcción de los sistemas democráticos no ha logrado ofrecer las mismas posibilidades de desarrollo al hombre y la mujer dentro de los diversos campos en que pueden ejercer su actividad, y que a pesar de las políticas implementadas por los estados todavía persisten conductas discriminatorias hacia las mujeres, ha generado una nueva reflexión sobre la necesidad de replantear las decisiones públicas para ofrecer nuevas ventanas de oportunidad que favorezcan de manera efectiva su incorporación plena a la vida pública.<sup>483</sup>

La incorporación de criterios *geográficos, generacionales, multiétnicos y de género* a la integración de los órganos electorales podría favorecer un mayor nivel de interacción entre las diversas realidades políticas, geográficas, sociales y culturales tanto de la entidad federativa de que se trata como del país en su conjunto.

La pluralidad de perspectivas, ideologías e interpretaciones podría propiciar una composición más abierta, plural e incluyente, y dar pie a un contraste mucho más sencillo del patrimonio personal, de valores, académico y profesional que portan sus integrantes. Esto contribuiría, a su vez, a advertir más nítidamente los equilibrios internos de la institución, por lo fácil que resultaría constatar quiénes defienden una visión limitada, formal o *autocontenida* de su función, y quienes, por el contrario, defienden una visión amplia, vanguardista y *ultraactiva*.<sup>484</sup>

A pesar de que la observancia de estos criterios podría generar el enriquecimiento paulatino de los órganos colectivos al incorporar garantías de inclusión de modo permanente, no debemos olvidar, en el extremo contrario, que los órganos electorales son, ante todo, órganos especializados y profesionales, que por su propia vocación y naturaleza no se asientan en criterios representativos, sino en requerimientos fundamentalmente técnicos.

<sup>481</sup> En opinión de Zagrebelsky, el fomento del pluralismo social, como uno de los objetivos más profundos de los tribunales constitucionales y de sus jueces, debería tener su correspondiente proyección hacia el interior del propio órgano jurisdiccional. Importantes reflexiones en Zagrebelsky, Gustavo, “Jueces constitucionales”, en Fernández Segado, Francisco (coord.), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional*, Madrid, Dykinson, 2008, p. 760.

<sup>482</sup> La próxima Conferencia Mundial de Juventud, a desarrollarse en agosto de 2010 en la Ciudad de México, analizará entre sus temas prioritarios, por ejemplo, el de la “transversalidad” de las políticas públicas en materia de juventud. Sobre el particular se envía a la información contenida en: [http://www.imjuventud.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=243&Itemid=1](http://www.imjuventud.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=243&Itemid=1)

<sup>483</sup> Al respecto, resulta obligado acudir a los distintos diagnósticos generados por las Conferencias Mundiales sobre la Mujer y, asimismo, realizar el contraste con el derecho internacional que protege los derechos de las mujeres. Un interesante análisis desde estas perspectivas es el de Serrano, Sandra, “Igualdad de género y derechos políticos de la mujer en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en Ochoa Reza, Enrique (coord.), *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2009, pp. 19 y ss. El análisis del caso mexicano, en el mismo libro, se encuentra en Alarcón Olguín, Víctor, “La equidad de género en el ámbito electoral mexicano. De la Ley a los resultados”, pp. 103 y ss. Una visión panorámica se encuentra en Bareiro, Line, “Representación política de las mujeres”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, *et. al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral...*, *op. cit.*, pp. 679 y ss. Igualmente es imprescindible acudir a otra obra recientemente editada por el TEPJF, Ansolabehere Sesti, Karina y Cerva Cerna Daniela, (directoras), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, TEPJF, 2009.

<sup>484</sup> Estos dos extremos Ackerman los define como “minimalismo burocrático” y “garantismo constitucional”, respectivamente. *Cfr.* Ackerman, John M., “Mitos de la institucionalidad electoral en México”, en *Nuevos escenarios del Derecho Electoral...*, *op. cit.*, pp. 97 y ss.



La responsabilidad que descansa en los congresos adquiere, por tanto, una relevancia particular, puesto que deben proceder con cautela a la hora de definir los nombramientos, principalmente en aquellos casos en donde los criterios técnicos y los transversales parecen caminar en la dirección opuesta.

Las legislaciones electorales, paulatina pero todavía incipientemente se hacen cargo de regular estos criterios.

El cuadro XXXIV. CONDICIONAMIENTOS A LA POTESTAD DE DESIGNAR, muestra la consideración que se otorga a estos criterios. El criterio *geográfico*, en la conformación de los consejos generales aparece de forma germinal en San Luis Potosí; la norma respectiva señala que “de la lista presentada, el Congreso, en pleno, procurará en todo caso que *se encuentren representadas las diferentes zonas del Estado*”—cursivas nuestras—. Se aprecia que, en realidad, no existe una condicionante para la designación sino solamente para la nominación formal de los candidatos; aun así, si la lista se encuentra adecuadamente integrada se puede favorecer una designación que cumpla con las exigencias que aquí se han señalado.

Con mayor énfasis se advierte el criterio de *género*, lo cual constituye una buena noticia porque no se puede negar que la participación de mujeres y hombres al interior de los órganos electorales ha estado históricamente desequilibrada. Basta voltear la mirada hacia las integraciones actuales de los consejos generales para notar que la representación de la mujer sigue siendo inequitativa, entre otras cosas porque persisten aún distintos obstáculos, como nos lo subraya Marta Lamas, para que las mujeres cuenten realmente con idénticas posibilidades que los hombres en el acceso a la función representativa o, de modo más general, a la función pública.<sup>485</sup>

Respecto a este criterio, el cuadro XXXV. CONSEJEROS ELECTORALES. CRITERIO DE GÉNERO, muestra que en algunas entidades la *exclusión* de la mujer es más evidente que en otras, ya que sus diseños y estructuras poco hacen para favorecer su paulatina incorporación a los órganos de dirección de las instituciones electorales. Pero al menos siete entidades, Chihuahua, Distrito Federal, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas —este último pionero en el tema desde hace años—, han dado pasos en la dirección correcta estableciendo *cuotas de género*<sup>486</sup> para favorecer que el equilibrio entre hombres y mujeres, consejeros y consejeras electorales, se logre en un tiempo menor.<sup>487</sup>

Algunas entidades fijan la cuota de género mediante un porcentaje. Es la situación de San Luis Potosí, Veracruz y Chihuahua, donde la composición del órgano no permite más del 70% de personas de un mismo género.<sup>488</sup> En otros estados, el criterio se fija de manera más directa; por ejemplo, el Distrito Federal y Zacatecas disponen que un máximo de cuatro de los siete consejeros deban pertenecer a un

<sup>485</sup> Lamas, Marta, con la colaboración de Mayte Azuela, “Con la cultura en contra. Algunas consideraciones sobre los obstáculos que las mexicanas enfrentan para ejercer sus derechos político-electorales”, en Ansolabehere Sesti, Karina y Cerva Cerna, Daniela (directoras), *op. cit.*, p. 29 y ss.

<sup>486</sup> Las cuotas de género deben entenderse como “la reserva de un mínimo garantizado de plazas, lograda por varios procedimientos”. González Martín, Nuria, “Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas”, en De la Torre Martínez, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 326. En nuestra materia, se conocen también como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, y consisten en “una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y del Estado”. *Cfr.* Bareiro, Line, Voz “Cuota de género”, *Diccionario Electoral*, 3ª. ed., t. I, *op. cit.*, p. 304.

<sup>487</sup> El análisis de Alarcón muestra como hasta 2008 eran cinco las entidades que tenían incorporado el criterio de género para la composición de los órganos electorales. En 2010, de acuerdo con los datos arrojados por esta investigación, son ocho estados. *Cfr.* Alarcón Olguín, Víctor, “La equidad de género en el ámbito electoral mexicano. De la Ley a los resultados”, en Ochoa Reza, Enrique (coord.), *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2009, pp. 124 y ss.

<sup>488</sup> En Chihuahua, la cuota se ha llevado a la integración general del órgano electoral, al disponerse una norma que obliga a la Asamblea General del Instituto, a la hora de contratar al personal, a observar el principio de equidad de género, por lo que la composición final no podrá estar integrada por más de 70% de un mismo género. En dicho estado, el principio se ha llevado también a la integración del Tribunal Electoral, en donde uno de los tres magistrados que lo componen deberá ser de otro género.



mismo género. Sonora incorpora una fórmula distinta, todavía más incisiva, puesto que exige igualdad plena; dispone que “en la integración del Consejo Estatal habrá paridad de género y en su conformación se observará el principio de alternancia de género”.<sup>489</sup>

A pesar de que en la mayoría de las legislaciones no se establece este principio, y consecuentemente no existe la obligación de procurar una composición equilibrada del órgano superior de dirección de los institutos electorales, nada obsta para que se le confiera la consideración de criterio *transversal* del proceso de designación, con el objeto de que los órganos que han de perfeccionar al mismo se sientan vinculados por él, y hagan un esfuerzo por arribar a integraciones cada vez menos excluyentes.

Con lo visto hasta ahora, se puede coincidir con Macarita Elizondo quien sostiene que “nuestro país ha seguido dando pasos firmes en la regulación de la igualdad de género”.<sup>490</sup> Sin embargo, hay que enfatizar que aún falta mucho por hacer. Por ende, lo único que parece oportuno dejar asentado es lo inexorable que resulta la implementación de una política pública dirigida a paliar las desigualdades que desde las normas, o desde la realidad efectiva, impiden que la mujer despliegue un papel de mayor relevancia en el contexto de la organización de los comicios.<sup>491</sup> No hay duda que estamos ante un aspecto que debe enlistarse dentro de los pendientes de la reforma electoral, y que los legisladores, a la hora de proceder a la reforma, en abstracto, o a la designación, en concreto, deben demostrar su sensibilidad al respecto a fin de que la composición de los órganos electorales sea cada vez menos monolítica.

En torno al criterio *generacional* no existe lineamiento alguno. Por ende, para tener una idea de en qué medida se garantiza el ingreso de personas jóvenes hay que acudir al criterio de la edad para ser elegibles que, como ha habido oportunidad de apreciar, gira dentro de un rango de veintiún años la mínima (Campeche), uno medio, de veinticinco o treinta años, y una edad máxima de entre sesenta y cinco y setenta años allí donde se dispone (Guerrero y Querétaro).

No existe información sobre la posibilidad de incorporar un criterio étnico, cultural o lingüístico.

### 11. *Las formalidades de los nombramientos*

El cada vez más recurrente conocimiento de asuntos relacionados con la designación de los consejeros electorales, ha llevado a la Sala Superior a definir progresivamente los condicionamientos de forma y de fondo para que los congresos de los estados ejerzan de manera racional las atribuciones que tienen en la materia.

Derivado de sus incursiones en el tema ha sido posible afirmar que en el entramado institucional mexicano, el sistema de designación de los consejeros electorales se distingue por varias características:

<sup>489</sup> Resulta relevante advertir que en una sentencia reciente la Sala Superior, en aplicación del “principio de alternancia de género” contemplado en la misma Constitución de Sonora para la integración del Tribunal Electoral, procedió a revocar la designación hecha por los magistrados del pleno, con lo cual, en los hechos, tuteló el derecho de una magistrada a acceder a la presidencia del organismo. Al respecto, SUP-JDC-28/2010. Sobre el particular acúdase a las observaciones del magistrado Nava Gomar, Salvador, “Democracia, igualdad de género e impartición de justicia electoral en México: avances y retos”, p. 6. Disponible en [http://www.trife.org.mx/Justicia\\_Electoral/pdf/democracia\\_igualdad\\_genero.pdf](http://www.trife.org.mx/Justicia_Electoral/pdf/democracia_igualdad_genero.pdf).

<sup>490</sup> Sobre el principio de equidad de género en las legislaciones de los estados, Elizondo Gasperín, María Macarita, *Temas Selectos del Derecho Electoral. Formación y Transformación de las Instituciones*, México, Instituto Estatal Electoral Chihuahua, 2005, pp. 805 y ss. La autora destaca aquellas entidades que han reglamentado dicha igualdad al interior de sus legislaciones electorales y señala la anterior legislación de Coahuila que establecía que si por exigencias de construcción gramatical, enumeración, orden, u otra circunstancia el texto legal usaba el género masculino, el mismo debería ser interpretado en sentido igualitario para hombres y para mujeres, de modo que éstos y aquellos pudieran adquirir toda clase de derechos y contraer igualmente toda clase de deberes jurídicos.

<sup>491</sup> Política que debe centrarse en el establecimiento de “acciones positivas” entre las que destaca la cuota de género. Sobre este concepto y sus implicaciones. González Martín, Nuria, “Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas”, *op. cit.*, pp. 307 y ss.

Es un sistema *complejo*, porque como ha habido oportunidad de demostrar, se compone de distintas *piezas* que en conjunción armónica sirven para instrumentar el objetivo para el que está dispuesto. Es un mecanismo *jurídicamente regular*, porque se encuentra condicionado por la exigencia de desarrollarse “plenamente ajustado a Derecho”. Es *racional*, debido a que todas y cada una de sus partes deben encontrarse “concatenadas entre sí” y sus etapas plenamente identificadas y racionalmente ordenadas, a fin de que cada una tenga un antecedente que, de forma inminente, constituya la base de la subsecuente, de forma tal que aparezca como un procedimiento integral estructurado bajo una serie “sistemizada de actos y hechos jurídicos”, sucesivos e ininterrumpidos. Se dirige a la consecución de un *fin específico*: “la integración del órgano superior de dirección en la materia, tanto federal como local”.<sup>492</sup>

De la complejidad inmanente al sistema de designación se advierte que para lograr la eficacia del procedimiento, es necesario que sea “válido en todas y cada una de sus partes, a fin de tener validez como unidad”.<sup>493</sup>

Pero antes de analizar los elementos que confieren validez a dicho procedimiento, es necesario advertir que, en ocasiones, el panorama se complica por la carencia de normas que logren dar certidumbre plena al propio mecanismo. El problema no es menor, porque en esencia se vincula con la forma de Estado federal y con la capacidad que tiene cada entidad federativa para regular su propio mecanismo de designación.

En efecto, la Sala Superior ha señalado que de conformidad con lo señalado por la Suprema Corte, el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución mexicana “otorga una facultad a favor de las entidades federativas para regular en su Constitución local y en las leyes orgánicas respectivas, entre otras cuestiones, la integración y nombramiento de los integrantes de las autoridades electorales, sin establecer mecanismos, procedimientos, reglas o criterios obligatorios para los constituyentes o legisladores de las entidades federativas, por lo que el diseño de los procedimientos correspondientes constituye una facultad soberana de los Estados”. Derivado de la naturaleza de dicha facultad, las entidades federativas se encuentran facultadas para *autorregularse* en esta materia.<sup>494</sup>

La potestad de designar se encuentra de esta manera en manos de la soberanía popular, ejercida por medio del Poder Legislativo, su principal órgano representativo. Esta evocación a la soberanía, como precisa la Sala Superior, quiere decir que el legislativo ejerce sus atribuciones por mandato del pueblo, adquiriendo la calidad de *autoridad suprema* para resolver sobre la designación de consejeros electorales, “y no en el sentido de que goce de una facultad absoluta que pueda ejercer arbitrariamente, ya que todo acto de autoridad debe cumplir con la garantía de legalidad exigida en los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a actuar con apego a las leyes aplicables al caso, así como a la Constitución federal”.<sup>495</sup>

Con este panorama de contexto, se pueden hacer algunas breves consideraciones en torno a los requisitos de forma y fondo exigidos para perfeccionar los nombramientos.

## A. Requisitos de forma

### a. La competencia

El acto de designación de los consejeros debe estar fundamentado en una norma que establezca la competencia de la respectiva Cámara de Diputados. Generalmente es la Constitución de cada Estado la que,

<sup>492</sup> SUP-JRC-525/2006, pp. 28 y 29.

<sup>493</sup> *Idem*.

<sup>494</sup> SUP-JDC-95/2009, p. 23.

<sup>495</sup> *Ibidem*, pp. 24-25.

al señalar las atribuciones del Congreso estipula la relativa a la designación de los consejeros electorales, confiere plena cobertura constitucional al acto de nombramiento.

En función a lo sostenido por la Sala Superior, esta facultad da pie a la realización de un acto que si bien es formalmente legislativo, constituye, en esencia, un acto materialmente administrativo electoral, a través del cual se ejerce una atribución prevista en una ley; como tal, debe considerarse dentro de los actos de organización y preparación de las elecciones, lo cual propicia que pueda ser sometido a un análisis de su regularidad.<sup>496</sup>

*b. La existencia de reglas claras*

La Sala Superior sostiene que el sometimiento al principio de legalidad queda satisfecho cuando en las designaciones de las autoridades electorales de las entidades federativas por las autoridades competentes, se cumple con los siguientes requisitos:

*Primero:* Debe señalarse de manera clara y con toda precisión el procedimiento que el órgano legislativo haya establecido para la designación de los consejeros, en forma soberana o de conformidad con la legislación aplicable con toda precisión, los criterios y parámetros tomados en cuenta para tales designaciones, además de los elementos (documentos, informes, dictámenes, etcétera) que sustentan tal decisión.

*Segundo:* Se deben precisar los datos, criterios, parámetros, procedimiento y elementos, que justifiquen que el ciudadano designado es idóneo para ocupar el cargo.

*Tercero:* Deberán contener una argumentación objetiva, razonable, suficientemente expresada e incluso lógica, respecto de la forma en que son aplicados los criterios, parámetros, procedimiento y elementos, a fin de sustentar su decisión”.<sup>497</sup>

Derivado de que la Sala Superior ha señalado que entre los procesos de designación, ratificación y reelección existen semejanzas que los aproximan, pero también diferencias específicas que los separan,<sup>498</sup> la certidumbre de las reglas que se emiten deben establecer reglas distintas para cada uno de los supuestos, “ya que en el acto de ratificación, necesariamente deben considerarse los elementos objetivos que se derivan de la calidad de las actuaciones que el funcionario efectuó en ejercicio del cargo, es decir, si cumplió con la totalidad de sus obligaciones constitucionales y legales y si su desempeño se verificó en plena observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad de la materia”.<sup>499</sup>

Además, con el objeto de fortalecer aún más la autonomía e independencia de los consejeros, la Sala Superior ha enfatizado que “cuando en la normativa se encuentre prevista la posibilidad de que exista una ratificación, está deberá verificarse de manera obligatoria y cumpliendo con los requisitos antes señalados”. Con ello, es cada vez más evidente que los consejeros que ya se encuentran en funciones cuentan con una especie de “*derecho de ratificación en el cargo*” —cursivas nuestras—.<sup>500</sup>

<sup>496</sup> SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulados, pp. 49-52. Y particularmente las tesis de jurisprudencia: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. S3ELJ 02/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 6-7, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 16-18. AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación de Yucatán y similares). S3ELJ 04/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp.8-9, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 36-37.

<sup>497</sup> Acúdase a SUP-JDC-95/2009, p. 25.

<sup>498</sup> SUP-JRC-1/2009, pp. 31-32.

<sup>499</sup> SUP-JDC-95/2009, p. 26.

<sup>500</sup> SUP-JRC-1/2009, p. 15.

*c. El testimonio escrito*

A pesar de que el proceso de designación se apoye en un acuerdo que determine las formalidades a seguir, o en la legislación, cuando el procedimiento se encuentre allí dispuesto, la respectiva Cámara de Diputados está obligada a expedir una resolución en la que manifieste tangiblemente su voluntad de designar a los consejeros electorales.

Esto es así porque el proceso de nombramiento, con independencia de estar o no reglado, se compone de ciertos actos mínimos que necesariamente deben reflejarse en aras de la certeza y la seguridad jurídicas, en un documento en el que conste fehacientemente la voluntad de la Cámara de Diputados. Esto condiciona que el cumplimiento del procedimiento de selección de los consejeros deba hacerse constar, en todas y cada una de sus partes, “en un acta circunstanciada o en algún otro medio, generalmente reconocido o aceptado, para guardar memoria de las actividades desarrolladas” por los órganos de autoridad que tienen encomendada la atribución de perfeccionar el procedimiento de designación.<sup>501</sup>

Al respecto, la Sala Superior ha agregado que:

La emisión del acto por el que se determina el nombramiento o designación debe realizarse siempre por escrito, con el objeto de que, tanto la sociedad como el funcionario electoral cuenten con el conocimiento cierto de los motivos por los que la autoridad competente asume la determinación con independencia del sentido en que se emita”.<sup>502</sup>

Esto vale, incluso, para los procesos de reelección o ratificación de los consejeros, en virtud de que la decisión del Congreso deberá enunciarse por escrito a través de un *dictamen de no ratificación o reelección* para cumplir con los mismos fines informativos.

*d. Notificación*

El acuerdo con el que se perfecciona el proceso de designación, en virtud de que exterioriza una decisión que puede afectar el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, debe hacerse del conocimiento del o los sujetos que intervinieron en el procedimiento en calidad de candidatos formalmente nominados.

Por ende, la notificación personal del contenido del acuerdo de designación a los sujetos que participaron del procedimiento debería constituir –aunque no siempre lo es– una obligación de primer orden, por ser ellos los directamente interesados en que su situación jurídica quede adecuadamente definida. La comunicación del documento es relevante porque de esa manera quien se sienta afectado en sus derechos puede cuestionar y controvertir el mérito de la misma con mayor información cuando no considere satisfechas sus pretensiones, hecho que favorece una defensa real y auténtica, a través de los distintos medios ofrecidos por el sistema jurídico, premisas fundamentales de la garantía de legalidad.<sup>503</sup>

<sup>501</sup> SUP-JRC-525/2006, pp. 48 y 49.

<sup>502</sup> SUP-JDC-95/2009, p. 26.

<sup>503</sup> Cfr. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. I.4o.A. J/43, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época; t. XXIII, mayo de 2006, p. 1531.

*e. Publicación*

El acuerdo de la Cámara, no obstante, no sólo resuelve la situación jurídica del o de los consejeros electorales; representa también el acto por virtud del cual el órgano de representación estatal toma una decisión en torno a una garantía que subyace al acto de designación, y que se dispone en favor de la sociedad, consistente en la exigencia de contar con procesos electorales auténticamente democráticos.

La Sala Superior lo ha explicado adecuadamente al señalar:

El nombramiento o designación de los integrantes de las autoridades electorales de las entidades federativas, son actos que no se encuentran formalmente dirigidos en sí mismos a los ciudadanos, empero, en su aspecto sustantivo, tienen una trascendencia institucional, jurídica, política y democrática muy superior a un mero acto de relación intergubernamental, puesto que, en última instancia, es el pueblo el destinatario de la garantía de la celebración de procesos electorales libres, auténticos y periódicos, donde se ejerza el derecho al sufragio ciudadano universal, libre, secreto y directo, para lo cual, resulta indispensable que los principios que rigen las instituciones democráticas sean observados en todas las actuaciones de las autoridades de la materia, por lo que, con mayoría de razón deben verificarse en el nombramiento de dichas autoridades, y por ello está interesada en que dicha garantía le sea prevista por conducto de funcionarios electorales idóneos que realmente hagan efectivo el cumplimiento de los valores, principios, reglas y normas constitucionales de la materia”.<sup>504</sup>

Por ello, adicionalmente a la notificación personal que se haga a los consejeros, el decreto por el que se determina su designación debe ser publicado en el órgano de difusión institucional del estado (*Vgr.* Periódico Oficial del Estado).

*B. Requisitos de fondo*

A pesar de que los congresos estatales ejercen una facultad discrecional de ejercicio obligatorio, dicha discrecionalidad, no puede ser entendida de forma tal, que permita a los poderes públicos conducirse sin apego al marco jurídico previamente establecido.<sup>505</sup> La Sala Superior ha sostenido que el mecanismo es ampliamente discrecional en el ámbito de la designación propiamente dicha, pero también, que se trata de un procedimiento reglado, que por esa condición debe transcurrir exactamente como se dispone en la ley.<sup>506</sup>

Todos los poderes públicos están sujetos al principio de legalidad, piedra angular del Estado Constitucional de Derecho. Como ha sostenido la Suprema Corte, en el contexto de aquellos actos que no trascienden a los particulares y que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre poderes públicos, el principio de legalidad tiene por objeto el respeto del propio orden jurídico, evitando afectar la esfera de competencia que corresponde a una autoridad, por parte de otra u otras.<sup>507</sup>

<sup>504</sup> SUP-JDC-95/2009, pp. 25-26.

<sup>505</sup> Al respecto, acúdase a: FACULTADES DISCRECIONALES, OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR LA AUTORIDAD, CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE. Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VIII, octubre de 1991, p. 181.

FACULTADES DISCRECIONALES. SU CONTROL EN EL AMPARO. Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, t. IV, p. 120.

<sup>506</sup> SUP-JRC-18/2008 y su acumulada SUP-JRC-19/2008, p. 25.

<sup>507</sup> Al respecto, acúdase a las tesis cuyos rubros son: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. P./J. 50/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, Abril de 2000, p. 813. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. I.4o.A.364 A; *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época; t. VIII, octubre de 1991, p. 187.

La garantía de legalidad estipulada en los artículos 14 y 16 constitucionales vincula a todos los poderes públicos, sin excepción, e impone que la resolución que determine la designación de los consejeros deba estar debidamente fundada y motivada.<sup>508</sup>

#### *a. La fundamentación*

La *fundamentación* se cumple, de manera general, con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada.

La Sala Superior ha dicho que para cumplir con esta exigencia en el ámbito de las designaciones de consejeros:

La autoridad competente debe sustentar su actuar en disposiciones constitucionales o legales que justifiquen su actuar, para el efecto de que su actuación se sujete a los márgenes constitucionales y legales de las facultades concedidas a las autoridades.

El ejercicio de la atribución tiene que ajustarse a los procedimientos, mecanismos y formas previstas en la ley, y para el caso de que no se cuente con los elementos normativos en que se dispongan, cuando menos, los aspectos fundamentales que deben respetarse, los órganos competentes pueden instrumentar los elementos indispensables para el cumplimiento de la función encomendada, siempre y cuando se emitan de manera previa al inicio del procedimiento y en plena congruencia con los principios y reglas consagradas en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el efecto de que el acto emitido no se verifique de manera arbitraria.<sup>509</sup>

#### *b. La motivación*

La *motivación*, en cambio, se cumple con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad los motivos particulares que hacen que la norma invocada resulte aplicable.<sup>510</sup>

En este tenor, de conformidad con la Sala Superior:

Previo a la actuación de la autoridad, resulta indispensable que se encuentre plenamente acreditada la necesidad para que la autoridad ejerza dicha atribución, esto es, que se actualicen los elementos fácticos para que la autoridad competente emita el acto.

<sup>508</sup> Tomás Ramón Fernández señala que los actos discrecionales de la administración, puesto que no pueden ser arbitrarios, deben ser motivados, es decir, deben estar basados en razones y no ser la mera expresión de la voluntad del órgano que los dicta. Esas razones no deben ser contrarias a la realidad, es decir, no pueden contradecir los hechos relevantes de la decisión y entre éstas y la decisión debe existir una relación de coherencia. Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, “Juzgar a la administración contribuye también a administrar mejor”, *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 76, 1992, pp. 511-532.

<sup>509</sup> SUP-JDC-95/2009, p. 26.

<sup>510</sup> SUP-JRC-18/2008 y su acumulada SUP-JRC-19/2008, p. 25. Importante es recordar, como lo señala Manuel Atienza, que las decisiones de los órganos públicos no se justifican simplemente en razón de la autoridad que las dicta; además se precisa que el órgano en cuestión aporte razones intersubjetivamente válidas, a la luz de los criterios generales de la racionalidad práctica y de los criterios positivizados en el ordenamiento jurídico. Cfr. Atienza, Manuel, “Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica”, *Civitas, Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 85, enero-marzo de 1995, pp. 9-10.



## CAPÍTULO CUARTO

En la emisión del acto deben señalarse los preceptos en los que funda la competencia, así como explicarse en sus aspectos sustantivos y adjetivos, señalando de una manera objetiva y razonable, los motivos por los que la autoridad emisora determinó el nombramiento de los ciudadanos para el ejercicio del cargo.<sup>511</sup>

Para cerrar este apartado, consideramos necesario transcribir la reflexión de la propia Sala Superior, debido a que sintetiza la trascendencia del cumplimiento de las formalidades a las que se ha hecho alusión: “La observancia de los elementos sustantivos e instrumentales antes referidos –dice la Sala–, permite otorgar certeza a la ciudadanía de la objetividad del acto emitido por el órgano facultado para ese efecto, colmando los extremos señalados en los principios constitucionales a que se ha hecho referencia acotando el margen de discrecionalidad cuando interviene en la integración de las autoridades autónomas competentes para la organización y calificación de los comicios, puesto que con su cumplimiento por parte de las autoridades competentes, se garantiza que dicha facultad se ejerza en forma objetiva y se eviten arbitrariedades, así como injerencias de carácter político, con lo que se salvaguardan los principios de autonomía e independencia en la función electoral.

El incumplimiento de los elementos antes referidos, en la emisión de los dictámenes legislativos de dicha índole, genera la posibilidad de que la integración de los órganos electorales, se convierta en un punto de acuerdo político, en detrimento de su autonomía e independencia, así como de la sociedad, ya que no tendrá la certeza de que quien ocupe esos cargos será la persona idónea para ello”.<sup>512</sup>

### VI. ACCESO FORMAL AL CARGO. PROTESTA CONSTITUCIONAL

Las legislaciones electorales suelen determinar que, una vez designados los consejeros electorales, concurran al respectivo Congreso del estado a rendir lo que llaman generalmente *protesta* de ley.

En su acepción lexicográfica dicha protesta es aquella promesa solemne realizada por un alto dignatario al tomar posesión de su cargo.<sup>513</sup> Es una formalidad que, como nos dice Molina Piñeiro, “sustituyó a los juramentos religiosos de los estados teológicos absolutos y tiene como objeto comprometerse individualmente para fundar y aun razonar todos sus actos como tal en la ley, preservando con ello la legalidad y el Estado de derecho”.<sup>514</sup>

El objeto de lo que preferimos llamar *protesta constitucional*, como ha habido ocasión de apuntar, es conferir solemnemente el encargo público. Nos encontramos situados, por ende, en la última etapa y la que propiamente perfecciona al sistema de designación.

La finalidad de la protesta es del todo significativa porque se vincula con la esencia de una democracia constitucional fundada en la vigencia efectiva del orden constitucional y en el sometimiento de los poderes públicos al derecho. De dicha vinculación emana la demanda de que quienes ejercen transitoriamente una función estatal tan relevante como la electoral, juren fidelidad al texto constitucional, a las leyes, y a los valores y principios democráticos ínsitos en ellos.<sup>515</sup>

No importa que las constituciones o leyes estatales omitan regular esta formalidad; el artículo 128 de la Constitución mexicana dispone claramente que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes

---

<sup>511</sup> SUP-JDC-95/2009, p. 26.

<sup>512</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>513</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22<sup>a</sup>. ed., México, Espasa, 2001, t. II, p. 1849.

<sup>514</sup> Molina Piñeiro, Luis Jorge, Voz “Protesta”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 563.

<sup>515</sup> Una aproximación a la protesta constitucional referida al estatuto de los legisladores, pero que por su analogía resulta útil, se encuentra en Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, *op. cit.*, pp. 292-294.

de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, cuestión que hace obligatoria dicha formalidad a lo largo y ancho del país.

En lo concerniente a los consejeros, la *protesta constitucional* generalmente se presenta ante el pleno de la respectiva Cámara de Diputados, pero puede llevarse a cabo igualmente al interior de la Comisión Permanente cuando así se disponga expresamente (por ejemplo, el caso de Quintana Roo).

En esencia, consiste en una fórmula en las que participan el órgano ante la que se presta y el funcionario que accede al cargo público, y para dejar constancia del mismo, generalmente se procede a la entrega del documento de acreditación, con lo cual el sujeto elegido se convierte en titular del cargo público.

Esta etapa del procedimiento tiene una relevancia que va más allá de lo solemne, ya que, entre otras cosas, desde el momento en que el nombramiento se perfecciona, se genera el derecho de los consejeros “a ejercer las funciones inherentes al cargo al que fueron designados”<sup>516</sup> por un período determinado, con lo cual adquieren los derechos y las obligaciones de asistir, participar y votar en las sesiones del pleno, y además, lo que no deja de ser igualmente significativo, desde ese mismo instante se activan las protecciones que en calidad de garantías de su actuación se encuentran establecidas en la Constitución y en las leyes electorales.

Todos los estados de la República, como se aprecia en el cuadro XXXVI. ACCESO FORMAL AL CARGO. PROTESTA CONSTITUCIONAL, hacen mención a la protesta de ley que deben rendir los consejeros para quedar habilitados para ejercer el encargo. Advirtiendo algunas particularidades, tenemos a Yucatán, donde se dispone que dicha formalidad deba de llevarse a cabo en la sesión ordinaria inmediata que realice el Congreso, o Zacatecas, que señala que será dentro de las veinticuatro horas siguientes a su designación. Mención especial merece el caso de Tlaxcala, porque subraya buena parte de la finalidad de esa categoría jurídica; dispone que “los consejeros propietarios y suplentes, deberán rendir protesta de ley ante el Congreso del Estado, *requisito sin el cual no podrán asumir el cargo*, y durarán en él tres años *a partir del día en que surta efectos su designación*” —cursivas nuestras—.

Cuando existen consejeros suplentes, algunos estados ordenan que la protesta se realice directamente ante el Consejo General, para que de inmediato puedan incorporarse al pleno y cubrir una vacante. Ésta es, por ejemplo, la solución de Campeche o de Quintana Roo. Otros más establecen que la protesta deberá realizarse necesariamente ante el Congreso, como en el caso de Puebla. Cuando esto es así, es frecuente que en el mismo acto congresual se tome protesta a los propietarios y suplentes, como sucede en Guerrero. Ello permite, incluso, que a las sesiones, aparte de los consejeros propietarios, se convoque habitualmente al primer suplente, ante la eventualidad de que llegara a faltar uno de aquéllos.

## VII. DURACIÓN EN EL ENCARGO

Las garantías dispuestas a favor de los funcionarios que conforman la institución electoral, a fin de que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, y que logren afirmar su total independencia respecto a cualquier poder establecido, encuentra una de sus más relevantes garantías en el ámbito temporal de duración del encargo que les ha sido conferido.<sup>517</sup>

<sup>516</sup> SUP-JDC-31/2009, SUP-JDC-32/2009, SUP-JDC-33/2009, SUP-JDC-34/2009, SUP-JDC-35/2009, SUP-JDC-36/2009 y SUP-JDC-37/2009 acumulados, pp. 39-40.

<sup>517</sup> Retomamos acá la definición de independencia que establece el Instituto Federal Electoral en su sitio oficial. [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca\\_del\\_IFE/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/). Una aproximación desde otro ángulo de observación se encuentra en la enciclopedia del *Proyecto ACE. Electoral Knowledge Network*, disponible en: <http://aceproject.org/main/espanol/em/em20.htm>

La independencia, recordemos, permite que los consejeros actúen de manera técnica, profesional, especializada y confiable, bajo estándares ajenos a cualquier injerencia externa. Su derivación al campo electoral no es menor; por el contrario, representa una exigencia de primer grado porque como hemos advertido en otro lugar de este trabajo, la esencia de la función electoral se dirige a establecer las premisas por medio de las cuales se accede, permanece y se pierde el ejercicio del poder, siendo una actividad que tiene inexorables puntos de contacto con la política, e inmersa, como no podía ser de otra manera, dentro de una gama de intereses de la más diversa condición. En este contexto, si la independencia individual de los consejeros no está garantizada, la independencia institucional se encontrará desprotegida frente a los embates naturales de quienes luchan por imprimir a sus actuaciones una determinada orientación política.<sup>518</sup>

Desde el punto de vista del diseño institucional, determinar el grado de independencia de los consejeros implica advertir, de manera integral, la forma como son designados, el mandato que se les otorga, las garantías que se les confieren contra las presiones externas, su inamovilidad e, incluso, analizar todas aquellas cuestiones subjetivas que derivan de su condición individual.

No es, sin embargo, una problemática que se deba afrontar de manera aislada, toda vez que se encuentra en recíproca interacción con las posibilidades ofrecidas por la legislación para renovar el propio mandato.

La teoría constitucional más consistente señala, en voz de Guastini, que dos órganos pueden aparecer como recíprocamente independientes solamente en aquel caso en que cada uno se encuentre al margen de interferencias provenientes del otro en cuanto a su integración, funcionamiento y duración.<sup>519</sup> El planteamiento teórico, llevado a la realidad, resulta incompatible en el contexto de una arquitectura que privilegia la coordinación entre los poderes del Estado, por lo que, en todo caso, resulta más adecuado distinguir los distintos grados de independencia que alcanza un órgano respecto a otro.

La interferencia es *mínima* cuando el titular de uno de ellos es designado por otro; es *media* cuando aparte de lo anterior, el mandato de la persona designada se sujeta a renovación o ratificación, y es *máxima* cuando un sujeto, aparte de ser designado, puede ser revocado por el mismo órgano incluso antes de que expire su mandato. En este tenor, las condiciones ideales de independencia se alcanzarían cuando el titular de un órgano no tuviera que ser designado por otro, cuando su mandato no sea renovable y cuando tampoco pueda ser revocable.

De conformidad con lo anterior, la relevancia de la duración del encargo establecida por las legislaciones estatales reside en que puede *favorecer* o *inhibir* la independencia formal de unos consejeros que, por las premisas de nuestro sistema de división de poderes, son designados por otro órgano (el Congreso), y

<sup>518</sup> En este contexto, es necesario distinguir entre la independencia del órgano, como tal, y la de los consejeros en lo individual. Sobre lo primero, algunas aproximación hechas en el contexto de los tribunales electorales, pero aplicables por analogía, se encuentran en Girón López, Ma. del Carmen, “Autonomía e independencia de los tribunales electorales de los Estados”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral tomo III*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 1101 y ss. Sin embargo, no debe dejar de observarse que entre ambas vertientes hay también coincidencias. La Suprema Corte, a este respecto, ha dicho que “los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a *aquella situación institucional* que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, *sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural*”—cursivas nuestras—. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. *Op. cit.*, p. 111.

<sup>519</sup> Estas apreciaciones emanan de Guastini, Riccardo, *Lezioni di teoria ...*, *op. cit.*, p. 23.

cuya independencia puede verse afectada adicionalmente ante la posibilidad de que los mismos sean sujetos de reelección o ratificación.<sup>520</sup>

Acaso por ello, el legislador debe ser extremadamente cuidadoso al definir el ámbito temporal del ejercicio del encargo de los consejeros, porque el artículo 116 fracción IV, inciso b) de la Constitución mexicana, estipula que las constituciones y leyes de los estados deben garantizar que la función electoral a cargo de las autoridades electorales se rija, entre otros, por el principio de independencia, y de acuerdo con la Suprema Corte, “el alcance de la citada norma constitucional, no sólo consiste en que el legislador local deba establecer en sus normas todas las disposiciones necesarias para que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales se rijan por dichos principios, *sino que también comprende la conformación orgánica de esos entes*, dado que los principios antes mencionados fueron establecidos atendiendo a la *naturaleza y características que deben de poseer las autoridades electorales* en cuanto que son responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes”. Es evidente, bajo este criterio, que el principio de independencia tiene como finalidad “tanto la salvaguarda del actuar de las autoridades electorales estatales, *como la conformación de las mismas*” —cursivas nuestras—.<sup>521</sup>

Si se nos cuestiona respecto al ideal que en mayor medida garantiza el principio de independencia en la conformación de las instituciones electorales diríamos que es aquel que prefigura encargos que se extienden por periodos razonablemente largos sin posibilidades de renovación del mandato. Pero si el legislador, a quien competen este tipo de decisiones, dispone la posibilidad de renovar el mandato de los consejeros, lo más importante es que el período inicial no sea extremadamente corto.

Lo señalado en primer lugar, propicia que el eventual vínculo de *lealtad* o *agradecimiento* del consejero hacia sus promotores se pueda diluir más rápidamente, sabedor de que su estabilidad en el cargo ya no depende de una ratificación o nuevo nombramiento, y consciente de que seguirá en el cargo incluso en el supuesto que quienes lo nominaron hayan dejado de ser representantes populares. Ello favorece la toma de decisiones técnicas y confiables, sin que influya quién gana o quién pierda las elecciones, quién gobierne o quién sea oposición.

Lo segundo, por el contrario, fortalece ese vínculo de *lealtad* debido a que la permanencia en el cargo deriva de una nueva manifestación de confianza generalmente de quienes realizaron la primera designación, lo cual produce que todos aquellos que deseen permanecer en el cargo cuiden en demasía su actuación para no perder la confianza de sus promotores. Esta posibilidad constituye, además, una especie de “periodo de prueba” o “inamovilidad condicionada”<sup>522</sup> que lo que en realidad hace es poner en las manos de los órganos políticos un valioso instrumento de presión para orientar desde afuera el sentido de determinadas resoluciones, como contraprestación por el apoyo que nuevamente habrán de procurar, lo cual es notoriamente contrario a la esencia del principio de independencia.

<sup>520</sup> Importante es destacar que hablamos de factores que pueden favorecer o inhibir, ya que en realidad la independencia de los consejeros puede conseguirse incluso sin garantías que los protejan frente a las injerencias externas. En sentido opuesto, tampoco el periodo extremadamente largo es garantía de independencia, puesto que si eso fuera así, la única garantía que se tendría al respecto sería la de las designaciones vitalicias. Importantes reflexiones al respecto en Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, p. 188.

<sup>521</sup> “AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU ACTUACIÓN Y CONFORMACIÓN ORGÁNICA SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. P./J. 1/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, febrero de 2003, p. 617.

<sup>522</sup> Así la llama Fix-Zamudio, Héctor, “Reflexiones sobre el Derecho Procesal Constitucional”, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1994, p. 369.

Al margen de lo anterior, lo que sí resulta prudente es que la duración en el cargo sea, al menos, superior al de la legislatura que designa, porque si no es así, se eleva el nivel de independencia respecto de las coyunturas o intereses, generalmente políticos, de quienes han intervenido en el nombramiento.<sup>523</sup>

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte al establecer que el hecho de que la designación de los consejeros no coincida con el periodo de renovación de la legislatura local “garantiza que el órgano electoral no se vea influido por intereses de tipo partidista”.<sup>524</sup> Además, un periodo razonable opera a favor del profesionalismo y la confiabilidad de la institución, permitiendo que los designados puedan pasar, sin exabruptos, por una etapa de adaptación y aprendizaje de su labor, y por un posterior periodo de asentamiento en el que puedan desarrollar su función óptimamente.

Pero ¿qué es un periodo razonable? No existe una respuesta única a esta interrogante. Un criterio es el que ya se apuntó en torno a la legislatura; otro podría ser un periodo más amplio al sexenal que dura el gobernador. Sin embargo, por paradójico que pueda parecer, a la Suprema Corte, un periodo de tres años le parece adecuado; a su juicio, el mandato que establece la legislación del Estado de Jalisco “no transgrede la profesionalización del órgano electoral, ya que... es un plazo razonable en el que los funcionarios que lo integran pueden ejercer en forma continua y reiterada su función pudiendo en ese tiempo conocer y cultivar con un cierto grado de especialidad dicha materia”. Y continúa: “Así, las características de profesionalización, renovación escalonada y no coincidencia del periodo de la renovación del órgano electoral con la del Congreso Local, si bien coadyuvan para lograr un adecuado desarrollo de todas las funciones que legalmente corresponden a ese órgano, lo cierto es que su cumplimiento se traducirá en la observancia del principio de independencia y autonomía establecido para las autoridades electorales por la Constitución Federal”.<sup>525</sup>

Más allá de la anterior afirmación, con la que no estamos de acuerdo en función de las premisas establecidas al inicio de este apartado, el mapa de las legislaciones electorales de los estados, como se muestra en el cuadro XXXVII. DURACIÓN DEL ENCARGO, es variopinto. La duración de la responsabilidad está dispuesta, básicamente en forma de *años* o de *procesos electorales*.

La gran mayoría de los estados emplea la primera fórmula. Los extremos van desde aquellos estados que contemplan un periodo *corto* de tres años, como Baja California, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala; a aquellos que tienen un periodo *intermedio* de seis años, como Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo y Yucatán; y en el otro extremo se sitúan quienes tienen un periodo *largo* de nueve años, entre los que destacan solamente Durango y Veracruz.

Quienes en cambio establecen la duración en periodos electorales otorgan a sus consejeros un encargo que se concreta en dos procesos electorales; son los casos de Sinaloa y Sonora únicamente.

Otro elemento sobre el que es necesario decir unas palabras, así sea someramente, es el de la modificación del periodo de designación como consecuencia de una nueva reforma constitucional o legal. El tema, como es evidente, no es meramente doctrinal. A propósito de la reforma electoral de noviembre de

<sup>523</sup> Así lo reconoce García Pelayo, aunque su comentario se dirige a los magistrados constitucionales. Cfr. García Pelayo, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, *op. cit.*, p. 29. Algunas de las implicaciones de esta definición han sido analizadas en Astudillo, César, *Ensayos...*, *op. cit.*, pp. 100 y ss.

<sup>524</sup> AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 29-30.

<sup>525</sup> Véase la sentencia supracitada. De esta resolución derivó la jurisprudencia cuyo rubro es: INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE DICHA ENTIDAD, AL PREVER UN PERIODO DE 3 AÑOS PARA LA DURACIÓN EN LOS CARGOS DE CONSEJERO PRESIDENTE Y CONSEJEROS ELECTORALES Y LA POSIBILIDAD DE SU REELECCIÓN, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA ELECTORAL PREVISTOS EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Op. cit.*



2007 diversas legislaturas locales aprovecharon la coyuntura legislativa para intentar remover a los consejeros electorales, sin respetar el periodo que la legislación sustituida les garantizaba.

Frente a estos intentos basados en intereses de naturaleza política, la Suprema Corte y la Sala Superior han impuesto diques de contención basados en el interés general. De ahí que al advertir que una norma *transitoria* se pronuncia sobre el periodo de duración del nombramiento de los consejeros realizados a la luz de la legislación precedente, nuestro máximo tribunal ha identificado la intención legislativa de retrotraer los efectos de la norma hacia el pasado, lo cual, en su opinión, vulnera fehacientemente el principio de irretroactividad del artículo 14 constitucional, tildando dicha norma de inconstitucional.

Para justificar la decisión, la Corte ha señalado que “es elemental regla que las normas jurídicas, en tanto preceptos ordenadores de la conducta de los sujetos a los cuales se dirigen, son de aplicación a eventos que sucedan bajo su vigencia. El principio de irretroactividad de las leyes está así vinculado, en un primer plano, con la seguridad de que las normas futuras no modificarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado, es decir, con la incolumidad de las ventajas, beneficios o situaciones concebidas bajo un régimen previo a aquél que innove respecto a un determinado supuesto o trate un caso similar de modo distinto”.<sup>526</sup>

En una dirección similar se ha pronunciado la Sala Superior. Ha subrayado que si un precepto *transitorio* determina el procedimiento y el número de consejeros electorales en funciones, que como consecuencia de la reforma deberán sujetarse a un proceso de renovación escalonada, se comete una “infracción a la garantía de irretroactividad de la ley, prevista en el artículo 14 constitucional, en perjuicio de éstos, puesto que se estarían modificando situaciones jurídicas concretas, en menoscabo de los hechos, derechos y obligaciones previstos y surgidos en la normatividad jurídica anterior, respecto de los integrantes del Consejo General del Instituto”. Es posible sostener, añade, “la afectación de un supuesto derecho o situación anterior, cuando al momento de la sola entrada en vigor de la ley, la situación jurídica del interesado se ha modificado de tal forma que no goza ya del derecho invocado; considerar lo contrario supondría la conculcación de los principios rectores de la materia electoral, pues no se tendría certeza en la integración de las autoridades encargadas de realizar la función estatal de organizar y calificar las elecciones locales, puesto que, en el caso concreto se estaría irrumpiendo anticipadamente con el plazo legalmente previsto para el desempeño de las funciones de los consejeros electorales, al estar implementando en la integración actual, la renovación escalonada del referido órgano electoral local”.<sup>527</sup>

La propia Sala Superior, siguiendo de cerca los pronunciamientos de la Corte, ha sostenido que conforme a la *teoría de los derechos adquiridos*, resulta incuestionable que desde la fecha de designación y toma de protesta de los consejeros se genera un derecho a ejercer las funciones inherentes al cargo para el que fueron designados por un periodo determinado, y ello condiciona que el diseño normativo reformado deba privilegiar el respeto a este tipo de derechos, evitando “suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, habida cuenta que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley”.<sup>528</sup>

Con esta decisión no cabe sino afirmar que los *derechos adquiridos* de quienes fueron nombrados por un periodo determinado se encuentran estrictamente garantizados, sin que ninguna norma posterior

<sup>526</sup> AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 54-55.

<sup>527</sup> SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008 acumulados, pp. 57 y 58.

<sup>528</sup> SUP-JDC-31/2009, SUP-JDC-32/2009, SUP-JDC-33/2009, SUP-JDC-34/2009, SUP-JDC-35/2009, SUP-JDC-36/2009 y SUP-JDC-37/2009 acumulados, pp. 39-40. Sobre la teoría de los derechos adquiridos y sus implicaciones derivadas por la Corte, véase tesis P./J. 87/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, noviembre de 1997, p. 7, cuyo rubro es “IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA” y Tesis Aislada rubro RETROACTIVIDAD, TEORÍAS DE LA., *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, t. CXXXVI, p. 80.



pueda afectar ese ámbito temporal. Con ello, qué duda cabe, se dan grandes pasos hacia adelante, y pasos cruciales, además, en la tutela de la inamovilidad de los consejeros.<sup>529</sup>

No obstante, la regularidad con que se produzcan estos criterios permitirá advertir, en el mediano plazo, si estamos frente a una *política jurisprudencial* encaminada a avanzar con convicción dentro de una ruta que inexorablemente deberá concluir en la protección eficaz de la independencia personal de los funcionarios electorales o si, por el contrario, son pronunciamientos aislados dictados coyunturalmente.

## VIII. RENOVACIÓN DEL MANDATO

Renovar el mandato de los consejeros electorales es abrir la posibilidad para que una vez concluido el período ordinario para el que fueron designados, puedan permanecer en el ejercicio del cargo, bien a través de un procedimiento de *reelección*, *ratificación* o *prórroga*.

Para tener elementos de convicción en torno a la disposición de estas alternativas en el ámbito de las entidades federativas, conviene detenerse, así sea someramente, con el propósito de distinguir las diferencias existentes entre los conceptos apenas mencionados.

### 1. Tipos de renovación

#### A. Reelección

De conformidad con el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, por *reelección* se entiende la acción y efecto de reelegir. *Reelegir*, a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así, desde el punto de vista del *sujeto*, a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente.<sup>530</sup>

La *reelección*, “permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un período de tiempo previamente determinado por la Constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo una o más veces para la misma posición...”<sup>531</sup>

A pesar de que parecería que el vocablo se utiliza exclusivamente en el contexto de cargos públicos de naturaleza electiva, es importante señalar que en la actualidad es común emplearlo para hacer referencia a un conjunto de cargos públicos que no se someten a un proceso electoral.

En el campo de aplicación de órganos no electivos, la reelección adquiere una nueva dimensión, puesto que “el término «reelección», implícitamente lleva a la idea de elección, esto es, la existencia de un procedimiento mediante el cual un cuerpo colegiado puede escoger o preferir a una persona de entre varias, respecto de las cuales se verifica previamente que satisfacen los requisitos constitucionales y legales”.<sup>532</sup>

Si en el campo de las formas la preposición *re* supone repetición o reiteración, y en el ámbito que nos interesa implica que un consejero se mantenga en el puesto, no puede dudarse que el vocablo reelegir conduce igualmente a la repetición del procedimiento de elección previsto en la Constitución o en la ley; de esta manera, quien participó en esa primera elección debe participar en la segunda, y en ambas,

<sup>529</sup> Una aproximación crítica al empleo de la teoría de los derechos adquiridos en el contexto de la resolución SUP-JRC-105/2008, que echó abajo el sistema de escalonamiento de los consejeros electorales del Distrito Federal, se encuentra en Cruz Parcero, Juan Antonio, *La inaplicación de normas electorales. Cuando las malas teorías conducen a malas decisiones. Comentarios a la sentencia SUP-JRC-105/2008*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 19 y ss.

<sup>530</sup> Rivera Alvelais, Francisco, voz “Reelección”, *Diccionario Universal...*, *op. cit.*, p. 579.

<sup>531</sup> Campillo Pérez, Julio Genaro, voz “Reelección”, *Diccionario Electoral*, 3ª. ed., *op. cit.*, t. II, p. 1051.

<sup>532</sup> SUP-JRC-92/2009 y acumulados, pp. 45-46.

la manifestación de voluntad política de quien decide debe conducirse bajo un procedimiento que parta de la diferenciación existente entre el acto de designar y el de reelegir, como derivación del principio democrático que ve en este mecanismo el sometimiento periódico a un acto de escrutinio en un entorno donde la complejidad intrínseca de la decisión se construye a partir de la conjunción de distintos actos particularizados. “En las relatadas circunstancias —dice la Sala Superior—, la reelección de funcionarios debe entenderse como la posibilidad que se otorga para participar nuevamente en el proceso de selección de Consejeros Electorales, en los términos y condiciones que la normatividad constitucional y legal establezcan”.<sup>533</sup>

Lo apenas señalado conduce a que las legislaciones electorales o los procedimientos que al efecto establezcan las legislaturas de los estados, puedan establecer dos posibilidades de actuación:

- Que el proceso de *reelección* no se abra a la competencia de sujetos distintos, y que se active con el único propósito de determinar si se vuelve a elegir al o los consejeros que se encuentran en el cargo por un nuevo período. Esta posibilidad es, en realidad, una segunda elección que puede sujetarse a las formalidades de la primera, pero que también puede *obviar* algunas en el entendido de que, al no existir candidaturas adicionales, ciertos actos o etapas no se consideran relevantes, dado que interesa únicamente valorar al funcionario electoral que está finalizando el ejercicio de la función conferida.<sup>534</sup>
- Que el proceso se abra completamente y que los candidatos participantes se sujeten a todas y cada una de las etapas que lo integran. Esta modalidad implica que quien ya ha sido electo consejero se someta al nuevo proceso en condiciones de igualdad, para que su *status* de ya electo en una ocasión no le confiera ningún tipo de ventaja respecto a todos aquellos que compiten con él por el mismo encargo, para hacer efectivo el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad,<sup>535</sup> como derecho fundamental de naturaleza política.<sup>536</sup>

### B. Ratificación

En el otro extremo, bajo la expresión *ratificación* se entiende la aprobación o confirmación de actos, palabras o escritos, dándolos por valederos y ciertos. El *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, señala que por *ratificación* de un cargo “se entiende el acto que constituye la confirmación de una función o encargo, tanto en los órganos de administración del gobierno como en los propios cuerpos legislativos. La ratificación en los cargos públicos es un acto jurídico, administrativo, político y social que significa la confirmación a una ciudadana o ciudadano para la prestación de sus servicios en cualquiera de los órganos de gobierno”.<sup>537</sup>

<sup>533</sup> SUP-JRC-92/2009 y acumulados, pp. 45-46.

<sup>534</sup> Un ejemplo adicional de esta modalidad de uso del vocablo se encuentra en el proceso de reelección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102 apartado B de la Constitución mexicana, 10 y 11 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

<sup>535</sup> Derecho consagrado en el artículo 35 de la Constitución mexicana; en los artículos 23 fracción I, inciso C) de la Convención Americana de Derechos Humanos; y 25 inciso C) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>536</sup> Esta modalidad se observa también en el procedimiento de nuevo nombramiento a que se somete el Auditor Superior de la Federación, de acuerdo al artículo 79 de la Constitución mexicana.

<sup>537</sup> Vega Vera, David, voz “Ratificación”, *Diccionario Universal...*, *op. cit.*, p. 573.

La *ratificación*, tal y como se aprecia, no implica un nuevo expediente de elección; supone, sobre todo, un acto de confirmación en el cargo de un funcionario con el objetivo de que se mantenga en él por un segundo período o por el tiempo estipulado por la Constitución o la ley.

En la *ratificación* de los consejeros, a diferencia de la *reelección*, no está presente el ingrediente *selectivo*, ni las formalidades que acompañan a una nueva designación, fundamentalmente porque se trata de la *confirmación* de un mandato que como condición formal, necesita únicamente del nuevo nombramiento para que automáticamente se considere prorrogado por el tiempo constitucional o legalmente establecido. En este contexto, tal y como lo ha expresado la Sala Superior, “resulta innecesario formar un nuevo universo de opciones, cuando ya está predeterminado por los consejeros en funciones y por tanto, se trata de un acto simplemente limitado a confirmar lo ya hecho”.<sup>538</sup>

La misma Sala ha reconocido a últimas fechas que los consejeros que se encuentran en funciones cuentan con el “derecho de ratificación en el cargo”, de donde se infiere que cuando se encuentre expresamente prevista la posibilidad de ratificación, “ésta deberá verificarse de manera obligatoria” bajo los requisitos estipulados por la ley.<sup>539</sup>

En el acto de confirmación del encargo, en función de su específica naturaleza, “necesariamente deben considerarse los elementos objetivos que se deriven de la calidad de las actuaciones que el funcionario efectuó en ejercicio del cargo”;<sup>540</sup> no obstante, el ordenamiento jurídico permite un alto grado de discrecionalidad en la decisión legislativa que al respecto se produzca. El Congreso puede ratificarlos sin enunciar expresamente los criterios que lo llevaron a tal determinación, pues “no existe alguna disposición legal que imponga la obligación de justificar la ratificación de los consejeros electorales”<sup>541</sup> y, de igual manera, puede proceder a ratificar a alguno o algunos, y declarar la no ratificación de otros.<sup>542</sup>

Por esto mismo, la etapa de *identificación de aspirantes y selección de candidatos* únicamente se presenta si la confirmación del mandato, agotado el procedimiento respectivo, no se produce. De ser así, el acto por el que se determina la no ratificación deberá enunciarse por escrito a través de un *dictamen de no ratificación* “con el objeto de que, tanto la sociedad como el funcionario electoral cuenten con el conocimiento cierto de los motivos por los que la autoridad competente asume la determinación con independencia del sentido en que se emita”.<sup>543</sup> En este escenario, al consejero le queda únicamente ejercer la titularidad de la función hasta la culminación efectiva del mandato que originalmente le fue asignado, ya que, una vez fenecido, el proceso de designación del nuevo titular deberá haber empezado o, incluso, concluido.

Como puede constatarse, el expediente de la *ratificación*, por su propia naturaleza ocupa un espacio temporal previo a la apertura de un proceso de nueva designación.

<sup>538</sup> SUP-JRC-1/2009, pp. 31-32.

<sup>539</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>540</sup> SUP-JDC-95/2009, pp. 25-27.

<sup>541</sup> SUP-JRC-118/2005, pp. 77-78.

<sup>542</sup> “Efectivamente —dice la Sala Superior—, nada impide que el Congreso del estado, como encargado de designar a los consejeros ciudadanos que integran el Consejo Electoral del Estado, llegue a la conclusión de que determinados ciudadanos deban continuar en el cargo de consejeros, si bien sólo para un período electoral ordinario más, mientras que el número de consejeros ciudadanos faltante sea electo para un período de dos procesos electorales ordinarios”. SUP-JRC-391/2000, pp. 28 y ss. En otra resolución ha sostenido que: “la calidad de aspirante que adquiere al reunir los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio del cargo, no genera una obligación correlativa a la autoridad para ratificarlo en forma automática por ese solo hecho. En este sentido, los participantes de la convocatoria tienen un interés simple, en la medida en que sólo adquieren el Derecho a participar, pero no el de ser necesariamente los elegidos, dado que esto último es facultad discrecional del órgano habilitado por la norma, de ahí, lo infundado del motivo de disenso bajo análisis.” SUP-JDC-4/2010, p. 53.

<sup>543</sup> SUP-JDC-95/2009, pp. 25-27.

La conclusión anterior deriva de que la intención de dicho proceso está dirigida a decidir si se prórroga el encargo del consejero o si dicho encargo se da por concluido en la fecha constitucional o legalmente establecida para ello. Son, por tanto, etapas sucesivas y complementarias que están debidamente ordenadas cronológicamente y que impiden que pueda iniciarse el proceso de nuevo nombramiento hasta no estar concluido el proceso de ratificación.

De aceptarse una interpretación contraria, se estaría haciendo nugatoria la “*expectativa de derecho*” establecida a favor de los consejeros que concluyen su gestión ordinaria, y al mismo tiempo, se dejaría de ejercer la facultad de ratificación —reglada en la forma pero discrecional en el fondo— por parte de los congresos estatales, y que tal y como se ha señalado líneas atrás, están obligados a ejercer a pesar de que su resolución definitiva se dé en favor de la ratificación o de la no ratificación de los consejeros.

Por este motivo, el dictamen que contenga la propuesta de ratificar o no a los funcionarios electorales debe expedirse con la antelación debida, porque con independencia del sentido de la decisión, resulta indispensable garantizar la continuidad en el funcionamiento institucional del organismo electoral, lo cual sólo se produce si la secuencia de procedimientos de ratificación o no, primero, o nueva designación, después, se realiza antes de que el o los consejeros concluyan el período ordinario para el que fueron nombrados; y si se procura que los plazos establecidos para el desahogo de cada etapa sean adecuados para permitir el desarrollo de todos y cada uno de los actos que deban producirse en su interior antes de que llegue la fecha de conclusión del encargo.

La aproximación realizada a los conceptos de reelección y ratificación evidencia que estamos ante dos figuras que tienen puntos de contacto, pero que igualmente tienen puntuales diferencias que hasta el momento no han sido discernidas a cabalidad por los órganos jurisdiccionales. Para constarlo están las distintas resoluciones de la Sala Superior en donde toma ambos términos como sinónimos.<sup>544</sup>

Hacer esta distinción conduciría, entre otras cosas, a considerar como ratificación lo que hemos adjetivado como *reelección cerrada*, dado que en ese ejercicio el ingrediente *selectivo* está ausente, procediéndose a evaluar exclusivamente la actuación del o los consejeros, sin que puedan participar personas adicionales interesadas en acceder al cargo. En este sentido, hay que pugnar por ir avanzando en diferenciar el contenido de ambos términos.

En otro orden de ideas, la diferencia trazada entre un acto de nueva *designación* y un acto de *ratificación* trascienden, como no podía ser de otra manera, a la confección de las reglas sobre las que discurre uno u otro, que bajo ninguna circunstancia pueden ser las mismas, “pues precisamente el desempeño de la función otorga a los consejeros en funciones un derecho de reelección o ratificación, del que carecen los aspirantes, razón por la cual no deben ser sujetos al mismo procedimiento”.<sup>545</sup>

Mientras las reglas que racionalizan la designación forman parte de un procedimiento especial, expresamente previsto y dispuesto para que la legislatura conforme el *universo de opciones* y posteriormente proceder a su selección y nominación formal, la ratificación, por su propia naturaleza, no requiere necesariamente de un procedimiento especial puesto que ya no hay tal universo de aspirantes, sino candidatos muy bien identificados por su condición de consejeros.<sup>546</sup>

<sup>544</sup> Véase, por ejemplo, SUP-JDC-3003/2009 y acumulado, p. 15.

<sup>545</sup> *Idem*.

<sup>546</sup> “El concepto de designación... implica la existencia de un grupo o conjunto de opciones y que permite al órgano legislativo escoger a alguno de los elementos que conforman ese universo para desempeñar el puesto. De ahí que, el conjunto de actuaciones relacionadas con descartar y preferir opciones implica una verdadera elección, pues una vez que el cuerpo legislativo ha elegido, procede a designar a las personas que resultaron electas y las nombra para desempeñar el cargo de consejeros electorales del Consejo General”. SUP-JRC-1/2009, pp. 31-32.

El tipo de valoración también debe modificarse, pues “es claro —como adecuadamente sostiene la Sala Superior— que quien ya está en ejercicio del cargo no puede ser valorado de la misma forma que quien aspira a ocupar el mismo, porque en el primer caso, es la función ya desempeñada la que determinará si ha lugar o no a aprovechar la experiencia y especialización acumulada como muestra objetiva de la profesionalización perseguida. En cambio, para quienes aspiran al cargo no hay experiencia en la función susceptible de ser ponderada, ni desempeño que valorarse, de modo que deberán ser objeto de una evaluación de acuerdo a sus antecedentes curriculares y profesionales, a fin de obtener una presunción sobre la satisfacción del perfil profesional requerido para el desempeño del cargo”.<sup>547</sup> En este caso, corresponde regularmente a las comisiones dictaminadoras exponer elementos objetivos para proponer al pleno de los congresos la ratificación de los consejeros, con base en distintos medios de convicción entre los que destacan, de acuerdo a lo dispuesto por algunas legislaciones, las entrevistas.<sup>548</sup>

Como consecuencia de lo anterior, la distinta naturaleza de uno u otro mecanismo, debe apreciarse desde la convocatoria emitida para la renovación de la institución electoral, obligando a señalar, por un lado, las exigencias requeridas para quienes aspiren a permanecer en el órgano superior de dirección, y por el otro, las que se soliciten para todos aquellos que intenten acceder a él.<sup>549</sup> Esto sin dejar de subrayar, nuevamente, que entre ambos procedimientos existe una lógica inmanente que obliga a pronunciarse ante todo sobre el expediente de la ratificación, y dependiendo de sus resultados, el procedimiento de nueva designación puede o no abrirse.

Con frecuencia las legislaciones electorales solamente se preocupan por establecer pormenorizadamente los procedimientos de elección o designación sin conceder el mismo cuidado a los mecanismos de reelección y ratificación. La Suprema Corte ha dicho, incluso, que lo anterior no constituye una obligación que derive de la Constitución mexicana y que, por tanto, “la regulación de dichos procedimientos es una cuestión que está delegada a las legislaturas locales”.<sup>550</sup> Cuando los congresos realizan una pulcra labor legislativa los problemas suelen aminorarse considerablemente; sin embargo, cuando ello no es así, se generan nuevas vertientes de discusión. Por ejemplo, el problema se difumina en el Estado de Jalisco en donde la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece un procedimiento similar para la *elección* o en su caso *ratificación* de los consejeros electorales. En cambio, se presenta con toda su intensidad en el Estado de Quintana Roo, en donde sólo se regula el mecanismo de designación pero no el de ratificación.

Al respecto, vale la pena hacer mención de dos aspectos que ejemplifican adecuadamente la problemática que se puede generar por esta carencia de normas; son los casos de la posibilidad de reelección de los consejeros, y del procedimiento a seguir cuando la renovación del mandato no está regulada.

La primera cuestión puede ponerse en los siguientes términos: Si una legislación no contempla la reelección pero expresamente no la prohíbe ¿Cómo debe de interpretarse esa indefinición? Una línea interpretativa conduciría a destacar que si no está prevista es porque el legislador no consideró conveniente su incorporación y que, por tanto, debe permanecer proscrita. Una línea adicional sugeriría, de conformidad con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, que un consejero, de así solicitarlo, debería tener la oportunidad de participar en el nuevo proceso de elección. De conformidad con lo apuntado, parecería que es esta segunda opción la que permitiría un mayor margen de profesio-

<sup>547</sup> SUP-JDC-3003/2009 y acumulado, pp. 20-21.

<sup>548</sup> SUP-JDC-4/2010, pp. 30-31.

<sup>549</sup> SUP-JDC-3003/2009 y acumulado, p. 15.

<sup>550</sup> Ha subrayado que “ningún precepto de la Constitución federal prevé como obligación de las legislaturas locales, que establezcan los procedimientos precisos y pormenorizados para la elección, designación o renovación de los integrantes de los institutos electorales locales”. AI 88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 31-32.

nalismo de los funcionarios y de confiabilidad de la función; no obstante, puede traer repercusiones a la independencia, sobre todo si la duración del mandato no es lo amplia que debería.

Ahora bien, a pesar de que la naturaleza e incluso el procedimiento de reelección y ratificación son distintos, hemos dicho líneas atrás que se aproximan notablemente cuando la reelección se realiza de forma *cerrada*, por que en ambos casos las etapas de selección y presentación de los candidatos están ausentes. ¿Cómo proceder al respecto cuando la ley es omisa en su determinación?

Para responder a la interrogante es menester destacar que cuando la ley no determina a qué órganos compete el procedimiento de renovación, no es posible concluir que se está en presencia de un procedimiento carente de regulación y netamente discrecional. Más bien hay que advertir que en dicha omisión subyace un principio constitucional que obliga la participación de los mismos órganos y al empleo, en lo que le sea aplicable, de las premisas del procedimiento de designación, en función de que dicha reglamentación existe para procurar la “integración” del órgano electoral, sea en su modalidad de *reelección* o *ratificación*.<sup>551</sup>

Si esto vale para algunas de las piezas del procedimiento, como por ejemplo, la mayoría requerida para la confirmación en el cargo<sup>552</sup>, cosa distinta acontece con la decisión. Se ha mencionado ya que estamos en presencia de una facultad discrecional que se reconoce al o a los órganos competentes para realizarla, que únicamente se encuentra “limitada a que la confirmación en el cargo recaiga en alguno de los consejeros que ya están en funciones y que su motivación se apegue a los principios de objetividad y racionalidad”.<sup>553</sup> Sin embargo, esto es válido únicamente para el supuesto de que se trate de una ratificación o bien de una reelección cerrada. Si es, por el contrario, abierta, en observancia del principio de igualdad, debe realizarse entre el o los consejeros que aspiran a permanecer y quienes participan para ser designados por vez primera.<sup>554</sup>

Atendiendo a las legislaciones electorales de los estados de la República, el cuadro XXXVIII. RENOVACIÓN DEL MANDATO, muestra cuáles permiten la reelección de los consejeros y cuáles su ratificación. La mayoría de ellas utilizan la fórmula de la reelección y, entre ellas, es de destacar que la generalidad permite que dicha renovación de mandato se extienda por un único periodo adicional. Son los casos de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Estado de México, Jalisco, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán. Michoacán es el único caso en donde la reelección es por dos periodos más.

Optan por la ratificación de un período adicional, los estados de Coahuila, Guerrero, y San Luis Potosí. Nayarit y Puebla también tienen en cuenta la ratificación, aunque no especifican el período; no obstante, si esta renovación implica una extensión del mandato, es necesario derivar que su extensión abarca mínimamente otro periodo igual al de la designación inicial.

Sinaloa representa un caso particular porque utiliza ambos vocablos, permitiendo tanto la reelección como la ratificación. Empero, todo parece indicar que los usa en calidad de sinónimos; adicional a ello, en esta entidad el período se mide en procesos electorales y el nombramiento se confiere por dos procesos electorales, lo que conduce a concluir que en caso de producirse la renovación del mandato se haría por otros dos procesos.

<sup>551</sup> Estas premisas se extraen, aunque no fielmente, de la sentencia anteriormente señala. La Sala Superior, por su parte ha dicho que “La ratificación del Consejero presidente y de los Consejeros electorales del Consejo General en su cargo es un acto distinto al de la designación, y por tanto no comparten las mismas reglas”. Y añade que “si el legislador hubiera deseado que la ratificación se rigiera por el mismo procedimiento que el de la designación, lo habría contemplado así en los artículos en comentario”. SUP-JRC-1/2009, pp. 31-32. Esto es verdad, y por eso hemos dicho que el procedimiento se emplea “en lo que sea aplicable”.

<sup>552</sup> Así se ha reconocido en distintas resoluciones, por ejemplo, en SUP-JRC-391/2000, pp. 28 y ss.

<sup>553</sup> SUP-JRC-1/2009, pp. 31-32.

<sup>554</sup> *Ibidem*, pp. 27-28.



Existe otro grupo de entidades que expresamente rechazan la reelección. Lo hacen, para evitar la petrificación de los mismos funcionarios y para favorecer la periódica oxigenación de los órganos superiores de dirección a través del ingreso de *sangre nueva*, cuyas decisiones puedan cambiar las prácticas establecidas y reorientar el rumbo, cuando así se considere necesario, de las instituciones electorales. Así lo hacen Campeche, Chihuahua, el Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

Si la reelección puede darse mediante una modalidad abierta y cerrada, hay que notar que las legislaciones no suelen especificarlo, siendo las convocatorias las que generalmente se pronuncian sobre lo anterior, aún cuando la salvaguarda de los derechos de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad exigiría que fueran las leyes las que esclarecieran pormenorizadamente la cuestión.

Una excepción a lo anterior se encuentra en Jalisco, en donde expresamente se contempla que una vez finalizado el período de cada consejero electoral, incluido el del consejero presidente, éstos podrán participar por una sola ocasión en el procedimiento que determine el Congreso del Estado para la elección del o los nuevos, *en igualdad de condiciones que los demás aspirantes*.

### C. Prórroga

Si se advierte la dificultad que en ocasiones se genera para llegar a un acuerdo entre los legisladores sobre quiénes deberán acceder al colegio de consejeros, aún y con las distintas cautelas que las legislaciones electorales contemplan para asegurarlo, la figura de la *prórroga* adquiere la totalidad de su significado.

En efecto, la multiplicidad de intereses que rondan la designación de los consejeros frecuentemente conduce a desacuerdos, vetos, rompimientos, pactos que toman otros intereses como criterio de negociación, etc., todo lo cual ralentiza la decisión final. Sin embargo, en un entorno en donde los consejeros salientes terminan en el ejercicio de su mandato en una fecha *cierta* y en donde se establece un plazo o un término fatal para proceder a perfeccionar la designación, resulta verdaderamente trascendente tomar cautelas adicionales ante la eventualidad, varias veces constatada, de que las cámaras no respeten los tiempos previamente establecidos.<sup>555</sup>

La cuestión no debe menospreciarse. En ocasiones el retardo puede ser de días o semanas, pero también puede ser de meses, situación que perjudica gravemente la integración de la institución electoral, la continuidad de sus trabajos y, en definitiva, el ejercicio de la función electoral. ¿Qué hacer, en consecuencia, ante la terminación del mandato del o de los consejeros sin que se haya producido la designación de los nuevos?

Es evidente que si lo anterior ocurre, el pleno del órgano superior de dirección se quedaría sin poder integrarse como lo establece la ley, lo cual le impediría, eventualmente, alcanzar el *quórum* necesario para sesionar y tomar las decisiones que competen en exclusiva al mismo. La parálisis puede ser una consecuencia real. Si a esto agregamos que los suplentes no pueden acceder a la titularidad del encargo porque sólo pueden hacerlo frente a la falta absoluta de un consejero, dentro del ámbito temporal para el que dicho funcionario fue designado, pero no para el supuesto de un período que se ha extinguido, y en donde realmente ya no existe el titular del cargo público, la situación se agrava. Y se complica aún más si la legislación, al establecer el período de duración de los consejeros, dispone expresamente que el mismo sea improrrogable.

<sup>555</sup> El ejemplo más evidente es el de los consejeros electorales del IFE. Recordemos que el artículo cuarto transitorio del Decreto de reformas a la Constitución, obligó a la Cámara de Diputados a integrar el Consejo General en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, pero la designación tuvo que ser pospuesta, vulnerando el plazo que el órgano reformador había establecido. La designación de los tres consejeros a que se refería el propio artículo transitorio se dio hasta el jueves 7 de febrero de 2008, es decir, 55 días naturales después de expirado el plazo.

La única salida que impide lo que puede considerarse una auténtica “crisis institucional”<sup>556</sup>, y cuya esencia garantiza adecuadamente la vida institucional del órgano electoral es el establecimiento de la figura de la *prorogatio* del mandato de los consejeros electorales. Esta solución permite que una vez concluido el período para el que fueron electos, permanezcan en el cargo todo el tiempo que dure el proceso de negociación política y de designación definitiva, y hasta el momento de la toma de posesión de los consejeros que habrán de ocupar su lugar.

La figura de la *prorogatio* es típica de los órganos constitucionales y está pensada justamente para salvaguardar la continuidad de su vida institucional con el objeto de evitar problemas tan graves como una eventual parálisis de sus funciones ante la falta de una adecuada integración del órgano que toma las decisiones.<sup>557</sup> Su introducción genera como principal ventaja el aseguramiento de la continuidad institucional del órgano, pero trae igualmente aparejadas ciertas desventajas que hay que tener en cuenta; allí donde se encuentra presente suele incorporar un incentivo negativo que, en ocasiones, visto que el funcionamiento de la institución ha quedado salvada, puede propiciar que el acuerdo político no fluya dentro del ámbito temporal prefijado, demorándolo indefinidamente.

La Sala Superior ha orientado su interpretación en el sentido que hemos anotado al señalar que, derivado del principio de certeza vinculado a la integración de la autoridad electoral y de la exigencia de garantizar que ésta pueda ejercer plenamente sus atribuciones durante el período interprocesal, debe estimarse “que el ejercicio del cargo de consejero electoral designado para uno o varios procesos electorales, no termina necesariamente a la conclusión del proceso respectivo, salvo que el Congreso del Estado ya haya hecho la nueva designación; en caso contrario, los consejeros deben continuar en el desempeño del encargo, hasta que se haga la designación respectiva, para evitar la desintegración del órgano, vulnerando la eficacia de su actuación”.<sup>558</sup>

No obstante sus bondades, únicamente Colima y Michoacán han incorporado esta figura a su legislación electoral. Colima señala que si a la conclusión del período legal del cargo de consejeros electorales el Congreso no ha elegido a los sustitutos, las personas que lo vienen desempeñando continuarán en el mismo hasta que tomen posesión quienes los sustituyan. Michoacán, por su parte, dispone que los consejeros electorales permanezcan en sus funciones aunque haya fenecido su periodo o el plazo para el que fueron nombrados, sin que ello implique ratificación en el cargo, mientras no sean designados quienes deban sustituirlos.

Hidalgo estipula una cláusula que contempla la prórroga. En caso de que la terminación del cargo de consejero electoral y el nombramiento de los nuevos consejeros coincida o esté próxima a la realización de elecciones, *el cambio deberá de posponerse hasta después de las elecciones*. El ámbito de la prórroga es,

<sup>556</sup> En 1996, la designación de los nuevos consejeros electorales del IFE estuvo aderezada por algunos de los ingredientes que hemos señalado. El transitorio tercero de la reforma constitucional de 1996, señaló: “*A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos. En tanto se hacen los nombramientos o se reforma la ley de la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*”. El nombramiento se realizó por un período de 7 años, comprendido entre 1997 y 2003. Como se aprecia, la existencia de un plazo para la designación, la imposibilidad expresa de reelección de los consejeros ciudadanos, la falta de un acuerdo político en torno a los perfiles idóneos y las dudas en torno a la interpretación de la *prorogatio* establecida, llevó a algunos, en opinión de Andrade, a hablar de una “crisis constitucional”. Cfr. Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política...*, op. cit., p. 95.

<sup>557</sup> En torno a esta figura, consúltese el importante estudio de Romano, Antonio Augusto, *La prorogatio negli organi costituzionali*, Milán, Giuffrè, 1967.

<sup>558</sup> CONSEJEROS ELECTORALES DESIGNADOS PARA UN PROCESO ELECTORAL. DEBEN PERMANECER EN SU CARGO HASTA QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DESIGNE A QUIENES DEBAN SUSTITUIRLOS (Legislación del Estado de Sonora). XXXV/2008, Sala Superior, aprobada en sesión pública celebrada el 18 de septiembre de 2008.

como se advierte, indefinido, pero por la duración de un proceso electoral puede abarcar un periodo de entre seis y doce meses.

Nayarit incorpora una solución novedosa. En caso de vacante del consejero presidente o de algún consejero electoral, en tanto el Congreso hace la designación correspondiente, es el suplente en orden de prelación el que entra en funciones.

Significativa es también la opción contemplada en Jalisco, que se encamina precisamente a evitar la prórroga. La Ley Orgánica del Poder Legislativo establece que la Asamblea, la Mesa Directiva y la comisión o comisiones responsables están obligadas a desahogar la agenda del proceso legislativo en los tiempos establecidos por la Constitución Política del Estado y la legislación aplicable; para la elección o ratificación y, en su caso, *evitar la ratificación tácita*.

## 2. Fórmulas de renovación

Entre las características esenciales de la reforma constitucional de 1996 destaca el apuntalamiento que se confirió a la profesionalización en materia electoral. La reforma, cuyos influjos directos y evidentes se hicieron sentir con intensidad al interior de las entidades federativas, escondió sin embargo una paradoja digna de señalar. Mientras exigió un perfil mucho más profesional para los integrantes del órgano electoral, dispuso un sistema de renovación general contrastante con la intención de la reforma.<sup>559</sup> En efecto, la reforma avanzó un perfil mucho más cualificado para los consejeros, les confirió un período razonablemente largo de siete años, pero estableció la imposibilidad de reelección, debiendo ser sustituidos, en su totalidad, al finalizar el encargo conferido.

La solución anterior desperdició no sólo el nivel de especialización de los consejeros, sino la experiencia adquirida, el grado de profesionalismo alcanzado y los márgenes de independencia consolidados. De igual manera, puso en riesgo la actividad del Consejo General del IFE porque ante una diversa integración, todos sus miembros eran nuevos y necesitaban de un período de adaptación antes de tomar decisiones que presuponían contar con una visión general de la dinámica de la institución.

La renovación en bloque de la integración del órgano superior de dirección produce generalmente un cambio abrupto en la formación de la institución que deriva en situaciones no del todo saludables. Favorece, como se ha anotado, la pérdida de la experiencia acumulada de los consejeros; afecta la continuidad del trabajo institucional, disminuye la calidad técnica de las decisiones, impide que distintas legislaturas tengan incidencia en la composición del consejo, y dificulta los cambios en la forma de conducir a la institución. Advertir cabalmente lo anterior produjo que se exploraran otras alternativas encaminadas a corregir la decisión tomada poco más de diez años atrás.

La fórmula que se ha encontrado es la renovación *parcial* que, en nuestro entorno ha sido bautizada como renovación *escalonada* o, simplemente, como *escalonamiento*.<sup>560</sup> Su incorporación al diseño institucional de los consejeros viene a paliar buena parte de los efectos negativos producidos por una renovación generalizada o total. Como ha señalado el Consejero Presidente del IFE, “la renovación escalonada del Consejo General corresponde a los beneficios que trae consigo la continuidad en el trabajo institucional que llevan a cabo los consejeros electorales, a la necesidad de aprovechar la experiencia acumulada en los

<sup>559</sup> Esta exigencia de especialización se contextualiza en el trabajo de Patiño Camarena, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, *op. cit.*, p. 461.

<sup>560</sup> Cfr. De Andrea Sánchez, Francisco José, “Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007”, en *op. cit.*, pp. 439-440.

espacios colegiados del Consejo y las comisiones, y a la inclusión permanente de las posturas y expresiones que reflejan la pluralidad que tiene la sociedad mexicana”.<sup>561</sup>

Además, no puede negarse que coadyuva a generar un cambio mucho más terso que no resulta tan agresivo para la propia institución; permite un reacomodo progresivo de los grupos al interior del pleno, garantiza la continuidad de los proyectos y las decisiones tomadas, favorece que la dinámica política de las cámaras pueda proyectarse hacia el interior del órgano, trae *aire fresco* y visiones renovadas que con su actuación pueden inducir cambios estructurales y funcionales de relevancia y, adicionalmente, favorece una mayor comunicación entre la institución electoral y las corrientes de opinión social, porque indirectamente propicia que se mantengan más atentas al perfil de las personas que cada determinado tiempo habrán de ingresar al desempeño de la función electoral.<sup>562</sup>

El diseño, ni duda cabe, favorece la posición institucional del órgano electoral, tal y como lo ha apreciado la Suprema Corte al señalar que la independencia “se consolida con una ingeniería institucional adecuada, entre cuyos elementos es importante la previsión de la renovación escalonada de los integrantes de dichos órganos, a fin de que los periodos para los cuales son designados, no sean coincidentes con el plazo de duración de algunos de los poderes locales, lo cual de alguna forma garantiza que el nombramiento de sus miembros y el funcionamiento del órgano no sea vea influenciado por intereses de tipo partidista”. A juicio de nuestro máximo tribunal, la renovación escalonada, de la mano de la profesionalización y de la no coincidencia del período de renovación del órgano electoral con el correspondiente al Congreso local, se entremezclan para lograr un adecuado desarrollo de todas las funciones que legalmente corresponden al órgano, y su actuación conjunta se traduce en la observancia del principio de independencia y autonomía establecido para las autoridades electorales por la Constitución mexicana.<sup>563</sup>

Al margen de lo anterior, la renovación periódica de los consejeros y la posibilidad de emitir votos particulares imprimen su huella en el principio de *reversibilidad de las decisiones* del órgano, que se distingue por introducir un incentivo para favorecer la paulatina evolución de sus criterios de interpretación, del sentido o la orientación de sus acuerdos y resoluciones, de conformidad con el surgimiento de nuevas circunstancias que lo ameriten, y siempre bajo la exigencia de hacer públicas las razones de su proceder.<sup>564</sup>

A pesar de que la renovación *parcial* no fue una exigencia constitucional dirigida a los estados de la República, muchas de ellas incorporaron el mecanismo para obtener los beneficios que produce para los intereses superiores de su entidad, mientras que otras lo hicieron para obtener beneficios estrictamente políticos, anclados en la posibilidad de trastocar la integración de los órganos superiores de dirección y minar con ello su autonomía e independencia, como puede afirmarse fue lo que sucedió en las experiencias de Jalisco, el Estado de México, o el Distrito Federal.

Al respecto, la Sala Superior ha flanqueado una importante barrera a este tipo de actuaciones señalando que la puesta en marcha de este mecanismo no puede realizarse sobre los consejeros actualmente en funciones, porque ello “implica de suyo la infracción a la garantía de irretroactividad de la ley, prevista en el

<sup>561</sup> Valdés Zurita, Leonardo, “Las autoridades electorales: Estructura y atribuciones”, *op. cit.*, p. 348.

<sup>562</sup> “Debe tenerse presente —dice la Sala Superior— que la renovación parcial de un órgano superior normativo de una autoridad administrativa electoral especializada y profesional, como la prevista en dicha disposición de la Constitución local, a través de los servidores electorales que permanezcan en dicho Consejo Estatal Electoral, está dirigida a garantizar o preservar *cierta experiencia y línea de continuidad* en la dirección de los trabajos que tiene encomendados el órgano, y, en contrapartida, mediante la incorporación de los nuevos consejeros electorales tiene como objeto posibilitar que sean *revisados los criterios normativos y el ejercicio de otras atribuciones* encomendadas al órgano”—cursivas nuestras—. SUP-JRC-515/2006, SUP-JRC-527/2006 y SUP-JRC-529/2006 acumulados, p. 20.

<sup>563</sup> AI 88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 29-31.

<sup>564</sup> Así se ha apuntado en relación a los magistrados, pero existen notables puntos de contacto que permiten realizar la analogía. Cfr. Astudillo, César, *Ensayos...*, *op. cit.*, p. 138.

artículo 14 constitucional, en perjuicio de éstos, puesto que se estarían modificando situaciones jurídicas concretas, en menoscabo de los hechos, derechos y obligaciones previstos y surgidos en la normatividad jurídica anterior”. “En este sentido —añade—, se debe señalar que igualmente se puede sostener la afectación de un supuesto derecho o situación anterior, cuando al momento de la sola entrada en vigor de la ley la situación jurídica del interesado se ha modificado de tal forma que no goza ya del derecho invocado; considerar lo contrario supondría la conculcación de los principios rectores de la materia electoral, pues no se tendría certeza en la integración de las autoridades encargadas de realizar la función estatal de organizar y calificar las elecciones locales, puesto que, en el caso concreto se estaría irrumpiendo anticipadamente con el plazo de siete años legalmente previsto para el desempeño de las funciones de los consejeros electorales, al estar implementando en la integración actual, la renovación escalonada del referido órgano electoral local”.<sup>565</sup>

El cuadro XXXIX. FÓRMULAS DE RENOVACIÓN DE LOS CONSEJEROS, constata que la mayor parte de las legislaciones electorales mantienen la renovación *total* de sus órganos superiores de dirección. Son los casos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas.

Una menor cantidad de estados han adoptado el criterio de la renovación *parcial*. Entre ellos, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Las diversas legislaciones se encargan de precisar que la sustitución escalonada se producirá cada determinado número de años. Chihuahua y Nuevo León precisan que será cada tres años.

## IX. GARANTÍA ECONÓMICA

Cuando Lozano y Saccomanno expresan que “es una opinión doctrinal unánime que la independencia y la subsiguiente imparcialidad en el ejercicio de sus funciones exige una retribución económica suficiente, pues ante todo, ésta les impide estar sujetos a presiones de tipo pecuniario”, están constatando un elemento imprescindible para cualquier órgano del Estado que lleva a sus espaldas el ejercicio de una función de relevancia política.<sup>566</sup>

Derivado de la naturaleza de la función electoral y del contexto extraordinariamente político sobre el que discurre, constituye una exigencia institucional de primer orden, establecer una garantía a favor de los consejeros electorales para que puedan desempeñar sus funciones sin estar sometidos a ningún tipo de presión de naturaleza pecuniaria.

La garantía económica se manifiesta por lo regular a través de dos vertientes. Una que se puede denominar de carácter *positivo*, consistente en la determinación normativa de una retribución digna para los consejeros electorales, cuya definición de su monto esté en condiciones de reconocer el *status* de los consejeros en el contexto de los funcionarios de primer nivel de los estados de la República; que sea consecuente con la especificidad de la función y el alto nivel de especialización exigido a sus titulares, y adecuada y suficiente para cubrir razonablemente las necesidades de funcionarios públicos a los que se les pide dedicación de tiempo completo al ejercicio de la función electoral, y a quienes generalmente se les prohíbe tener una fuente de ingresos adicionales como consecuencia de su actividad profesional; exige también

<sup>565</sup> SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008 acumulados, pp. 57 y 58.

<sup>566</sup> Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, p. 209.



que sea decorosa pero que no sea excesiva, en sintonía con la situación económica y financiera de cada estado.<sup>567</sup>

Los elementos descritos se inscriben en la lógica de sentar las bases para el establecimiento de una verdadera independencia económica que coadyuve a fortalecer la independencia política de los consejeros.

La vertiente *negativa* se encamina a asegurar a los consejeros que durante el tiempo que dure el ejercicio de su encargo, el monto de sus emolumentos no será disminuido como consecuencia de la voluntad de una persona o grupo, y que sólo de manera excepcional, y mediante una reforma que justifique su necesidad, se permitirá el ajuste a la baja de sus percepciones.<sup>568</sup> Es ésta, y por eso la adjetivamos como negativa, la que opera propiamente en calidad de garantía de no disminución o de irreductibilidad de remuneraciones, porque asegura que la actuación y el desenvolvimiento de los consejeros, y el sentido u orientación de sus decisiones no se vean afectados ante el temor de que, en represalia, sus ingresos vengan disminuidos por los congresos o por las distintas haciendas estatales.

Esta vertiente trata de asegurar que la actuación institucional de los consejeros transite en un entorno de serenidad que permita tomar las decisiones técnicamente más acertadas para la organización eficiente del proceso electoral.

La garantía en comento tiene una notable vinculación, como lo ha hecho notar la Sala Superior, con el artículo 5º, párrafo primero, de la Constitución mexicana, en la medida en que protege el “producto del trabajo, al disponer que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial y que la cuantía de los salarios no puede ser variada durante la vigencia de los presupuestos”. Por ello, en opinión de la propia Sala, la pretensión de disminuir las remuneraciones de consejeros no puede prosperar, ya que si fueron designados en un momento anterior, y desde entonces se determinó el monto de sus percepciones, esa estipulación “constituye un derecho que desde ese momento ingresó en su esfera jurídica y cuyos efectos se producen de manera continuada, razón por la cual no pueden ser reducidas en forma alguna con motivo de una nueva norma sin contravenir la garantía consagrada en el artículo 14, de la Constitución Federal”.<sup>569</sup>

El cuadro XL. GARANTÍA ECONÓMICA (I) expone la información que permite advertir quién estipula el monto de los emolumentos de los consejeros, bajo qué cánones y en torno a qué garantías. Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Yucatán dejan a sus propios institutos electorales la capacidad de definir dichos ingresos. En Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit y Querétaro, la determinación se deja al presupuesto de egresos.

En torno a la calidad de la remuneración, Campeche, Coahuila y Yucatán subrayan que deberá ser “adecuada e irrenunciable”. El Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz homologan el salario de los consejeros al de los magistrados del Poder Judicial. En Baja California, Guanajuato, Guerrero y Nayarit se contempla una dieta de asistencia. Mientras que en Aguascalientes, Colima, Nuevo León y Zacatecas el monto de la retribución se cuantifica en salarios mínimos. Significativo resulta el caso de Guerrero, ya que a cada sesión de Consejo se convoca al primer suplente para cubrir las eventuales faltas temporales de los consejeros, situación que conduce contemplar dentro del presupuesto la dieta de asistencia correspondiente para dicho consejero.

<sup>567</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op. cit., p. 279

<sup>568</sup> Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, op. cit., p. 209.

<sup>569</sup> SUP-JDC-31/2009, SUP-JDC-32/2009, SUP-JDC-33/2009, SUP-JDC-34/2009, SUP-JDC-35/2009, SUP-JDC-36/2009 y SUP-JDC-37/2009 acumulados, pp. 48-49.



Como hemos advertido, el monto de los emolumentos debe tomar en cuenta que la función electoral, en la mayoría de los estados, requiere consejeros de tiempo completo, hecho que les exige dedicarse en exclusiva a la función, sin la posibilidad de tener ingresos extraordinarios. En este sentido, tal y como se presenta en el cuadro XL. GARANTÍA ECONÓMICA (II), la mayor parte de los estados prohíben expresamente que durante el tiempo de su encargo tengan un empleo, cargo o comisión remunerados, con excepción de aquellas actividades que se vinculen con la docencia, la investigación, la ciencia, la cultura, la beneficencia, siempre que por ello no reciban emolumento alguno.

Son pocos los estados que permiten ingresos privados, en forma de percepciones derivadas de la práctica libre de la profesión, de regalías, de derecho de autor o publicaciones, pero al consentirlo, tratan de salvaguardar que no conculquen la independencia, autonomía y objetividad del consejero, tal y como se prevé en los casos de Baja California, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Quintana Roo y Zacatecas.

Finalmente, los estados de Coahuila, Morelos, Tlaxcala, Querétaro y Yucatán perfilan de mejor manera la garantía que nos interesa, porque son los únicos que disponen expresamente que la remuneración que perciban los consejeros electorales *no podrá ser disminuida durante el periodo para el cual fueron designados*.

Morelos contempla una situación excepcional al determinar que las retribuciones percibidas por el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo, estarán previstas en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, y *por ningún motivo* se incrementarán sus emolumentos durante el ejercicio fiscal respectivo. San Luis Potosí, por su parte, determina que la retribución de estos funcionarios será estipulada por el pleno del Consejo, y *en ningún caso* podrá ser superior a la retribución media nacional que resulte para cargos idénticos o similares de los organismos o institutos electorales de las entidades federativas.

## X. INCOMPATIBILIDADES

No cabe duda que al determinar una mayor o menor cantidad de requisitos objetivos o subjetivos para ser consejero electoral, y al analizar el contenido de cada uno de ellos, es posible tener una idea aproximada del grado de independencia, imparcialidad y objetividad que podrá alcanzar el órgano electoral en su conjunto y los funcionarios electorales que participan en su integración.

Para hacer realidad las exigencias derivadas de los atributos señalados es común que las legislaciones electorales establezcan un régimen de incompatibilidades dirigido, entre otras cosas, a subrayar la inelegibilidad de personas con características que pudieran afectar la posición y el funcionamiento del órgano electoral; a garantizar que los consejeros se dediquen de tiempo completo y de manera exclusiva al ejercicio de la función; y a evitar que una vez fuera del cargo, puedan utilizar en su provecho los conocimientos y la experiencia adquiridas en el ejercicio de la función.<sup>570</sup>

No obstante, la figura de las incompatibilidades goza de una trascendencia mayor, pues desde sus orígenes y hasta hoy, como nos recuerda acertadamente Cárdenas, se le concibe como una institución “inserta en el marco de división de poderes como medio para salvaguardar una efectiva distinción entre los mismos”; de ahí que haya sido ideado como un mecanismo encaminado a evitar las interferencias e invasiones de unos poderes públicos respecto de otros.<sup>571</sup>

<sup>570</sup> Importantes argumentos sobre el régimen de incompatibilidades y su función, a pesar de estar referidos a los jueces constitucionales en Lozano Mirelles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, pp. 193 y ss. También, aunque dirigido a los magistrados constitucionales de las entidades federativas de nuestro país, Astudillo, César, *Ensayos...*, *op. cit.*, pp. 104-105.

<sup>571</sup> Cárdenas, Jaime, *Poderes fácticos...*, *op. cit.*, p. 44.

Generalmente, los requisitos que el legislador contempla para acceder al cargo de consejero tienen un carácter positivo, en tanto son expectativas a satisfacer; pero adicional a ello “establece una serie de supuestos negativos que impiden la designación..., y respecto de los cuales establece una específica temporalidad, la que debe entenderse aplica a todos por igual”.<sup>572</sup> Esto quiere decir que estamos en presencia de incompatibilidades que por un lado conducen a la inelegibilidad de una persona, y que por el otro son superables, en tanto relativas, por estar sujetas a un ámbito temporal determinado. No podría ser de otra manera; erigir incompatibilidades absolutas conduciría muy seguramente a vulnerar diversos derechos fundamentales, entre los cuales estarían los de igualdad y los de participación política.

Si entre sus premisas destaca la pretensión de fortalecer la cualidad técnica y profesional de los consejeros, hay que subrayar que existen legislaciones que caminan en sentido contrario al hacer elegibles a quienes aparecen con un perfil político en el pasado inmediato, por haber estado vinculados a un conjunto de funciones de naturaleza política (a un partido político, su dirigencia, a un determinado cargo gubernamental por elección o por designación, etc.).

En términos generales, el cuadro XLI. REGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES, da cuenta de los tipos de incompatibilidades que las legislaciones electorales de las entidades federativas establecen, y que llevan la intención de inhabilitar a una persona para ser sujeto pasivo de la nominación al cargo de consejero.

El régimen de incompatibilidades se puede diferenciar y clasificar en función del ámbito temporal en que genera sus consecuencias jurídicas. Igualmente, en relación con los objetivos que se desean perseguir con su establecimiento. Al respecto debemos recalcar que existen incompatibilidades:

### 1. *Prefuncionales*

Son incompatibilidades *prefuncionales* aquellas que se encaminan a asegurar, en el campo subjetivo, la independencia, imparcialidad y objetividad de quienes conforman el colegio de consejeros, y en el objetivo, por supuesto, la del propio órgano electoral.<sup>573</sup>

Los supuestos contemplados en este tipo de incompatibilidad, miran hacia el *pasado*. Su intención se dirige a impedir que la persona nominada haya estado vinculada por un período de tiempo determinado al ejercicio de cargos de naturaleza pública o política. Con ello, se trata de salvaguardar la calidad imparcial de los consejeros, protegiendo al mismo tiempo los principios constitucionales rectores de la función y las normas de la legislación electoral local que los expresan.<sup>574</sup> Su establecimiento, además, genera una diferencia entre los integrantes de los órganos superiores de dirección de las instituciones electorales de-

<sup>572</sup> SUP-JRC-232/2001, pp. 30 y ss. En otra resolución la Sala Superior se ha referido a la *ratio* de este régimen. Ha dicho que “para garantizar las mínimas condiciones de imparcialidad, independencia y objetividad entre los integrantes del órgano electoral encargado de organizar las elecciones, así como la autonomía en su funcionamiento, tanto el constituyente como el legislador ordinario, en los ámbitos federal y local, han normado diversas hipótesis, como las de establecer algunos requisitos de naturaleza negativa que deben acreditar los aspirantes a ocupar un cargo en el órgano encargado de organizar las elecciones”. SUP-JRC-446/2003, p. 32.

<sup>573</sup> Se utiliza, por su claridad, la terminología usada en relación a los jueces constitucionales por Ruggeri, Antonio y Spadaro, Antonio, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 3ª. ed., Turín, G. Giappichelli, 2004, p. 46.

<sup>574</sup> La Sala Superior ha sostenido al efecto que el principio de imparcialidad reiterado a nivel local “irradia con una intensidad mayor la exigencia de su cumplimiento, al exigir que *los funcionarios del organismo autónomo* deban cumplir requisitos que garanticen la eficacia de dicho principio”. Adicionalmente, ha puntualizado los ámbitos dentro de los cuales dicho principio ejerce sus efectos: **1.** El propio consejo electoral, además de supervisar que los órganos del instituto se ajusten a tales principios, en sí mismo, debe regirse por tales principios, porque la disposición se refiere a todo el organismo electoral local, lo cual, desde luego, incluye al mismo consejo. **2.** Los consejeros electorales que, en lo individual, ejercen esa función, como integrantes del órgano deben conducirse con observancia de tales principios, para garantizar semejante funcionamiento del órgano. **3.** En consecuencia, los ciudadanos sobre los cuales puede recaer ese encargo, deben conducirse con apego a los principios de independencia, objetividad, e imparcialidad. SUP-JRC-25-2007, pp. 72-73.

bido a que, desde 1996, el sistema electoral mexicano ha intentado diferenciar la calidad de ciudadanos apartidistas bajo la que se presentan los consejeros, exigiendo que no ostenten “la calidad de simpatizantes partidistas con una actividad preponderante en la organización y funcionamiento de un partido político, pues para éstos reservó la calidad de representantes partidistas dentro de este tipo de órganos”.<sup>575</sup>

Entre los cargos incompatibles con la función de consejero destacan los de elección popular, en donde por lo general se impide que el candidato a consejero sea senador, diputado federal o local, gobernador, presidente municipal o regidor.

De manera general se encuentran impedidos quienes han emanado de un nombramiento, dentro de los cuales destacan los cargos de secretario de estado, subsecretario, oficial mayor, procurador general de justicia del estado; algunas legislaciones son más omnicomprendivas y requieren no haberse desempeñado como funcionario de la Federación, del estado o del municipio.<sup>576</sup>

La intención de hacer incompatibles estos cargos no es otra que la de impedir que personas vinculadas a alguna “instancia gubernamental con funciones de mando y atribuciones de poder, puedan ejercer alguna influencia dentro del órgano electoral al que compete el ejercicio de la función de organizar las elecciones”;<sup>577</sup> recordemos que algunos de esos cargos, como oportunamente lo ha evidenciado la Sala Superior, “por su alta jerarquía o por su autoridad o capacidad de decisión y mando, podrían tener alguna ventaja indebida respecto de los demás aspirantes”.<sup>578</sup> De conformidad con las distintas legislaciones, las incompatibilidades no se refieren “a los servidores públicos de manera genérica, sino que restringe el universo de aplicación a aquellos que se encuentren en ejercicio de autoridad”.<sup>579</sup>

El expediente de los impedimentos tiene la intención de disuadir también la elegibilidad de personas vinculadas a cargos de naturaleza eminentemente política, debido a la afectación que produciría a la autonomía, independencia, objetividad e imparcialidad con la que los consejeros deben conducirse, ya que cabe presumir, como señala la Sala Superior, “que quienes han sido dirigentes de un determinado partido político o quienes han sido postulados como candidatos del mismo, guardan una relación o vínculo que pudiera poner en duda la imparcialidad con que deben conducirse”.<sup>580</sup>

La totalidad de las legislaciones electorales señalan al respecto que no podrán elegirse quienes hayan ostentado cargos de dirección dentro de la organización de un partido político a nivel nacional, estatal o municipal. La trascendencia de esta prohibición ha hecho que se considere prudente establecer el impedimento dentro de un periodo de tiempo sustancialmente amplio. Por ejemplo, la legislación del Estado de Jalisco comprende un periodo que abarca los últimos cinco años anteriores a la designación.

La Sala Superior, al interpretar una norma de iguales características, ha ampliado el concepto de dirigentes partidistas, al sostener que bajo esa acepción “deben entenderse todos aquellos ciudadanos que al interior de un partido tengan funciones directivas, quienes ejecutan actos en nombre del partido con

<sup>575</sup> Esto como consecuencia de adoptar la segunda de las siguientes intelecciones: “a) En una primera, nominal o formal, la ley remitiría a la normatividad partidista para determinar quiénes son los *dirigentes*. b) Una intelección material, conforme la cual, lo dispuesto por el legislador estatal tiene un sentido completo en sí mismo, sin necesidad de acudir a la normatividad partidista para determinar qué se entiende por dirigentes, y en este se incluye a aquellos militantes que tienen un papel o función preponderante o fundamental en la organización y defensa de los principales intereses partidistas, con independencia de la nominación estatutaria”. *Ibidem*, p. 74.

<sup>576</sup> La Sala Superior ha determinado que “el hecho de que no se prevea expresamente el requisito consistente en no ser servidor público del Estado, de la Federación o de los municipios en ejercicio de autoridad, a menos que se haya separado de su encargo noventa días antes de su designación..., ello no supone una violación a los principios de autonomía, imparcialidad e independencia”. *Cfr.* SUP-JRC-168/2008, pp. 54 y 25.

<sup>577</sup> SUP-JRC-232/2001, pp. 30 y ss.

<sup>578</sup> SUP-JRC-446/2003, p. 32.

<sup>579</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>580</sup> SUP-JRC-540/2003, p. 60.

la intención de guiarlo hacia la consecución de determinado fin, que dan reglas de conducta para el manejo del partido o lo aconsejan, o bien actúan en su nombre de manera trascendental en las decisiones partidistas”.<sup>581</sup> “Para efectos de la prohibición atinente, dentro de los cargos de dirección a que se refiere la misma, se encuentran inmersos todos aquellos cargos en que, independientemente de que correspondan a un órgano autónomo o no, se tomen decisiones que dirijan el rumbo del partido”.<sup>582</sup>

Es importante advertir también que este tipo de norma “se refiere al desempeño de cargos de dirección nacional o estatal y no a una simple militancia”, por lo cual cabría la posibilidad de que una persona con una militancia efectiva y activa estuviera habilitado para ejercer el encargo, lo cual pondría en riesgo los principios que rigen la función electoral.<sup>583</sup> Para atajar esta posibilidad, algunas legislaciones (Querétaro y Tlaxcala, por ejemplo) hacen más drástica la prohibición, al señalar que los candidatos no podrán ser militantes de un partido, dentro de un tiempo determinado.

El tipo de incompatibilidad a que nos venimos refiriendo no es menor, porque de conformidad con la interpretación de la Sala Superior, la exigencia de garantizar la objetividad e imparcialidad de los consejeros impone que la misma se extienda hacia quienes integren un órgano partidista bien en su calidad de propietarios o de suplentes.<sup>584</sup>

Dentro de este mismo contexto partidista, la gran mayoría de las legislaciones electorales señalan la incompatibilidad de aquél que haya sido postulado a un cargo de elección popular por un partido político dentro de cierto número de años (por ejemplo Jalisco o Yucatán) o dentro de los últimos procesos electorales (por ejemplo Nayarit).

Finalmente, distintos estados estipulan que tampoco puedan ser designados quienes se encuentren ligados al ejercicio de un culto religioso determinado, a menos de que se separen de él con cierta antelación. Esta prohibición, que por cierto no se encuentra establecida para los consejeros del IFE, representa una derivación del principio de laicidad del Estado, y tiene por objeto que el consejero electoral no ponga en riesgo su objetividad por su pertenencia al estado eclesiástico, a asociaciones religiosas, o por las creencias religiosas de las que sea portador.

Los cargos enunciados, por su método de elección o designación, por su ámbito de ejercicio, o por sus implicaciones, presuponen la eventual cercanía del candidato a consejero electoral con el gobierno en turno, con los partidos políticos, sus candidatos, con intereses políticos o con concepciones religiosas muy concretas. Por ende, al establecer estos supuestos de incompatibilidad se trata de impedir que la institución electoral se integre con miembros que tengan méritos políticos exclusivamente, que su nominación sea producto de la retribución por favores políticos del pasado o, incluso, que su actuación institucional pueda desarrollarse al margen de las exigencias de independencia, imparcialidad y objetividad.

Es notorio, por lo que acaba de señalarse, que las legislaciones electorales dan prioridad al perfil técnico de los candidatos, en perjuicio de quienes ostentan un perfil político. No obstante, no debe perderse de vista que la restricción es únicamente parcial, pues regularmente está sujeta a un *ámbito temporal* definido fuera del cual son plenamente elegibles quienes hayan ejercido alguno de los cargos contenidos en la norma. No es posible inferir una regla general sobre los períodos exigidos para la separación porque esto depende de cada una de las causas de incompatibilidad. Sin embargo Morelos, por ejemplo, exige siete años en la separación dentro de cada una de ellas. Puebla contempla seis años y Jalisco cinco. En Nayarit y Nuevo León se requieren tres y cinco años para distintos requisitos.

<sup>581</sup> SUP-JRC-18/2008, p. 130.

<sup>582</sup> SUP-JRC-118/2005, pp. 101 y ss.

<sup>583</sup> *Ibidem*, pp. 86 y 87.

<sup>584</sup> *Ibidem*, pp. 101 y ss.

En este aspecto, cabe preguntarse si los distintos períodos de tiempo son lo suficientemente largos para salvaguardar a cabalidad la exigencia de independencia del consejero, y si la restricción basada en los antecedentes públicos o políticos de los candidatos es razonable. Los consejeros electorales, lo hemos dicho al inicio de este capítulo, deben caracterizarse entre otras cosas por su particular sensibilidad política y visión de Estado; no obstante, es necesario ponderar si estos atributos sólo se obtienen al haber ejercido una actividad vinculada con la política, o si es posible adquirirlos de otra manera.

De todas formas, el estar frente a una actividad eminentemente técnica y profesional, guiada por una actuación regida por los principios de independencia e imparcialidad justifican las restricciones y los períodos que se establecen. Aún así, el perfil más o menos político con el que puedan presentarse algunos consejeros se encuentra inexorablemente atemperado por la dinámica plural de un órgano que por su *colegialidad* debe ser la más fiel expresión de la multiplicidad de géneros, perfiles, edades, ideologías y formas de concebir la función electoral y los procesos democráticos.

## 2. Funcionales

Las incompatibilidades *funcionales*, en cambio, se desinteresan por el pasado y centran su atención en el *presente*. Son incompatibilidades que se dirigen a generar funcionarios electorales profesionales y de tiempo completo, y para conseguirlo establecen su dedicación exclusiva al ejercicio de la actividad estatal encomendada, prohibiendo, por tanto, el ejercicio de cualquier actividad diferente mientras esté vigente su nombramiento, salvo excepciones muy específicas.<sup>585</sup>

En el contexto de este tipo de incompatibilidades, en lugar de profesionalización Nieto prefiere hablar de “idoneidad primaria de sus funciones” para referirse al conjunto de impedimentos laborales que la legislación impone a los consejeros electorales, cuya intención no es la proscripción definitiva de percibir ingresos diversos, sino la de garantizar la dedicación de tiempo completo al desempeño de sus actividades electorales, lo que le permite atender integralmente las funciones de dirección del órgano electoral correspondiente.<sup>586</sup>

La mayoría de las legislaciones electorales prevé este tipo de incompatibilidades. Los órganos electorales, recordemos, son instituciones permanentes del Estado, hecho que genera que sus principales funcionarios públicos tengan la obligación de dedicarse en exclusiva al ejercicio de su función. El cargo se equipara con bastante frecuencia al de distintos funcionarios de primer nivel dentro del Estado, lo cual repercute en que sus emolumentos económicos sean generalmente razonables, sin que exista la posibilidad de ser disminuidos durante su encargo, lo cual tiene la intención de que se dediquen en plenitud al ejercicio de la actividad electoral.

De forma casi generalizada, las legislaciones electorales de los diversos estados de la República obligan a los consejeros a dedicar su actividad exclusiva al ejercicio del cargo, vetando la posibilidad de asumir empleo, cargo o comisión adicionales, o prestar servicio profesional alguno en la administración pública.

<sup>585</sup> Esta es la justificación ofrecida por la exposición de motivos de la reforma electoral de 1996, que impuso a los consejeros electorales del IFE la imposibilidad de desempeñar otro empleo, cargo o comisión, con excepción de las ejercidas en representación del consejo y en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, siempre que no fueran remuneradas. Cfr. “Exposición de motivos de la reforma constitucional”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, tomada de Pérez Fernández del Castillo, Germán, Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz-Santana, Héctor (comps.), *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, Cámara de Diputados, Senado de la República, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 705. Al respecto, Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 55. Para Fernández Ruiz, la incompatibilidad “se entiende como la prohibición de que un mismo sujeto desempeñe dos empleos o cargos distintos simultáneamente”, véase, *Poder Legislativo*, *op. cit.*, p. 267.

<sup>586</sup> Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación...*, *op. cit.*, p. 75.

Entre las excepciones destaca el Estado de Jalisco, que permite a los consejeros desempeñar otro empleo, cargo o comisión, siempre y cuando no implique subordinación, ya sea directa o indirecta, hacia persona alguna o entidad pública o privada que pueda lesionar el desempeño de su cargo, conforme a los principios rectores de la función electoral. Morelos parece acceder a lo mismo, en tanto dichas actividades no impidan a los consejeros el ejercicio expedito de sus funciones.

Es igualmente común que no se permita tener ingresos extraordinarios como consecuencia del ejercicio de otros cargos, empleos o comisiones; a pesar de ello, el Estado de México, Oaxaca y Quintana Roo permiten excepcionalmente a los consejeros recibir percepciones derivadas de la docencia, regalías, derechos de autor o publicaciones, siempre que no se afecte la independencia, autonomía, imparcialidad y equidad que debe regir el ejercicio de su función.

Las únicas actividades que están constitucionalmente permitidas, parafraseando a Cárdenas<sup>587</sup>, son las docentes y académicas, o aquellas vinculadas con asociaciones docentes, científicas, culturales, artísticas, de investigación o de beneficencia, siempre que sean a título honorario, sin que se pueda percibir por ello ningún tipo de salario, tal y como se estipula, por ejemplo, en Campeche, Chiapas, Jalisco y el Distrito Federal.

Visto lo anterior, se comprende por qué, en opinión de la Suprema Corte, este tipo de incompatibilidades fue establecido con el propósito de “garantizar la independencia, imparcialidad, autonomía y profesionalismo de los Consejeros, para que en la organización de las elecciones locales operen los principios rectores de la función electoral”.<sup>588</sup>

### 3. *Postfuncionales*

Las incompatibilidades *postfuncionales* son aquellas restricciones a la libertad profesional de los consejeros que ejercen sus efectos una vez que han concluido su mandato.

De manera general, disciplinan la posición de los consejeros una vez que su mandato ha expirado, previendo cierto tiempo de abstención para poder ejercer algún tipo de profesión, acceder a un cargo de naturaleza pública o postularse a un cargo de elección popular. Su finalidad se dirige a salvaguardar la imparcialidad, objetividad, independencia, e incluso la credibilidad del órgano electoral, al impedir que un consejero pueda favorecerse directamente a partir de la posición ocupada.

Trata también de impedir que los consejeros puedan beneficiarse en el futuro inmediato de la información electoral o jurídica privilegiada a la que tuvieron acceso al amparo de su función, sobre todo cuando tienen la expectativa de ingresar de lleno al ámbito político electoral, principalmente como candidatos a cargos de elección popular.<sup>589</sup> En esencia, busca evitar futuros conflictos de intereses.<sup>590</sup>

Son incompatibilidades relativas que regularmente ejercen sus consecuencias jurídicas dentro de un periodo de tiempo determinado, al término del cual la misma se desvanece. Es así porque en los hechos restringen la libertad de ejercicio de una profesión o el acceso al ejercicio del voto pasivo y por lo tanto no pueden ser ilimitadas.

<sup>587</sup> Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 116.

<sup>588</sup> CONSEJEROS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO. NO ESTÁN SUJETOS A UNA RELACIÓN DE NATURALEZA LABORAL. *Op. cit.*

<sup>589</sup> Al respecto, De Andrea Sánchez, Francisco José, “El Consejo General del IFE...”, *texto inédito*, p. 13.

<sup>590</sup> Una aproximación al significado de estas incompatibilidades, referidas a los jueces constitucionales, se encuentra en Scagliarini, Simone, “Le incompatibilità successive al mandato di giudice costituzionale tra indipendenza della Corte e libertà dei giudici emeriti”, en A. Anzon, G. Azzariti y M. Luciani (a cura di), *La composizione...*, *op. cit.*, pp. 235 y ss.



Las legislaciones electorales suelen poner atención a este tipo de prescripciones; algunas restringen la posibilidad de que un consejero, por ejemplo, pueda postularse dentro de ciertos años posteriores al de la conclusión de su mandato, a un cargo de elección popular en el ámbito federal o estatal (Distrito Federal, Morelos).

Unas más tratan de evitar que los consejeros pasen a formar parte de la administración pública del estado, prohibiendo que durante determinado tiempo puedan ocupar cargos públicos de primer y segundo nivel al interior de la administración estatal o municipal (por ejemplo Baja California); otras veces intentan evitar que los consejeros obtengan posiciones dentro de cualquier dependencia, entidad u órgano de los Poderes Legislativo y Judicial (Campeche). Incluso existen legislaciones que son más puntuales e impiden a los consejeros ocupar cargos en los poderes públicos o en las administraciones municipales en cuya elección hayan participado de manera directa, siempre dentro de cierto tiempo (Nuevo León, Sonora).

Existen entidades que no hacen distinción entre estas actividades y de manera general impiden que los consejeros puedan ocupar cargos dentro de los poderes públicos del estado y del poder público municipal (Estado de México). Otras, al contrario, hacen una puntual distinción entre los cargos públicos y los de elección popular (Jalisco).

Para impedir que los consejeros puedan beneficiarse de la información que poseen, existen legislaciones como las de Morelos, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán que expresamente les prohíben utilizar en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que dispongan en razón de su cargo, así como divulgarla sin autorización de la institución electoral. De no hacerlo, incurren evidentemente en responsabilidad.

## XI. INVIOLABILIDAD DE VOTO Y OPINIÓN

En el contexto del régimen de garantías dirigidas a salvaguardar la posición de los consejeros electorales, la *inviolabilidad de voto y de opinión* adquiere un lugar central. Su propósito es el de subrayar que los funcionarios electorales no podrán ser perseguidos o reprendidos ni por el sentido o la orientación de sus votos, ni por las opiniones expresadas en el ejercicio de la función electoral.<sup>591</sup>

La inviolabilidad constituye un *privilegio* que se origina en el entorno parlamentario, pero que paulatinamente se va extendiendo hacia un conjunto de sujetos a los que el ordenamiento jurídico dispensa una protección especial para que puedan tener una libertad de expresión reforzada principalmente dentro de contextos políticos.<sup>592</sup>

Es por todos conocido que las decisiones del órgano de dirección superior se toman a partir del voto de los consejeros electorales, los únicos que dentro de un pleno integrado de forma tripartita o bipartita (dependiendo de si se integran con consejeros electorales, consejeros del poder legislativo o representantes de los partidos políticos) tienen derecho a decidir el sentido de las decisiones; por esta singularidad, resulta muy conveniente proteger la deliberación y el sufragio, pues de esta manera se les libera de cualquier presión externa que pudiera condicionar su orientación.<sup>593</sup>

<sup>591</sup> “En el contexto del derecho parlamentario, se considera a la *inviolabilidad* como aquella prerrogativa personal de los senadores y diputados, que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que éstos hagan, así como por sus votos en el cuerpo colegislador”. Vid. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, voz “Inviolabilidad parlamentaria”, *Diccionario Universal...*, op. cit., pp. 381-382.

<sup>592</sup> González Oropeza, Manuel, “Comentario al artículo 61”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política...*, 19ª ed., op. cit., pp. 106 y ss.

<sup>593</sup> Un análisis de la forma de sufragar de los consejeros electorales del IFE, en el período 1996-2006, con el objetivo de ver su orientación se encuentra en Estévez, Federico, Magar, Erick y Rosas, Guillermo, “IFE: La casa de la partidocracia”, *Nexos*, disponible

De conformidad con lo anterior, la garantía de inviolabilidad ejerce su ámbito de influencia en una doble vertiente; primero, en una vertiente *subjetiva*, ya que representa la contraparte del privilegio concedido a los consejeros para que dentro de los asuntos de su competencia expresen en libertad lo que piensan y estén en condiciones de votar en consecuencia, sin el temor a ser reprendidos o reconvenidos;<sup>594</sup> aparte, cuenta con una relevante dimensión *institucional*, pues al servir a los sujetos que conforman un órgano colegiado que toma sus decisiones a partir de procesos deliberativos (en pleno o en comisiones), la inviolabilidad en realidad protege la libre formación de la voluntad, el funcionamiento y la integridad misma de la institución electoral.<sup>595</sup>

La inviolabilidad otorga una garantía semejante a la que se confiere a los parlamentarios para que puedan ejercer a cabalidad una función que tiene un gran componente deliberativo. Sin embargo no es, al margen de lo que pudiera pensarse, una garantía de protección absoluta. Únicamente protege las expresiones y decisiones emitidas por los consejeros en el ejercicio de la función que constitucionalmente tienen asignada, lo cual quiere decir que todas aquellas que se realicen al margen de ella, en su calidad de ciudadanos comunes, no están amparadas por la inviolabilidad.<sup>596</sup>

La Suprema Corte recientemente delimitó la inviolabilidad parlamentaria y llegó a una conclusión similar; sostuvo que ésta cobra su eficacia únicamente cuando los senadores y diputados emiten opiniones en el desempeño de sus encargos, lo que significa que no se encuentran protegidos en cualquier momento o ámbito en que las emitan.<sup>597</sup>

A pesar de ser una garantía de suma relevancia por la naturaleza de la función electoral y porque el sentido de los votos puede favorecer los intereses de unos partidos y candidatos, perjudicando los de otros, al hacer la revisión de las legislaciones estatales se constata que ni las constituciones ni las leyes electorales incorporan la *inviolabilidad de voto*.

No obstante, es posible señalar que una de las manifestaciones de la inviolabilidad se encuentra en el reconocimiento del derecho a formular votos particulares, como sucede, por ejemplo, en Chiapas, Coahuila, Jalisco, Tabasco y Zacatecas, porque permite a los consejeros electorales expresar abiertamente su particular postura sobre un asunto, argumentar y contra argumentar, disuadir y convencer, y en caso de que la votación les sea desfavorable, disentir del criterio mayoritario, articular un voto individual (o de minoría) y expresar públicamente las razones de su disenso sin que el mismo le acarree ningún reproche jurídico. Los votos particulares producto de esta libertad de opinión y de voto, no deben desdeñarse en la medida en que representan un instrumento relevante para la vida de las instituciones electorales, ya que generalmente son la raíz de futuras decisiones que con frecuencia cambian la orientación de la tomada precedente.<sup>598</sup>

La *inviolabilidad de opinión* tampoco se encuentra formulada como una garantía expresamente incorporada a favor de los consejeros. En la mayoría de las entidades, empero, el contenido de esta garantía se

---

en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=291>

<sup>594</sup> Así se determina en Astudillo, César, *Ensayos...*, op. cit., pp. 101 y 148. Si bien referida a la garantía de inviolabilidad de los magistrados.

<sup>595</sup> Una opinión similar, pero dirigida a la inviolabilidad parlamentaria se encuentra en De Andrea Sánchez, Francisco José, *Diccionario de Derecho Parlamentario*, 2ª. ed. México, Cambio XXI Fundación Mexicana, 1993, p. 165. En idéntica dirección, véase, *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la nación (Novena época)*, 2ª. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 232-234.

<sup>596</sup> Sobre esta vertiente de la inviolabilidad y su vinculación con el derecho fundamental a la libertad de expresión y con el principio de imparcialidad, véase a Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, op. cit., pp. 116 y ss.

<sup>597</sup> Amparo en revisión 27/2009; versión stenográfica de la sesión del pleno de 22 de febrero de 2010.

<sup>598</sup> En ocasiones, las legislaciones electorales contemplan el voto particular dentro de determinado tipo de actuaciones. En Jalisco y Tabasco, por ejemplo, los consejeros pueden emitirlo en el contexto de un procedimiento administrativo sancionador respecto de algunos funcionarios electorales.

puede derivar de manera *implícita* al advertir la forma como las Constituciones protegen la libertad de expresión de los funcionarios estatales de primer nivel. Se reproduce así un elemento establecido a nivel federal que al compatibilizar el contenido de los artículos 6º y 61, excluyen la manifestación de las ideas como causa de juicio político. De ello deriva, como afirma Cárdenas, que “una declaración de un consejero, si no está violando los límites del artículo 6º constitucional, o la legislación secundaria, no lo hace responsable en forma alguna”.<sup>599</sup> Esta protección se estipula, por ejemplo, en Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, según podemos observarlo en el cuadro XLII. INVOLABILIDAD DE VOTO Y OPINIÓN.

En otras, dicha libertad se encuentra dispuesta al interior de un supuesto de responsabilidad administrativa de los consejeros, en particular aquella que sanciona las opiniones públicas sobre asuntos de su conocimiento, cuando implique prejuzgar sobre ellos. La fórmula que se acaba de expresar contiene evidentemente un principio constitucional que protege las expresiones de los consejeros sobre aquellas cuestiones que les compete conocer cuando no impliquen prejuzgar sobre su orientación. De esta manera se encuentra expresado el principio en los casos de Aguascalientes, Baja California, Jalisco y Tabasco, por ejemplo.

Es destacable el caso de Sinaloa, que señala que para garantizar la independencia, objetividad e imparcialidad de los consejeros ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, *deberán abstenerse* de emitir públicamente juicios de valor en favor o en contra de candidatos o partidos políticos. Una norma de esta naturaleza busca, evidentemente, que la opinión emitida no tenga un contenido eminentemente político que manifieste cierta preferencia por partido o candidato alguno porque ello pondría en riesgo su calidad de árbitro imparcial. Jalisco, en un ámbito aproximado al que estamos tratando, prohíbe la divulgación de la información reservada o confidencial en manos de los consejeros en razón de su cargo, salvo cuando la utilicen dentro del ejercicio de sus funciones.

El asunto no es menor, sobre todo si se advierte que este tipo de funcionario electoral, interesado naturalmente en los asuntos públicos, una vez culminado su encargo, o antes incluso, goza de determinadas facilidades para ingresar al ámbito gubernamental, en calidad de miembro de un gabinete, o al ámbito partidista, en calidad de representante popular.<sup>600</sup>

En su calidad de garantes del desarrollo democrático, no hay duda de que deben de participar en debates relacionados con la vida política de sus respectivas entidades. No obstante, existe plena justificación para establecer ciertas limitaciones a su capacidad de expresión, pues como agudamente destaca De Andrea, los consejeros podrían ampararse en esta libertad de opinión y en la vinculación temática de sus opiniones con la función que desempeñan para “<invadir> sutil y hábilmente terrenos netamente políticos” para, en realidad, canalizar “a la opinión pública nacional e internacional programas y plataformas político-electorales incipientes que serían ampliadas y profundizadas en algunos años más”.<sup>601</sup>

Más allá de que dichas limitaciones sean explícitas o no, lo cierto es que los consejeros deben ser sumamente *cautos* al ejercer su libertad de expresión cuando la misma pueda afectar la confianza en su posición de terceros independientes, imparciales y objetivos. En ello no importa si se está en el ejercicio de la función o al margen de ella. El ejercicio de esta libertad en el ámbito académico no debe servir de

<sup>599</sup> Al respecto, Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 128 y ss.

<sup>600</sup> En el ámbito del IFE, por citar algunos, están los casos de Santiago Creel y Jaime Cárdenas, quienes desempeñan actualmente cargos de representación popular. O de Alonso Lujambio que es titular de una Secretaría; o Jacqueline Peschard, quien está al frente de un órgano de relevancia constitucional.

<sup>601</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, “Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007”, *op. cit.*, p. 442.

pretexto para no ser cuidadoso, sobre todo porque en el ámbito electoral, por el nivel de desconfianza que lo rodea, no sólo hay que *ser* imparcial, sino también *parecerlo*.

## XII. RESPONSABILIDADES

Constituye una premisa básica de cualquier Estado de derecho someter al principio de responsabilidad a todos aquellos sujetos que desempeñen un cargo público. Tomando en consideración lo señalado por Lozano y Saccomanno, si el principio de independencia es esencial para el recto ejercicio de una función pública, “el principio de responsabilidad es la contrapartida inexcusable de aquél; en otro caso la independencia podría derivar en arbitrariedad”.<sup>602</sup>

La naturaleza autónoma de los institutos electorales lejos está de configurar la irresponsabilidad de sus titulares; si bien es verdad la autonomía, independencia, e imparcialidad son garantías que impiden la interferencia de otros poderes públicos en el espacio de decisión institucional del órgano electoral, también lo es que como órganos del Estado se insertan en una arquitectura que exige someter al escrutinio público y al control político los actos de todos aquellos que tienen en sus manos el ejercicio de una función pública.

Configurado de este modo, el régimen de responsabilidades de los consejeros electorales se inserta en el contexto más amplio de la rendición de cuentas.<sup>603</sup> La esencia ciudadana de la figura de los consejeros no obsta para reconocer que ejercen una responsabilidad pública y que, como tal, están inexorablemente sometidos a la rendición de cuentas, para que la sociedad y los depositarios de la representación política tengan elementos objetivos para valorar su actuación y desempeño al frente de una institución pública (la rendición de cuentas horizontal y vertical).<sup>604</sup>

Toda actuación responsable debe realizarse bajo la cobertura jurídica de una norma, lo que implica la actualización del principio de legalidad, pilar indiscutible del Derecho Electoral Mexicano. Toda actuación irregular que se produce al margen de dicha cobertura, actualiza las hipótesis de sanción al funcionario electoral involucrado, y efectiviza el principio de responsabilidad orientado a garantizar “el debido ejercicio de cualquier encargo público en el Estado”<sup>605</sup>, premisa básica de cualquier democracia efectiva. No obstante, el principio de responsabilidad, no está orientado a tutelar en exclusiva a uno, sino más bien a todos los principios rectores de la función electoral, porque en realidad es uno de los distintos mecanismos con que se garantiza la consecución de éstos.<sup>606</sup>

Ahora bien, debe advertirse que la particular naturaleza de la función electoral y su proximidad notable con el ámbito de la política, deberían llevar a la estructuración de un régimen de responsabilidades con una especificidad manifiesta, con el objeto de que cumpla con las expectativas a las que se dirige. No debe pasarse por alto que los consejeros integran el órgano superior de dirección, que por disposición constitucional es a quien corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales

<sup>602</sup> Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, p. 207.

<sup>603</sup> Rendición de cuentas entendida como la capacidad de las instituciones públicas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones. Al respecto, Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación, 2001, p. 7. Acúdase, en general, a Schedler, Andreas; *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004.

<sup>604</sup> Una aproximación a ambas vertientes se encuentra en Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002, pp. 7 y ss.

<sup>605</sup> SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, pp. 156-158.

<sup>606</sup> Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 102.

en materia electoral, y a quien compete procurar que los principios de la función rijan las actividades de todos los órganos y funcionarios de la institución.

En este sentido, la pregunta inevitable es ¿Cómo exigir responsabilidad al encargado de vigilar el sometimiento escrupuloso a las reglas electorales preestablecidas? No cabe duda, como señalamos, que debe ser un tipo de responsabilidad acorde con la naturaleza de la función electoral.

Si la premisa es correcta, el bordado de ese régimen *sui generis* debe iniciar individualizando adecuadamente a los *órganos* frente a los cuales reclamar esa responsabilidad, los *supuestos* en que se incurre en ella, y el *procedimiento* sobre el cual ha de discurrir su imposición, porque en la esencia de este régimen, vinculado necesariamente a la garantía de inamovilidad, se encuentra la exigencia de procurar que los titulares de un oficio público de tanta relevancia para las democracias no se encuentren expuestos, por ardidés políticas, a sanciones decretadas por autoridades que no gozan de independencia política.<sup>607</sup>

De manera general, los funcionarios que desempeñan funciones públicas se encuentran sometidos a un régimen de responsabilidades que contemplan la responsabilidad política, penal, administrativa y civil.<sup>608</sup>

La *responsabilidad política*, de conformidad con lo señalado por Andrade, existe en relación con los servidores públicos que antes la Constitución consideraba “altos funcionarios de la Federación”, y también respecto de un grupo de “servidores públicos de los estados”. Si algo caracteriza a este conjunto de funcionarios son las altas responsabilidades que tienen conferidas.<sup>609</sup>

El título IV de la Constitución mexicana, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, específicamente en su artículo 110, enumera los cargos públicos federales y estatales que pueden ser sometidos a juicio político para fincarles responsabilidad política u oficial; el procedimiento involucra a las dos cámaras del Congreso de la Unión, una en calidad de cámara de acusación y otra de jurado de sentencia; de conformidad con el sentido de la resolución, es posible que se destituya al servidor público o se le inhabilite para desempeñar distintas funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.<sup>610</sup>

Por su importancia es necesario resaltar que dentro de los cargos de carácter federal sujetos a responsabilidad política, de conformidad con el mismo precepto constitucional, aparecen los consejeros del IFE y los magistrados del TEPJF. En cambio, dentro de los cargos estatales ahí enumerados, no aparecen por ejemplo los consejeros electorales, ni los magistrados cuando el Tribunal Electoral no se encuentra adscrito orgánicamente al Poder Judicial del Estado. La explicación que al respecto puede darse consiste en que los sujetos enumerados en el precepto en mención son sujetos de responsabilidad por violaciones graves a la Constitución mexicana y a las leyes federales, y en caso de que se constate la responsabilidad de un funcionario, la resolución de las cámaras del Congreso tendrán efectos eminentemente declarativos, remitiéndose a las legislaturas locales para que procedan como corresponde.<sup>611</sup>

Si bien puede considerarse que nos encontramos ante una *omisión* importante, dado que dichos funcionarios comparten con los que sí se enumeran, un *status* similar que los ubica como funcionarios de

<sup>607</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 29.

<sup>608</sup> “Comentario al artículo 77”, Andrade, Eduardo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado*, México, Harla, 1991, p. 263-264.

<sup>609</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero...*, *op. cit.*, p. 30.

<sup>610</sup> Una explicación amplia de este tipo de responsabilidad se encuentra en Orozco Henríquez, José de J., “Comentario al artículo 110”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política...*, 19ª ed., t. IV, *op. cit.*, p. 277 y ss.

<sup>611</sup> Castro, Juventino V., “Responsabilidad de los servidores públicos”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 19, año 19, 1995, p. 385 y ss.



primer nivel al interior de su entidad, lo cierto es que la misma no impide que los consejeros electorales se consideren sujetos de responsabilidad política por vulnerar la Constitución de la entidad federativa o las leyes del Congreso del estado. Generalmente este tipo de responsabilidad, aparte de gozar de cobertura constitucional, está explicitada en las distintas leyes de responsabilidad de los servidores públicos donde las legislaturas estatales tienen competencia para sancionar.

De manera general, la emisión de las ideas no da lugar a la instauración de un juicio político.<sup>612</sup>

La *responsabilidad penal* deriva de la comisión de conductas que las leyes penales tipifican como delitos. Las sanciones derivadas de esta responsabilidad son adjudicadas por tribunales penales comunes, previo desahogo de un proceso en el que deben respetarse todas las garantías constitucionales.<sup>613</sup> La dinámica de imposición de las sanciones cambia dependiendo de quién es el sujeto de la responsabilidad. El presidente de la República está sometido a un régimen exclusivo y excluyente. Cierta categoría de funcionarios públicos que están revestidos de un privilegio procesal comúnmente llamado *fuero* puede ser sometido a proceso penal únicamente si de manera previa han sido *desaforados*, es decir, despojados de su inmunidad mediante una *declaración de procedencia*. Finalmente, una ulterior categoría se aplica a los servidores públicos que no cuentan con esta protección.<sup>614</sup>

En el ámbito de los estados, los funcionarios de primer nivel regularmente se arropan con la inmunidad procesal llamada *fuero*, lo que genera que no puedan ser sometidos a proceso para imponerles una pena por la comisión de conductas delictivas estipuladas en el Código Penal del estado, sin que antes se realice la declaración de procedencia, cuya resolución compete al Congreso del estado. Lo importante entonces es advertir si los consejeros electorales gozan de *fuero*, o no.

La responsabilidad penal alcanza a cubrir la comisión de delitos comunes tipificados por los respectivos códigos penales, pero se extiende también a aquellos delitos electorales que pueden ser cometidos por los integrantes de los órganos electorales y que hace punible la contravención a los principios rectores de la función electoral, en los términos del inciso n) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución mexicana. Su persecución está en manos de una fiscalía especializada en este tipo de delitos.

La *responsabilidad administrativa* se dirige a tutelar que la prestación de un servicio, el ejercicio de un cargo, o el cumplimiento de una función pública se produzca de conformidad con determinados parámetros de actuación.

Este régimen pretende utilizar nuevas vías para “sancionar al servidor público deshonesto o incompetente, a fin de mejorar la administración pública”;<sup>615</sup> de ahí que generalmente se exija a los servidores públicos como consecuencia de la comisión de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, la eficacia y la eficiencia con que deben actuar de manera cotidiana.<sup>616</sup>

Derivado de lo apenas señalado, no puede sino afirmarse que las responsabilidades administrativas se vinculan estrechamente con la dignidad inherente a la función pública, y más concretamente, con la ética de la responsabilidad que en voz de Orozco y Woldenberg —quienes siguen a Weber— significa poner

<sup>612</sup> Una detallada explicación de las razones se encuentra en Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 127 y ss.

<sup>613</sup> Orozco Henríquez, José de J., “Comentario al artículo 110”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política...*, 19ª ed., t. IV, *op. cit.*, p. 281.

<sup>614</sup> Márquez Rábago, Sergio R., “Los tipos de responsabilidad del servidor público y la responsabilidad constitucional”, *Lex, difusión y análisis*, México, 3ª época, año XI, agosto 2006, pp. 37 y ss.

<sup>615</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Fuero*, México, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, núm. 6, 2005, pp. 87-88.

<sup>616</sup> Márquez Rábago, Sergio, “Los tipos de...”, *op. cit.*, p. 39. También Castro, Juventino V., “Responsabilidad...”, *op. cit.*, pp. 389-390.



en primer término “el compromiso frente a las consecuencias y las reacciones que provoca o desata la propia acción”.<sup>617</sup>

Los consejeros electorales están sometidos a la posibilidad de que se les exija responsabilidad administrativa respecto de las conductas que asuman en el desempeño de sus funciones, con motivo de posibles violaciones a los principios que rigen la función pública y, de forma particular, la función electoral. Es ésta, una responsabilidad de tipo disciplinario, que nace de las faltas cometidas a las obligaciones estipuladas en el régimen jurídico constitucional de los consejeros. Derivado de este carácter, no pueden ser sometidos al régimen de responsabilidades administrativas que los estatutos del servicio profesional contemplan para el personal de carrera, el administrativo y el temporal, ya que en función de su *status*, no entran en ninguna de esas categorías.<sup>618</sup>

Las sanciones previstas van desde el apercibimiento, la amonestación; la suspensión; la destitución del puesto; una sanción económica, o la inhabilitación temporal para desempeñar cargos en el servicio público. Este régimen, como ha sostenido la Sala Superior, se encuentra en consonancia con el principio constitucional “según el cual todos los actos de los funcionarios del Estado deben estar sometidos a los postulados de la Constitución, y debe existir la posibilidad actual de que los mismos sean en todo momento susceptibles de ser enjuiciados, ya sea mediante la revocación o anulación de los actos o resoluciones inconstitucionales o ilegales, o bien, mediante la aplicación de sanciones a aquellos servidores públicos que cometan conductas conculcatorias del estado de derecho, principio que subyace de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV; 103 a 114 de la Carta Magna”.<sup>619</sup>

La *responsabilidad civil*, por su parte, se actualiza cuando un servidor público incumple con las obligaciones que se le imponen como titular de un cargo público, generando una afectación al entorno jurídico de las personas. Si en términos generales nadie está obligado a soportar un menoscabo a su persona o a su patrimonio sin causa justificada, cuando el ejercicio de las atribuciones de un servidor público causa un daño o perjuicio, debe ser sujeto de este tipo de responsabilidad resarcitoria.<sup>620</sup>

Como consecuencia de lo anterior, todos los servidores públicos, sin excepción, son responsables, y por ende, no existe fuero, inviolabilidad, ni protección que los exima de ella.<sup>621</sup> La constatación de esta responsabilidad deriva en una obligación de naturaleza reparadora por los daños y perjuicios ocasionados, o en el otorgamiento de una indemnización.

Así, es posible, aunque algo infrecuente, que la actuación de los consejeros sea demandada para comprobar que obraron de manera contraria a la Constitución o a las leyes estatales, afirmando que sus acuerdos o resoluciones causaron una afectación material o moral que debe ser reparada.

De conformidad con lo que se ha señalado, procede ahora indicar las responsabilidades a las que están sometidos los consejeros electorales de las entidades federativas.

Con el objeto de observar lo dispuesto en el último párrafo del artículo 108 de la Constitución mexicana, las constituciones estatales y leyes de responsabilidad de los servidores públicos precisan con mayor

<sup>617</sup> Orozco Henríquez, José de J. y Woldenberg, José, “Ética y responsabilidad en el proceso electoral”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, *et. al.* (comps.), *op. cit.*, p. 62.

<sup>618</sup> Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 124-125.

<sup>619</sup> RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. PROCEDIMIENTO A SEGUIR RESPECTO DE CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. S3EL064/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, Tercera Época, pp. 139-141. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 912-913.

<sup>620</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis H., *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005, pp. 34-40.

<sup>621</sup> El artículo 111 de la Constitución mexicana dispone que “en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”. Márquez Rábago, Sergio, “Los tipos de...”, *op. cit.*, p. 36. También Castro, Juventino V., “Responsabilidad...”, *op. cit.*, pp. 391 y ss.

o menor puntualidad el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan algún empleo, cargo o comisión dentro del estado o de los municipios.<sup>622</sup> Por ello, es frecuente que dentro del círculo de altos funcionarios del estado aparezcan enlistados los consejeros y que, a su vez, se detalle el régimen de responsabilidades a que están sujetos.

Se les exige, en primer término, *responsabilidad política* a través del juicio político, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del estado. El cuadro XLIII. RESPONSABILIDADES DE LOS CONSEJEROS, advierte que son los casos de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Cuando la resolución es desfavorable para los consejeros, las sanciones van desde la destitución hasta la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público estatal o municipal.

Derivado de lo anterior, el perjuicio a dichos intereses públicos fundamentales, constituye una causa de cese de los consejeros; más no es una única causa, sino una federación de ellas porque regularmente las leyes de responsabilidades de los servidores públicos señalan que redundan en perjuicio de este tipo de intereses, el ataque sistemático a la forma de gobierno republicano, representativo y democrático del Estado, o bien, a la organización política y administrativa de los municipios, y otras instituciones democráticas; las violaciones graves y sistemáticas a los derechos fundamentales; el ataque a la libertad del sufragio y otras violaciones graves a las leyes electorales; la usurpación o el ejercicio indebido y reiterado, de funciones públicas; el incumplimiento reiterado a las obligaciones del servidor público, siempre que causen perjuicio grave a los gobernados; las violaciones graves y reiteradas, por actos u omisiones a la Constitución del Estado, a las leyes o reglamentos; el desacato o el incumplimiento a las resoluciones y acuerdos emitidos por la Legislatura en el ejercicio de sus atribuciones; los hechos u omisiones reiterados y graves del servidor público, que conduzcan a la ingobernabilidad en el Estado, etc.

La exigibilidad expresa de *responsabilidad penal* para los consejeros se encuentra contemplada solamente en Campeche, Colima, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Morelos, Querétaro, Tabasco, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas. El resto de las entidades, con excepción de Baja California, contemplan una responsabilidad genérica dirigida a todos los funcionarios públicos, donde se incluyen, por supuesto, a los consejeros.

La *responsabilidad administrativa* se reconoce en prácticamente todas las entidades. Las causas de la responsabilidad y sus consecuencias jurídicas se estipulan en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, o bien en la propia legislación electoral. Unas son necesariamente más genéricas, y otras más específicas. Unas generan la responsabilidad mediante la realización de actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los distintos empleos, cargos o comisiones, y otras la actualizan por realizar actos que atenten contra la función electoral, contra sus principios rectores, por utilizar indebidamente la información y los recursos materiales y económicos que estén a su disposición para fines distintos a su función, o por emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.<sup>623</sup>

<sup>622</sup> Nieto y Vado sostienen acertadamente que de los artículos 108 y 113 constitucionales se desprenden obligaciones para las constituciones estatales en materia de régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Vid. Nieto, Santiago y Vado Grajales, Luis Octavio, "Notas para el estudio del constitucionalismo local", en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo...*, op. cit., p. 426.

<sup>623</sup> Respecto a la legislación del Estado de Durango, la Sala Superior ha sostenido que "se puede concluir que, en caso de que, no sólo los consejeros electorales, sino cualquier servidor público de los contemplados en el artículo 116 de la Constitución del Estado de Durango, no cumplieran con las obligaciones marcadas en el artículo 47 de la ley de referencia, como por ejemplo, observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga

#### CAPÍTULO CUARTO

La *responsabilidad civil* se encuentra genéricamente establecida para los funcionarios públicos en todos los estados, excepto en Baja California Sur, Coahuila, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Sinaloa y Tamaulipas. En este tipo de asuntos los consejeros no gozan de inmunidad procesal alguna, por lo que pueden ser demandados por la vía civil dentro del periodo de ejercicio de su encargo.

#### XIII. FUERO

El fuero constitucional, en opinión de Andrade, constituye una inmunidad relativa conferida a “determinados servidores públicos que desempeñan funciones de alta jerarquía, sea porque en ellos se deposita directamente el ejercicio de un poder de la unión o de los estados; el ejercicio de una atribución autónoma, o tienen delegada de modo inmediato una tarea de la administración pública que corresponde al titular del Poder Ejecutivo”.<sup>624</sup>

Esta protección, dirigida originalmente a los altos funcionarios, se ha ido expandiendo de conformidad con el surgimiento de funciones públicas emergentes que ubican en esa posición a una gama cada vez más amplia de servidores públicos. En su calidad de garantía, ofrece un privilegio de naturaleza procesal, una inmunidad necesariamente relativa o temporal, para que durante el tiempo en que desempeñen un encargo, los funcionarios que la ostentan no puedan ser perseguidos penalmente si antes no han sido sometidos a una *declaración de procedencia* para retirárselo.<sup>625</sup>

En caso de que esta declaración no se produzca, no será posible tramitar la responsabilidad penal sino hasta que concluya el período protegido por la Constitución, que normalmente es el período dentro del cual se ejerce una función pública, ya que como afirma Carpizo, la actitud de la Cámara no prejuzga la inocencia o culpabilidad de una persona, “por lo que al terminarse el período del cargo, puede ser perseguido penalmente”.<sup>626</sup>

Hemos reiterado en distintas ocasiones que la función de los consejeros tiene una relevancia fundamental para las entidades federativas. La permanencia de los órganos y la exigencia de cumplir dentro y fuera del periodo electoral con un programa de actividades hace necesario que sus titulares gocen de la protección de este tipo de prerrogativa.

Conferirla supone reconocer el *status* de los consejeros al interior de los poderes públicos del Estado; no conferirla implica demeritar su posición y dejar abierta la puerta para que en cualquier momento y ante cualquier circunstancia, este tipo de servidores públicos pueda ser sometido a proceso penal, lo cual constituye un mecanismo de presión que se agrava en aquellos contextos en donde los ministerios públicos no gozan de cabal autonomía, independencia e imparcialidad, o en donde pueda haber fundadas razones para pensar que sirven a intereses políticos.<sup>627</sup>

La ausencia de esta protección incide, obviamente, en el ámbito subjetivo de los consejeros, pero trasciende igualmente y con mayor intensidad en la vertiente objetiva de la institución. Permitir que un consejero se someta a la jurisdicción del Estado sin una declaración de procedencia previa, puede poner en riesgo la funcionalidad misma del órgano superior de dirección, ya que la ausencia de uno o más de sus integrantes genera efectos negativos en la adecuada integración del pleno y en el ejercicio de sus atribu-

---

relación con motivo de este, se harían acreedores a una *sanción administrativa* e inclusive a una *responsabilidad penal*” —cursivas nuestras—. SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, pp. 156-158.

<sup>624</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero...*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>625</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Fuero*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>626</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 166.

<sup>627</sup> Sobre los riesgos de esta vinculación entre los ministerios públicos y el poder, acúdase Carpizo, Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público...* *op. cit.*, pp. 2 y ss.

ciones. No resulta extraño, por ende, que la Suprema Corte conciba al fuero como una institución jurídica encaminada a “proteger la independencia y autonomía de uno de los poderes del Estado frente a los otros y, lejos de brindar impunidad a quien lo disfruta, condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos”.<sup>628</sup>

Allí donde los consejeros gozan de fuero, su sometimiento a la jurisdicción estatal debe pasar por el filtro del Congreso del Estado, quien debe dar su aval, regularmente mediante una mayoría reforzada (absoluta o calificada); sólo en este supuesto se procederá a la separación del cargo del funcionario para que quede en condiciones de punibilidad y afronte como cualquier ciudadano común las responsabilidades que se le imputa.

El cuadro XLIV. FUERO, permite señalar que distintos estados, entre los que se encuentran Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas confieren la protección aludida a sus consejeros. No se hace, sin embargo, a través de una norma que expresamente determine que estos funcionarios gozan de fuero; se realiza más bien con su enunciación dentro del conjunto de sujetos que requieren de la *declaración de procedencia* para ser sometidos a proceso penal. Es, por tanto, una especie de reconocimiento tácito del fuero.

No siempre la protección alcanza a todos los consejeros. Existen experiencias como la de Chihuahua en donde el único que alcanza la prerrogativa es el *primus inter pares*, es decir, el consejero presidente. En Querétaro la norma es más general y ambigua, ya que menciona que la tendrán los “titulares de los organismos autónomos” reconocidos por la Constitución y, en ese sentido, la pregunta que resuelve la cuestión es si todos los consejeros integrantes del órgano superior de dirección pueden considerarse titulares de la institución electoral o solamente su presidente.

Como se dijo con anterioridad, el fuero generalmente se encuentra sujeto a un ámbito temporal que regularmente coincide con el período en que un funcionario ocupará un cargo público; a pesar de ello, la solución de Tlaxcala ofrece una particularidad digna de mención al señalar expresamente que “los consejeros electorales solo tendrán fuero durante el tiempo que dure el proceso electoral estatal”. Esta delimitación es sumamente riesgosa para la independencia, imparcialidad y objetividad de los mismos, sobre todo si se toma en cuenta que los institutos electorales son instituciones permanentes, y que la dinámica de la función hace que desarrollen importantes actividades en años no electorales, que son precisamente en los que, de acuerdo con esta entidad, no gozan de la protección reforzada del fuero, según acabamos de ver.

#### XIV. INAMOVILIDAD

El principio de *inamovilidad* constituye una garantía adicional dirigida a asegurar la independencia de un círculo de funcionarios públicos, imponiendo obstáculos a la intención no siempre velada de que otros órganos del Estado quieran influir en la orientación de sus decisiones a través de presiones asentadas en la posibilidad de separarlos del ejercicio del encargo. Representa, por consiguiente, una directiva encaminada a otorgar estabilidad en el ejercicio de la función pública a sus operadores jurídicos.<sup>629</sup>

De conformidad con Lozano y Saccomanno, estamos ante una figura que se utiliza para conseguir un doble orden de objetivos: por un lado, tiende a evitar que los órganos que participaron en la designación de los miembros de una institución puedan posteriormente removerlos del cargo, y por el otro,

<sup>628</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Fuero*, op. cit., p. 37.

<sup>629</sup> Esto ha sido sostenido por Astudillo, en relación a los magistrados de las entidades federativas, pero existe cierta analogía que permite referir el comentario al ámbito de los consejeros. Astudillo, César, *Ensayos...*, op. cit., pp. 187-188.

trata de generar un espacio profesional sereno para que el funcionario pueda cumplir con su labor.<sup>630</sup> A lo anterior, podríamos adicionar un tercer objetivo, pues como adecuadamente señala Cárdenas, estamos ante una garantía de las partes —en este caso los partidos políticos— “de que existirá certeza en la preva-  
 lecencia por un tiempo determinado, más o menos largo, de los criterios de aplicación de las normas jurídicas”.<sup>631</sup>

La garantía de inamovilidad, como la llama la Suprema Corte, tiene una inescindible vinculación con la duración del encargo de los funcionarios, con el régimen de responsabilidades y particularmente con las causas de cese.<sup>632</sup> En este sentido, para derivar sus alcances hay que ponderar el tiempo que se dispensa para la titularidad de una función pública, la coincidencia o no del período con los mandatos de gobierno y de representación, los tipos de responsabilidad a que están sujetos y las causas específicas y limitativas bajo las cuales pueden ser removidos del encargo.

La *inamovilidad* se integra con una norma que determina el ámbito temporal para ser titular de una función pública, y con una disposición que hace explícita la exigencia de que dicho titular no podrá ser desplazado, suspendido o destituido del ejercicio de su encargo, salvo circunstancias excepcionales previstas en la ley, y con pleno respeto a las garantías estipuladas al efecto.

Con lo dicho como referente, hay que señalar que la *inamovilidad* de los consejeros electorales se traduce en aquella garantía adquirida desde el momento en que toman posesión de su cargo, que les asegura la permanencia en el ejercicio del mismo y el conocimiento de los asuntos que le sean encomendados, sin que se utilicen en su contra mecanismos que persigan incidir en su estabilidad laboral, con la intención de orientar el sentido de su voto. Evidentemente que ello no exonera a los consejeros de ser suspendidos, separados o destituidos de sus cargos, siempre que ello ocurra cuando cometan infracciones que deriven en responsabilidad política, penal o administrativa, y después de substanciar un escrupuloso debido proceso legal.

La garantía de inamovilidad puede expresarse de forma *explícita* o *implícita*. Explícita cuando manifestamente se señala que los consejeros, durante el tiempo de su encargo sólo podrán ser removidos por las causas expresamente señaladas por la ley. El cuadro XLV. INAMOVILIDAD DE LOS CONSEJEROS, señala que esta modalidad se encuentra en casos como el de Guerrero, que dispone explícitamente que el cargo de consejero electoral es irrenunciable, y que los consejeros *sólo podrán ser removidos* por el Congreso del Estado cuando sea aprobado por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, de conformidad con lo dispuesto por el Título Decimotercero, capítulo único de la Constitución Política del Estado. El caso de Querétaro, donde el cargo de Consejero Electoral es irrenunciable y *sólo podrán ser removidos* por la Legislatura del Estado, por causas graves y con la misma votación requerida para su nombramiento. Por su parte, Sonora, especifica que los consejeros *sólo podrán ser removidos* de su cargo por alguna de las causales expresamente establecidas y mediante un procedimiento que la propia ley se encarga de puntualizar.

Si están contemplados de forma implícita, es porque no existe el principio en la formulación específica a que hemos aludido, pero la propia legislación se encarga de estipular las condiciones de remoción de los consejeros, las causales de cese y el procedimiento al que se sujetará su imposición, de donde deriva un principio constitucional implícito. La mayoría de las legislaciones estatales, como la de Campeche,

<sup>630</sup> Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, p. 199.

<sup>631</sup> Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 121.

<sup>632</sup> “Las garantías de inamovilidad —ha dicho la Suprema Corte en relación a la figura del contralor—,... se proyectan en el nombramiento por un plazo fijo, y el establecimiento de causas limitativas por las cuales puede ser removido...”. AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando octavo*, intitulado “DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR INTERNO POR EL CONSEJO GENERAL”, pp. 29-33.



Estado de México, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas contemplan esta modalidad.

No obsta decir que dada la relevancia de la garantía, lo más conveniente sería estipularla de forma explícita. Empero, ha habido un avance muy importante en la salvaguarda de la estabilidad de los consejeros, principalmente por la eficiente labor protectora ofrecida por la Sala Superior en sus dos últimas integraciones. En este sentido, la jurisprudencia electoral suple con relevancia los extremos normativos de esta garantía.

## XV. CAUSAS DE CESE

Las causas de cese y el principio de inamovilidad forman una dupla que si bien puede separarse para efectos expositivos, en realidad tienen una vinculación inescindible. Si la inamovilidad implica la imposibilidad de suspensión o destitución salvo por las causas expresamente previstas en la Constitución y la ley, necesario es advertir cuáles son dichas causas.

Lo cierto es que en esa determinación se esconde el mayor o menor grado de vulnerabilidad de los consejeros, lo cual nos sitúa frente a uno de los recovecos de la arquitectura institucional en la que el legislador debe proceder con la mayor de las cautelas. Sobre todo porque al ser normas que inciden en la estabilidad y permanencia del consejero al frente de una función pública, y que en el extremo pueden llevar a separarle del cargo, afectando con ello los derechos que el ordenamiento constitucional le confiere, la manufactura de las diversas causales debe atender a los principios de *razonabilidad* y *proporcionalidad*. En efecto, su diseño debe tener la capacidad de hacer de ellas instrumentos idóneos para los fines que se quieren salvaguardar, lograr que sean lo menos gravosos posibles para el consejero, procurar que en la construcción de las sanciones se tome en cuenta la relevancia o la gravedad de la conducta cometida, y asegurar que su imposición ante ciertas conductas ilícitas obtenga un beneficio público más alto que el perjuicio ocasionado a la órbita jurídica del consejero.<sup>633</sup>

Considerar que la inasistencia a dos o tres sesiones puede ser tasada con la destitución del consejero, y que esta misma sanción debe imponerse a la comisión de conductas que vulneran directamente los principios que rigen la función electoral es sencillamente inadecuado, desproporcionado.

Por ello, no queda más que adentrarse en las causales que implican la destitución de los consejeros, y que son adicionales a las que permiten el juicio político que desemboca también, como hemos podido apreciar, en el mismo lugar. Tal y como lo refleja el cuadro LXVI. CAUSAS DE CESE, una de las hipótesis más recurridas para separar totalmente al consejero del pleno es la ausencia definitiva, que puede presentarse por las más diversas razones, por ejemplo, la connatural al fallecimiento, la incapacidad, o la ausencia por un período prolongado. Así se contempla en Campeche, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

El hecho de que los principios que rigen la función electoral constituyan la bandera de orientación tanto de la conformación institucional del órgano, como de la actuación de sus funcionarios, justifica que su vulneración sea una causa de destitución en Durango, Estado de México, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.

<sup>633</sup> Sobre estos principios, acúdase al colectivo coordinado por Carbonell, Miguel, *El principio de proporcionalidad y protección de los derechos fundamentales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes, 2008.



En un ámbito próximo se encuentran las violaciones a la ley electoral, que por su propio carácter ilícito representan afectaciones directas a los principios rectores, tal y como se establece en Morelos, Puebla y Sonora.

Incumplir los requisitos de elegibilidad es una causal adicional que se justifica desde el momento en que se aprecia que dichos requisitos constituyen las expectativas personales y técnicas que los aspirantes deben demostrar para ejercer la función electoral. Si constituyen la llave de entrada, su incumplimiento debe reflejarse en llaves de salida, precisamente porque se carece del perfil requerido. Esta causal se encuentra estipulada en Campeche, Durango, Guanajuato, Quintana Roo y Sonora.

Algunas hipótesis adicionales merecen un análisis más detenido y particularizado. No es el momento para profundizar en ello; sin embargo, debemos señalar al menos que estamos en presencia de normas cuya construcción parece contrastar con principios constitucionales tan relevantes como el de legalidad y certeza jurídica e, igualmente, que las sanciones en algunas otras aparecen claramente desproporcionadas en relación con la conducta que las genera.

Es el caso por ejemplo de las *causas graves* estipuladas en los ordenamientos de Coahuila, Durango, Estado de México, Morelos, Querétaro y Quintana Roo. No puede negarse que estamos en presencia de una norma abierta, vaga e imprecisa que no deja ver, con certeza, cuáles son las conductas que derivarían en una afectación de esa naturaleza, ni cuáles los parámetros para calificar de *grave* una conducta, dejando amplia discrecionalidad a la autoridad competente para la imposición de la sanción.

La Suprema Corte ha establecido que el principio de certeza reconocido en el artículo 116 de la Constitución mexicana, “consiste en que las Legislaturas locales deben establecer que toda actuación de las autoridades electorales se apegue a los supuestos establecidos en normas generales, de tal manera que esa obligación sea estricta y rigurosa, es decir, sin dejarles margen de arbitrio y discrecionalidad”. Por ello, cuando se introduce como supuesto de hecho la comisión de *causas graves*, “sin que el legislador local haya señalado en la propia ley lo que debe entenderse por ese concepto, esto es, cuáles serían las infracciones que se calificarán como graves y que den como resultado la remoción de los integrantes de tales órganos, transgrede el citado principio constitucional”.<sup>634</sup>

Abstenerse de votar es, en Yucatán, una causa de separación del cargo. En esa entidad, emitir el voto en uno u otro sentido constituye un derecho y una obligación de los consejeros electorales. Tienen la posibilidad de abstenerse siempre y cuando existan causas justificadas que deben presentarse por escrito y cuya procedibilidad queda a la calificación de los demás consejeros. No obstante, “la abstención, sin causa justificada, por segunda ocasión consecutiva, será motivo de *separación del cargo*, previa notificación al Congreso, el que asumirá la decisión correspondiente”. La norma, si bien es cierto no causa la remoción del consejero, sino únicamente su separación, dejando la decisión definitiva al Congreso, debe analizarse bajo el cánón de proporcionalidad de conformidad con los fines constitucionales que una norma de esta naturaleza se dirige a salvaguardar.

<sup>634</sup> “CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. AL NO ESTABLECER EL LEGISLADOR LOCAL LO QUE DEBE ENTENDERSE POR “CAUSAS GRAVES” A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN X, DE LA LEY ELECTORAL DE LA ENTIDAD, POR LAS CUALES AQUÉL PODRÁ REMOVER A LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DISTRITALES Y COMITÉS MUNICIPALES ELECTORALES, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE Certeza CONSAGRADO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. P./J. 46/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. XVI, octubre de 2002, p. 565. La Sala Superior ha utilizado esta jurisprudencia para declarar la inconstitucionalidad de normas contempladas en los estatutos de los partidos políticos. Véase por ejemplo el criterio cuyo rubro es: FACULTAD DISCRECIONAL ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 94, PRIMER PÁRRAFO, DE LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. ES INCONSTITUCIONAL AL CONTRAVENIR LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y Certeza. Derivada del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1728/2006. Una aproximación al principio de certeza, a partir de la jurisprudencia de la Corte, se encuentra en Astudillo, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94...*, op. cit., pp. 152 y ss.

Lo mismo puede decirse en torno a las inasistencias. En Baja California Sur, tres inasistencias dan pie a la remoción del consejero; en San Luis Potosí se consideran tres faltas, en Sinaloa dos, en Tabasco y Zacatecas se considera falta absoluta del Consejero no asistir a tres sesiones continuas sin justificación. Colima, en su normatividad, justifica la razón de la medida al señalar que “al estar los consejeros obligados a un desempeño permanente, en caso de falta de alguno de éstos a sus responsabilidades cotidianas sin causa justificada por cuatro días consecutivos, o bien seis no consecutivos en el transcurso de un año, dará lugar a que se llame al suplente, quien lo sustituirá por el resto del período para el que fue electo, dejando de percibir el primero el sueldo correspondiente”.

En Morelos, infringir la norma que impide que durante el tiempo de su encargo, los consejeros no puedan desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión de la Federación, del Estado, de los Municipios o de los particulares, excepto las actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, en tanto no impidan el ejercicio expedito de sus funciones, será castigada con la pérdida del cargo.

Son muchos los elementos a ponderar en el análisis de este tipo de normas. En un extremo se pueden poner argumentos tales como el carácter permanente de las instituciones electorales, las incompatibilidades funcionales que garantizan dedicación exclusiva a la función, la estipulación de emolumentos económicos razonablemente adecuados; en el extremo contrario, puede argumentarse a favor de la oportuna integración del pleno de consejeros, la continuidad de las actividades institucionales programadas, la efectiva concretización de la función electoral y por supuesto la realización del ideal democrático.

## XVI. LA GARANTÍA DE LA REGULARIDAD PROCEDIMENTAL

Cuando se realiza un ejercicio de *deconstrucción* de los diversos sistemas de nombramiento estipulados por las legislaciones electorales de los estados, se constata que los mismos están compuestos por distintas *piezas* que para producir el resultado al que se dirigen, deben acoplarse de manera armónica y ordenada. Ese sistema, recordemos, se compone de diversas etapas, cada una de las cuales acoge distintos actos, encomendados a su vez a distintos sujetos.

Como lo hemos visto a detalle en la parte inicial de este capítulo, existe una *primera etapa* encaminada a la identificación de candidatos en donde, por lo general, se convoca a los distintos interesados a participar en el proceso de selección, mediante convocatoria pública (en muchos estados) cuyos requisitos vienen incluso detallados en la legislación. Se estipula, por ejemplo, si la convocatoria es para un ejercicio de designación o de reelección, el plazo de inscripción, los sujetos que tienen posibilidades de proponer candidatos, el número de consejeros que habrán de designarse, los requisitos de elegibilidad que deberán cubrir los aspirantes, la forma de acreditarlos, el procedimiento para la entrevista o comparecencia; la constatación de conocimientos especializados en materia electoral, algunas ocasiones mediante la realización de un examen de conocimientos e, incluso, el procedimiento que deberá seguir la autoridad que tiene la atribución de perfeccionar la designación.

En la *segunda etapa*, dirigida a seleccionar a los candidatos, se deben verificar los requisitos de elegibilidad, hacer una especie de preselección de los candidatos en base a distintas modalidades para acotar el universo de aspirantes, y aprobar el dictamen con aquellas candidaturas presentadas formalmente a la decisión del pleno de la Cámara.

La *tercera etapa* transcurre ante el pleno del Congreso, y en ella los diputados deben designar a los consejeros a partir de la votación exigida para ello, vinculados en esa expresión de voluntad a distintas normas que pueden condicionar la orientación de dicho sufragio (la cuota de género, por ejemplo), y el

respeto de determinados plazos. Inclusive, incorpora reglas para que en caso de no perfeccionarse la designación de manera ordinaria, se pueda alcanzar de forma extraordinaria.

Finalmente, la *cuarta etapa* es aquella por medio de la cual se toma la protesta a los consejeros, habilitándolos para que puedan conformar el pleno y otorgándoles los derechos y obligaciones correspondientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que estamos en presencia de un procedimiento jurídico que como lo ha advertido la Sala Superior, es *complejo e integral*, y cuyo perfeccionamiento para lograr el fin al que se dirige —que no es otro que integrar debidamente al órgano superior de dirección de las instituciones electorales—, depende de la forma como transcurran dichas etapas, pues sólo a partir de la constatación de su apertura, transparencia y rigurosidad es posible calificar su validez jurídica.<sup>635</sup>

Evidentemente lo normal y adecuado es que las prescripciones jurídicas que racionalizan el procedimiento de designación se sigan al pie de la letra, sin excepciones; pero ¿qué procede en caso de que exista alguna irregularidad? Por ejemplo, ¿qué sucede si se nombra a un consejero sin que cumpla a cabalidad con los requisitos exigidos para acceder al cargo, o sin que haya obtenido la votación calificada exigida al efecto?

Nos encontramos ante supuestos extremos pero que se producen con regularidad ante la falta de aseo procedimental que en reiteradas ocasiones demuestran los congresos de los Estados. Lo anterior nos sitúa, sin lugar a dudas, en el ámbito de los remedios ofrecidos por el ordenamiento jurídico para evitar que esto ocurra, que son los mismos que conducen a desechar aquellas hipótesis que repugnan a las premisas del Estado constitucional de derecho, por dar cabida a la posibilidad de que los garantes de la participación democrática surjan, paradójicamente, de procedimientos contrarios al orden constitucional.

De lo que hemos destacado, derivan preguntas elementales: ¿Cómo se garantiza la regularidad del procedimiento para nombrar a los consejeros? ¿Quiénes deben ser los garantes de dicha regularidad? y ¿a través de qué vías se puede hacer esto posible?

De manera general puede decirse que existen tres vías para garantizar dicha regularidad. Dos son de carácter jurisdiccional y una de carácter administrativo. Dos transcurren ante órganos judiciales y el otro ante un órgano político. Nos referimos por supuesto al autocontrol del proceso de designación por parte de los congresos estatales, al control que sobre su configuración normativa ejerce la Suprema Corte, y al control que sobre actos particularizados del procedimiento puede realizar la Sala Superior.

### 1. *El control en manos de los congresos estatales*

El procedimiento de designación tiene en su propia arquitectura institucional, y en los órganos que participan en él, un primer control de su regularidad. Es naturalmente un control de tipo político, en la medida en que son políticos los órganos que perfeccionan la designación de los consejeros electorales.

Es posible afirmar, en este rubro, que la manera como se encuentran articuladas las distintas piezas que conforman el procedimiento de designación de los consejeros electorales, contiene una primera garantía que deriva de su intrínseca forma de racionalización. En su configuración, recordemos, se establecen distintas etapas, distintas actuaciones, y se involucran a distintos sujetos, todos los cuales tienen la medida de sus atribuciones en las distintas normas del procedimiento, debiendo ajustar invariablemente su actuación a lo dispuesto por la legislación electoral.

El procedimiento de designación, valorado integralmente, tiene una conformación *compleja*, compuesta de una serie sistematizada de actos y hechos jurídicos, sucesivos e ininterrumpidos, que se armonizan

<sup>635</sup> Sobre la trascendencia, naturaleza y morfología del sistema de nombramiento, acúdase a lo expresado en el punto V de este capítulo.

para la designación de los integrantes de los institutos electorales, como su fin específico; por ende, cada fase necesita estar plenamente concatenada con otra, de modo que cada una constituya el antecedente y la base de la subsecuente. Si ésta es la lógica que preside al sistema, es evidente que en su racionalidad interna se encuentra implícita una primera *garantía de autoregularidad*, porque como ha dicho la Sala Superior, “sólo cuando esa cadena de actos sucesivos se realiza correctamente, se puede estimar que el procedimiento es válido”.<sup>636</sup>

A pesar de llevarse a cabo en una sede político-representativa, este procedimiento resiente de forma directa los principios que rigen la función electoral, porque al margen de lo que pudiera pensarse, no es un acto aislado, individual y desarticulado de la organización de los comicios; por el contrario, la Sala Superior afirmó hace una década que el mismo forma parte de la etapa de preparación de las elecciones y que debe considerarse invariablemente como un acto de organización y preparación del proceso electoral vinculado al respeto escrupuloso de lo jurídicamente mandatado para llevarlo a cabo, so pena de incurrir en violación del principio de legalidad, uno de los principios torales de la función electoral.<sup>637</sup>

Los órganos políticos a quienes corresponde perfeccionar las designaciones, carecen de la discrecionalidad con la que se manejan en otros escenarios debido a que su sola participación en el procedimiento los erige como *autoridades electorales*, copartícipes de la función electoral, de suerte tal que al valorar los méritos de los aspirantes, individualizar a los candidatos y votar a los funcionarios, ejercen actos materialmente administrativo-electorales que deben tener una racionalidad propia para dar armonía al conjunto de piezas que caracterizan al sistema de nombramientos.<sup>638</sup>

Desde esta óptica, no puede negarse que la constatación de la regularidad del sistema recae en los órganos que concretan la designación, es decir, los órganos legislativos de las entidades federativas. Si bien los respectivos plenos deciden en definitiva sobre la designación, una parte significativa de esta garantía se deposita en aquellas comisiones que tienen a su cargo la verificación de los requisitos de elegibilidad, y en aquellas a quienes formalmente se les asigna la substanciación y por ende, la vigilancia de la pulcritud del procedimiento. Recordemos, en este tenor, que la “validez jurídica de las designaciones correspondientes, además de depender de sus particulares elementos y requisitos, objetivos y personales, es decir, de su validez en sí mismas consideradas, también depende de la validez del procedimiento instruido para ese fin”.<sup>639</sup>

## 2. El control de las normas a cargo de la Suprema Corte

El sistema de designación tiene en el control normativo de su diseño institucional, un segundo control de regularidad. Es un control diametralmente distinto al que acabamos de ver, ya que su naturaleza es jurisdiccional, llevándose a cabo, nada más y nada menos, frente al máximo tribunal de la República, la Suprema Corte.

<sup>636</sup> SUP-JRC-525/2006, pp. 28 y 29. También SUP-JDC-4/2010, pp. 30-31.

<sup>637</sup> AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL. S3ELJ 03/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 7-8. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 33-34.

<sup>638</sup> AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación de Yucatán y similares). S3ELJ 04/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 8-9. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 36-37.

<sup>639</sup> SUP-JRC-525/2006, pp. 28 y 29.

A finales de 1994 la Suprema Corte se desprendió definitivamente del polo de control de *preponderante legalidad*, consolidando su movimiento de traslación hacia un nuevo polo de *preponderante constitucionalidad*.<sup>640</sup> Uno de los elementos que vendría a darle su renovada configuración fue la introducción de la *acción de inconstitucionalidad*, mecanismo procesal dirigido a la salvaguarda de la regularidad constitucional de la legislación.<sup>641</sup> Sin embargo, en ese momento, por disposición expresa de la reforma, la legislación electoral no podía impugnarse a través de dicho medio procesal, como tampoco mediante la controversia constitucional.<sup>642</sup>

Sería la reforma electoral de 1996 la que, entre sus aportaciones, eliminaría definitivamente este candado para la acción, posibilitando la inspección, en abstracto, de normas electorales bajo una legitimación en favor de los partidos políticos a través de sus dirigencias nacionales o estatales.<sup>643</sup>

De esta manera se inauguró el control normativo de la Suprema Corte, confiriéndole facultades para revisar las actuaciones formalmente legislativas con la posibilidad de realizar una declaratoria general de inconstitucionalidad en aquellos casos de contraste entre la labor legislativa y los valores y principios estipulados en la Constitución mexicana.

La evolución sucintamente señalada, ha permitido que la Suprema Corte pueda revisar las distintas constituciones y leyes electorales de los estados, en lo concerniente, entre otras cosas, al sistema de designación de los consejeros electorales.<sup>644</sup> Lo significativo del asunto reside en advertir las premisas y las características de este tipo de inspección, que por su propia naturaleza se dirige a constatar si las distintas decisiones tomadas por el legislador en torno a la arquitectura del sistema de designación, tienen cabida dentro del amplio margen de posibilidades que permite la Constitución, o si, por el contrario, las mismas no gozan de cobertura constitucional y deben declararse inválidas.

Para contextualizar, importante es recordar que el artículo 116 fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución mexicana determinan que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, deberán garantizar que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, y que las autoridades electorales que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Al advertir que ningún precepto de la Constitución prevé como obligación de las legislaturas locales, que establezcan los procedimientos precisos y pormenorizados para la elección, designación o renovación de los integrantes de los institutos electorales, debe inferirse que dicha definición, conjuntamente con

<sup>640</sup> Astudillo, César, "El sistema mexicano...", *op. cit.*, p. 26.

<sup>641</sup> Sobre el tema, en general, Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005; Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

<sup>642</sup> La controversia constitucional continúa constitucionalmente vedada para impugnar actos en materia electoral, en la fracción I del artículo 105 constitucional. Al respecto véase la tesis de jurisprudencia: MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. P./J. 125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280. Es improcedente, por tanto, en contra del acuerdo que norma el procedimiento para la elección de los integrantes de las instituciones electorales. *Vid.* CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR TRATARSE DE UN ACTO EN MATERIA ELECTORAL. P./J. 49/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1019.

<sup>643</sup> La evolución de la Suprema Corte a través de las distintas reformas constitucionales, puede verse en Astudillo, César, "El sistema mexicano...", *op. cit.*, pp. 17-56.

<sup>644</sup> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. P./J. 16/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, marzo de 2001, p. 447.



aquella que estipula los requisitos para ser consejero electoral, son cuestiones que atañen por completo al órgano reformador y a los congresos de los estados, por ser materias que se entienden delegadas a las legislaturas locales.

Como no podía ser de otra manera, ambos órganos cuentan con un amplio margen de decisión respecto a la racionalización del sistema integral de nombramientos, sin que esto quiera decir que la delegación pueda concebirse como una hoja en blanco a su plena disposición. De hecho, es de este amplio margen de configuración normativa de donde deriva la correlativa exigencia de que un órgano de control, en este caso la Suprema Corte, tenga la capacidad de constatar que las decisiones tomadas al respecto se encuentren en armonía con el abanico de posibilidades que permite el dictado constitucional.<sup>645</sup>

Ahora bien, el punto medular a destacar consiste en advertir que la inspección de inconstitucionalidad realizada por la Suprema Corte representa un acto de control de la ley electoral que se realiza *al margen* de su aplicación específica;<sup>646</sup> constituye, por tanto, el enjuiciamiento de las normas del procedimiento de designación de los consejeros llevado a cabo con motivo de la publicación de la ley que lo regula, sin que sea necesaria su aplicación a un caso concreto.

Esta modalidad de control se lleva a cabo a través de la *acción de inconstitucionalidad*, que como la propia Corte ha precisado, “se ejerce en aras del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual toda norma debe ajustarse a los lineamientos establecidos en la Carta Magna”, y por lo tanto, “no es la vía procedente para impugnar actos concretos emitidos por autoridades electorales por violación a la Ley Fundamental”.<sup>647</sup>

El citado medio de control constitucional únicamente procede en contra de normas generales, por lo cual, al ejercitarlo, el texto electoral se pone frente a frente con la Constitución, en cuyo caso el juez (los ministros) procede a desplegar un ejercicio de compatibilidad de carácter *abstracto* que se realiza, de conformidad con la naturaleza de la acción, en interés exclusivo de la supremacía de la Constitución.<sup>648</sup>

Como se aprecia, la labor de nuestro máximo tribunal se dirige a advertir la inconstitucionalidad originaria de una decisión legislativa, dado que la norma se valora por lo que dice, al margen de cualquier referente fáctico de apoyo. Su finalidad inmediata es la depuración del ordenamiento, ya que en caso de advertir que algunas de las piezas del sistema vulneran contenidos constitucionales, la Suprema Corte tiene atribuciones para declarar la inconstitucionalidad de la norma y expulsar del ordenamiento algún o algunos de los componentes del procedimiento.<sup>649</sup>

Ejemplo de lo anterior se produjo con el paradigmático caso Yucatán, del año 2000, que puede considerarse como un punto de inflexión en la verificación de la regularidad de la normas dirigidas a racionalizar los sistemas de designación de los consejeros, en donde la Suprema Corte, al analizar la integración del órgano superior de dirección del instituto electoral, sostuvo que “la forma en que se encuentran redactadas las normas combatidas, es decir, al establecer que el Consejo Electoral del Estado se integrará por

<sup>645</sup> Se retoman algunos planteamientos estipulados en la AI 69/2008, pp. 20-24 y en la AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008 (Estado de Jalisco), *considerando quinto*, pp. 31-32.

<sup>646</sup> Sobre la diferenciación entre el control *con motivo de*, y *al margen de* su aplicación, Fernández Segado, Francisco, *La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseniano*, Bologna, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Bonomo Libreria Editrice, Lecture Series, núm. 5, 2003, p. 106.

<sup>647</sup> Así lo ha reconocido la Suprema Corte. *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES. P./J. 65/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, junio de 2000, p. 339.

<sup>648</sup> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. P./J. 98/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 823.

<sup>649</sup> Estas consideraciones se retoman de Astudillo, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94...*, *op. cit.*, p. 127.



catorce consejeros ciudadanos, se provoca una afectación al principio constitucional de certeza, puesto que al ser un número par, podría propiciarse que en la toma de decisiones se empatara la votación y ante la falta de regulación en el referido Código, que permita solucionar ese tipo de conflictos, se propiciaría incertidumbre jurídica para los participantes en el proceso electoral, respecto de la forma y términos en que se resolvería esta contingencia”.

“En consecuencia —sostuvo adicionalmente—, las circunstancias anteriores afectan el régimen normativo electoral establecido en el Estado de Yucatán, pues inciden directamente en la conformación del órgano encargado de organizar las elecciones en la entidad, cuya permanencia, autonomía e independencia se encuentran resguardadas tanto en la Constitución Federal como en la propia legislación local, así como cuestiones básicas relativas a la realización del proceso electoral, lo cual, incluso, se encuentra vinculado con los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad...”<sup>650</sup>

Como se aprecia, nuestro máximo tribunal se circunscribió a analizar uno de los elementos del sistema de designación (la integración de la institución) y sin mediar acto de aplicación de por medio, procedió a advertir, en abstracto, los eventuales efectos producidos por la norma, y a señalar la afectación cometida a un principio rector de la función electoral.

Al proceder en calidad de guardián de la arquitectura institucional del sistema de nombramientos, es evidente que la Suprema Corte se erige como el custodio de la racionalidad normativa de las vías a través de las cuales se designan a los funcionarios electorales de la República mexicana.

### 3. *El control de actos y normas por la Sala Superior*

Bajo una explicación que demuestra su vocación de magisterio constitucional y el progresivo enriquecimiento de su doctrina, la Sala Superior ha destacado que

en el Derecho Electoral Mexicano, la designación de consejeros electorales tiene como fin común la integración del órgano superior de dirección en la materia, tanto federal como local, entendida ésta como una función estatal específica, para la renovación periódica de los depositarios del Poder Ejecutivo y Legislativo, mediante elecciones libres y auténticas, sustentadas en el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos.

Los fines mencionados difícilmente se podrían alcanzar y garantizar si los consejeros electorales no fueran designados conforme a Derecho. Si existieran vicios de legalidad o de constitucionalidad, en el procedimiento de elección o en el acto mismo de designación de los consejeros electorales, se pondría en duda fundada su futura actuación, así como la observancia puntual de los principios rectores antes precisados, durante el desarrollo del respectivo procedimiento electoral.<sup>651</sup>

Notorio es que de lo señalado por este tribunal, la regularidad jurídica del procedimiento de designación adquiere su significado por ser imprescindible para la concretización de la función electoral como función estatal dirigida a facilitar la expresión del sufragio ciudadano, y porque su modo de articulación puede activar o desactivar conflictos futuros derivados de la legitimidad misma con la que se accede al cargo de consejero.

Acaso por ello, el Tribunal Electoral ha venido empeñándose cada vez con más firmeza en instituirse, a la par de la Suprema Corte, como uno de los principales garantes de dicha regularidad.

Al respecto, necesario es recordar que nuestro texto fundamental, en una evolución constante que tuvo en la reforma de 1996, uno de sus arreglos más significativos, se volcó a edificar un *sistema integral*

<sup>650</sup> AI 18/2001, p. 211.

<sup>651</sup> SUP-JRC-525/2006, pp. 28 y 29.

de justicia constitucional-electoral, en cuya armonización encomendó el control de la *materia electoral*, adicionalmente a la Suprema Corte, al recientemente incorporado Tribunal Electoral a la órbita del Poder Judicial de la Federación.<sup>652</sup>

La reforma constitucional, en consecuencia, incorporó un nuevo órgano especializado al sistema de justicia constitucional, y distribuyó la competencia electoral de ambos órganos con base en el objeto y la naturaleza del control; el *control abstracto* de las normas electorales quedó en manos de la Suprema Corte mediante la *acción de inconstitucionalidad*, y el *control concreto* en manos del Tribunal Electoral, mediante el conocimiento de impugnaciones de actos o resoluciones de autoridades electorales (federales y locales) violatorias de derechos políticos, normas ordinarias o constitucionales.<sup>653</sup>

Para facilitar la garantía de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales por parte del Tribunal Electoral, la misma reforma se encargó de establecer sendos instrumentos de control constitucional, como el *juicio de revisión constitucional en material electoral* y el *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*.<sup>654</sup>

El esbozo sucintamente realizado, nos ubica en la ruta adecuada para desvelar las diferencias sustanciales entre el control realizado por el Tribunal Electoral respecto de aquél que tiene encomendado de forma exclusiva y excluyente la Suprema Corte.

El control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Electoral es un control que se realiza *con motivo* de la específica aplicación de una ley electoral; por ello, representa un enjuiciamiento de *carácter concreto*, que tiene como propósito pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de actos o resoluciones emitidas por las autoridades electorales en aplicación, en lo que nos interesa, de las normas que racionalizan el sistema de designación de los consejeros.<sup>655</sup> Por su propia naturaleza, es un control que se realiza para salvaguardar expectativas de carácter subjetivo (derechos) y objetivo (competencias, atribuciones), lo que necesariamente impone que quienes pretendan acceder a él, deban demostrar una afectación que produzca lesión a su órbita jurídica.<sup>656</sup>

A diferencia de lo que compete a la Suprema Corte, al Tribunal Electoral no le corresponde expresar un juicio directo y sin mediación entre una norma electoral general y la Constitución, sino solamente llevar a cabo un proceso de cognición indirecto sobre dicha constitucionalidad, mediatizado por las situaciones de hecho que desvelan los vicios en el proceso de construcción de la norma, y que se advierten en el momento en que la autoridad realiza un acto de aplicación concreto de la misma.<sup>657</sup> La inconstitucionalidad y la ilegalidad no derivan, en consecuencia, de la valoración de lo que dice la norma, tal y como la produjo el legislador; proviene del análisis de concretas situaciones fácticas con una disposición normativa determinada, particularmente de la manera en la que fue aplicada por un operador jurídico.

<sup>652</sup> Astudillo, César, “El sistema mexicano...”, *op. cit.*, p. 23.

<sup>653</sup> Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “El control de regularidad constitucional de las leyes electorales”, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, p. 320. También, Cetina Menchi, David, “El alcance del control de la constitucionalidad de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral...*, *op. cit.*, pp. 938 y ss.

<sup>654</sup> Para un análisis minucioso de la naturaleza de estos contenciosos electorales, Galván Rivera, Flavio, *op. cit.*, *in toto*.

<sup>655</sup> La Suprema Corte ha señalado que “para combatir sus actos concretos de aplicación —de las normas electorales—, las partes legitimadas deben agotar los medios legales conducentes conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, de no hacerlo así, los referidos actos adquirirán definitividad”. *Vid. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES. Op. cit.*

<sup>656</sup> Astudillo, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94...*, *op. cit.*, 2008, p. 127.

<sup>657</sup> Existe una causal de improcedencia expresa ante la intención de impugnar, en abstracto, una norma electoral federal o local, según se observa en el artículo 10, fracción I, inciso “a” de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La función del Tribunal Electoral, en este contexto, consiste en ser garante de la regularidad constitucional de los actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes en la República para organizar o calificar los comicios; para ello, el instrumento de garantía utilizado es el *Juicio de Revisión Constitucional Electoral* cuya promoción corresponde en exclusiva a los partidos políticos, y cuyo conocimiento queda en manos de la Sala Superior.<sup>658</sup> A través de él se pueden analizar las normas que componen lo que hemos denominado el sistema de nombramiento de los consejeros electorales, derivado de los efectos que producen una vez que han sido aplicadas por los operadores jurídicos de dicha designación, en este caso, los congresos estatales.

Corresponde igualmente a la Sala Superior conocer de aquellos actos o resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, cuyo instrumento paradigmático está representado por el *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, a través del cual puede impugnarse todo lo relacionado con los procesos de designación de los funcionarios electorales de las entidades federativas; al efecto, la impugnación debe provenir de quien tenga interés jurídico al considerar que se ha afectado indebidamente su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas; la Sala Superior, en este contexto, está llamada a garantizar el estricto cumplimiento de los principios de imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad que deben regir a los procesos electorales.<sup>659</sup> Es también el instrumento adecuado para acudir a denunciar la inconstitucionalidad de normas electorales cuya aplicación cauce perjuicio a los derechos políticos del ciudadano.

La Sala Superior ha centralizado el conocimiento de estos medios bajo un argumento que por su importancia es digno de mencionar; ha reconocido que las determinaciones adoptadas por los órganos electorales de las distintas entidades federativas que conforman la geografía electoral de nuestro país, “constituyen actos de importancia en el ámbito electoral local, en virtud de que los institutos estatales electorales tienen por disposición constitucional, la función de velar por la observancia de los principios de imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad que rigen los procesos electorales en las entidades federativas. Por lo tanto, sus actos y resoluciones tienen incidencia directa en las elecciones de gobernadores de las entidades federativas y de jefe de gobierno del Distrito Federal”.<sup>660</sup>

Ahora bien, para tener el panorama completo sobre el tema hay que subrayar que este tipo de control exige que el Tribunal Electoral cuente con todos aquellos elementos fácticos que permitan desvelar las vicisitudes dentro de las cuales se realizó dicha aplicación. De este modo, si lo que se impugna es la designación de un consejero al que se le reprocha el incumplimiento de los requisitos de elegibilidad, básicamente el referido a las incompatibilidades prefuncionales, será necesario que el Tribunal se haga llegar de todos aquellos elementos de convicción tendentes a comprobar qué documentos probatorios proporcionó, quién verificó que cumpliera con dichos requisitos, cómo se aprobó su designación, etc. Incluso si lo que se impugna es la norma que establece el régimen de incompatibilidades, estos elementos aportaran medios de convencimiento al juzgador para que se forme una opinión respecto a la proporcionalidad de dichos mecanismos de inhabilitación para el acceso y ejercicio a un cargo público.

<sup>658</sup> COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. J. 3/2009, *Gaceta Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Cuarta Época, año 2, núm. 3, emitida el 19 de marzo de 2009.

<sup>659</sup> *Idem*.

<sup>660</sup> SUP-JDC-2676/2008, p. 11.

En caso de que la Sala Superior advierta que una norma vulnera preceptos constitucionales, tiene únicamente la facultad de desaplicarla al caso concreto, dejando subsistente su autoridad y validez para eventuales casos futuros.<sup>661</sup>

La centralidad que hoy en día tiene el Tribunal Electoral, principalmente su Sala Superior, en la regularidad constitucional del sistema de designación de los consejeros ha venido a llenar un ajeo vacío que desde mucho tiempo atrás permitió que múltiples actos del poder no pudieran ser sometidos a escrutinio para valorar su conformidad con la Norma Fundamental. Nos referimos obviamente a la improcedencia del amparo contra actos o resoluciones en materia electoral.<sup>662</sup>

En efecto, derivado de la causal expresa que señala la improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral (fracción VII, del artículo 73 de la Ley de Amparo), los jueces de distrito han sobreesido sistemáticamente los amparos interpuestos por ciudadanos contra los congresos estatales, como consecuencia de los procesos de designación de los consejeros electorales.

Lo anterior sale a la luz al advertir los argumentos del Juez Segundo de Distrito del Estado de Querétaro, en el juicio de amparo 1581/2003-VIII y sus acumulados 1/2004-I y 43/2004-VIII, en donde sostuvo que “lo relacionado con el cargo de Consejero Electoral... al que aspiran los quejosos, como ciudadanos, por lo cual concursaron, se encuentra contemplado como un aspecto de carácter electoral al ser parte del órgano que se encarga de organizar las elecciones en el Estado compuesto por ciudadanos cuya elección se hace por la Legislatura del Estado, en tanto los quejosos pretenden deducir derechos de naturaleza política al pretender alcanzar, por medio del juicio de garantías, que se les seleccione en el cargo de consejeros electorales o en su caso se revise la selección de los consejeros, sustentándose los impetrantes con mejor derecho a ocupar el cargo, aspectos, que, se insiste, inciden en sus derechos políticos y no propiamente de garantías individuales”.

El juez reiteró, además, una añeja tesis del derecho público mexicano al subrayar el indudable “carácter político de los derechos que consideran los impetrantes se les transgreden a través de los actos tendientes a la designación de los candidatos a ocupar los cargos de Consejeros Electorales”, concluyendo, en consecuencia con la premisa apenas señalada, “que la afectación que alegan los impetrantes produce a su esfera jurídica es de naturaleza política, puesto que la pretensión de los quejosos se enfoca únicamente en la defensa de tales derechos cuyo carácter público, se infiere, dado que es inherente a la ciudadanía”.<sup>663</sup>

Mención especial merece el caso de Jalisco en 2008, donde el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas estableció la obligación de escalonar el nombramiento de los consejeros, impactando el periodo de quienes se encontraban en funciones. Ante el ajuste, distintos consejeros electorales acudieron a solicitar un amparo indirecto ante el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa, contra actos del Congreso del Estado, quien admitió a trámite la demanda pero decidió negar la suspensión provisio-

<sup>661</sup> Ejemplo de ello se observa, en la sentencia de los expedientes SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008, cuyo considerando segundo determinó: “Se revoca el acuerdo de trece de mayo de este año, emitido por la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el que se aprobó el procedimiento y se expidió la convocatoria para la renovación escalonada de los Consejeros Electorales del Distrito Federal, *al haberse determinado, en el caso concreto, la inaplicación* del artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el veintiocho de abril de dos mil ocho, en el Diario Oficial de la Federación” —cursivas nuestras—.

<sup>662</sup> Acúdase, por ejemplo, al amparo en Revisión 743/2005, el famoso caso Castañeda, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte el 16 de agosto de 2005. Al respecto, Cossío Díaz, José Ramón, “Sobre la improcedencia del amparo contra las resoluciones del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral*, México, año 2009, núm. 2, diciembre de 2008-mayo de 2009, pp. 12-16, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/2/art/art3.pdf>

<sup>663</sup> Criterio similar se ha sostenido los juicios de amparo 715/2001, 716/2001, 564/2001-III-7, 512/2001, 280/2006, 285/2006. Al respecto, acúdase al interesante voto particular formulado por el magistrado Manuel González Oropeza en SUP-JDC-1608/2007, pp. 8 y ss.

nal solicitada. Ante ello se interpuso la revisión, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito ordenó modificar la resolución recurrida y conceder la suspensión provisional del acto reclamado, con lo cual se detuvo la intención del legislador de modificar retroactivamente el periodo del encargo de los consejeros.<sup>664</sup>

Ese mismo artículo transitorio sería posteriormente impugnado mediante la acción de inconstitucionalidad 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008. Al resolver, la Suprema Corte afirmó que la disposición transitoria obraba sobre el pasado al pretender modificar la duración del nombramiento de los consejeros electorales que hasta la fecha estaban en funciones, disminuyendo el período de ejercicio en el cargo para el que habían sido originalmente designados. “Es evidente –dijo– que en el caso se vulnera lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Federal, pues a través del artículo tercero transitorio impugnado, se retrotraen los efectos de la reforma, al acto de designación acaecido el treinta y uno de mayo de dos mil cinco, lo que en sí mismo lo torna retroactivo y por ende, inconstitucional”.<sup>665</sup>

De conformidad con lo sucintamente expuesto, en agosto de 2009 los amparos fueron sobreseídos, y en contra de dicha resolución se interpusieron recursos de revisión que aún están pendientes de un pronunciamiento definitivo.

Precisamente por eso cobra importancia destacar que a pesar de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de 1996 no contuvo un recurso destinado exclusivamente a combatir este tipo de actos, la Sala Superior comenzó a perfilar progresivamente, mediante una interpretación constitucionalmente adecuada, el alcance de los medios de impugnación que competencialmente ha tenido en su manos, abriendo distintas vías impugnativas para combatir la multiplicidad de actos que conforman el sistema de designación de los funcionarios electorales (consejeros y magistrados); de no haberlo hecho así, la improcedencia del amparo y de estos mecanismos hubiera dejado a los ciudadanos en completo estado de indefensión, lo cual habría constituido la más abierta e injustificada denegación de la justicia.

Hace apenas un par de años, la reforma de julio de 2008 a la citada ley, estableció finalmente la procedencia del Juicio de Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos para impugnar aquellos actos y resoluciones que afecten indebidamente el derecho de los ciudadanos a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas (artículo 79.2).

Si hacemos un poco de historia veremos con facilidad que desde el año 2000, en el famoso caso Yucatán, la Sala Superior comenzó a bordar las premisas para garantizar que ningún acto del poder público permanezca al margen del control de su regularidad constitucional.

En ese paradigmático asunto, por el conjunto de vicisitudes que atravesó, la Sala Superior afirmó que la designación de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán realizada por el Congreso del Estado, si bien constituye un acto formalmente legislativo, es en esencia un acto materialmente administrativo-electoral, a través del cual se ejerce una atribución prevista en una ley; sostuvo que dicho acto resulta determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo, ya que finalmente se traduce en la integración del órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de Yucatán; y subrayó que la designación realizada por el poder legislativo local es un acto que debe considerarse propiamente de organización y preparación de las elecciones, en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente.<sup>666</sup>

<sup>664</sup> Los expedientes de dichos amparos son: 1464/2008; 1469/2008; 1488/2008.

<sup>665</sup> AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008 (Estado de Jalisco); considerando quinto, pp. 54-55.

<sup>666</sup> SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 49-52. Al respecto, *vid.*, *Ejecución de sentencias en los juicios de Revisión Constitucional electoral. Caso Yucatán, 2000-2001*, Colección Sentencias relevantes, México, núm. 3, TEPJF, 2001. AUTORIDAD



Si hemos señalado que la Suprema Corte ejerce funciones de custodio de la racionalidad normativa de los distintos sistemas de nombramiento de funcionarios electorales de la República mexicana, no podemos sino afirmar que la Sala Superior ha sido el verdadero eje articulador de una política interpretativa encaminada a construir, a golpe de jurisprudencia, la verdadera independencia, imparcialidad y objetividad de los consejeros electorales, a partir de la escrupulosa revisión de las distintas piezas que conforman su sistema de designación.

## XVII. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONSEJEROS

El cumplimiento de los fines que constitucionalmente se asignan a las instituciones electorales impone que las legislaciones en la materia otorguen un conjunto de competencias para ser ejercidas por los distintos órganos de la estructura centralizada o descentralizada. Esas competencias constituyen “el círculo incluyente de un conjunto de deberes públicos a ser satisfechos mediante el ejercicio de poderes instrumentales relacionados y demarcados, legalmente conferidos para la satisfacción de intereses públicos”.<sup>667</sup> En particular, las leyes electorales se esmeran en definir aquellas competencias cuyo ejercicio corresponde a los órganos de mayor relevancia y jerarquía, que generalmente se denominan órganos superiores de dirección.

A pesar de ello, la integración colegiada de dichos órganos conduce a que el ejercicio de las competencias asignadas suponga, a su vez, el reconocimiento de una pluralidad de atribuciones a favor de sus integrantes, con la finalidad de que mediante su ejercicio se garantice el cumplimiento de los objetivos encomendados a la función electoral.

Los derechos y las obligaciones de los consejeros definen, por ende, el marco jurídico de actuación que se les confiere para asegurar el adecuado cumplimiento de su encargo. La relevancia de estas prerrogativas y deberes es tal que su enunciación debería contar necesariamente con una cobertura legal; no siempre es así, y en muchas entidades su regulación se deja en manos de los reglamentos interiores o, incluso, de los reglamentos de sesiones.

Siendo los órganos superiores de dirección, órganos plurales por excelencia, uno de los derechos u obligaciones más importantes se encuentra en la asistencia a las sesiones de Consejo. Gran parte de las entidades, como se observa en el cuadro XLVII. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONSEJEROS, consideran dicha asistencia como un derecho de los consejeros; no obstante, otros más, entre los que figuran Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, la ponen en la doble categoría de derecho y obligación.

La determinación de si deberíamos estar ante una u otra cosa se desvela al considerar que cualquier órgano colegiado necesita de una asistencia mínima de sus componentes para poder constituirse, sesionar, tomar acuerdos y resoluciones válidamente, por lo cual sí estamos ante un derecho, la posibilidad de que el consejero tenga libertad de decidir si asiste o no a las sesiones puede afectar la integración oportuna del

---

RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL. J.03/2001, *Sala Superior*, Tercera Época. También, AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación de Yucatán y similares) J.04/2001, *Sala Superior*, Tercera Época.

<sup>667</sup> Bandeira de Melo, Celso Antonio, *Curso de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 109. Citado por López Olvera, Miguel A., “Libro III: De las autoridades administrativas electorales”, en Chacón Rojas, Oswaldo y Jiménez Dorantes, Manuel (coords.), *Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Comentado, comparado y concordado*, México, COFEL, UNAM-CEDEM, Laguna, 2009, p. 143.



órgano, impidiéndole constituirse y avanzar en las distintas actividades que tiene que encarar al margen, o con motivo del proceso electoral. Además, es imperioso recordar que la voluntad del órgano plasmada en sus acuerdos y resoluciones se forma con la unión de las voluntades individuales, lo que implica que necesariamente deban de concurrir al perfeccionamiento de dicha voluntad. Desde esta perspectiva, es evidente que dicha asistencia debería adquirir, al menos donde no la tiene, la consistencia de una obligación. Por lo mismo, las legislaciones elevan a la misma categoría aquellos derechos con los cuales ésta guarda una cercanía incontestable. Hablamos, por ejemplo, del derecho a integrar el *quórum*, o del derecho de los consejeros propietarios a suplir al consejero presidente, o de los suplentes a los propietarios, en caso de ausencias temporales, etc.

Algo similar puede decirse en torno a la participación de los consejeros en los asuntos de su competencia, que en todas las legislaciones, sin excepción, está configurado como un derecho.

El principio de colegialidad implica, como lo hemos visto en otra parte de este trabajo, someter a un abanico de perspectivas las diversas decisiones que tienen que tomar los consejos generales. La participación de los consejeros es relevante porque constituye la premisa básica para ir perfilando, mediante la discusión colectiva, la precisa orientación del acuerdo o resolución final, que por su propia naturaleza ya no podrá concebirse como la voluntad de uno o de varios sujetos, sino como la voluntad institucional del órgano electoral.

Si esta participación no estuviera asegurada, se produciría además una notable fractura de las premisas históricas que han posibilitado que en nuestro específico contexto los órganos electorales tengan una composición plural, pues si se estima que la autoridad de una decisión no depende de su perfeccionamiento a partir de múltiples puntos de vista, el diseño que actualmente hemos recogido en la totalidad de autoridades electorales no se justifica, por lo que nada impediría regresar a un esquema en donde las decisiones, para una mayor eficacia, puedan ser tomadas por una sola persona o por instancias ejecutivas.

La prerrogativa de participar se vincula a otros derechos que se dirigen a la misma finalidad. Entre ellos destaca el derecho de los consejeros a formular y presentar propuestas al Consejo, solicitar la inclusión de asuntos para su discusión en el pleno, solicitar la información que requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones, y participar en todas aquellas actividades necesarias para el desahogo de los asuntos que competen al Consejo o a sus comisiones, etc.

No obstante, esta prerrogativa adquiere su dimensión más acabada cuando se le vincula con el derecho al voto y se exige que en toda decisión se expongan las razones que llevan al consejero a votar en un sentido o en otro, a efecto de que los poderes públicos, los partidos políticos, y los ciudadanos, destinatarios privilegiados de sus decisiones, tengan elementos de convicción para saber las causas que motivaron su específico posicionamiento.

Votar en pleno o en comisiones, constituye uno de los derechos más significativos de los consejeros. Acaso por ello la totalidad de legislaciones lo reconocen como tal. El voto constituye el instrumento a través del cual cada consejero expresa su voluntad en relación a un asunto, permitiendo, de conformidad con el quórum de votación requerido, que se perfeccione la voluntad del órgano electoral bajo una precisa orientación, ya que como nos recuerda Barragán, su autoridad recae en el colegio mismo y no en sus integrantes individualmente considerados.<sup>668</sup>

No debe pasarse por alto que los consejeros son los únicos que asisten a las sesiones con derecho de voz y de voto (salvo en el caso de Oaxaca donde también lo tiene los representantes del Poder Legislativo), y

<sup>668</sup> Barragán Barragán, José, "Algunas consideraciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral", en Galeana, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación-Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 467-468.

que previo a la exteriorización de su voluntad el asunto normalmente se somete a la discusión de todos aquellos que tienen derecho a voz, entre ellos, los representantes de los partidos políticos o del órgano legislativo, pero la responsabilidad de la decisión recae única y exclusivamente en los consejeros.

Cada consejero representa un voto, cuyo valor es exactamente el mismo a efecto de que su conjunción prefigure una voluntad cuyo grado de autoridad se considera más amplio entre mayor sea el número de adhesiones que la acompañen. Evidentemente, la única excepción a la regla del voto igual, es el voto de calidad que generalmente se reconoce al consejero presidente.

Los únicos estados en donde el voto, aparte de un derecho es una obligación, son Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Esta última, como ha habido ocasión de apuntar<sup>669</sup>, obliga a los consejeros a exteriorizar inexorablemente el sentido de su voto, dando en realidad poco margen a la abstención, puesto que en esa específica geografía se le considera una causa de separación del cargo.

No ocurre lo mismo en otros estados, en donde la abstención del consejero se considera también parte de sus prerrogativas. En efecto, la imparcialidad, principio rector tanto de la función electoral como del comportamiento de sus titulares en específico, implica el deber de los consejeros de dejar de conocer un asunto cuando consideren que su decisión puede afectar su condición de árbitro imparcial de la contienda electoral. Para ello, algunas legislaciones contemplan un extenso régimen de impedimentos, y confieren al funcionario la posibilidad de excusarse del conocimiento de un asunto.<sup>670</sup>

Sin embargo, esta determinación no es pacífica si se atiende al hecho de que los requisitos de elegibilidad de los consejeros contemplan las cautelas necesarias para evitar que puedan estar condicionados por intereses particulares a la hora de votar. Generalmente corresponde al régimen de incompatibilidades cumplir con esta función. Por ende, si el perfil del consejero garantiza su comportamiento independiente, objetivo e imparcial, hay que sopesar si se encuentra plenamente justificada la admisibilidad de la abstención y la consecuente permisibilidad para dejar de pronunciarse sobre algún tema en específico. En la definición, hay que tener en cuenta que la abstención puede influir en la orientación de la decisión final, de conformidad con los equilibrios políticos al interior del órgano superior de dirección, y en el extremo de los casos, puede llegar a nulificar la toma de decisión, cuando la abstención de distintos consejeros incida en la conformación del *quórum* para sesionar.

Los estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán otorgan a sus consejeros el derecho de abstenerse siempre y cuando se ubiquen en el supuesto de alguna de las causales del régimen de impedimentos. En Tabasco y Yucatán, la aceptación de la excusa se deja a la decisión del pleno o del resto de los consejeros, respectivamente. Sinaloa confiere este derecho a sus consejeros, excepto al presidente en el caso de empate en una votación, con lo que se asegura la emisión de su voto de calidad y la consecuente toma de decisiones.

Jalisco incorpora una norma singular, puesto que reconoce el derecho a la abstención, pero obliga a que el voto no emitido se tenga como tal y se compute a favor de la mayoría.

Ahora bien, pocas son en realidad las legislaciones que otorgan a sus consejeros el derecho de emitir voto particular. Si bien el ideal es que los consejeros tengan la capacidad de aproximar posiciones para emitir decisiones que vayan respaldadas por el mayor número de adhesiones posible, la naturaleza colegiada del órgano superior de dirección propicia que en aquellas situaciones en donde sea imposible la convergencia, se establezca el derecho a la discrepancia a través del voto particular.

<sup>669</sup> Acúdase al apartado de causas de cese, dentro de este mismo capítulo.

<sup>670</sup> Entre las causas de impedimento se encuentran, generalmente, el parentesco en línea recta, la amistad íntima o el compadrazgo, tener interés personal en el asunto, ser heredero, legatario, donatario o fiador de alguno de los interesados, haber sido magistrado o juez en el mismo asunto en otra instancia.

El voto particular, en consecuencia, constituye la posibilidad de constatar que sobre un mismo problema existen aproximaciones, puntos de vista y soluciones diferentes, en ocasiones diametralmente opuestas a las de la mayoría. Es un mecanismo que, además, contribuye a fortalecer el principio de responsabilidad de los consejeros porque los constriñe a dejar asentada claramente la posición asumida. Su pertinencia recae en que por lo general, al publicarse conjuntamente con el texto de la decisión, se pueden contrastar las distintas posiciones existentes, o las discrepancias en torno a la motivación, todo lo cual, ante un eventual reacomodo de fuerzas al interior de los consejos generales puede producir, en el corto, mediano o largo plazo, que dicho voto sea en realidad la génesis de un cambio de orientación interpretativa.

El establecimiento de esta fórmula no es pacífico. Existen quienes, como Zagrebelsky ven en su establecimiento, ciertos riegos para la *autoridad* de la decisión final; otros, desde una perspectiva distinta, sostienen que es un mecanismo atentatorio contra el *principio de colegialidad* porque impide la plena imputación, a todo el colegio, de la decisión adoptada, pues en esencia, este tipo de voto termina por demostrar divisiones, a veces inconciliables, en la toma de decisiones. Unos más señalan que no existe tal negación al principio de colegialidad, si se observa que generalmente la adopción de decisiones se realiza mediante la mayoría simple de sus integrantes.<sup>671</sup>

Independientemente de lo anterior, lo que sí parece relevante advertir es que en el contexto en donde este tipo de votos no existe, puede favorecerse la independencia de la institución electoral, debido, sobre todo, a que no existen incentivos para que desde intereses políticos externos se presione a uno u otro consejero con la finalidad de que mantenga posiciones discordantes con las de la mayoría, fracturándose de esta manera la autoridad misma de la decisión.

Los estados de Chiapas, Coahuila, Jalisco, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, y Zacatecas son los que expresamente disponen este derecho a favor de sus consejeros. En Jalisco, Yucatán y Tabasco se indica que dicho voto podrá insertarse en el proyecto respectivo siempre y cuando el consejero que lo formula lo haga llegar al secretario dentro de los dos días o las veinticuatro horas siguientes, respectivamente, a la fecha de su aprobación. Tlaxcala establece una obviedad, pues dispone que el voto particular deberá ser “razonado”.

En virtud de que la actividad institucional se desarrolla dentro del consejo general, pero también, y de manera muy importante dentro de las comisiones, como consecuencia de una división estructural que procura eficientar el funcionamiento de la institución electoral, constituye un derecho de los consejeros concurrir a su integración, participar en ellas y votar. Así se determina en la mayoría de las legislaciones electorales de los estados, salvo en la de Baja California y Guanajuato, donde no existe una norma que expresamente lo señale.

---

<sup>671</sup> La discusión más relevante sobre el asunto se ha dado en torno al voto particular de los jueces constitucionales. Al respecto, acúdase a Zagrebelsky, Gustavo, *Principi e voti...*, op. cit., pp. 41 y ss. Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, op. cit., pp. 89 y ss. Ruggeri, Antonio y Spadaro, Antonio, *Lineamenti...*, op. cit., pp. 63 y ss.

## FUENTES DE CONSULTA

### I. BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV., “Las reformas de 1994 a la Constitución y la legislación en materia electoral”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica *et al.*, núm. 14, 1994.
- AA.VV., *Código Electoral del Estado de Michoacán. Comentado, tematizado y concordado*, Morelia, Michoacán, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2002.
- ACKERMAN, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , “Mitos de la institucionalidad electoral en México”, en *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , ASTUDILLO, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- AGUIRRE, Pedro *et al.*, *Una reforma electoral para la democracia argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C., 1995.
- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, “La equidad de género en el ámbito electoral mexicano. De la Ley a los resultados”, en Ochoa Reza, Enrique (coord.), *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2009.
- ALCOCER V., Jorge (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma, México, 1994/I, 1994/II*, México, Nuevo Horizonte Editores-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, A.C., 1995.
- , “IFE: legalidad y conflicto”, en ALCOCER, Jorge y MORALES, Rodrigo (coords.), *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*, UNAM, CIIH, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *El desafío en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- , *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Corte de constitucionalidad de la República de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 25, 1997.
- , *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado*, México, Harla, 1991.
- ANSOLABEHRE SESTI, Karina y CERVA CERNA, Daniela (dirs.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, TEPJF, 2009.
- ARAGÓN, Manuel, “Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica *et al.*, 2007.
- ARROYO MARROQUÍN, Tulio y MORALES BARBOSA, Juan José, “Interacción del Instituto Federal Electoral y los Consejos Estatales Electorales”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF, IFE, UNAM, UAQROO, PNUD, 1999, t. II.
- ARZUAGA MAGNONI, Javier y VIVERO ÁVILA, Igor, “Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005)”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, H.

- Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- ASTUDILLO, César, “El perfil constitucional de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009.
- , “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Ackerman, John M., y Astudillo Reyes, César I. (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , “El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- , *La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional, Comentarios a la sentencia SUP-JDC-1728/2008*, México, TEPJF, 2008.
- , “Pluralidad política y cambios institucionales”, en Islas Colín, Alfredo y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Derecho electoral mexicano. Perspectivas para una reforma*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2006.
- , “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, núm. 4, enero-junio de 2006.
- , *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México, Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- ATIENZA, Manuel, “Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica”, *Civitas, Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 85, enero-marzo de 1995.
- AZIZ NASSIF, Alberto (coordinador), *México al inicio de Siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio, *Curso de derecho administrativo*, Porrúa, UNAM, México, 2006, p. 109. *Cit. pos.* LÓPEZ OLVERA, Miguel A., “Libro III: De las autoridades administrativas electorales”, en Chacón Rojas, Oswaldo y Jiménez Dorantes, Manuel (coords.), *Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Comentado, comparado y concordado*, México, COFEL, UNAM, CEDEM, Laguna, 2009.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, “Comentario al artículo 95”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, tomo IV*, 19ª. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- BAREIRO, Line, “Representación política de las mujeres”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica *et al.*, 2007.
- , Voz “Cuota de género”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (coords.), *Diccionario Electoral*, 3ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, TRIFE, IFE, CAPEL, 2003, t. I.
- BARILE, Paolo, “La Corte costituzionale, organo sovrano: implicazioni pratiche”, *Giurisprudenza costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1957.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “Algunas consideraciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral”, en Galeana, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación, Cámara de Diputados, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.



- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “Los órganos electorales”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral 30 años después de 1968*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades y Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- , *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BELTRÁN ENRÍQUEZ, Rosa Ester, “Coahuila”, en Gómez Tagle, Silvia, 1994: *las elecciones en los estados, vol. I. La democracia en México*, México, La Jornada ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1997.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003.
- , “Dal potere al diritto e viceversa”, en *Íd.*, *Diritto e potere. Saggi su Kelsen*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992.
- , *El futuro de la democracia*, trad. de Juan Moreno, Barcelona, Plaza Janes editores, 1985.
- , “Il potere e il diritto”, *Nuova Antologia*, núm. 2142, abril-junio de 1982.
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: Más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, febrero del 2001.
- CABANELLAS, Guillermo, Voz “Integración”, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1996, tomo III.
- Canada's Electoral System*, Ottawa, Elections Canada, 2001.
- CAMPILLO PÉREZ, Julio Genaro, Voz “Reelección”, *Diccionario Electoral*, México, TEPJF, IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, t. II.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *El principio de proporcionalidad y protección de los derechos fundamentales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes, 2008.
- , “Organismos constitucionales autónomos”, en *Íd.*, *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2ª. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- , *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2004.
- , Voz “Órganos constitucionales autónomos”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, UNAM, 2004, Tomo V.
- y BUSTILLOS ROQUEÑI, Jorge (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM, IIJ, IFAI, INFODE, 2007.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 16, enero-junio 2007.
- , *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- , *Lecciones sobre los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.
- , *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.



- , GARCÍA CAMPOS, Alan y NIETO CASTILLO, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 40, 2000, Serie Doctrina Jurídica.
- , PÉREZ, Carlos y CARBONELL, Miguel, “Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF, IFE, UNAM, UAQROO, PNUD, 1999, t. II.
- CARPISO, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- , “Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte”, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005.
- , “Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994”, en AA.VV., *Un homenaje a Don César Sepúlveda*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- , “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995.
- , *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.
- , *El presidencialismo mexicano*, 10ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1991.
- CASTRO, Juventino V., “Responsabilidad de los servidores públicos”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 19, núm. 19, 1995.
- CETINA MENCHI, David, “El alcance del control de la constitucionalidad de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III.
- CHELI, Enzo “Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale”, *Archivio Giuridico Filippo Srafini*, Luglio di 1965.
- CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, “Democracia, idea y realidad”, *Foro Electoral*, México, IFE, núm. 1, abril de 1991.
- CIENTUEGOS SALGADO, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- , “El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas”, en Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, Chilpancingo, Guerrero, Fundación Académica Guerrerense, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006.
- CLAVERO, Bartolomé, *El orden de los poderes. Historias constituyentes de la Trinidad constitucional*, Madrid, Trotta, 2007.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Derecho y poder, Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , “Estado actual y futuro de los órganos autónomos”, en AA.VV., *Autonomía, reforma legislativa y gasto público. Memoria del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Red de Organismos Públicos Autónomos de México, 2008.
- , “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.

- y MURAYAMA RENDÓN, Ciro, “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox”, en Salazar Ugarte, Pedro, (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, México, UNAM, IFAI, 2007.
- , *Elecciones, dinero, corrupción. Pemexgate y «Amigos de Fox»*, México, Cal y Arena, 2006.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Sobre la improcedencia del amparo contra las resoluciones del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Sufragio, Revista especializada en Derecho electoral*, México, núm. 2, diciembre 2008-mayo 2009, 2009.
- , “El control de regularidad constitucional de las leyes electorales”, en *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004.
- , *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998.
- CRESPO, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, 2001.
- , *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, 1996.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *La inaplicación de normas electorales. Cuando las malas teorías conducen a malas decisiones. Comentarios a la sentencia SUP-JRC-105/2008*, México, TEPJF, 2009.
- DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, “Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , “Reflexiones sobre algunas innovaciones y omisiones del nuevo código federal de instituciones y procedimientos electorales publicado en enero de 2008”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLII, núm. 125, mayo-agosto de 2009.
- , “El Consejo General del IFE: Consideraciones sobre algunos aspectos que ameritan una reforma en base a su desempeño de 1996 a 2003”, *texto inédito*.
- , “El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México: 1946-1996”, en AA.VV., *Ochenta aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Senado de la República, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- DE CABO DE LA VEGA, Antonio, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994.
- DE LOS SANTOS OLIVO, Isidro, “Apertura constitucional en la entidades federativas”, en GAMÍZ PARRAL, Máximo N., Astudillo, César *et al.* (coords.), *Derecho Constitucional Estatal. Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005.
- DE VEGA, Pedro, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, No. 43, enero-febrero, Madrid, 1985.
- ELIZONDO, Carlos y NACIF, Benito (compiladores), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, *Temas selectos del Derecho Electoral, formación y transformación de las instituciones*, México, Instituto Estatal Electoral Chihuahua, 2005.
- , “Transparencia y acceso a la información en materia electoral”, en *Íd.*, *Temas selectos del Derecho Electoral, formación y transformación de las instituciones*, México, Chihuahua, Instituto Estatal Electoral Chihuahua, 2005.

- ELIZONDO GÓMEZ, Alejandro R., “La autonomía de los organismos electorales locales en México”, en Martínez Veloz, Juan (coord.), *Hacia un Federalismo Electoral*, México, Editora Laguna, 2004.
- ELVIRA DE LA TORRE, José Antonio, “Evolución de la legislación electoral en Jalisco, 1997-2005”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- ESPÍRITU, Orlando, “Padrón Electoral”, en Alcocer, Jorge y Morales, Rodrigo, *La organización de las elecciones: Problemas y proyectos de solución*, UNAM, CIIH, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *El voto particular*, estudio introductorio de Juan Igartua Salaverría, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- FERNÁNDEZ GÓMEZ, Raúl, “El impacto de la reforma electoral federal de 1996 en el cambio político en Guerrero”, en PESCHARD, Jacqueline (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, “Juzgar a la administración contribuye también a administrar mejor”, *Civitas, Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 76, 1992.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Las instituciones electorales de las entidades federativas”, en GAMÍZ PARRAL, Máximo N., ASTUDILLO, César *et al.* (coords.), *Derecho Constitucional Estatal. Memoria del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , *Poder Legislativo*, 2ª. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- , *Derecho administrativo y administración pública*, México, UNAM, Porrúa, 2008.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseniano*, Bologna, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Bonomo Libreria Editrice, Lecture Series, núm. 5, 2003.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, UNAM, 2005.
- , “Reflexiones sobre el Derecho Procesal Constitucional”, *Justicia Constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1994.
- , “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales*, México, IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- , BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, en AA.VV., *Formación del Derecho Electoral en México. Aportaciones institucionales*, México, TEPJF, 2005.
- , “Ciudadanización y justiciabilidad de las elecciones”, en MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral 30 años después de 1968*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades y Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- , “La reforma electoral”, en VALADÉS, Diego y RUIZ MASSIEU, Mario (coords.), *La transformación del Estado Mexicano*, México, Diana, 1989.
- GALINDO GARFÍAS, Ignacio, “Comentario al artículo 38”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 19ª. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II.

- GALVAN RIVERA, Flavio, “El principio de legalidad en materia electoral”, en AA.VV., *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- , *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., y Rivera Rodríguez, J. Enrique (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- GARCÍA OROZCO, Antonio (comp.), *Legislación electoral mexicana. 1812-1977*, México, Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.
- , “El status del Tribunal Constitucional”, *Revista española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, vol. 1, núm. 1, enero-abril de 1981.
- , *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1977.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, prólogo de Jaime Guasp, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1957.
- GIRÓN LÓPEZ, María del Carmen, “Autonomía e independencia de los Tribunales Electorales de los Estados”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral tomo III*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia, 1994: *las elecciones en los estados, La democracia en México*, vol. I/II, México, La Jornada ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1997.
- y VALDÉS VEGA, María Eugenia, “Chiapas”, en GÓMEZ TAGLE, Silvia, 1994: *las elecciones en los estados*, vol. I, *La democracia en México*, México, La Jornada ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1997.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, “Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas”, en DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- GONZÁLEZ MONTES, J. L., Voz “Publicidad”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Cívitas, 1995.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Comentario al artículo 61”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 19ª. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- , “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- , “Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión”, *Política y procesos legislativos*, México, UNAM, Senado de la República, Miguel Ángel Porrúa, 1985.
- GUASTINI, Riccardo, *Lezioni di teoria costituzionale*, Torino, G. Giappichelli, 2001.
- , “Separazione dei poteri o divisione del potere”, *Teoria politica*, núm. 3, 1998.
- , *Distinguendo. Studi di teoria e metateoria del diritto*, Turín, Giappichelli, 1996.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1983.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, Voz “Organismos electorales”, *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1989.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio 2003.



- HERNÁNDEZ NORZAGARAY, Ernesto y MÓJICA CAMARENA, Nicolás, “Estado de la ciudadanización en los organismos electorales locales en México”, *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, México, vol. 2, núm. 001, primer semestre, 2006.
- HERRERA GARCÍA, José Alfonso, “Garantías constitucionales del derecho electoral local”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 244, 2005, t. LV.
- HUNTINGTON, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1994.
- IBARRA PALAFOX, Francisco y RIVERA MALDONADO, Aline, “Comentario al artículo 34”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 19ª. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado*, México, IFE, 2003.
- , *Cuaderno de la memoria del proceso electoral de 1994*, México, IFE, 1994.
- JELLINEK, Giorgio, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, e note di Gaetano Vitagliano, prefazione di Vittorio Emanuele Orlando, Milán, Societa editrice libraria, 1912.
- LAMAS, Marta, “Con la cultura en contra. Algunas consideraciones sobre los obstáculos que las mexicanas enfrentan para ejercer sus derechos político-electorales”, en Ansolabehere Sesti, Karina y Cerva Cerna, Daniela (Directoras), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, TEPJF, 2009.
- LANDA, César, “La elección del juez constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002.
- LARA SAENZ, Leoncio, “Comentario al artículo 41”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, T. II.
- LAVILLA RUBIRA, J. J., Voz “Órgano colegiado”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Cívitas, 1995.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, 2ª. ed., Barcelona, Ariel, 1976.
- LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis, “Incidencia de la legislación electoral federal en el estado de Guerrero respecto a la conducción de los comicios y de la integración del organismo rector del mismo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, año XXIX, núm. 87 septiembre-diciembre, 1996.
- , *Las elecciones municipales en México (Estudio Jurídico-Político)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- LOZANO MIRALLES, Jorge, SACCOMANNO, Albino, *El Tribunal Constitucional. Composición y principios jurídico-organizativos (el aspecto funcional)*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- LUNA RAMOS, Margarita, “El control constitucional de las leyes a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- LUKEN, Gastón y MUÑOZ, Virgilio, *Escenarios de la transición en México*, México, Grijalbo, 2003.
- LUTHER, Jörg, “La composizione dei tribunali costituzionali e le autonomie territoriale: Esperienze straniere”, en Anzon, A. Azzariti, G. y Luciani, M. (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Turín, G. Giappichelli, 2004.
- MACKENZIE, W. J. M., *Elecciones libres*, trad. de F. Condomines Perena, Madrid, Tecnos, 1962.

- MADERO ESTRADA, José Miguel, “El poder legislativo de Nayarit”, en CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén (coord.), *Introducción al derecho parlamentario estatal estudios sobre los congresos de los Estados y la asamblea legislativa del Distrito Federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- MADRAZO CUÉLLAR, Jorge, voz “Quórum”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, UNAM, 1993, tomo IV.
- , “Reforma política y legislación electoral en las entidades federativas”, en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México, Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., “Los tipos de responsabilidad del servidor público y la responsabilidad constitucional”, *Lex, difusión y análisis*, México, 3ª época, año XI, agosto 2006.
- MARTÍNEZ VELÓZ, Juan (coord.), *Hacia un federalismo electoral*, México, Editorial Laguna, 2004.
- , “Un balance sobre la designación de los consejeros electorales del Instituto federal electoral”, en *Íd.* (coord.), *Hacia un Federalismo Electoral*, México, Editora laguna, 2004.
- , “Estudio introductorio”, en *Íd.* (coord.), *Hacia un Federalismo Electoral*, México, Editora laguna, 2004.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, “La transición mexicana a la democracia: competitividad electoral en México, 1977-1997”, *Revista Perfiles Latinoamericanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, México, año/vol. 12, núm. 24, 2004.
- , “De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979-2003”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, octubre 2003.
- MERINO, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MOLINA PIÑEIRO, Luis Jorge, Voz “Protesta”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, 2ª. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de la leyes*, México, Gernika, 2005, tomo I.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- MORA, Lira, “La reforma electoral en los estados”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral 30 años después de 1968*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades y Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- MORTATI, Costantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, T. I, 10ª. ed., Pádua, CEDAM, 1991.
- NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., “El principio de la división de poderes en las entidades de la República mexicana”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, Quiroz Acosta, Enrique, “Autonomía administrativa”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, UNAM, 2004.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- , “La reforma electoral de 1996”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- , VADO GRAJALES, Luis Octavio, “Notas para el estudio del constitucionalismo local”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.) *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- NOHLEN, Dieter y SABSAY, Daniel, “Derecho Electoral”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, J. Jesús y THOMPSON, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª. ed., México, IIDH, Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, IFE, Fondo de Cultura Económica, 2007.



- NOHLEN, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, México, UNAM, 1993.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- y WOLDENBERG, José, “Ética y responsabilidad en el proceso electoral”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica *et al.*, 2007.
- , “Comentario al artículo 110”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, en Carbonell, Miguel (coord.), 19ª. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. IV.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, México, Tesis de Doctorado en Derecho, UNAM, 2009.
- , *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, UNAM, 2006.
- , “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano”, en *Íd.*, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, UNAM, 2006.
- , “Consideraciones sobre los principios y reglas en el derechos electoral mexicano”, *Isonomía*, México, ITAM, Fontamara, núm. 18, abril de 2003.
- y WOLDENBERG, José, “Ética y responsabilidad en el proceso electoral”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica *et al.*, 2007.
- ORTA FLORES, Sara Berenice, “El Congreso del Estado de San Luis Potosí, bajo nuevas reglas”, en Chávez Hernández, Efrén (coord.), *Introducción al derecho parlamentario estatal estudios sobre los congresos de los Estados y la asamblea legislativa del Distrito Federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , “El Poder legislativo local, elementos para registrar su evolución”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- PANIZZA, Saulle, “Lo status dei giudici costituzionali”, A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Turín, G. Giappichelli, 2004.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, 8ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (eds.), *Estado de Derecho y Transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- , Voz “Inviolabilidad parlamentaria”, en BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, 2ª. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- PEGORARO, Luci y RINELA, Angello, *Introducción al derecho público comparado metodología de investigación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- PENAGOS, Pedro Esteban, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior”, en CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, PUGA CISNEROS, Arnulfo y DÍAZ SANTANA, Héctor (comps.), *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el*

- cambio político*, México, Cámara de Diputados, Senado de la República, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- , *Elecciones a debate, 1994. Testimonio y juicio de los observadores. Los resultados finales*, México, Diana, 1994.
- PESCHARD, Jacqueline, “La dimensión federal de la democratización electoral”, en *Íd.* (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- , “El partido hegemónico. 1946-1972”, *El partido en el poder. Seis ensayos*, México, IEPES, 1990.
- POPPER, Karl R., *The Open Society and its Enemies*, traducción italiana: *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, Armando editore, 1996, vol. II.
- RABASA GAMBOA, Emilio, “Introducción general”, *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica *et al.*, núm. 14, 1994.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22<sup>a</sup>. ed., Madrid, Espasa, 2001, t. I/II.
- Reforma Política 1977. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, 4 tomos, México, Secretaría de Gobernación, 1977.
- Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, Tomo I, abril-agosto de 1977.
- RIVERA ALVEIAIS, Francisco, Voz “Requisitos de elegibilidad”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, 2<sup>a</sup>. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- , Voz “Reelección”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, 2<sup>a</sup>. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- ROMANO, Antonio Augusto, *La prorogatio negli organi costituzionali*, Milán, Giuffrè, 1967.
- ROMANO, Santi, “Autonomía”, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, trad. de Santiago Sentís, Melendo y Ayerra Redín, Marino, Buenos Aires, EJE, 1964.
- , “Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato”, *Scritti minori*, T. I, Diritto costituzionale, Milano, Giuffrè, 1950.
- RUGGERI, Antonio y SPADARO, Antonio, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 3<sup>a</sup>. ed., Turín, G. Giappichelli, 2004.
- SÁENZ LÓPEZ, K., “Objeto de la ley electoral, voto activo y voto pasivo”, en Prado Maillard, J.L. (coord.), *Ley electoral de Nuevo León comentada*, UANL, Facultad de Derecho y Criminología, San Nicolás de los Garza, Nuevo León, 2002.
- SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, *Principios y valores de la democracia*, México, IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 1995.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *El Derecho de acceso a la información en la constitución Mexicana: Razones, significados y consecuencias*, México, IFAI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- SANDULLI, Aldo M., “Sulla <posizione> della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato”, *Scritti giuridici, Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990, t. I.
- SANTIAGO, Javier, “El federalismo electoral mexicano en el siglo XXI. Una propuesta de rediseño”, en Becerra, Pablo Javier, Alarcón Olguín, Víctor y Bardán Esquivel, Cuitláhuac (coords.), *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, México, Senado de la República, Universidad Autónoma Metropolitana, 2003.
- SCAGLIARINI, Simone, “Le incompatibilità successive al mandato di giudice costituzionale tra indipendenza della Corte e libertà dei giudici emeriti”, en A. Anzon, G. Azzariti, M. Luciani (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Turín, G. Giappichelli, 2004.

- SCHEDLER, Andreas; *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004.
- (coord.), *The end of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*, Londres y Nueva York, Macmillan-St. Martin's Press, 1997.
- SERRANO, Sandra, "Igualdad de género y derechos políticos de la mujer en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos", en OCHOA REZA, Enrique (coord.), *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2009.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando (comp.), *Legislación electoral mexicana génesis e integración*, México, Porrúa, 1991.
- SOLANO RAMÍREZ, Gabino y JIMÉNEZ BADILLO, Margarita, "Elecciones en Guerrero: equilibrio bipartidista recurrente", *apuntes electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Toluca, año VIII, núm. 36, 2009.
- SOLORIO ALMAZÁN, Héctor, "Partidos políticos y órganos legislativos. Casos sobre designación de consejeros y magistrados electorales", *Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, TEPJF, núm. 16, 2009.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El fuero*, México, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, núm. 6, 2005.
- , *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena época)*, 2ª. ed., México, SCJN, 2000.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, *Código Electoral del Estado de Michoacán. Comentado, tematizado y concordado*, Morelia, Michoacán, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2002.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ejecución de sentencias en los juicios de Revisión Constitucional electoral. Caso Yucatán, 2000-2001*, México, TEPJF, núm. 3, 2001, Colección Sentencias relevantes.
- UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002.
- VADILLO LÓPEZ, Claudio, "Campeche", en Gómez Tagle, Silvia, *1994: las elecciones en los estados, vol. I, La democracia en México*, México, La Jornada ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, 1997.
- VALADES, Diego, *El sistema electoral de la democracia mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1990.
- , *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- VALDÉS ZURITA, Leonardo, "Las autoridades electorales: Estructura y atribuciones", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- VEGA VERA, David, Voz "Ratificación", en BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, 2ª. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Autonomía electoral en Iberoamérica. Una visión de derecho comparado*, México, Triana Editores, 1994.
- VIVERO ÁVILA, Igor, "Comportamiento del sistema de partidos mexicano en el proceso del cambio democrático (1985-2003)", *apuntes electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Toluca, año IV, núm. 14, 2003.
- WEBER, Max, "La política como vocación", en *id.*, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 2007.
- WOLDENBERG, José, "Estampas de la reforma", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.

- , “Por una reforma electoral mínima”, en AA.VV., *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 2ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- , *La construcción de la democracia. Temas a debate*, México, Plaza Janés Editores, 2002.
- , “La institución Electoral Federal en México y el proceso de consolidación democrática”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, tomo II*, México, TEPJF, IFE, UNAM, UAQROO, PNUD, 1999.
- , “México: La mecánica de su cambio democrático”, en MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- , *La reforma electoral 1989-1990*, México, Instituto de Estudios para la Transición democrática A.C., Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 25, s.a.
- ZAVALA, Marco, “La fiscalización de los recursos”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007 hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, “Jueces constitucionales”, en FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (coord.), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional*, Madrid, Dykinson, 2008.
- , *Principi e voti. La Corte Costituzionale e la politica*, Turín, Giulio Einaudi Editore, 2005.
- , *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 4ª. ed., Madrid, Trotta, 2002.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado*, trad. de Héctor Fix Fierro, México, Porrúa, 1989.

## II. LEGISLATIVAS

### 1. *Constituciones*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 2009.
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes, *Periódico Oficial del Estado*, 13 de julio de 2009.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, *Periódico Oficial del Estado*, 25 de septiembre de 2009.
- Constitución Política del Estado de Baja California Sur, *Boletín Oficial del Estado*, 18 de junio de 2009.
- Constitución Política del Estado de Campeche, *Periódico Oficial del Estado*, 18 de noviembre de 2009.
- Constitución Política del Estado de Chiapas, *Periódico Oficial del Estado*, 25 de noviembre de 2009.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, *Periódico Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 2009.
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial del Estado*, 9 de octubre de 2009.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, *Periódico Oficial del Estado*, 20 de junio de 2009.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 2008.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, *Periódico Oficial del Estado*, 15 de noviembre de 2009.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, *Gaceta del Gobierno del Estado*, 10 de enero de 2010.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, *Periódico Oficial del Estado*, 21 de agosto de 2009.



## FUENTES DE CONSULTA

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, *Periódico Oficial del Estado*, 6 de mayo de 2008.

Constitución Política del Estado de Hidalgo, *Periódico Oficial del Estado*, 6 de octubre de 2009.

Constitución Política del Estado de Jalisco, *Periódico Oficial del Estado*, 2 de julio de 2009.

Constitución Política del Estado de Michoacán, *Periódico Oficial del Estado*, 14 de abril de 2009.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, *Periódico Oficial del Estado*, 1 de julio de 2009.

Constitución Política del Estado de Nayarit, *Periódico Oficial del Estado*, 18 de diciembre de 2009.

Constitución Política del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado*, 1 de mayo de 2009.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, *Periódico Oficial del Estado*, 21 de octubre de 2009.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla, *Periódico Oficial del Estado*, 9 de octubre de 2009.

Constitución Política del Estado de Querétaro, *Periódico Oficial del Estado*, 9 de octubre de 2009.

Constitución Política del Estado de Quintana Roo, *Periódico Oficial del Estado*, 11 de diciembre de 2009.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, *Periódico Oficial del Estado*, 12 de noviembre de 2009.

Constitución Política del Estado de Sinaloa, *Periódico Oficial del Estado*, 22 de octubre de 2008.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, *Boletín Oficial del Estado*, 6 de abril de 2009.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, *Periódico Oficial del Estado*, 17 de diciembre de 2008.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas, *Periódico Oficial del Estado*, 10 de septiembre de 2009.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, *Periódico Oficial del Estado*, 11 de marzo de 2009.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado*, 24 de junio de 2009.

Constitución Política del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno*, 7 de agosto de 2009.

Constitución Política del Estado de Zacatecas, *Periódico Oficial del Estado*, 17 de junio de 2009.

## 2. Códigos y leyes electorales

Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, *Periódico Oficial del Estado*, 27 de noviembre de 2009.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche, *Periódico Oficial del Estado*, 19 de febrero de 2009.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, *Periódico Oficial del Estado*, 2 de septiembre de 2008.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, *Periódico Oficial del Estado*, 4 de agosto de 2009.

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, *Periódico Oficial del Estado*, 3 de agosto de 2009.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, *Periódico Oficial del Estado*, 24 de noviembre de 2008.

## FUENTES DE CONSULTA

Código Electoral del Estado de Aguascalientes, *Periódico Oficial del Estado*, 19 de junio de 2009.

Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, *Periódico Oficial del Estado*, 12 de mayo de 2009.

Código Electoral del Estado de Colima, *Periódico Oficial del Estado*, 31 de agosto de 2005.

Código Electoral del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero de 2008.

Código Electoral del Estado de México, *Gaceta de Gobierno del Estado*, 2 de abril de 2009.

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, *Periódico Oficial del Estado*, 31 de diciembre de 2009.

Código Electoral del Estado de Michoacán, *Periódico Oficial del Estado*, 4 de mayo de 1995.

Código Electoral para el Estado de Morelos, *Periódico Oficial del Estado*, 27 de mayo de 2009.

Código Electoral para el Estado de Sonora, *Boletín Oficial del Estado*, 12 de junio de 2008.

Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, *Periódico Oficial del Estado*, 10 de septiembre de 2009.

Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado*, 31 de julio de 2009.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 07 de abril de 2009.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, *Periódico Oficial del Estado*, 30 de octubre de 2009.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Estado*, 15 de septiembre de 2009.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, *Diario Oficial del Gobierno*, 3 de julio de 2009.

Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, *Boletín Oficial del Estado*, 10 de junio de 2007.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua, *Periódico Oficial del Estado*, 3 de octubre de 2009.

Ley Electoral para el Estado de Durango, *Periódico Oficial del Estado*, 15 de septiembre de 2009.

Ley Electoral del Estado de Hidalgo, *Periódico Oficial del Estado*, 12 de octubre de 2009.

Ley Electoral del Estado de Nayarit, *Periódico Oficial del Estado*, 17 de noviembre de 2007.

Ley Electoral del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado*, 31 de julio de 2008.

Ley Electoral del Estado de Querétaro, *Periódico Oficial del Estado*, 13 de diciembre de 2008.

Ley Electoral de Quintana Roo, *Periódico Oficial del Estado*, 27 de noviembre de 2009.

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, *Periódico Oficial del Estado*, 10 de mayo de 2008.

Ley Electoral del Estado de Sinaloa, *Periódico Oficial del Estado*, 1 de octubre de 2009.

Ley Electoral del Estado de Tabasco, *Periódico Oficial del Estado*, 12 de diciembre de 2008.

Ley Electoral del Estado de Zacatecas, *Periódico Oficial del Estado*, 3 de octubre de 2009.

### 3. Reglamentos

Reglamento de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Municipales Electorales del Estado de Nuevo León, *Periódico Oficial del Estado*, 27 de octubre de 2008.

Reglamento de Sesiones del Consejo General, Consejos Distritales y Consejos Municipales del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, *Periódico Oficial del Estado*, 28 de abril de 2001.

Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero y Consejos Distritales Electorales, *Periódico Oficial del Estado*, 11 de septiembre de 2009.

Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, *Gaceta del Gobierno del Estado*, 27 de noviembre de 2008.



#### FUENTES DE CONSULTA

- Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, *Periódico Oficial del Estado*, 13 de julio de 2009.
- Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, *Boletín Oficial del Estado*, 19 de febrero de 2004.
- Reglamento Interior del Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, Baja California, *Periódico Oficial del Estado*, 7 de agosto de 2009.
- Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Campeche, *Periódico Oficial del Estado*, 30 de enero de 2003.
- Reglamento Interior del Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Coahuila, *Periódico Oficial del Estado*, 12 de marzo de 2002.
- Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Colima, *Periódico Oficial del Estado*, 11 de enero de 2003.
- Reglamento Interior del Instituto Electoral del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16 de enero de 2009.
- Reglamento Interior del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, *Periódico Oficial del Estado*, 18 de enero de 2005.
- Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, *Periódico Oficial del Estado*, 13 de diciembre de 1993.
- Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Jalisco, *Periódico Oficial del Estado*, 27 de septiembre de 2005.
- Reglamento Interior del Instituto Electoral de Michoacán, *Periódico Oficial del Estado*, 14 de julio de 2006.
- Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral, Morelos, *Periódico Oficial del Estado*, 13 de noviembre de 2002.
- Reglamento Interior del Consejo Local Electoral y sus Órganos Desconcentrados, Nayarit, *Periódico Oficial del Estado*, 2 de febrero de 2008.
- Reglamento Interior del Instituto Electoral de Querétaro, *Periódico Oficial del Estado*, 14 de febrero de 2003.
- Reglamento de Comisiones del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, San Luis Potosí, *Periódico Oficial del Estado*, 25 de noviembre de 2008.
- Reglamento Interior del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, *Periódico Oficial del Estado*, 2 de junio de 2004.
- Reglamento que regula el funcionamiento del Consejo Estatal Electoral, sus Comisiones y los Consejos Locales Electorales, Sonora, *Boletín Oficial del Estado*, 11 de septiembre de 2006.
- Reglamento de Sesiones del Consejo Estatal del Instituto Electoral de Tabasco, *Periódico Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 2005.
- Reglamento de las Reuniones y las Sesiones del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado*, 8 de enero de 2007.
- Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, *Periódico Oficial del Estado*, 12 de octubre de 2005.

III. JURISPRUDENCIALES

1. *Jurisprudencia y tesis relevantes*

- Tesis P./J. 20/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 2327.
- Tesis P./J. 125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280.
- Tesis P./J. 31/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1515.
- Tesis P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.
- Tesis I.4o.A. J/43, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época; t. XXIII, mayo de 2006, p. 1531.
- Tesis P./J. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, noviembre de 2005, p. 111.
- Tesis 2a./J. 141/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, diciembre de 2005, p. 278.
- Tesis P./J. 123/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2005, p. 1874.
- Tesis P./J. 56/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 780.
- Tesis P./J. 49/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1019.
- Tesis P./J. 35/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 903.
- Tesis P./J. 1/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, febrero de 2003, p. 617.
- Tesis P./J. 46/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, octubre de 2002, p. 565.
- Tesis P./J. 98/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 823.
- Tesis P./J. 63/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, abril de 2001, p. 748.
- Tesis P./J. 16/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, marzo de 2001, p. 447.
- Tesis P./J. 65/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, junio de 2000, p. 339.
- Tesis P./J. 50/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 813.
- Tesis P./J. 87/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, noviembre de 1997, p. 7.
- Tesis I.4o.A.364 A; *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época; t. VIII, octubre de 1991, p. 187.
- Tesis Aislada P. I/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1120.

- Tesis Aislada XX.1o.46 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 975.
- Tesis Aislada; *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VIII, octubre de 1991, p. 181. Rubro: **“FACULTADES DISCRECIONALES, OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR LA AUTORIDAD, CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE.”**
- Tesis Aislada; *Semanario Judicial de la Federación*; Sexta Época, t. IV, p. 120. Rubro: **“FACULTADES DISCRECIONALES. SU CONTROL EN EL AMPARO.”**
- Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, t. CXXXVI, p. 80. Rubro: **“RETROACTIVIDAD, TEORIAS DE LA.”**
- Tesis S3ELJ 3/2009, *Gaceta Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Cuarta Época, año 2, núm. 3, 19 de marzo de 2009.
- Tesis S3EL 027/2004, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 682-684.
- Tesis S3ELJ 23/2004, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 200-201.
- Tesis S3ELJ 21/2003 *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 269-270.
- Tesis S3EL 096/2002, *Revista Justicia Electoral* 2003, Tercera Época, suplemento 6, pp. 158-159.
- Tesis S3EL 094/2002, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 658-660.
- Tesis S3EL 094/2002, *Revista Justicia Electoral* 2003, Tercera Época, suplemento 6, pp. 157-158.
- Tesis S3EL 033/2002, *Revista Justicia Electoral* 2003, Tercera Época, suplemento 6, p. 110.
- Tesis S3EL 064/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, pp. 139-141.
- Tesis S3EL118/2001, *Revista Justicia Electoral*, Suplemento 5, Tercera Época, pp. 37-38.
- Tesis S3EL 064/2001, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 912-913.
- Tesis S3ELJ 07/2001 *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 54-55.
- Tesis S3ELJ 04/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp.8-9, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 36-37.
- Tesis S3ELJ 03/2001, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 33-34.
- Tesis S3EL 018/2000, *Revista Justicia Electoral* 2001, Tercera Época, suplemento 4, pp. 46-47.
- Tesis S3ELJ 08/2000, *Revista Justicia Electoral* 2001, suplemento 5, pp. 11-12.
- Tesis S3EL 036/98, *Revista Justicia Electoral* 1998, Tercera Época, suplemento 2, pp. 47-48.
- Tesis S3SEL 030/98, *Revista Justicia Electoral* 1998, Tercera Época, suplemento 2, p. 38.
- Tesis S3EL 024/98, *Revista Justicia Electoral* 1998, Tercera Época, suplemento 2, pp. 30-31.
- Tesis S3EL 041/97, *Revista Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, pp. 51-52.
- Tesis S3EL 034/97, *Revista Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, pp. 57-58.
- Tesis S3EL 033/97, *Revista Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, p. 56.

2. *Acciones de inconstitucionalidad*<sup>1</sup>

No. DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	NORMAS IMPUGNADAS
18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001 (Estado de Yucatán)	Diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Yucatán.
16/2002	Diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.
3/2005	Diversas disposiciones del Código Electoral y de la Ley Orgánica del Municipio Libre, ambos del Estado de Veracruz.
158/2007 y sus acumuladas 159/2007, 160/2007, 161/2007 y 162/2007	Diversas disposiciones de la Constitución, de la Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, del Código Penal, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político Electoral y de Participación Ciudadana, todos del Estado de Coahuila.
41/2008 y sus acumuladas 42/2008 Y 57/2008	Diversas disposiciones de la Constitución, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, del Acuerdo Parlamentario por el que se declaran válidas las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Código Penal y del Código de Procedimientos Penales, todos del Estado de Guerrero.
AI 19/2005.	Diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Sonora.
56/2008	Diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.
57/2008 acumulada a la 41/2008	Diversas disposiciones de la Constitución, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, del Acuerdo Parlamentario por el que se declaran válidas las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Código Penal y del Código de Procedimientos Penales, todos del Estado de Guerrero.

<sup>1</sup> Acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra la legislación electoral ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la reforma constitucional en materia electoral durante los años de 2008 y 2009.

FUENTES DE CONSULTA

58/2008 y acumuladas 59/2008 y 60/2008	Diversas disposiciones del Código Electoral del Distrito Federal.
61/2008 y acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008	Diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
69/2008	Diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz.
76/2008 y acumuladas 77/2008 y 78/2008	Diversas disposiciones de la Constitución y de la Ley Electoral, ambas del Estado de Querétaro.
82/2008 y su acumulada 83/2008	Decreto 163 de reformas a la Constitución Política del Estado de México
87/2008	Diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.
88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008	Decreto 22228/LVIII/08 de reformas a la Constitución Política del Estado de Jalisco.
93/2008 y su acumulada 94/2008	Artículo 43, segundo párrafo de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.
98/2008	Decretos 822 y 823 de reformas a la Constitución Política del Estado de Morelos.
113/2008	Diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de México.
118/2008	Diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Morelos.
120/2008	Diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz.
125/2008	Diversas disposiciones del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.
129/2008 acumulada a la 131/2008	Diversas disposiciones de la Ley Electoral para el Estado de Durango.
130/2008	Diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.
2/2009 acumulada la 3/2009	Diversas disposiciones de la Ley Electoral para el Estado de Tabasco.

FUENTES DE CONSULTA

4/2009	Diversas disposiciones de la Ley Electoral para el Estado de Querétaro.
7/2009 acumuladas la 8/2009 Y 9/2009	Diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz.
8/2009 acumulada a la 7/2009	Diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz.
9/2009 acumulada a la 7/2009	Diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz.
21/2009	Diversas disposiciones del Código Electoral y de la Ley de Medios de Impugnación Electorales, ambos del Estado de Tamaulipas.
27/2009 y acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009	Diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Aguascalientes.
33/2009 acumulada a la 34/2009 y 35/2009	Diversas disposiciones de la Constitución y del Decreto que contiene el Código Electoral, ambas del Estado de Coahuila.
52/2009	Diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Aguascalientes.
55/2009	Diversas disposiciones de la Constitución y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas del Estado de Yucatán.
58/2009 acumulada a la 59/2009	Diversas disposiciones de la Constitución y del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, ambos del Estado de Oaxaca.
63/2009 acumulada a la 64/2009 y 65/2009	Diversas disposiciones de la Ley Electoral para el Estado de Chihuahua.
67/2009 acumulada la 68/2009	Diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guerrero.
71/2009 y acumuladas 72/2009, 73/2009, 75/2009, 76/2009 y 78/2009	Diversas disposiciones de la Constitución y de la Ley Electoral, ambas del Estado de Sinaloa.
79/2009	Diversas disposiciones de la Ley Electoral para el Estado de Zacatecas.
85/2009	Diversas disposiciones del Código Electoral del Distrito Federal.



3. *Resoluciones de la Sala Superior*<sup>2</sup>

<b>E N T I D A D FEDERATIVA</b>	<b>No. DE EXPEDIENTE</b>	<b>ACTO IMPUGNADO</b>
	SUP-JDC-1728/2006	Estatutos del Partido Acción Nacional
AGUASCALIENTES	SUP-JRC-5/2004	Resolución emitida por el Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes.
	SUP-JDC-31/2009 y acumulados	Decreto 149 emitido por el Congreso local.
	SUP-JDC-638/2009 y acumulados	Acuerdo emitido por la Comisión de Asuntos Electorales de la LX Legislatura local.
	SUP-JRC-70/2009, SUP-JRC-71/2009 y SUP-JRC-72/2009, acumulado al SUP-JDC-664/2009	Decreto 283 emitido por la Mesa Directiva de la Diputación Permanente de la LX Legislatura local.
	SUP-JRC-79/2009 y sus acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 y SUP-JDC- 2977/2009	Decreto 291 emitido por la Mesa Directiva de la Diputación Permanente de la LX Legislatura local.
BAJA CALIFORNIA	SUP-JDC-1754/2006	Convocatoria emitida por la XVIII Legislatura local.
	SUP-JRC-515/2006, SUP-JRC-527/2006 y SUP-JRC-529/2006 acumulados	Decreto 280.
	SUP-JDC-2920/2008	Acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California
	SUP-JDC-3003/2009 y acumulado	Convocatoria emitida por el Congreso local.
	SUP-JDC-4/2010	Decretos 346 y 347 emitidos por el Congreso local.

<sup>2</sup> Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC) y Juicios de Revisión Constitucional Electoral (JRC) resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativos a la integración de autoridades electorales de las entidades federativas

FUENTES DE CONSULTA

CHIAPAS	SUP-JRC-20/2000	Resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas.
	SUP-JRC-36/2000 y acumulado SUP-JRC-38/2000	Resolución emitida por la Sala B del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas.
	SUP-JRC-460/2000	Decreto 225 emitido por el Congreso del Estado de Chiapas.
CHIHUAHUA	SUP-JRC-529/2000	Decreto 664/00 I P.O., emitido por la LIX Legislatura local.
	SUP-JRC-540/2003	Decreto emitido por el Congreso local.
COAHUILA	SUP-JRC-366/2001	Resolución emitida por el Congreso local.
COLIMA	SUP-JRC-21/2004	Decreto 67 emitido por el Congreso local.
D I S T R I T O F E D E R A L	SUP-AES-1/2006	Resolución mediante la cual se desechó el juicio local para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
	SUP-AES-2/2006	Resolución mediante la cual se desechó el juicio local para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
	SUP-JRC-137/2008	Acuerdo emitido por 4 integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.
	SUP-JDC-2676/2008	Acuerdo emitido por cuatro de los Consejeros integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.
	SUP-JDC-2868/2008 y acumulados	Acuerdo dictado por la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
	SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008 acumulados	Acuerdo de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

FUENTES DE CONSULTA

DURANGO	SUP-JRC-18/2008 y acumulado	Decreto dictado por el Congreso local.
	SUP-JRC-106/2008	Decreto aprobado por la LXIV Legislatura local.
ESTADO DE MÉXICO	SUP-JRC-141/2008	Decreto 177 emitido por la LVI Legislatura local.
GUANAJUATO	SUP-JRC-167/2008	Acuerdo del Congreso del Estado de Guanajuato.
GUERRERO	SUP-JRC-118/2005	Decreto 515 emitido por la LVII Legislatura local.
	SUP-JRC-126/2005	Resolución emitida por Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.
JALISCO	SUP-JDC-1131/2008 y acumulados	Remoción de Consejeros Electorales del Instituto Estatal Electoral de Jalisco, por parte de la LVIII Legislatura local.
	SUP-JDC-2761/2008 y acumulado	Convocatoria realizada por la Comisión Permanente de Asuntos Electorales de la LVIII Legislatura local.
	SUP-JDC-2880/2008 y acumulado	Convocatoria emitida por la Comisión de Asuntos Electorales de la LVIII Legislatura local.
MICHOACAN	SUP-JRC-60/2001	Decretos 141 a 147 emitidos por la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán.
PUEBLA	SUP-JRC-133/2001	Resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla.
	SUP-JRC-244/2001	Resolución emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.
	SUP-JRC-187/2004	Determinación emitida por el Congreso local de Puebla.
QUINTANA ROO	SUP-JDC-13/2009	La determinación, designación y ratificación parcial del nombramiento de Consejeros Electorales.
	SUP-JRC-1/2009	Omisión respecto a no emitir Convocatoria para renovar o ratificar Consejeros Electorales y Magistrados del Tribunal Electoral.
	SUP-JRC-5/2009	El dictamen de la Diputación Permanente de la XII Legislatura local.

FUENTES DE CONSULTA

SAN LUIS POTOSÍ	SUP-JRC-551/2004	Decreto emitido por el Congreso local.
SONORA	SUP-JRC-24/2006	Omisión del Congreso local.
	SUP-JRC-42/2006	Decreto 280 mediante el cual se emitió la convocatoria relativa a la reelección de Consejeros Ciudadanos.
	SUP-JDC-1608/2007	Acuerdo emitido por el Consejo Estatal Electoral de Sonora.
	SUP-JDC-2042	Omisión del Consejo Electoral de Sonora.
	SUP-JRC-635/2007 y SUP-JRC-636/2007 acumulados	Sentencia del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa.
	SUP-JRC-140/2008	Omisión del Congreso local.
	SUP-JDC-28/2010	Acuerdos del Pleno del Tribunal Estatal y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora. Relativos a la designación y toma de protesta del Magistrado Presidente.
TABASCO	SUP-JRC-139/2001	Resolución de la Comisión de Justicia del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco.
	SUP-JRC-161/2008 y acumulado	Convocatoria y toma de protesta.
	SUP-JDC-95/2009	Resolución del Tribunal Electoral de Tabasco, mediante el que se confirma Dictamen de Decreto aprobado por el Congreso local.
TAMAULIPAS	SUP-JRC-525/2006	Decretos emitidos por la Legislatura local.
	SUP-JRC-25/2007	Decreto emitido por el Congreso local.
TLAXCALA	SUP-JRC-232/2001	Decreto 129, emitido por el Congreso local.
	SUP-JRC-539/2003	Resolución del Congreso local.
	SUP-JRC-92/2009, SUP-JRC 93/2009, SUP-JDC 3050/2009 y SUP-JDC-3051/2009 acumulados	Decreto 124 emitido por la LIX Legislatura del Congreso local.
	SUP-JRC-102/2009	Actos de la Legislatura del Congreso local.
	SUP-JRC-92/2009 y acumulados	Decreto 124 emitido por la LIX Legislatura del Congreso local.

#### FUENTES DE CONSULTA

YUCATÁN	SUP-JRC-391/2000	Decreto emitido por el Congreso local.
	SUP-JRC-440/2000 y su acumulado SUP-JRC-445/2000	Decreto emitido por el Congreso local.
VERACRUZ	SUP-JRC-446/2003	Resolución emitida por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz.
	SUP-JRC-168/2008	Convocatoria emitida por la Presidenta de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura del Congreso local.
	SX-JRC-4/2008	Omisión de designación de Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, y contra de la aplicación del artículo 6º transitorio bis del Código Electoral Estatal.
	SX-JRC-1/2009	Convocatoria para integrar el Consejo General del Instituto Electoral de Veracruz y publicación del Código Electoral.

#### 4. Otros

Amparo en revisión 27/2009.

Amparo en revisión 743/2005.

Amparos 715/2001, 716/2001, 564/2001-III-7, 512/2001, 280/2006, 285/2006.

Controversia Constitucional 31/2006, fallada en sesión de 7 de noviembre de 2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 1149.

#### IV. INTERNET

*Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión*, México, Auditoría Superior de la Federación, disponible en:

<http://www.asf.gob.mx/docs/InsInvJurcomp.pdf>, p. 10.

Casar, María Amparo y de Córdova Vianello, Lorenzo, respecto a sus intervenciones en la Mesa Redonda *A un año de la reforma electoral: Avances, consecuencias y retos del IFE*, realizado el 21 de noviembre, mismas que pueden leerse en la dirección electrónica:

[http://pac2009.ife.org.mx/docs/Mesa\\_redonda\\_reforma\\_elect\\_25\\_nov\\_08.pdf](http://pac2009.ife.org.mx/docs/Mesa_redonda_reforma_elect_25_nov_08.pdf).

Diccionario Universal de términos parlamentarios, Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm>

ESTEVEZ, Federico, MAGAR, Erick y ROSAS, Guillermo, “IFE: La casa de la partidocracia”, Nexos, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=291>

## FUENTES DE CONSULTA

NAVA GOMAR, Salvador, “*Democracia, igualdad de género e impartición de justicia electoral en México: avances y retos*”, p. 6. Disponible en: [http://www.trife.org.mx/Justicia\\_Electoral/pdf/democracia\\_igualdad\\_genero.pdf](http://www.trife.org.mx/Justicia_Electoral/pdf/democracia_igualdad_genero.pdf)  
<http://www.diputados.gob.mx/cedial/sia/se/SE-ISS-28-07.pdf>  
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/452364.html>).  
<http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup>.  
[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca\\_del\\_IFE/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/)  
[http://www.imjuventud.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=243&Itemid=1](http://www.imjuventud.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=243&Itemid=1)  
[http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/politicas/docs/Informe%20de%20la%20IV%20Conf\\_Beijing.pdf](http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/politicas/docs/Informe%20de%20la%20IV%20Conf_Beijing.pdf)  
<http://www.jornada.unam.mx/2007/10/02/index.php?section=politica&article=003n2pol>  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion\\_partidos/PRI/pri.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion_partidos/PRI/pri.pdf) (pp. 23 y ss.)  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion\\_partidos/PRD/prd.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion_partidos/PRD/prd.pdf) (p. 6)  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion\\_partidos/Convergencia/convergencia.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion_partidos/Convergencia/convergencia.pdf) (p. 8)  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion\\_partidos/PT/pt.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion_partidos/PT/pt.pdf) (pp. 5-6)  
[http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion\\_partidos/PVEM/pvem\\_2007.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cencal/content/posicion_partidos/PVEM/pvem_2007.pdf) (pp. 63 y ss.)  
<http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2458>.  
[http://www.trielectoralhidalgo.org.mx/pdf/ponencia\\_veracruz.pdf](http://www.trielectoralhidalgo.org.mx/pdf/ponencia_veracruz.pdf)  
<http://www.un.org/spanish/events/beijing10/pages/background.htm>  
Proyecto ACE Electoral Knowledge Network, disponible en: <http://aceproject.org/main/espanol/em/em20.htm>





ANEXOS

CUADROS COMPARATIVOS



# CAPÍTULO PRIMERO

## I. NATURALEZA DE LA FUNCIÓN

ESTADO	FUNCIÓN PÚBLICA	FUNCIÓN ESTATAL	FUNCIÓN ELECTORAL
AGUASCALIENTES	✓		
BAJA CALIFORNIA	✓		
BAJA CALIFORNIA SUR		✓	
CAMPECHE		✓	
CHIAPAS		✓	✓
CHIHUAHUA			✓
COAHUILA		✓	
COLIMA		✓	
DISTRITO FEDERAL		✓	
DURANGO		✓	
ESTADO DE MÉXICO		✓	
GUANAJUATO		✓	✓
GUERRERO		✓	
HIDALGO		✓	
JALISCO		✓	
MICHOACÁN		✓	

(continuación)

ESTADO	FUNCIÓN PÚBLICA	FUNCIÓN ESTATAL	FUNCIÓN ELECTORAL
MORELOS	*	*	*
NAYARIT	✓	✓	
NUEVO LEÓN		✓	
OAXACA		✓	
PUEBLA		✓	
QUERÉTARO		✓	
QUINTANA ROO		✓	
SAN LUIS POTOSÍ	*	*	*
SINALOA		✓	
SONORA		✓	
TABASCO	✓		
TAMAULIPAS		✓	
TLAXCALA	✓	✓	
VERACRUZ		✓	
YUCATÁN		✓	
ZACATECAS		✓	✓

\* En adelante, cuando se señale un asterisco será porque no se encontró información al respecto.

## II. FACULTAD DE CONVENIR CON EL IFE

ESTADO	ORGANIZACIÓN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES	UTILIZACIÓN DE PRODUCTOS INSTITUCIONALES	CONVENIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN	APOYO RECÍPROCO
AGUASCALIENTES		✓		
BAJA CALIFORNIA	✓		✓	
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	✓		
CAMPECHE	✓		✓	
CHIAPAS	✓		✓	
CHIHUAHUA	✓		✓	
COAHUILA	✓			
COLIMA		✓		
DISTRITO FEDERAL	✓		✓	
DURANGO	✓	✓	✓	
ESTADO DE MÉXICO	✓		✓ Superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal	
GUANAJUATO	✓		✓ Observadores extranjeros y superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal	✓



(continuación)

ESTADO	ORGANIZACIÓN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES	UTILIZACIÓN DE PRODUCTOS INSTITUCIONALES	CONVENIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN	APOYO RECÍPROCO
GUERRERO	✓	✓	✓ Fiscalización	
HIDALGO	✓	✓	✓ Fiscalización	
JALISCO	✓	✓	✓ Observadores electorales, superación del secreto bancario y fiduciario, fiscalización	
MICHOACÁN		✓	✓	
MORELOS	✓	✓	✓	
NAYARIT		✓		
NUEVO LEÓN	✓		✓ Fiscalización, secretos bancario, fiscal y fiduciario	
OAXACA	✓			
PUEBLA	✓	✓	✓ Medios de comunicación electrónicos, fiscalización	
QUERÉTARO	✓	✓	✓	

(continuación)

ESTADO	ORGANIZACIÓN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES	UTILIZACIÓN DE PRODUCTOS INSTITUCIONALES	CONVENIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN	APOYO RECÍPROCO
QUINTANA ROO			✓ Fiscalización	✓
SAN LUIS POTOSÍ	✓	✓	✓	
SINALOA	✓	✓	✓	✓
SONORA	✓	✓	✓	
TABASCO	✓	✓	✓	
TAMAULIPAS	✓		✓	
TLAXCALA	✓		✓	
VERACRUZ	✓		✓	
YUCATÁN	✓	✓	✓	
ZACATECAS	✓ Coadyuvancia		✓	

### III. PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

ESTADO	CERTEZA	LEGALIDAD	INDEPENDENCIA	IMPARCIALIDAD	OBJETIVIDAD	DEFINITIVIDAD	PROFESIONALISMO	OTRO
AGUASCALIENTES	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Austeridad
BAJA CALIFORNIA	✓	✓	✓	✓	✓			
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	✓	✓	✓	✓			Equidad
CAMPECHE	✓	✓	✓	✓	✓			
CHIAPAS	✓	✓	✓	✓	✓			Seguridad, veracidad
CHIHUAHUA	✓	✓	✓	✓	✓			
COAHUILA	✓	✓	✓	✓	✓			Constitucionalidad
COLIMA	✓	✓	✓	✓	✓			
DISTRITO FEDERAL	✓	✓	✓	✓	✓			Equidad, publicidad procesal
DURANGO	✓	✓	✓	✓	✓			Equidad
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
GUANAJUATO	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Equidad
GUERRERO	✓	✓	✓	✓	✓			
HIDALGO	✓	✓	✓	✓	✓			Equidad
JALISCO	✓	✓	✓	✓	✓			Equidad
MICHOACÁN	✓	✓	✓	✓	✓		✓	Equidad

(continuación)

ESTADO	CERTEZA	LEGALIDAD	INDEPENDENCIA	IMPARCIALIDAD	OBJETIVIDAD	DEFINITIVIDAD	PROFESIONALISMO	OTRO
MORELOS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Equidad, Constitucionalidad, Equidad de género
NAYARIT	✓	✓	✓	✓	✓			Autonomía
NUEVO LEÓN	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Equidad, Transparencia
OAXACA	✓	✓	✓	✓	✓			
PUEBLA	✓	✓	✓	✓	✓			
QUERÉTARO	✓	✓	✓	✓	✓			Equidad
QUINTANA ROO	✓	✓	✓	✓	✓			
SAN LUIS POTOSÍ	✓	✓	✓	✓	✓			Equidad
SINALOA	✓	✓	✓	✓	✓			
SONORA	✓	✓	✓	✓	✓			
TABASCO	✓	✓	✓	✓	✓			
TAMAULIPAS	✓	✓	✓	✓	✓			
TLAXCALA	✓	✓	✓	✓	✓		✓	Constitucionalidad, Autonomía, Equidad
VERACRUZ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Equidad, transparencia
YUCATÁN	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
ZACATECAS	✓	✓	✓	✓	✓			Libertad, Efectividad del sufragio, Equidad

**IV. AUTONOMÍA.  
FUENTES QUE LA RECONOCEN Y GARANTIZAN**

ESTADO	CONSTITUCIONAL	LEGAL
AGUASCALIENTES	✓	✓
BAJA CALIFORNIA	✓	✓
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	✓
CAMPECHE	✓	✓
CHIAPAS	✓	✓
CHIHUAHUA	✓	✓
COAHUILA	✓	✓
COLIMA	✓	✓
DISTRITO FEDERAL	E	✓
DURANGO	✓	✓
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓
GUANAJUATO	✓	✓
GUERRERO	✓	✓
HIDALGO	✓	✓
JALISCO	✓	✓
MICHOACÁN	✓	✓

(continuación)

ESTADO	CONSTITUCIONAL	LEGAL
MORELOS	✓	✓
NAYARIT	✓	✓
NUEVO LEÓN	✓	✓
OAXACA	✓	✓
PUEBLA	✓	✓
QUERÉTARO	✓	✓
QUINTANA ROO	✓	✓
SAN LUIS POTOSÍ	✓	✓
SINALOA	✓	✓
SONORA	✓	✓
TABASCO	✓	✓
TAMAULIPAS	✓	✓
TLAXCALA	✓	✓
VERACRUZ	✓	✓
YUCATÁN	✓	✓
ZACATECAS	✓	✓

E: ESTATUTO DE GOBIERNO



## V. NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN ELECTORAL

ESTADO	ORGÁNO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO	OTRO
AGUASCALIENTES	✓	
BAJA CALIFORNIA	✓	
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	
CAMPECHE	✓	
CHIAPAS	✓	
CHIHUAHUA	✓	
COAHUILA	✓	
COLIMA	✓	
DISTRITO FEDERAL	✓	
DURANGO	✓	
ESTADO DE MÉXICO	✓	
GUANAJUATO	✓	
GUERRERO	✓	
HIDALGO	✓	
JALISCO	✓	
MICHOACÁN	✓	

(continuación)

ESTADO	ORGÁNO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO	OTRO
MORELOS	✓	
NAYARIT	✓	
NUEVO LEÓN	✓	
OAXACA	✓	
PUEBLA	✓	
QUERÉTARO	✓	
QUINTANA ROO	✓	
SAN LUIS POTOSÍ	✓	
SINALOA	✓	
SONORA	✓	
TABASCO	✓	
TAMAULIPAS	✓	
TLAXCALA	✓	
VERACRUZ	✓	
YUCATÁN	✓	
ZACATECAS	✓	

## VI. VERTIENTES DE LA AUTONOMÍA

ESTADO	TÉCNICA	PRESUPUESTAL	ORGÁNICA	FINANCIERA	NORMATIVA	DECISIÓN	ADMINISTRATIVA	FUNCIONAL	OTRA
AGUASCALIENTES		✓		✓	✓	✓		✓	
BAJA CALIFORNIA		✓		✓	✓	✓		✓	
BAJA CALIFORNIA SUR		✓		✓	✓	✓		✓	
CAMPECHE		✓		✓	✓	✓		✓	
CHIAPAS		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Política
CHIHUAHUA		✓		✓	✓	✓		✓	
COAHUILA	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	Política
COLIMA		✓		✓	✓	✓		✓	
DISTRITO FEDERAL		✓		✓	✓	✓		✓	
DURANGO		✓		✓	✓	✓		✓	
ESTADO DE MÉXICO		✓		✓	✓	✓		✓	
GUANAJUATO		✓		✓	✓	✓		✓	
GUERRERO		✓		✓	✓	✓		✓	
HIDALGO		✓		✓	✓	✓		✓	
JALISCO		✓		✓	✓	✓		✓	
MICHOACÁN		✓		✓	✓	✓		✓	

(continuación)

ESTADO	TÉCNICA	PRESUPUESTAL	ORGÁNICA	FINANCIERA	NORMATIVA	DECISIÓN	ADMINISTRATIVA	FUNCIONAL	OTRA
MORELOS		✓		✓	✓	✓		*	
NAYARIT		✓		✓	✓	✓		✓	
NUEVO LEÓN		✓		✓	✓	✓		✓	
OAXACA		✓		✓	✓	✓		✓	
PUEBLA		✓		✓	✓	✓		✓	
QUERÉTARO		✓			✓				
QUINTANA ROO		✓		✓	✓	✓		✓	
SAN LUIS POTOSÍ		✓		✓	✓	✓		✓	
SINALOA		✓		✓	✓	✓		✓	
SONORA		✓		✓	✓	✓		✓	
TABASCO		✓		✓	✓	✓		✓	
TAMAULIPAS		✓		✓	✓	✓		✓	
TLAXCALA		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Política
VERACRUZ	✓	✓			✓				Gestión
YUCATÁN		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Política
ZACATECAS		✓		✓	✓	✓			



## CAPÍTULO SEGUNDO

### VII. ÓRGANOS CENTRALES (I)

ESTADO	PLENO	PRESIDENCIA	COMISIONES	SECRETARÍAS
AGUASCALIENTES	✓	✓		✓
BAJA CALIFORNIA	✓	✓		✓
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	✓		✓
CAMPECHE	✓	✓		✓
CHIAPAS	✓	✓		✓
CHIHUAHUA	✓	✓		✓
COAHUILA	✓	✓		✓
COLIMA	✓	✓		✓
DISTRITO FEDERAL	✓	✓		✓
DURANGO	✓	✓		✓
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓		✓
GUANAJUATO	✓	✓		✓
GUERRERO	✓	✓		✓
HIDALGO	✓	✓		✓
JALISCO	✓	✓	✓	✓



(continuación)

ESTADO	PLENO	PRESIDENCIA	COMISIONES	SECRETARÍAS
MICHOACÁN	✓	✓		✓
MORELOS	✓	✓		✓
NAYARIT	✓	✓		✓
NUEVO LEÓN	✓	✓		✓
OAXACA	✓	✓		✓
PUEBLA	✓	✓		✓
QUERÉTARO	✓	✓		✓
QUINTANA ROO	✓	✓		✓
SAN LUIS POTOSÍ	✓	✓		✓
SINALOA	✓	✓		✓
SONORA	✓	✓		✓
TABASCO	✓	✓		✓
TAMAULIPAS	✓	✓		✓
TLAXCALA	✓	✓		✓
VERACRUZ	✓	✓		✓
YUCATÁN	✓	✓		✓
ZACATECAS	✓	✓		✓

## VII. ÓRGANOS CENTRALES (II)

ESTADO	JUNTA EJECUTIVA	DIRECCIONES EJECUTIVAS	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN	OTRO
AGUASCALIENTES		✓	✓	
BAJA CALIFORNIA		✓		
BAJA CALIFORNIA SUR				
CAMPECHE	✓	✓		
CHIAPAS	✓	✓		
CHIHUAHUA	✓	✓		
COAHUILA	✓	✓		
COLIMA	✓	✓		
DISTRITO FEDERAL	✓	✓	✓	Unidades técnicas
DURANGO		✓		Secretariado técnico
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓	✓	
GUANAJUATO		✓		
GUERRERO	✓	✓		
HIDALGO	✓	✓ Coordinaciones ejecutivas		
JALISCO		✓ Direcciones ejecutivas	✓	
MICHOACÁN	✓	✓ Vocalías		

(continuación)

ESTADO	JUNTA EJECUTIVA	DIRECCIONES EJECUTIVAS	ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN	OTRO
MORELOS		✓		
NAYARIT	✓	Direcciones		
NUEVO LEÓN		✓		
OAXACA	✓	✓		
PUEBLA	✓	✓		
QUERÉTARO		✓		
QUINTANA ROO	✓	✓	✓	
SAN LUIS POTOSÍ				
SINALOA				
SONORA		✓		
TABASCO	✓	✓	✓	
TAMAULIPAS		✓	✓	
TLAXCALA	✓	✓	✓	
VERACRUZ	✓	✓	✓	
YUCATÁN	✓	✓		
ZACATECAS	✓	✓		

## VIII. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

ESTADO	CONSEJOS O COMISIONES DISTRITALES	CONSEJOS O COMISIONES MUNICIPALES	JUNTAS DISTRITALES	JUNTAS MUNICIPALES	MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA
AGUASCALIENTES	✓	✓			✓
BAJA CALIFORNIA	✓				✓
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	✓			✓
CAMPECHE	✓	✓			✓
CHIAPAS	✓	✓			✓
CHIHUAHUA		✓ Asambleas municipales			✓
COAHUILA	✓	✓			✓
COLIMA		✓			✓
DISTRITO FEDERAL	✓				✓
DURANGO		✓			✓
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓	✓	✓	✓
GUANAJUATO	✓	✓			✓
GUERRERO	✓				✓
HIDALGO	✓	✓			✓
JALISCO	✓	✓			✓

(continuación)

ESTADO	CONSEJOS O COMISIONES DISTRITALES	CONSEJOS O COMISIONES MUNICIPALES	JUNTAS DISTRITALES	JUNTAS MUNICIPALES	MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA
MICHOACÁN	✓	✓			✓
MORELOS	✓	✓			✓
NAYARIT		✓			✓
NUEVO LEÓN		✓			✓
OAXACA	✓	✓			✓
PUEBLA	✓	✓			✓
QUERÉTARO	✓	✓			✓
QUINTANA ROO	✓	✓	✓	✓	✓
SAN LUIS POTOSÍ	✓	✓			✓
SINALOA	✓	✓			✓
SONORA	✓	✓			✓
TABASCO	✓	✓	✓	✓	✓
TAMAULIPAS	✓	✓			✓
TLAXCALA	✓	✓			✓
VERACRUZ	✓	✓			✓
YUCATÁN	✓	✓			✓
ZACATECAS	✓	✓			✓

## IX. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS CONSEJOS DISTRITALES

ESTADO	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PERMANENCIA	FUNCIONAMIENTO	QUÓRUM	RESOLUCIONES
AGUASCALIENTES	CDE, RPP	CG	SPE	Sesiones	50% + 1, P	MV, PVC
BAJA CALIFORNIA	CDE, RPP, SF	CG	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC (en 2º ronda de votación)
BAJA CALIFORNIA SUR	CDE, RPP, SG	CG	SPE	Sesiones	MI, P	MV
CAMPECHE	CDE, RPP, S	*	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
CHIAPAS	CDE, RPP, S	CG	SPE y procesos de participación ciudadana	Sesiones	MI, P	MV
CHIHUAHUA	*	*	*	*	*	*
COAHUILA	CDE, RPP, S	CG	*	Sesiones	MI, P	MV, PVC
COLIMA	*	*	*	*	*	*
DISTRITO FEDERAL	CDE, RPP, S	CG	*	Sesiones	MI, P	MV, PVC
DURANGO	*	*	*	*	*	*
ESTADO DE MÉXICO	CDE, RPP, S	*	SPE	Sesiones	MI, P, en su ausencia el S	MV, PVC
GUANAJUATO	CDE, RPP, S	CG	SPE	Sesiones	MI, P	MV
GUERRERO	CDE, RPP, ST	CG	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
HIDALGO	CDE, RPP	CG	SPE	Sesiones	MI, P	



(continuación)

ESTADO	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PERMANENCIA	FUNCIONAMIENTO	QUÓRUM	RESOLUCIONES
JALISCO	CDE, RPP, S	CG	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
MICHOACÁN	CDE, RPP, S	*	SPE	Sesiones	MI con derecho a voto, P	MV, PVC
MORELOS	CDE, RPP, S	CEE		Sesiones	MI	Mayoría simple
NAYARIT	*	*	*	*	*	*
NUEVO LEÓN	*	*	*	*	*	*
OAXACA	CDE, RPP, S	CG	SPE	Sesiones	MI, P	Mayoría simple
PUEBLA	CDE, RPP, S	CG	SPE	Sesiones	Mitad + 1, P	MV, PVC
QUERÉTARO	CDE, RPP, ST	CG	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
QUINTANA ROO	CDE, RPP	CG	SPE	Sesiones	MI, P	*
SAN LUIS POTOSÍ	CDE, RPP, ST	CG	SPE	Sesiones	MI, P, ST	MV, PVC
SINALOA	CDE, RPP, S	CEE	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
SONORA	CDE, RPP, S	CE	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
TABASCO	CDE, RPP, VS	CE	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
TAMAULIPAS	CDE, RPP, S	CG	SPE	Sesiones	Mitad + 1, P	MV, PVC
TLAXCALA	CDE, RPP	CG	*	Sesiones	Mitad +1, P, S	MV, PVC
VERACRUZ	CDE, RPP, S, VOE, VCE	*	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC

(continuación)

ESTADO	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PERMANENCIA	FUNCIONAMIENTO	QUÓRUM	RESOLUCIONES
YUCATÁN	CDE, RPP, SE	CG	*	Sesiones	MI, P	MV
ZACATECAS	CDE, RPP	CG	SPE	Sesiones	MI, P	MV, salvo las que requieran mayoría calificada, PVC

CDE: Consejeros Distritales Electorales  
RPP: Representantes de Partidos Políticos  
CG: Consejo General  
CE: Consejo Estatal  
CEE: Consejo Estatal Electoral  
SF: Secretario Fedatario  
SG: Secretario General  
S: Secretario  
VS: Vocal Secretario  
VOE: Vocal de Organización Electoral  
VCE: Vocal de Capacitación Electoral  
SPE: Sólo durante el periodo de elecciones  
MI: Mayoría de sus integrantes  
P: Presidente  
MV: Mayoría de votos  
PVC: Presidente con Voto de Calidad

## X. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS CONSEJOS MUNICIPALES

ESTADO	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PERMANENCIA	FUNCIONAMIENTO	QUÓRUM	RESOLUCIONES
AGUASCALIENTES	CEM, ST, RPP	CG	SPE	Sesiones	Mitad +1, P	MV, PVC
BAJA CALIFORNIA	*	*	*	*	*	*
BAJA CALIFORNIA SUR	CEM, SG, RPP	*	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
CAMPECHE	CEM, S, RPP	CG	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
CHIAPAS	CEM, S, RPP	CG	SPE y procedimientos de participación ciudadana	Sesiones	MI, P	MV
CHIHUAHUA	CEM, S, RPP	CG	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
COAHUILA	CEM, S, RPP	CG	*	Sesiones	MI, P	
COLIMA	CEM, SE, RPP	*	Per	Sesiones	MI, P	MV, excepto cuando se requiera mayoría calificada
DISTRITO FEDERAL	*	*	*	*	*	*
DURANGO	CEM, S y RPP	CE	SPE	Sesiones	MI, P	*
ESTADO DE MÉXICO	CEM, S, RPP	*	SPE	Sesiones	MI, P, en su ausencia, S	PVC
GUANAJUATO	CEM, S, RPP	CG	SPE	Sesiones	MI	MV
GUERRERO	*	*	*	*	*	*

(continuación)

ESTADO	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PERMANENCIA	FUNCIONAMIENTO	QUÓRUM	RESOLUCIONES
HIDALGO	CEM, RPP	CG	*	Sesiones	MI, P, en su ausencia, S	*
JALISCO	CEM, RPP, S	CDE	SPE	Sesiones	MI, P o quien haga sus veces	MV, PVC
MICHOACÁN	CEM, S, RPP	*	SPE	Sesiones	MI con derecho a voto, P	*
MORELOS	CEM, S y RPP	CEE	SPE	Sesiones	Mitad + 1	Mayoría simple
NAYARIT	CC, S y RPP	CEE	SPE	Sesiones	MI, P	MV
NUEVO LEÓN	CEM, S, RPP	CEE	SPE	Sesiones	3 de sus miembros	MV
OAXACA	CEM, S, RPP	CG	SPE	Sesiones	MI, P	MV
PUEBLA	CEM, S, RPP	CG	SPE	Sesiones	Mitad + 1, P	MV, PVC
QUERÉTARO	CEM, ST, RPP	CG	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
QUINTANA ROO	CEM, SO, RPP	*	SPE	Sesiones	MI, P	*
SAN LUIS POTOSÍ	CEM, S, RPP	CG	SPE	Sesiones	MI con derecho a voto	MV, PVC
SINALOA	CEM, S, RPP	CEE	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
SONORA	CEM, S, RPP	CE	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
TABASCO	CEM, VS, RPP	CE	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC

(continuación)

ESTADO	INTEGRACIÓN	DESIGNACIÓN	PERMANENCIA	FUNCIONAMIENTO	QUÓRUM	RESOLUCIONES
TAMAULIPAS	CEM, S, RPP		SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
TLAXCALA	CEM, S, RPP	CG	*	Sesiones	Mitad + 1, P, S	MV, PVC
VERACRUZ	CEM, S, V, RPP	*	SPE	Sesiones	MI, P	MV, PVC
YUCATÁN	CEM, S, RPP	CG	*	Sesiones	MI, P	MV
ZACATECAS	CEM, SE, RPP	*	SPE	Sesiones	MI, P	MV, salvo las que requieran mayoría calificada, PVC

CEM: Consejeros Electorales Municipales  
ST: Secretario Técnico  
SG: Secretario General  
S: Secretario  
SO: Secretario de Organización  
SE: Secretario Ejecutivo  
RPP: Representantes de Partidos Políticos  
V: Vocal  
CG: Consejo General  
CE: Consejo Estatal  
CEE: Consejo Estatal Electoral  
CDE: Comisiones Distritales Electorales  
SPE: Sólo durante el proceso electoral  
Per: Permanente  
MI: Mayoría de integrantes  
P: Presidente  
MV: Mayoría de votos  
PVC: Presidente con voto de calidad

## CAPÍTULO TERCERO

### XI. ÓRGANOS ELECTORALES DENOMINACIÓN

ESTADO	DENOMINACIÓN
AGUASCALIENTES	Instituto Estatal Electoral
BAJA CALIFORNIA	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana
BAJA CALIFORNIA SUR	Instituto Estatal Electoral
CAMPECHE	Instituto Electoral del Estado
CHIAPAS	Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana
CHIHUAHUA	Instituto Estatal Electoral
COAHUILA	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila
COLIMA	Instituto Electoral del Estado
DISTRITO FEDERAL	Instituto Electoral del Distrito Federal
DURANGO	El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango
ESTADO DE MÉXICO	Instituto Electoral del Estado de México
GUANAJUATO	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
GUERRERO	Instituto Electoral del Estado de Guerrero
HIDALGO	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo



(continuación)

ESTADO	DENOMINACIÓN
JALISCO	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco
MICHOACÁN	Instituto Electoral de Michoacán
MORELOS	Instituto Estatal Electoral
NAYARIT	Instituto Estatal Electoral
NUEVO LEÓN	Comisión Estatal Electoral
OAXACA	Instituto Estatal Electoral de Oaxaca
PUEBLA	Instituto Electoral del Estado
QUERÉTARO	Instituto Electoral de Querétaro
QUINTANA ROO	Instituto Electoral de Quintana Roo
SAN LUIS POTOSÍ	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana
SINALOA	Consejo Estatal Electoral
SONORA	Consejo Estatal Electoral
TABASCO	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco
TAMAULIPAS	Instituto Electoral de Tamaulipas
TLAXCALA	Instituto Electoral de Tlaxcala
VERACRUZ	Instituto Electoral Veracruzano
YUCATÁN	Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Yucatán
ZACATECAS	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

## XII. ÓRGANOS ELECTORALES FUNCIONAMIENTO

ESTADO	PLENO	COMISIONES
AGUASCALIENTES	✓	✓
BAJA CALIFORNIA	✓	✓
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	✓
CAMPECHE	✓	✓
CHIAPAS	✓	✓
CHIHUAHUA	✓	✓
COAHUILA	✓	✓
COLIMA	✓	✓
DISTRITO FEDERAL	✓	✓
DURANGO	✓	✓
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓
GUANAJUATO	✓	✓
GUERRERO	✓	✓
HIDALGO	✓	✓
JALISCO	✓	✓
MICHOACÁN	✓	✓

(continuación)

ESTADO	PLENO	COMISIONES
MORELOS	✓	✓
NAYARIT	✓	✓
NUEVO LEÓN	✓	✓
OAXACA	✓	✓
PUEBLA	✓	✓
QUERÉTARO	✓	✓
QUINTANA ROO	✓	✓
SAN LUIS POTOSÍ	✓	✓
SINALOA	✓	✓
SONORA	✓	✓
TABASCO	✓	✓
TAMAULIPAS	✓	✓
TLAXCALA	✓	✓
VERACRUZ	✓	✓
YUCATÁN	✓	✓
ZACATECAS	✓	✓

### XIII. PLENO DEL CONSEJO GENERAL

ESTADO	DENOMINACIÓN	COMPOSICIÓN	QUÓRUM PARA SESIONAR	DERECHO A VOTO	DERECHO A VOZ	VOTO DE CALIDAD
AGUASCALIENTES	Consejo General	CE, ST, RPP, RVRFE	Mitad + 1, P	CE	CE, ST, RPP, RVRFE	Presidente
BAJA CALIFORNIA	Consejo General	CE, RPP, SF	MI, P	CE	CE, RPP, SF	Presidente Después de la 2ª ronda de votación
BAJA CALIFORNIA SUR	Consejo General	CE, SG, RPP, RFP	MI + P	CE	CE, SG, RPP, RFP	Presidente
CAMPECHE	Consejo General	CE, CPL, RPP, SE	MI, P	CE	CE, CPL, RPP, SE	*
CHIAPAS	Consejo General	CE, RPP, SE	MI, P	CE	CE, SE, RPP	*
CHIHUAHUA	Consejo General	CE, SE, RPP	MI con derecho a voto, P	CE	CE, SE, RPP	Presidente
COAHUILA	Consejo General	CE, SE, ST, RPP	MI, P	CE	CE, SE, ST, RPP	Presidente
COLIMA	Consejo General	CE, RPP	MI, P	CE	CE, RPP	
DISTRITO FEDERAL	Consejo General	CE, SE, RPP	MI	CE	CE, SE, RPP	Presidente
DURANGO	Consejo Estatal	CE, RPP, RGP, SE	MI, P	CE	CE, RPP, RGP, SE	
ESTADO DE MÉXICO	Consejo General	CE, RPP, SE	MI, P	CE	CE, RPP, SE	Presidente
GUANAJUATO	Consejo General	CE, RPL, RPE, S	MI, P	CE	CE, RPL, RPE, S	Presidente
GUERRERO	Consejo General	CE, SG, RPP	MI, P	CE	CE, SG, RPP	Presidente
HIDALGO	Consejo General	CE, SG, RPP, VRFE	MI, P	CE	CE, RPP, SG y RVRFE	*

(continuación)

ESTADO	DENOMINACIÓN	COMPOSICIÓN	QUÓRUM PARA SESIONAR	DERECHO A VOTO	DERECHO A VOZ	VOTO DE CALIDAD
JALISCO	Consejo General	CE, RPP, RPL, SE	MI, P	CE	CE, SE, RPP, RPL	Presidente
MICHOACÁN	Consejo General	CE, COPL, RPP, SG, VJEE	MI con derecho a voto, P	CE	CE, COPL, RPP, SG, VJEE	Presidente
MORELOS	Consejo Estatal Electoral	CE, SE, RGP, RPP	MI	CE	CE, SE, RGP, RPP	
NAYARIT	Consejo Local Electoral	CE, RPP, SG	MI	CE	CE, RPP, SG	Presidente
NUEVO LEÓN	Comisión Estatal Electoral	CC, RPP, S, V	5 de sus miembros	CE	CE, RPP	Presidente
OAXACA	Consejo General	CE, SG, RPL, RPP, RVRFE, DGI	MI con derecho a voto, P	CE, RPL	CE, SG, RPL, RPP, RVRFE, DGI	*
PUEBLA	Consejo General	CE, RPL, RPP, SG, VRFE	Mitad + 1, P	CE	CE, RPL, RPP, SG, VRFE	Presidente
QUERÉTARO	Consejo General	CE, SE, RPP	MI, P	CE	CE, SE, RPP	Presidente
QUINTANA ROO	Consejo General	CE, SE, RPP	MI con derecho a voto, P	CE	CE, SE, RPP	Presidente
SAN LUIS POTOSÍ	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana	C, RPL, SA, SE, RPP	MI con derecho a voto, P, SA, por lo menos la mitad de RPP	C	C, RPL, SA, SE, RPP	Presidente
SINALOA	Consejo Estatal Electoral	CE, RPL; RPP, SG	MI, P	CE	CE, RPL; RPP, SG	Presidente
SONORA	Consejo Estatal Electoral	CE, RPP, S	MI, P	CE	CE, RPP, S	Presidente

(continuación)

ESTADO	DENOMINACIÓN	COMPOSICIÓN	QUÓRUM PARA SESIONAR	DERECHO A VOTO	DERECHO A VOZ	VOTO DE CALIDAD
TABASCO	Consejo Estatal Electoral	CE, SE, RPP, RPL	MI, P	CE	CE, SE, RPP	
TAMAULIPAS	Consejo General	CE, RPP, SE	MI con derecho a voto	CE	CE, RPP, SE	Presidente
TLAXCALA	Consejo General	CE, SG	Cuatro consejeros, P, S	CE	CE, SG, RPP	Presidente
VERACRUZ	Consejo General	CE, RPP	Mitad + 1, P	CE	CE, RPP	
YUCATÁN	Consejo General	CE, SE, RPP	3 integrantes con derecho a voto, P	CE	CE, SE, RPP	Presidente
ZACATECAS	Consejo General	CE, SE, RPL, RPP	Mitad + 1 con derecho a voto, P	CE	CE, SE, RPL, RPP	Presidente

CE: Consejeros Electorales

CPL: Consejeros del Poder Legislativo

ST: Secretario Técnico

SF: Secretario Fedatario

SE: Secretario Ejecutivo

RPP: Representantes de Partidos Políticos

RVRFE: Representante del Vocal del Registro Federal de Electores

RFP: Representante de las Fracciones Parlamentarias

RGP: Representante de Grupos Parlamentarios

RPL: Representantes del Poder Legislativo

RPE: Representantes del Poder Ejecutivo

COPL: Comisionados del Poder Legislativo

VJEE: Vocales de la Junta Estatal Ejecutiva

V: Vocales

CC: Comisionados Ciudadanos

DGI: Director General del Instituto

SA: Secretario de Actas

P: Presidente

MI: Mayoría de los integrantes



## XIV. PLENO SESIONES

ESTADO	¿QUIÉN CONVOCA?	TIPO DE SESIONES	TIPO DE ACTOS	APROBACIÓN
AGUASCALIENTES	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV
BAJA CALIFORNIA	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV, MC
BAJA CALIFORNIA SUR	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV
CAMPECHE	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV, MC
CHIAPAS	Consejero Presidente	O, E	A, R	MS, MC
CHIHUAHUA	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV
COAHUILA	Consejero presidente	O, E	A, R	MS
COLIMA	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV
DISTRITO FEDERAL	Consejero Presidente	O, E	A, R	MS, MC
DURANGO	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV, MC
ESTADO DE MÉXICO	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV, MC
GUANAJUATO	Consejero Presidente		A, R	MV
GUERRERO	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV
HIDALGO	Consejero Presidente	O, E	A, R	*
JALISCO	Consejero Presidente	O, E, ES	A, R	MV, MC

(continuación)

ESTADO	¿QUIÉN CONVOCA?	TIPO DE SESIONES	TIPO DE ACTOS	APROBACIÓN
MICHOACÁN	Consejero Presidente	*	A, R	MV
MORELOS	Consejero Presidente	O, E	A, R	MS, MC
NAYARIT	Consejero Presidente	*	A, R	MV
NUEVO LEÓN	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV
OAXACA	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV, MC
PUEBLA	Consejero Presidente	*	A, R	MV
QUERÉTARO	Consejero Presidente	O, E	A, R	MS
QUINTANA ROO	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV, 2/3 partes de la votación
SAN LUIS POTOSÍ	Consejero Presidente	O, E	A, D	MV
SINALOA	Consejero Presidente	*	A, R	MV
SONORA	Consejero Presidente	*	A, R	MV
TABASCO	Consejero Presidente	*	A, R	MV
TAMAULIPAS	Consejero Presidente	O, E	A, R	MV
TLAXCALA	Consejero Presidente	O, E, ES	A, R	MV
VERACRUZ	Consejero Presidente	O, E, P	A, R	U, MV
YUCATÁN	Consejero Presidente	O, E	A, R	U, MV

(continuación)

ESTADO	¿QUIÉN CONVOCA?	TIPO DE SESIONES	TIPO DE ACTOS	APROBACIÓN
ZACATECAS	Consejero Presidente	O, E, ES	A, R	MV, MC

A: Acuerdo

E: Extraordinaria

ES: Especial

O: Ordinaria

R: Resolución

MV: Mayoría de votos

MS: Mayoría simple

MC: Mayoría calificada

U: Unanimidad

## XV. ATRIBUCIONES DEL PLENO (I)

ESTADO	NORMATIVAS	DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL	PRERROGATIVAS DE PARTIDOS POLÍTICOS	CAPACITACIÓN ELECTORAL
AGUASCALIENTES	✓	✓	✓	✓
BAJA CALIFORNIA	✓	✓	✓	✓
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	✓	✓	✓
CAMPECHE	✓	✓	✓	✓
CHIAPAS	✓	✓	✓	✓
CHIHUAHUA	✓	✓	✓	✓
COAHUILA	✓	✓	✓	✓
COLIMA	✓	✓	✓	✓
DISTRITO FEDERAL	✓	✓	✓	✓
DURANGO	✓	✓	✓	✓
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓	✓	✓
GUANAJUATO	✓	✓	✓	✓
GUERRERO	✓	✓	✓	✓
HIDALGO	✓	✓	✓	✓
JALISCO	✓	✓	✓	✓
MICHOACÁN	✓	✓	✓	✓

(continuación)

ESTADO	NORMATIVAS	DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL	PRERROGATIVAS DE PARTIDOS POLÍTICOS	CAPACITACIÓN ELECTORAL
MORELOS	✓	✓	✓	✓
NAYARIT	✓	✓	✓	✓
NUEVO LEÓN	✓	✓	✓	✓
OAXACA	✓	✓	✓	✓
PUEBLA	✓	✓	✓	✓
QUERÉTARO	✓	✓	✓	✓
QUINTANA ROO	✓	✓	✓	✓
SAN LUIS POTOSÍ	✓	✓	✓	✓
SINALOA	✓	✓	✓	✓
SONORA	✓	✓	✓	✓
TABASCO	✓	✓	✓	✓
TAMAULIPAS	✓	✓	✓	✓
TLAXCALA	✓	✓	✓	✓
VERACRUZ	✓	✓	✓	✓
YUCATÁN	✓	✓	✓	✓
ZACATECAS	✓	✓	✓	✓

## XV. ATRIBUCIONES DEL PLENO (II)

ESTADO	PROFESIONALIZACIÓN <sup>o</sup>	FISCALIZADORAS	SANCIONADORAS	TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
AGUASCALIENTES	✓	✓	✓	
BAJA CALIFORNIA	✓	✓	✓	
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	✓	✓	
CAMPECHE			✓	
CHIAPAS		o o	✓	
CHIHUAHUA				
COAHUILA	✓	✓		✓
COLIMA	✓	✓	✓	
DISTRITO FEDERAL	✓	✓	✓	
DURANGO	✓	✓		
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓	✓	
GUANAJUATO	✓	✓		
GUERRERO	✓	✓	✓	✓
HIDALGO	✓	✓	✓	
JALISCO	✓	✓	✓	
MICHOACÁN		✓		



(continuación)

ESTADO	PROFESIONALIZACIÓN <sup>o</sup>	FISCALIZADORAS	SANCIONADORAS	TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
MORELOS	✓	✓	✓	
NAYARIT		✓		
NUEVO LEÓN		✓		
OAXACA	✓	✓	✓	
PUEBLA	✓	✓	✓	
QUERÉTARO	✓	✓	✓	
QUINTANA ROO	✓	✓	✓	
SAN LUIS POTOSÍ	✓	✓	✓	
SINALOA		✓	✓	
SONORA		✓	✓	✓
TABASCO	✓	✓	✓	
TAMAULIPAS	✓	✓	✓	✓
TLAXCALA	✓	✓	✓	✓
VERACRUZ	✓	✓	✓	✓
YUCATÁN	✓	✓	✓	
ZACATECAS	✓	✓	✓	✓

o Se refiere a contar con servicio profesional electoral

oo Estas atribuciones están en manos de la Comisión de Fiscalización Electoral, Órgano Constitucional Autónomo.

**XV. ATRIBUCIONES DEL PLENO (III)**  
**ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN**

ESTADO	DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO	ÓRGANO QUE DESIGNA	INTEGRACIÓN	NATURALEZA JURÍDICA
AGUASCALIENTES	Organismo para la Fiscalización de los Recursos de los PP	CG	DUT	OTAG
BAJA CALIFORNIA	Dirección de Fiscalización de los Recursos de los PP del Consejo General Electoral	CG	D	OTCG
BAJA CALIFORNIA SUR	Comisión de Fiscalización del Financiamiento de los PP	CG	CE + SE	CCG
CAMPECHE	Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General	CG	D	OTCG
CHIAPAS	Comisión de Fiscalización Electoral	Congreso	Presidencia, Direcciones y Unidades Técnicas	OPA
CHIHUAHUA	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas	CG	CE	CCG
COAHUILA	Comisión de Contraloría y de Fiscalización	CG	CE	CCG
COLIMA	Comisión de Fiscalización	CG	CE	CCG
DISTRITO FEDERAL	Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Consejo General	CG	DUT	OTAG
DURANGO	Comisión de Fiscalización de la Transparencia, Origen y Aplicación del Financiamiento Público y Privado	CE	CE + SE	CCG
ESTADO DE MÉXICO	Órgano Técnico de Fiscalización	CG	DUT	OTAG
GUANAJUATO	Comisión de Fiscalización	CG	CE + SE + D + CP	CCG

(continuación)

ESTADO	DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO	ÓRGANO QUE DESIGNA	INTEGRACIÓN	NATURALEZA JURÍDICA
GUERRERO	Comisión de Fiscalización y Financiamiento Público	CG	CE	CCG
HIDALGO	Comisión de Auditoría y Fiscalización	CG	CP	OTCG
JALISCO	Unidad de Fiscalización de los Recursos de los PP	CG	DUT	OTCG
MICHOACÁN	Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización	CG	CE + D	CCG
MORELOS	Comisión de Fiscalización	CEE	CE + SE	CCG
NAYARIT	Junta Estatal Ejecutiva	CLE	CE + SE + D (Puede contratar despachos externos)	CCG
NUEVO LEÓN	Dirección de Fiscalización dependiente de la Coordinación Técnica Electoral	CEE	D (Puede contratar despachos externos)	DE
OAXACA	Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos	CG	D	OTAG
PUEBLA	Comisión Revisora	CG	CE	CCG
QUERÉTARO	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral o Secretaría Ejecutiva del Consejo General (según el caso)	CG	D o SE	DE
QUINTANA ROO	Dirección de Partidos Políticos del Instituto	CG	D	DE
SAN LUIS POTOSÍ	Comisión Permanente de Fiscalización	CEE	CE	CCG
SINALOA	Comisión del Consejo Estatal Electoral	CEE	CE	CCG
SONORA	Comisión de Fiscalización	CEE	CE	CCG

(continuación)

ESTADO	DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO	ÓRGANO QUE DESIGNA	INTEGRACIÓN	NATURALEZA JURÍDICA
TABASCO	Órgano Técnico de Fiscalización	CEE	DUT	OTAG
TAMAULIPAS	Unidad de Fiscalización	CG	DUT	OTAG
TLAXCALA	Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos, Administración y Fiscalización	CG	CE	CCG
VERACRUZ	Unidad de Fiscalización y de Prerrogativas y Partidos Políticos	CG	D	DE
YUCATÁN	Unidad Técnica de Fiscalización	CG	DUT	OTAG
ZACATECAS	Unidad Técnica de Fiscalización	CG	DUT	OTAG

PP: Partidos políticos

CG: Consejo General (o Consejo Estatal o Comisión Estatal, según sea el caso)

CEE: Consejo Estatal Electoral (en el caso de Nuevo León, es Comisión Estatal Electoral)

CLE: Consejo Local Electoral

CE: Consejo Estatal

CE: Consejeros Electorales

SE: Secretario Ejecutivo (o General)

DUT: Director de Unidad Técnica

D: Director

CP: Auditores o Contadores Públicos

OTAG: Órgano Técnico con Autonomía de Gestión

OTCG: Órgano Técnico del Consejo General

DE: Dirección Ejecutiva

CCG: Comisión del Consejo General

OPA: Órgano Público Autónomo

## XVI. COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL

ESTADO	NÚMERO DE COMISIONES	PERMANENCIA	¿QUIÉN LAS CREA?	NÚMERO FIJO O FLEXIBLE	INTEGRACIÓN	DERECHO DE VOTO
AGUASCALIENTES	2	P y T	CG	Flexible	C y RPP	C
BAJA CALIFORNIA	5 P y 3 E	P y E	CG	Flexible	C	C
BAJA CALIFORNIA SUR	5	P y E	CG	Flexible	C	C
CAMPECHE	3	P y T	CG	Flexible	C	C
CHIAPAS	3	P y E	CG	Flexible	C	C
CHIHUAHUA	2 P y 2 E	P y E	CG	Flexible	C	*
COAHUILA	6	*	CG	Flexible	C	*
COLIMA	2	*	CG	Flexible	C y RPP	*
DISTRITO FEDERAL	6	P, T y E	CG	Flexible	C	C
DURANGO	5		CG	Flexible	C	C
ESTADO DE MÉXICO	5 P y 3 E	P, E y T	CG	Flexible	C y RPP	C
GUANAJUATO	3		CG			
GUERRERO	8	P	CG	Flexible	C y RPP que así lo deseen	C
HIDALGO	6 P y 5 E	P y E	CG	Flexible	1 C y 2 RPP	*
JALISCO	7	P y T	CG	Flexible	C y RPP En las no permanentes	C

(continuación)

ESTADO	NÚMERO DE COMISIONES	PERMANENCIA	¿QUIÉN LAS CREA?	NÚMERO FIJO O FLEXIBLE	INTEGRACIÓN	DERECHO DE VOTO
MICHOACÁN	5	P		Flexible	C	C
MORELOS	4	P y T	CG	Flexible	C y RPP en las provisionales Flexible	C
NAYARIT	1	P y E	CG	Flexible	C y RPP	C
NUEVO LEÓN	1	E	CEE	Flexible	C	C
OAXACA	Las necesarias	*	CG	Flexible	C y RPP	C
PUEBLA	5	P y E	CG	Flexible	C	C
QUERÉTARO	2	P	CG	Flexible	3 C y 2 RPP	C
QUINTANA ROO	1	P y T	CG	Flexible	C y RPP Excepto en la comisión de fiscalización	*
SAN LUIS POTOSÍ	4	P y T	CG	Flexible	C	C
SINALOA	2	P y E	CEE	Flexible	C	C
SONORA	4	P y E	CE	Flexible	C	C
TABASCO	3	P, T y E	CE	Flexible	C y RPP	C
TAMAULIPAS	3	P y T	CG	Flexible	C	C
TLAXCALA	5 y 2 E		CG	Flexible	C y RPP (Comisión de Vigilancia)	C



(continuación)

ESTADO	NÚMERO DE COMISIONES	PERMANENCIA	¿QUIÉN LAS CREA?	NÚMERO FIJO O FLEXIBLE	INTEGRACIÓN	DERECHO DE VOTO
VERACRUZ	4	P, T y E	CG	Flexible	C y RPP	C
YUCATÁN	3 Y 2 E	P y E	CG	Flexible	C y RPP (son invitados)	*
ZACATECAS	3	P y T	*	Flexible	C y RPP Comisión de Paridad entre los Géneros	*

P: Permanentes

T: Temporales

E. Especiales

CG: Consejo General

CEE: Consejo Estatal Electoral. En el caso de Nuevo León, es Comisión Estatal Electoral

CE: Consejo Estatal

C: Consejeros

RPP: Representantes de Partidos Políticos

## XVII. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

ESTADO	PRINCIPIOS RECTORES	IMPARCIALIDAD	PUBLICIDAD	RECURRIBILIDAD DE LAS ACTUACIONES
AGUASCALIENTES	✓	✓	✓	✓
BAJA CALIFORNIA	✓	✓	✓	✓
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	✓	✓	✓
CAMPECHE	✓	✓	✓	✓
CHIAPAS	✓	✓	✓	✓
CHIHUAHUA	✓	✓	✓	✓
COAHUILA	✓	✓	✓	✓
COLIMA	✓	✓	✓	✓
DISTRITO FEDERAL	✓	✓	✓	✓
DURANGO	✓	✓	✓	✓
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓	✓	✓
GUANAJUATO	✓	✓	✓	✓
GUERRERO	✓	✓	✓	✓
HIDALGO	✓	✓	✓	✓
JALISCO	✓	✓	✓	✓
MICHOACÁN	✓	✓	✓	✓

(continuación)

ESTADO	PRINCIPIOS RECTORES	IMPARCIALIDAD	PUBLICIDAD	RECURRIBILIDAD DE LAS ACTUACIONES
MORELOS	✓	✓	✓	✓
NAYARIT	✓	✓		✓
NUEVO LEÓN	✓	✓		✓
OAXACA	✓	✓		✓
PUEBLA	✓	✓		✓
QUERÉTARO	✓	✓		✓
QUINTANA ROO	✓	✓	✓	✓
SAN LUIS POTOSÍ	✓	✓	✓	✓
SINALOA	✓	✓		✓
SONORA	✓	✓	✓	✓
TABASCO	✓	✓		✓
TAMAULIPAS	✓	✓		✓
TLAXCALA	✓	✓	✓	✓
VERACRUZ	✓	✓		✓
YUCATÁN	✓	✓	✓	✓
ZACATECAS	✓	✓	✓	✓

## CAPÍTULO CUARTO

### XVIII. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS CONSEJEROS (I)

ESTADO	NÚMERO DE CONSEJEROS	REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD	SISTEMA DE DESIGNACIÓN	DURACIÓN EN EL ENCARGO	RENOVACIÓN	GARANTÍA ECONÓMICA
AGUASCALIENTES	C, L	L	C, L	C, L	C, L	L
BAJA CALIFORNIA	C, L, R	L	C, L	C, L	C, L, R	L, R
BAJA CALIFORNIA SUR	C, L, R	L	C, L	C, L	*	L
CAMPECHE	C	L	C, L	C, L	C, L	C, L
CHIAPAS	C, L	L	C, L	C, L	C, L	*
CHIHUAHUA	C, L	L	C, L	C, L	C, L	*
COAHUILA	C, L, R	L	C, L	C, L	C, L	L
COLIMA	C, L	L	C, L	C, L	*	L
DISTRITO FEDERAL	E, L, R	L	E, L	E, L	E, L	L
DURANGO	C, L	L	C, L	L	*	L
ESTADO DE MÉXICO	C, L	L	C, L	C, L	C, L	C, L
GUANAJUATO	L	L	C, L	L	L	L
GUERRERO	C, L	L	L	L	L	C, L
HIDALGO	L, R	L	L	L	L	L

(continuación)

ESTADO	NÚMERO DE CONSEJEROS	REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD	SISTEMA DE DESIGNACIÓN	DURACIÓN EN EL ENCARGO	RENOVACIÓN	GARANTÍA ECONÓMICA
JALISCO	C, L	L	C, L	C, L	C, L	C, L
MICHOACÁN	L, R	L	C, L	L	L	L
MORELOS	C, L	L	C, L	C, L	C, L	L
NAYARIT	C, L	L	L	L	L	L
NUEVO LEÓN	L	L	C, L	L	L	L
OAXACA	C, L	L	C, L	L	L	L
PUEBLA	C, L	L	C, L	C, L	C, L	C, L
QUERÉTARO	C, L	L	C	C	C	L
QUINTANA ROO	C , LO	LO	C , LO	C , LO	LO	C , LO
SAN LUIS POTOSÍ	L	L	C, L	L	L	L
SINALOA	L	L	C, L	L	L	L
SONORA	C, L	L	C, L	C, L	C, L	L
TABASCO	C, L, R	L	C, L	C, L	C, L	C, L
TAMAULIPAS	C, L	L	C, L	C, L	C, L	*
TLAXCALA	L	L	C, L	C	C	L
VERACRUZ	C, L	L	C, L	C, L	C, L	L

(continuación)

ESTADO	NÚMERO DE CONSEJEROS	REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD	SISTEMA DE DESIGNACIÓN	DURACIÓN EN EL ENCARGO	RENOVACIÓN	GARANTÍA ECONÓMICA
YUCATÁN	C, L	L	C, L	C, L	C, L	L
ZACATECAS	C, LO, R	LO	C, LO	C, LO	C	LO

C: Constitución  
E: Estatuto de Gobierno  
L: Ley o Código Electoral  
LO: Ley Orgánica  
R: Reglamento



## XVIII. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS CONSEJEROS (II)

ESTADO	ACCESO FORMAL AL CARGO	INCOMPATIBILIDADES	INVOLABILIDAD DE VOTO U OPINIÓN	RESPONSABILIDADES	FUERO	INAMOVILIDAD	CAUSAS DE CESE
AGUASCALIENTES	CM, C, L	C, L	L	C, L	*	L	L
BAJA CALIFORNIA	CM, C, L	C, L	C	C, L	*	C, L	*
BAJA CALIFORNIA SUR	CM, C	C, L	*	C, L	C	C, L	L
CAMPECHE	CM, C, L	C, L	*	C	C	L	L
CHIAPAS	CM, C, L	C, L	C	C	C	C, L	*
CHIHUAHUA	CM, C y L	L	*	C	C•	L	*
COAHUILA	CM, C y L	L	C	C	C	L	*
COLIMA	CM, C y L	C, L	*	C	C	L	L
DISTRITO FEDERAL	CM, L	L	*	CM, L	*	E, L	L
DURANGO	CM, C, L	L	C	C	C	L	L
ESTADO DE MÉXICO	CM, C, L	C, L	L	C, L	*	C	L
GUANAJUATO	CM, L	L	*	C	C	L	L
GUERRERO	CM, C, L	L	C, L	C, L	C	L	L
HIDALGO	CM, C	L	C	C, L	C	L	*

(continuación)

ESTADO	ACCESO FORMAL AL CARGO	INCOMPATIBILIDADES	INVIOLABILIDAD DE VOTO U OPINIÓN	RESPONSABILIDADES	FUERO	INAMOVILIDAD	CAUSAS DE CESE
JALISCO	CM, C, L	C, L	*	C, L	C	C, L	L
MICHOACÁN	CM, C, L	L	C	C, L	C	L	*
MORELOS	CM, C	C, L	*	C, L	C	C, L	C, L
NAYARIT	CM, C, L	L	C	*	*	*	*
NUEVO LEÓN	CM, C	L	C	C, L	C	L	L
OAXACA	CM, C	L	C	C, L	C	L	*
PUEBLA	CM, C, L	C, L	C	L	*	L	L
QUERÉTARO	CM, L	L	*	C, L	C	L	L
QUINTANA ROO	CM, C, LO	C, LO	C	C, L	C	L	L
SAN LUIS POTOSÍ	CM, C, L	L	*	C, LO	C	LO	*
SINALOA	CM, C, L	L	C	L	*	L	L
SONORA	CM, C, L	L	C	C, L	C	L	C, L
TABASCO	CM, C, L	C, L	C, L	C, L	C	L	L
TAMAULIPAS	CM, C, L	C, L	C	C, L	C	C, L	*
TLAXCALA	CM, C, L	L	C	C	C	*	*
VERACRUZ	CM, C, L	L	*	C, L	C	C, L	L

(continuación)

ESTADO	ACCESO FORMAL AL CARGO	INCOMPATIBILIDADES	INVOLABILIDAD DE VOTO U OPINIÓN	RESPONSABILIDADES	FUERO	INAMOVILIDAD	CAUSAS DE CESE
YUCATÁN	CM, C, L	C, L	C	C, L	C	L	L
ZACATECAS	CM, C, L	LO	*	C, LO	C	LO	LO

- Sólo el presidente.
- CM: Constitución Mexicana  
C: Constitución Estatal  
E: Estatuto de Gobierno  
L: Ley o Código Electoral  
LO: Ley Orgánica  
R: Reglamento

## XIX. TIPOS DE CONSEJEROS

ESTADOS	DENOMINACIÓN		EJERCICIO	
	CONSEJEROS ELECTORALES	CONSEJEROS CIUDADANOS	CONSEJEROS PROPIETARIOS	CONSEJEROS SUPLENTE
AGUASCALIENTES	✓		✓	✓
BAJA CALIFORNIA	✓		Numerarios	Supernumerarios
BAJA CALIFORNIA SUR	✓		✓	✓
CAMPECHE	✓		✓	✓
CHIAPAS	✓			
CHIHUAHUA	✓		✓	✓
COAHUILA	✓		✓	✓
COLIMA	✓		✓	✓
DISTRITO FEDERAL	✓			
DURANGO	✓		✓	✓
ESTADO DE MÉXICO	✓		✓	✓
GUANAJUATO		✓	Numerarios	Supernumerarios
GUERRERO	✓		✓	✓
HIDALGO	✓		✓	✓
JALISCO	✓		✓	✓
MICHOACÁN	✓		✓	✓

(continuación)

ESTADOS	DENOMINACIÓN		EJERCICIO	
	CONSEJEROS ELECTORALES	CONSEJEROS CIUDADANOS	CONSEJEROS PROPIETARIOS	CONSEJEROS SUPLENTE
MORELOS	✓		✓	✓
NAYARIT	✓		✓	✓
NUEVO LEÓN		Comisionados ciudadanos	✓	✓
OAXACA	✓		✓	✓
PUEBLA	✓		✓	✓
QUERÉTARO	✓		✓	✓
QUINTANA ROO	✓		✓	✓
SAN LUIS POTOSÍ		Ciudadanos con carácter de consejeros	✓	✓
SINALOA		✓	✓	✓
SONORA	✓		✓	✓
TABASCO	✓		✓	✓
TAMAULIPAS	✓		✓	✓
TABASCO	✓		✓	✓
TLAXCALA	✓		✓	✓
VERACRUZ	✓		✓	✓
YUCATÁN	✓		✓	✓
ZACATECAS	✓		✓	✓

## XX. SUPLENCIA DE CONSEJEROS

ESTADO	SUPLENCIA ACTIVA	SUPLENCIA PASIVA
AGUASCALIENTES	✓	✓
BAJA CALIFORNIA	✓	✓
BAJA CALIFORNIA SUR		✓
CAMPECHE		✓
CHIAPAS		
CHIHUAHUA		✓
COAHUILA	✓	✓
COLIMA		✓
DISTRITO FEDERAL		
DURANGO	✓	✓
ESTADO DE MÉXICO		✓
GUANAJUATO	✓	✓
GUERRERO	✓	✓
HIDALGO		✓
JALISCO	✓	✓
MICHOACÁN		✓

ESTADO	SUPLENCIA ACTIVA	SUPLENCIA PASIVA
MORELOS	✓	✓
NAYARIT		✓
NUEVO LEÓN	✓	✓
OAXACA		✓
PUEBLA	✓	✓
QUERÉTARO	✓	✓
QUINTANA ROO	✓	✓
SAN LUIS POTOSÍ	✓	✓
SINALOA	✓	✓
SONORA	✓	✓
TABASCO		✓
TAMAULIPAS		✓
TLAXCALA	✓	✓
VERACRUZ		✓
YUCATÁN	✓	✓
ZACATECAS	✓	✓

## XXI. NÚMERO DE CONSEJEROS

ESTADO	NÚMERO
AGUASCALIENTES	5
BAJA CALIFORNIA	7
BAJA CALIFORNIA SUR	5
CAMPECHE	7
CHIAPAS	5
CHIHUAHUA	7
COAHUILA	5
COLIMA	5
DISTRITO FEDERAL	7
DURANGO	7
ESTADO DE MÉXICO	7
GUANAJUATO	5
GUERRERO	7
HIDALGO	5
JALISCO	7
MICHOACÁN	5

ESTADO	NÚMERO
MORELOS	5
NAYARIT	5
NUEVO LEÓN	5
OAXACA	7
PUEBLA	9
QUERÉTARO	7
QUINTANA ROO	7
SAN LUIS POTOSÍ	9
SINALOA	7
SONORA	5
TABASCO	7
TAMAULIPAS	7
TLAXCALA	7
VERACRUZ	5
YUCATÁN	5
ZACATECAS	7



## XXII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD CUALIDADES DE CARÁCTER PERSONAL

ESTADO	NACIONALIDAD	CIUDADANÍA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA	RESIDENCIA	EDAD	CAPACIDAD	ANTECEDENTES PENALES	REPUTACIÓN
AGUASCALIENTES		✓● Por nacimiento	✓ 5 años	✓ Mayor de 30 años	✓	✓	
BAJA CALIFORNIA	✓ Por nacimiento		✓ 5 años	✓ 30 años	✓	✓	
BAJA CALIFORNIA SUR		✓	✓ 5 años	✓ 25 años	✓	✓	✓
CAMPECHE		✓	✓◆ 2 años	✓ 21 años	✓	✓	✓
CHIAPAS		✓	✓ 5 años	✓ 25 años	✓	✓	✓
CHIHUAHUA		✓°		✓ Más de 30 años	✓	✓	✓
COAHUILA	✓ Por nacimiento	✓	✓ 3 años, sujeto a excepciones	✓ Mayor de 27 años	✓	✓	✓
COLIMA	✓ Por nacimiento		✓ 5 años	✓ 25 años	✓	✓	✓
DISTRITO FEDERAL	✓	✓	✓ 5 años	✓ 30 años	✓	✓	✓
DURANGO		✓● Por nacimiento	✓ 5 años; o 10 años en caso de no ser originario del Estado.	✓ Más de 30 años	✓	✓	✓

(continuación)

ESTADO	NACIONALIDAD	CIUDADANÍA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA	RESIDENCIA	EDAD	CAPACIDAD	ANTECEDENTES PENALES	REPUTACIÓN
ESTADO DE MÉXICO		✓	✓ 5 años	✓ Más de 25 años	✓	✓	✓
GUANAJUATO		✓			✓	✓	✓
GUERRERO		✓● Por nacimiento	✓ 5 años	✓ De 30 a 65 años	✓	✓	✓
HIDALGO		✓	✓ 5 años	✓ 25 años	✓	✓	
JALISCO		✓● Por nacimiento	✓ 2 años; 6 meses en el país; o 5 años en la entidad.	✓ Más de 30 años	✓	✓	✓
MICHOACÁN		✓	✓ 5 años	✓ 28 años	✓	✓	✓
MORELOS	✓	✓	✓ 3 años	✓ Más de 25 años	✓	✓	✓
NAYARIT		✓	✓ 5 años	✓ 30 años	✓	✓	✓
NUEVO LEÓN		✓	✓ 5 años, con excepciones	✓ Más de 30 años	✓	✓	✓
OAXACA		✓● Por nacimiento		✓ 30 años	✓	✓	✓
PUEBLA		✓●	✓ 5 años	✓ Más de 30 años	✓	✓	✓
QUERÉTARO		✓●	✓ 3 años	✓ De 30 a 70 años	✓	✓	

(continuación)

ESTADO	NACIONALIDAD	CIUDADANÍA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA	RESIDENCIA	EDAD	CAPACIDAD	ANTECEDENTES PENALES	REPUTACIÓN
QUINTANA ROO	✓ Por nacimiento	✓	✓ 10 y 5 años vecindad de algún municipio	✓ Más de 25 años	✓	✓	✓
SAN LUIS POTOSÍ		✓	✓ Con domicilio en el Estado	✓ 30 años	✓		✓
SINALOA		✓		✓ Más de 30 años	✓	✓	✓
SONORA		✓	✓ 5 años		✓		✓
TABASCO		✓	✓ 2 años, con excepciones	✓ De 30 a 65 años	✓	✓	✓
TAMAULIPAS		✓	✓ 2 años	✓ Más de 25 años	✓	✓	✓
TLAXCALA		✓°	✓ 1 año		✓	✓	✓
VERACRUZ		✓•	✓ 2 años	✓ 25 años	✓	✓	
YUCATÁN		✓	✓ 2 años		✓	✓	✓
ZACATECAS		✓ Por nacimiento		✓ 30 años	✓	✓	

• Ciudadano mexicano.

° Ciudadano mexicano y de la entidad federativa.

### XXIII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD CUALIDADES DE CARÁCTER TÉCNICO

ESTADO	TÍTULO PROFESIONAL	ESCOLARIDAD	INCOMPATIBILIDADES	CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS	EXPERIENCIA
AGUASCALIENTES	✓		✓	✓	✓
BAJA CALIFORNIA	✓ Antigüedad de 5 años		✓	✓	✓
BAJA CALIFORNIA SUR			✓	✓	
CAMPECHE	✓		✓		
CHIAPAS	✓		✓	✓	
CHIHUAHUA	✓•	✓ Media superior	✓	✓	
COAHUILA	✓		✓	✓	
COLIMA	✓		✓		
DISTRITO FEDERAL	✓ Antigüedad de 5 años		✓	✓	
DURANGO	✓ Antigüedad de 5 años		✓	✓	
ESTADO DE MÉXICO	✓		✓	✓	
GUANAJUATO			✓	✓	✓
GUERRERO	✓ En ciencias sociales		✓	✓	
HIDALGO	✓ Preferentemente		✓	✓	

(continuación)

ESTADO	TÍTULO PROFESIONAL	ESCOLARIDAD	INCOMPATIBILIDADES	CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS	EXPERIENCIA
JALISCO	✓		✓	✓	✓
MICHOACÁN	✓		✓	✓	
MORELOS			✓		
NAYARIT		✓ Media superior	✓	✓	
NUEVO LEÓN			✓		
OAXACA	✓ Antigüedad de 5 años		✓	✓	✓
PUEBLA	✓		✓	✓	
QUERÉTARO	✓		✓	✓	
QUINTANA ROO	✓ Con cédula		✓		
SAN LUIS POTOSÍ		✓ Saber leer y escribir	✓		
SINALOA	✓• Ejercicio de 5 años.		✓	✓	
SONORA			✓		
TABASCO	✓		✓	✓	✓
TAMAULIPAS			✓	✓	
TLAXCALA			✓	✓	✓
VERACRUZ	✓		✓	✓	

(continuación)

ESTADO	TÍTULO PROFESIONAL	ESCOLARIDAD	INCOMPATIBILIDADES	CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS	EXPERIENCIA
YUCATÁN	✓ Antigüedad de 5 años		✓		
ZACATECAS	✓		✓	✓	✓

- Solo para el Presidente del Consejo.

## XXIV. SISTEMA DE NOMBRAMIENTO ÓRGANOS QUE PROPONEN CANDIDATOS

ESTADO	COMISIÓN DEL CONGRESO	GRUPOS PARLAMENTARIOS	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	UNIVERSIDADES	GRUPOS SOCIALES
AGUASCALIENTES		✓				
BAJA CALIFORNIA			✓		✓	✓
BAJA CALIFORNIA SUR		✓				
CAMPECHE		✓				
CHIAPAS		✓				
CHIHUAHUA		✓				
COAHUILA		✓				
COLIMA		✓				
DISTRITO FEDERAL		✓				
DURANGO	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓	✓	✓	✓	✓
GUANAJUATO		✓				
GUERRERO	✓	✓	✓	✓	✓	✓
HIDALGO				✓		
JALISCO		✓				
MICHOACÁN	✓	✓ Al Presidente				



(continuación)

ESTADO	COMISIÓN DEL CONGRESO	GRUPOS PARLAMENTARIOS	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	UNIVERSIDADES	GRUPOS SOCIALES
MORELOS		✓				
NAYARIT	✓	✓	✓	✓	✓	✓
NUEVO LEÓN			✓			✓
OAXACA		✓				
PUEBLA	✓	✓	✓	✓	✓	✓
QUERÉTARO	*	*	*	*	*	*
QUINTANA ROO		✓				
SAN LUIS POTOSÍ			✓	✓		
SINALOA				✓	✓	✓
SONORA	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TABASCO		✓				
TAMAULIPAS	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TLAXCALA	*	*	*	*	*	*
VERACRUZ		✓		✓●		
YUCATÁN						✓
ZACATECAS		✓				

- De no integrarse los grupos legislativos, mediante su dirigencia.

## XXV. FORMAS DE IDENTIFICACIÓN DE LOS CANDIDATOS

ESTADO	CONVOCATORIA PÚBLICA	CONSULTA	NOMINACIÓN POLÍTICA
AGUASCALIENTES			✓ Por el Congreso
BAJA CALIFORNIA	✓		
BAJA CALIFORNIA SUR			✓ Por las fracciones parlamentarias
CAMPECHE			✓ Por los grupos parlamentarios
CHIAPAS		✓	
CHIHUAHUA		✓	✓ Por los grupos parlamentarios
COAHUILA	✓		
COLIMA			✓ Por los grupos parlamentarios
DISTRITO FEDERAL		✓	
DURANGO	✓		
ESTADO DE MÉXICO	✓		
GUANAJUATO			✓ Congreso del Estado
GUERRERO	✓		
HIDALGO			✓ Por los partidos políticos
JALISCO		✓	

(continuación)

ESTADO	CONVOCATORIA PÚBLICA	CONSULTA	NOMINACIÓN POLÍTICA
MICHOACÁN			✓ Por los grupos legislativos
MORELOS			✓ Por los grupos parlamentarios
NAYARIT	✓		
NUEVO LEÓN	✓		
OAXACA			✓ Por los grupos parlamentarios
PUEBLA	✓		
QUERÉTARO	✓		
QUINTANA ROO	✓ Dirigida a los grupos parlamentarios		
SAN LUIS POTOSÍ	✓		
SINALOA	✓		
SONORA	✓		
TABASCO	✓		
TAMAULIPAS	✓		
TLAXCALA	✓		
VERACRUZ		✓ Los partidos políticos realizarán la consulta ciudadana	
YUCATÁN	✓		
ZACATECAS			✓ Por los grupos parlamentarios

## XXVI. SISTEMA DE NOMINACIÓN ÓRGANOS QUE NOMINAN

ESTADO	COMISIÓN DEL CONGRESO	JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA	FRACCIONES PARLAMENTARIAS
AGUASCALIENTES	✓		
BAJA CALIFORNIA	✓		
BAJA CALIFORNIA SUR	✓		
CAMPECHE			✓
CHIAPAS	✓		
CHIHUAHUA		✓•	
COAHUILA	✓		
COLIMA			✓
DISTRITO FEDERAL			✓
DURANGO	✓		
ESTADO DE MÉXICO		✓	
GUANAJUATO			✓
GUERRERO	*	✓	*
HIDALGO	✓		✓
JALISCO			✓
MICHOACÁN	✓		

(continuación)

ESTADO	COMISIÓN DEL CONGRESO	JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA	FRACCIONES PARLAMENTARIAS
MORELOS		✓ Órgano Político del Congreso	
NAYARIT	*	*	*
NUEVO LEÓN	✓		
OAXACA	✓		
PUEBLA	✓		
QUERÉTARO	*	*	*
QUINTANA ROO	✓		
SAN LUIS POTOSÍ	✓		
SINALOA	✓		
SONORA	✓		
TABASCO	✓		✓ En recesos de la Cámara de Diputados
TAMAULIPAS	✓		
TLAXCALA	*	*	*
VERACRUZ	✓		
YUCATÁN	✓		
ZACATECAS	✓		

- Si no se logra la mayoría en la votación de los Diputados.

## XXVII. MODALIDAD DE PRESENTACIÓN DE LAS CANDIDATURAS

ESTADO	PROPUESTA INDIVIDUAL	TERNA	PROPUESTA COLECTIVA
AGUASCALIENTES			✓
BAJA CALIFORNIA			✓ Máximo 2 candidatos por cada ente facultado para proponer.
BAJA CALIFORNIA SUR			✓ Máximo 5 candidatos por cada fracción parlamentaria
CAMPECHE			✓
CHIAPAS			✓ Cada fracción parlamentaria, mismo número de consejeros a elegir.
CHIHUAHUA			✓
COAHUILA	✓		
COLIMA			✓ Hasta 9 candidatos por cada grupo parlamentario.
DISTRITO FEDERAL			✓
DURANGO		✓*	
ESTADO DE MÉXICO	✓ Convocatoria pública y Mecanismo que establezca la Junta de Coordinación Política		
GUANAJUATO		✓	
GUERRERO	✓		

(continuación)

ESTADO	PROPUESTA INDIVIDUAL	TERNA	PROPUESTA COLECTIVA
HIDALGO			✓ Hasta 10 candidatos, por cada partido político
JALISCO			✓
MICHOACÁN			✓ El número que resulte adecuado para operar el mecanismo de elección.
MORELOS			✓ 5 candidatos por cada grupo parlamentario.
NAYARIT	✓ Convocatoria pública		
NUEVO LEÓN			✓
OAXACA			✓ Hasta 3 candidatos por cada grupo parlamentario.
PUEBLA			✓ Cuatro veces el número de Consejeros propietarios a elegir
QUERÉTARO			✓ En su integración partidos políticos y ciudadanos.
QUINTANA ROO			✓
SAN LUIS POTOSÍ			✓
SINALOA			✓
SONORA	✓		
TABASCO			✓
TAMAULIPAS	✓		



(continuación)

ESTADO	PROPUESTA INDIVIDUAL	TERNA	PROPUESTA COLECTIVA
TLAXCALA	*	*	*
VERACRUZ			✓
YUCATÁN	✓		
ZACATECAS			✓

## XXVIII. SISTEMA DE NOMBRAMIENTO ÓRGANOS QUE DESIGNAN

ESTADO	PLENO DEL CONGRESO	COMISIÓN PERMANENTE
AGUASCALIENTES	✓	
BAJA CALIFORNIA	✓	
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	
CAMPECHE	✓	
CHIAPAS	✓	✓
CHIHUAHUA	✓	
COAHUILA	✓	
COLIMA	✓	
DISTRITO FEDERAL	✓	
DURANGO	✓	
ESTADO DE MÉXICO	✓	
GUANAJUATO	✓	
GUERRERO	✓	
HIDALGO	✓	
JALISCO	✓	
MICHOACÁN	✓	

ESTADO	PLENO DEL CONGRESO	COMISIÓN PERMANENTE
MORELOS	✓	✓
NAYARIT	✓	
NUEVO LEÓN	✓	
OAXACA	✓	
PUEBLA	✓	
QUERÉTARO	✓	
QUINTANA ROO	✓	✓
SAN LUIS POTOSÍ	✓	
SINALOA	✓	
SONORA	✓	
TABASCO	✓	✓
TAMAULIPAS	✓	
TLAXCALA	✓	
VERACRUZ	✓	
YUCATÁN	✓	
ZACATECAS	✓	

## XXIX. PARTICULARIDADES DEL PROCESO DE SELECCIÓN

ESTADO	COMPARECENCIA	EXAMEN DE CONOCIMIENTOS	ENTREVISTA	EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO	OTRO
AGUASCALIENTES	✓	✓			✓ La Comisión de Asuntos Electorales puede elegir la metodología de selección que considere pertinente.
BAJA CALIFORNIA				✓	✓ Sólo en el caso de la reelección de los consejeros.
BAJA CALIFORNIA SUR	*	*	*	*	*
CAMPECHE	*	*	*	*	*
CHIAPAS	*	*	*	*	*
CHIHUAHUA	*	*	*	*	*
COAHUILA	✓	✓			
COLIMA	*	*	*	*	*
DISTRITO FEDERAL					✓ Previa consulta a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral.
DURANGO	*	*	*	*	*
ESTADO DE MÉXICO	*	*	*	*	*
GUANAJUATO	*	*	*	*	*

(continuación)

ESTADO	COMPARECENCIA	EXAMEN DE CONOCIMIENTOS	ENTREVISTA	EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO	OTRO
GUERRERO		✓		✓*	✓ La Comisión de gobierno propone la aprobación de los 7 aspirantes que hayan obtenido el mayor promedio en el examen
HIDALGO		✓	✓●		
JALISCO	*	*	*	*	*
MICHOACÁN	*	*	*	*	*
MORELOS	*	*	*	*	*
NAYARIT	*	*	*	*	*
NUEVO LEÓN	*	*	*	*	*
OAXACA	*	*	*	*	*
PUEBLA	*	*	*	*	*
QUERÉTARO	*	*	*	*	*
QUINTANA ROO	*	*	*	*	*
SAN LUIS POTOSÍ	*	*	*	*	*
SINALOA	*	*	*	*	*
SONORA	*	*	*	*	*
TABASCO		✓			
TAMAULIPAS	✓				

(continuación)

ESTADO	COMPARECENCIA	EXAMEN DE CONOCIMIENTOS	ENTREVISTA	EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO	OTRO
TLAXCALA	*	*	*	*	*
VERACRUZ	*	*	*	*	*
YUCATÁN	*	*	*	*	*
ZACATECAS	*	*	*	*	*

- Ante la Comisión Técnica de Selección, de no haber consenso entre partidos.

### XXX. COMISIONES QUE DICTAMINAN LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

ESTADO	ORDINARIAS	ESPECIALES
AGUASCALIENTES		✓ Comisión de Asuntos Electorales
BAJA CALIFORNIA	✓ Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales	
BAJA CALIFORNIA SUR		✓ Comisión Especial
CAMPECHE	*	*
CHIAPAS	✓ Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	
CHIHUAHUA	✓ Junta de Coordinación Parlamentaria	
COAHUILA		✓ Comisión plural
COLIMA	*	*
DISTRITO FEDERAL	*	*
DURANGO	✓ Comisión de Gobernación	
ESTADO DE MÉXICO	✓ Junta de Coordinación Política	
GUANAJUATO	*	*
GUERRERO	✓ Comisión de Gobierno	
HIDALGO		✓ Comisión Técnica de Selección, en caso de que no haya consenso o éste sea parcial

(continuación)

ESTADO	ORDINARIAS	ESPECIALES
JALISCO	*	*
MICHOACÁN	✓ Comisión Legislativa	
MORELOS	✓ Congreso o la Comisión Permanente	
NAYARIT	✓ Comisión Legislativa competente	
NUEVO LEÓN	✓ Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes, Comisión Legislación y Puntos Constitucionales	
OAXACA	✓ Comisión correspondiente del Congreso	
PUEBLA		✓ Comisión Especial
QUERÉTARO	*	*
QUINTANA ROO	✓ Comisión de Puntos Legislativos	
SAN LUIS POTOSÍ		✓ Comisión Especial
SINALOA	✓ Comisiones	
SONORA		✓ Comisión Plural
TABASCO		✓ Comisión de Asuntos Electorales
TAMAULIPAS		✓ Comisión de diputados (éste no es su nombre, sólo se constituye por éstos)
TLAXCALA	*	*



(continuación)

ESTADO	ORDINARIAS	ESPECIALES
VERACRUZ	✓ Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales, y de Organización Política y Procesos Electores	
YUCATÁN	✓ Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electores	
ZACATECAS		✓ Comisión de Organización Electoral y Partidos Políticos

### XXXI. PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN PLAZOS Y TÉRMINOS

ESTADO	PARA LA INSCRIPCION DE ASPIRANTES	PARA REALIZAR LA DESIGNACIÓN
AGUASCALIENTES	*	*
BAJA CALIFORNIA	*	A más tardar 45 días naturales, posteriores al cierre de inscripción para Consejero Electoral
BAJA CALIFORNIA SUR	*	A más tardar el 20 de agosto del año anterior a la elección
CAMPECHE	*	*
CHIAPAS	*	*
CHIHUAHUA	*	Se designarán durante el mes de noviembre del año inmediato anterior a la elección.
COAHUILA	A más tardar noventa días naturales antes de la conclusión del cargo de Consejero, se emitirá una convocatoria pública, para que los interesados se inscriban dentro del plazo de diez días naturales	
COLIMA	*	En el mes de octubre del año que corresponda
DISTRITO FEDERAL	*	*
DURANGO	Se establecerá en la convocatoria.	
ESTADO DE MÉXICO	*	A más tardar el treinta de agosto del año que corresponda
GUANAJUATO	*	*
GUERRERO	Quince días naturales contados a partir de la publicación de la Convocatoria.	
HIDALGO	*	*

(continuación)

ESTADO	PARA LA INSCRIPCION DE ASPIRANTES	PARA REALIZAR LA DESIGNACIÓN
JALISCO	*	*
MICHOACÁN	*	*
MORELOS	*	A más tardar 5 días previos a la instalación del Consejo
NAYARIT	*	A más tardar en la primera semana del mes de diciembre del año anterior a la elección ordinaria
NUEVO LEÓN	Se emitirá convocatoria antes del día primero de noviembre del año en que termine el ejercicio de su función, estableciéndose el plazo de inscripción de los interesados.	Antes del quince de diciembre del año correspondiente
OAXACA	*	*
PUEBLA	Se establecerá en la convocatoria.	A más tardar en el mes de octubre del año anterior al de la elección
QUERÉTARO	*	Se elegirán en el mes de noviembre del año que corresponda.
QUINTANA ROO	*	*
SAN LUIS POTOSÍ	*	*
SINALOA	*	*
SONORA	En el doceavo mes previo al inicio del proceso electoral ordinario, se emitirá convocatoria que contendrá plazo de inscripción que no podrá ser mayor a dos meses.	Antes de que concluya el mes de junio del año en que inicie el proceso electoral correspondiente.
TABASCO	*	*
TAMAULIPAS	Dentro de los 10 días siguientes a la conformación de la comisión	Dentro de los 50 días siguientes a que de inicio el proceso electoral
TLAXCALA	*	*

(continuación)

ESTADO	PARA LA INSCRIPCION DE ASPÍRANTES	PARA REALIZAR LA DESIGNACIÓN
VERACRUZ	Dentro de los cinco días siguientes a la conclusión del procedimiento de consulta que hubieran celebrado los grupos legislativos o sus dirigencias.	El procedimiento de designación deberá concluir en un plazo no mayor a treinta días naturales, a partir de la emisión de la convocatoria del Congreso.
YUCATÁN	*	A más tardar el último día del mes de octubre del año que corresponda.
ZACATECAS	*	*

## XXXII. VOTACIÓN

ESTADO	2/3 PARTES DE LOS PRESENTES	2/3 PARTES DEL TOTAL	INSACULACIÓN	OTRA
AGUASCALIENTES		✓	✓ Si no se obtiene la mayoría calificada	
BAJA CALIFORNIA		✓ Mayoría calificada		✓ Mayoría absoluta si no se logra mayoría calificada en 2 rondas de votación
BAJA CALIFORNIA SUR	✓		✓ Si no se obtiene mayoría calificada	
CAMPECHE		✓		
CHIAPAS	✓			
CHIHUAHUA	✓		✓ Si no se obtiene mayoría calificada	
COAHUILA				✓ Mayoría de votos de los miembros presentes
COLIMA		✓ Mayoría calificada	✓ Si no se obtiene mayoría calificada	
DISTRITO FEDERAL	✓			
DURANGO		✓	✓ Si no se obtiene mayoría calificada	
ESTADO DE MÉXICO	✓			
GUANAJUATO	✓			
GUERRERO				✓ Mayoría de votos
HIDALGO	✓			Consenso
JALISCO		✓		
MICHOACÁN	✓		✓	

(continuación)

ESTADO	2/3 PARTES DE LOS PRESENTES	2/3 PARTES DEL TOTAL	INSACULACIÓN	OTRA
MORELOS		✓		
NAYARIT		✓		
NUEVO LEÓN		✓	✓ Si no se obtiene consenso	Consenso
OAXACA	✓			
PUEBLA				Consenso; si no, mayoría calificada de los diputados presentes (no señala cuál es esa mayoría)
QUERÉTARO		✓		
QUINTANA ROO		✓		
SAN LUIS POTOSÍ	✓			
SINALOA		✓		
SONORA		✓ Dos terceras partes, sin especificar		
TABASCO	✓			
TAMAULIPAS	✓			
TLAXCALA		✓		
VERACRUZ	✓			
YUCATÁN		✓	✓	
ZACATECAS	✓			

### XXXIII. MODALIDADES PARA ALCANZAR LA NOMINACIÓN

ESTADO	INSACULACIÓN	RONDAS DE VOTACIÓN ADICIONALES	NUEVAS PROPUESTAS
AGUASCALIENTES	*	*	*
BAJA CALIFORNIA	*	*	*
BAJA CALIFORNIA SUR	✓ Después de la nueva lista	✓ 2 rondas	✓ Nueva lista, después de 2 rondas de votación
CAMPECHE	*	*	*
CHIAPAS	*	*	*
CHIHUAHUA	✓		
COAHUILA	*	*	*
COLIMA	✓ Después de 2 rondas de votación	✓ 2 rondas	
DISTRITO FEDERAL			✓ Si no se obtiene la votación requerida
DURANGO	✓ Después de las rondas de votación	✓ 2 rondas	
ESTADO DE MÉXICO	*	*	*
GUANAJUATO	*	*	*
GUERRERO	*	*	*
HIDALGO	✓ Si no hay consenso entre quiénes serán propietarios y suplentes		
JALISCO	*	*	*
MICHOACÁN	✓ Después de la nueva lista	✓ 2 rondas	✓ Nueva lista, después de 2 rondas de votación



(continuación)

ESTADO	INSACULACIÓN	RONDAS DE VOTACIÓN ADICIONALES	NUEVAS PROPUESTAS
MORELOS	*	*	*
NAYARIT	*	*	*
NUEVO LEÓN	✓		
OAXACA		✓ 3 rondas	
PUEBLA	*	*	*
QUERÉTARO	*	*	*
QUINTANA ROO	*	*	*
SAN LUIS POTOSÍ		✓ 3 rondas	✓ Nueva lista si después de las rondas de votación no se cubren todos los consejeros a elegir
SINALOA	*	*	*
SONORA			✓ Nuevo dictamen si no se obtiene la votación necesaria
TABASCO	*	*	*
TAMAULIPAS	*	*	*
TLAXCALA	*	*	*
VERACRUZ			✓
YUCATÁN	✓		
ZACATECAS	*	*	*

### XXXIV. CONDICIONAMIENTOS A LA POTESTAD DE DESIGNAR

ESTADO	EQUIDAD DE GÉNERO	RESIDENCIA
AGUASCALIENTES	*	*
BAJA CALIFORNIA	*	*
BAJA CALIFORNIA SUR	*	*
CAMPECHE	*	*
CHIAPAS	*	*
CHIHUAHUA	✓ Máximo 70% de un mismo género	
COAHUILA	*	*
COLIMA	*	*
DISTRITO FEDERAL	✓ Máximo 4 de 7 consejeros de un mismo género	*
DURANGO	*	*
ESTADO DE MÉXICO	*	*
GUANAJUATO	*	*
GUERRERO	*	*
HIDALGO	*	*
JALISCO	*	*
MICHOACÁN	*	*

ESTADO	EQUIDAD DE GÉNERO	RESIDENCIA
MORELOS	✓ Se privilegiará la equidad de género	*
NAYARIT	*	*
NUEVO LEÓN	*	*
OAXACA	*	*
PUEBLA	*	*
QUERÉTARO	*	*
QUINTANA ROO	*	*
SAN LUIS POTOSÍ	✓ Máximo 70% de un mismo género	✓
SINALOA	*	*
SONORA	✓ Criterio de paridad de género y alternancia de género	*
TABASCO	*	*
TAMAULIPAS	*	*
TLAXCALA	*	*
VERACRUZ	✓ Máximo 70% de un mismo género	*
YUCATÁN	*	*
ZACATECAS	✓ Máximo 4 de 7 consejeros de un género	*

### XXXV. CONSEJEROS ELECTORALES CRITERIO DE GÉNERO

ESTADO	NÚMERO	MUJERES (M)	HOMBRES (H)	PRESIDENCIA	ESTADO	NÚMERO	MUJERES (M)	HOMBRES (H)	PRESIDENCIA
AGUASCALIENTES	5	4	1	M	MORELOS	5	1	4	H
BAJA CALIFORNIA	7	1	6	H	NAYARIT	5	2	3	H
BAJA CALIFORNIA SUR	5	1	4	M	NUEVO LEÓN	5	2	3	H
CAMPECHE	7	2	5	M	OAXACA	7	1	6	H
CHIAPAS	5	1	4	H	PUEBLA	9	2	7	H
CHIHUAHUA	7	2	5	H	QUERÉTARO	7	2	5	H
COAHUILA	5	-	5	H	QUINTANA ROO	7	1	6	H
COLIMA	5	3	2	H	SAN LUIS POTOSÍ	9	3	6	H
DISTRITO FEDERAL	7	3	4	M	SINALOA	7	3	4	M
DURANGO	7	2	5	H	SONORA	5	2	3	M
ESTADO DE MÉXICO	7	-	7	H	TABASCO	7	1	6	H
GUANAJUATO	5	-	5	H	TAMAULIPAS	7	4	3	H
GUERRERO	7	1	6	H	TLAXCALA	7	-	7	H
HIDALGO	5	1	4	H	VERACRUZ	5	2	3	M
JALISCO	7	-	7	H	YUCATÁN	5	1	4	H
MICHOACÁN	5	3	2	M	ZACATECAS	7	3	4	M

**XXXVI. ACCESO FORMAL AL CARGO  
PROTESTA CONSTITUCIONAL**

ESTADO	PROTESTA	ANTE QUIÉN	ORDENAMIENTO
AGUASCALIENTES	✓	Ante el Consejo General del Instituto	CM, C, L
BAJA CALIFORNIA	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	*	CM, C
CAMPECHE	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
CHIAPAS	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
CHIHUAHUA	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
COAHUILA	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
COLIMA	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
DISTRITO FEDERAL	✓	*	CM y L
DURANGO	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
ESTADO DE MÉXICO	✓	*	CM, C y L
GUANAJUATO	✓	*	CM Y L
GUERRERO	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
HIDALGO	✓	*	CM, C
JALISCO	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
MICHOACÁN	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L

(continuación)

ESTADO	PROTESTA	ANTE QUIÉN	ORDENAMIENTO
MORELOS	✓	*	CM, C
NAYARIT	✓	El Presidente ante el Consejo General Los Consejeros ante el Presidente del Consejo	CM, C y L
NUEVO LEÓN	✓	El Congreso del Estado	CM, C
OAXACA	✓	El Congreso del Estado	CM, C
PUEBLA	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
QUERÉTARO	✓	*	CM y L
QUINTANA ROO	✓	El Congreso del Estado	CM, C , LO
SAN LUIS POTOSÍ	✓	*	CM, C y L
SINALOA	✓	*	CM, C y L
SONORA	✓	*	CM, C y L
TABASCO	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
TAMAULIPAS	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
TLAXCALA	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
VERACRUZ	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
YUCATÁN	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L
ZACATECAS	✓	El Congreso del Estado	CM, C y L

C: Constitución de la Entidad federativa

E: Estatuto de Gobierno

L: Ley o Código Electoral

LO: Ley Orgánica

R: Reglamento

### XXXVII. DURACIÓN DEL ENCARGO

ESTADO	AÑOS	PROCESOS ELECTORALES
AGUASCALIENTES	3	
BAJA CALIFORNIA	3	
BAJA CALIFORNIA SUR	6	
CAMPECHE	7	
CHIAPAS	7	
CHIHUAHUA	6	
COAHUILA	7	
COLIMA	7	
DISTRITO FEDERAL	7	
DURANGO	9	
ESTADO DE MÉXICO	4	
GUANAJUATO	4	
GUERRERO	4	
HIDALGO	6	
JALISCO	3	
MICHOACÁN	4	

ESTADO	AÑOS	PROCESOS ELECTORALES
MORELOS	4	
NAYARIT	3	
NUEVO LEÓN	6	
OAXACA	4	
PUEBLA	6	
QUERÉTARO	7	
QUINTANA ROO	6	
SAN LUIS POTOSÍ	3	
SINALOA		2
SONORA		2
TABASCO	7	
TAMAULIPAS	3	
TLAXCALA	3	
VERACRUZ	9	
YUCATÁN	6	
ZACATECAS	4	

### XXXVIII. RENOVACIÓN DEL MANDATO

ESTADO	REELECCIÓN, EN AÑOS O PERIODOS	RATIFICACIÓN	PERIODO PRORROGABLE
AGUASCALIENTES	Un nuevo periodo		
BAJA CALIFORNIA	Un nuevo periodo		
BAJA CALIFORNIA SUR	*	*	*
CAMPECHE	NP		
CHIAPAS	Un nuevo periodo		
CHIHUAHUA	NP		
COAHUILA		✓	
COLIMA			✓ Hasta que tome posesión el que le substituya
DISTRITO FEDERAL	NP		
DURANGO	NP		
ESTADO DE MÉXICO	Un nuevo periodo		
GUANAJUATO			
GUERRERO		✓	
HIDALGO	NP		
JALISCO	Un nuevo periodo		
MICHOACÁN	Por dos periodos		✓ Hasta que no sea designado quien deba substituirlo



(continuación)

ESTADO	REELECCIÓN, EN AÑOS O PERIODOS	RATIFICACIÓN	PERIODO PRORROGABLE
MORELOS	Un nuevo periodo		
NAYARIT		✓	
NUEVO LEÓN	*	*	*
OAXACA	NP		
PUEBLA		✓	
QUERÉTARO	*	*	*
QUINTANA ROO	*	*	*
SAN LUIS POTOSÍ		✓	
SINALOA	Dos periodos	✓	
SONORA	*	*	*
TABASCO	NP		
TAMAULIPAS	Un nuevo periodo		
TLAXCALA	Un nuevo periodo		
VERACRUZ	NP		
YUCATÁN	Un nuevo periodo		
ZACATECAS		✓ Un nuevo periodo	

NP: No se permite la reelección de manera expresa

### XXXIX. FÓRMULAS DE RENOVACIÓN DE LOS CONSEJEROS

ESTADO	TOTAL	ESCALONADA
AGUASCALIENTES	✓	
BAJA CALIFORNIA	✓ Cada 3 años	
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	
CAMPECHE		✓
CHIAPAS		✓
CHIHUAHUA		✓ Cada 3 años
COAHUILA		✓
COLIMA	✓	
DISTRITO FEDERAL		✓
DURANGO		✓
ESTADO DE MÉXICO	✓	
GUANAJUATO	✓	
GUERRERO	✓	
HIDALGO	✓	
JALISCO	✓	✓
MICHOACÁN	✓	

ESTADO	TOTAL	ESCALONADA
MORELOS	✓	
NAYARIT	✓	
NUEVO LEÓN		✓ Cada 3 años
OAXACA		✓
PUEBLA	✓	
QUERÉTARO	✓	
QUINTANA ROO	✓	
SAN LUIS POTOSÍ	✓	
SINALOA	✓	
SONORA		✓
TABASCO		✓
TAMAULIPAS		✓
TLAXCALA	✓	
VERACRUZ		✓
YUCATÁN		✓
ZACATECAS	✓	

## XL. GARANTÍA ECONÓMICA (I)

ESTADO	DETERMINADA POR EL INSTITUTO	DETERMINADA POR EL PRESUPUESTO DE EGRESOS	ADECUADA E IRRENUNCIABLE	SIN DISMINUCIÓN DURANTE EL ENCARGO
AGUASCALIENTES	✓			
BAJA CALIFORNIA	*	*	*	*
BAJA CALIFORNIA SUR	✓			
CAMPECHE			✓	
CHIAPAS	*	*	*	*
CHIHUAHUA	*	*	*	*
COAHUILA			✓	✓
COLIMA		✓		
DISTRITO FEDERAL	*	*	*	*
DURANGO		✓		
ESTADO DE MÉXICO		✓		
GUANAJUATO	*	*	*	*
GUERRERO		✓		
HIDALGO		✓		
JALISCO	*	*	*	*
MICHOACÁN		✓		

(continuación)

ESTADO	DETERMINADA POR EL INSTITUTO	DETERMINADA POR EL PRESUPUESTO DE EGRESOS	ADECUADA E IRRENUNCIABLE	SIN DISMINUCIÓN DURANTE EL ENCARGO
MORELOS		✓		✓ Tampoco puede ser aumentada
NAYARIT		✓		
NUEVO LEÓN	*	*	*	*
OAXACA	✓			
PUEBLA	*	*	*	*
QUERÉTARO	✓	✓		✓
QUINTANA ROO	✓			
SAN LUIS POTOSÍ	✓			
SINALOA	*	*	*	*
SONORA	✓			
TABASCO	*	*	*	*
TAMAULIPAS	*	*	*	*
TLAXCALA	✓			✓
VERACRUZ	*	*	*	*
YUCATÁN	✓		✓	✓
ZACATECAS	*	*	*	*

## XL. GARANTÍA ECONÓMICA (II)

ESTADO	IGUAL A LOS EMOLUMENTOS DE LOS MAGISTRADOS	DIETA DE ASISTENCIA	CUANTIFICACIÓN EN SALARIOS MÍNIMOS	POSIBILIDAD DE OBTENER OTROS INGRESOS
AGUASCALIENTES			✓	
BAJA CALIFORNIA		✓	✓	Cargos académicos o docentes, sólo el consejero presidente
BAJA CALIFORNIA SUR	*	*	*	*
CAMPECHE	*	*	*	*
CHIAPAS	*	*	*	*
CHIHUAHUA	*	*	*	*
COAHUILA	*	*	*	*
COLIMA			✓	
DISTRITO FEDERAL	✓			
DURANGO	*	*	*	*
ESTADO DE MÉXICO	✓			Derivadas de la docencia, regalías, derechos de autor o publicaciones; cargos remunerados en asociaciones científicas
GUANAJUATO		✓		
GUERRERO	✓	✓		
HIDALGO				Práctica libre de su profesión, regalías, derechos de autor

(continuación)

ESTADO	IGUAL A LOS EMOLUMENTOS DE LOS MAGISTRADOS	DIETA DE ASISTENCIA	CUANTIFICACIÓN EN SALARIOS MÍNIMOS	POSIBILIDAD DE OBTENER OTROS INGRESOS
JALISCO	✓			
MICHOACÁN	*	*	*	*
MORELOS	*	*	*	*
NAYARIT		✓		
NUEVO LEÓN			✓	o
OAXACA				Derivadas de la práctica libre de su profesión, regalías, derechos de autor o publicaciones,
PUEBLA	✓			
QUERÉTARO	*	*	*	*
QUINTANA ROO				Derivadas de actividades profesionales, regalías, de derechos de autor o publicaciones
SAN LUIS POTOSÍ	*	*	*	*
SINALOA	*	*	*	*
SONORA				Práctica libre de su profesión, sueldos, regalías, derechos de autor...
TABASCO	✓			Práctica libre de su profesión, sueldos, regalías, derechos de autor...
TAMAULIPAS	*	*	*	*
TLAXCALA	✓			

(continuación)

ESTADO	IGUAL A LOS EMOLUMENTOS DE LOS MAGISTRADOS	DIETA DE ASISTENCIA	CUANTIFICACIÓN EN SALARIOS MÍNIMOS	POSIBILIDAD DE OBTENER OTROS INGRESOS
VERACRUZ	✓			
YUCATÁN	*	*	*	*
ZACATECAS			✓	Docencia, regalías por derechos de autor o publicaciones

o La legislación faculta a los consejeros a realizar actividades en el ámbito profesional, sin especificar si serán o no remuneradas.



## XLI. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

ESTADO	PREFUNCIONALES	FUNCIONALES	POSTFUNCIONALES
AGUASCALIENTES	✓	✓	
BAJA CALIFORNIA	✓	✓	✓
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	✓	✓
CAMPECHE	✓	✓	✓
CHIAPAS	✓	✓	
CHIHUAHUA	✓		
COAHUILA	✓	✓	
COLIMA	✓	✓	
DISTRITO FEDERAL	✓	✓	✓
DURANGO	✓	✓	
ESTADO DE MÉXICO	✓	✓	✓
GUANAJUATO	✓		
GUERRERO	✓	✓	
HIDALGO	✓	✓	✓
JALISCO	✓	✓	✓
MICHOACÁN	✓	✓	

(continuación)

ESTADO	PREFUNCIONALES	FUNCIONALES	POSTFUNCIONALES
MORELOS	✓	✓	✓
NAYARIT	✓	✓	✓
NUEVO LEÓN	✓	✓	✓
OAXACA	✓	✓	
PUEBLA	✓	✓	
QUERÉTARO	✓	✓	
QUINTANA ROO	✓	✓	
SAN LUIS POTOSÍ	✓		
SINALOA	✓		
SONORA	✓	✓	
TABASCO	✓	✓	✓
TAMAULIPAS	✓		
TLAXCALA	✓	✓	
VERACRUZ	✓	✓	
YUCATÁN	✓		
ZACATECAS	✓		

## XLII. INVIOABILIDAD DE VOTO Y OPINIÓN

ESTADO	DE VOTO	DE OPINIÓN	
		LA PROTEGE	LA CENSURA
AGUASCALIENTES	*	✓	*
BAJA CALIFORNIA	*	✓	*
BAJA CALIFORNIA SUR	*	✓	*
CAMPECHE	*	*	✓
CHIAPAS	*	✓	*
CHIHUAHUA	*	✓	✓
COAHUILA	*	✓	*
COLIMA	*	*	*
DISTRITO FEDERAL	*	*	*
DURANGO	*	✓	*
ESTADO DE MÉXICO	*	✓	✓
GUANAJUATO	*	*	*
GUERRERO	*	✓	✓
HIDALGO	*	✓	*
JALISCO	*	✓	*
MICHOACÁN	*	✓	*

ESTADO	DE VOTO	DE OPINIÓN	
		LA PROTEGE	LA CENSURA
MORELOS	*	✓	*
NAYARIT	*	✓	*
NUEVO LEÓN	*	✓	*
OAXACA	*	✓	*
PUEBLA	*	✓	*
QUERÉTARO	*	*	*
QUINTANA ROO	*	✓	*
SAN LUIS POTOSÍ	*	*	*
SINALOA	*	✓	✓
SONORA	*	*	*
TABASCO	*	✓	*
TAMAULIPAS	*	✓	*
TLAXCALA	*	✓	*
VERACRUZ	*	*	✓
YUCATÁN	*	✓	*
ZACATECAS	*	✓	*

### XLIII. RESPONSABILIDADES DE LOS CONSEJEROS

ESTADO	POLÍTICA	ADMINISTRATIVA	PENAL	CIVIL	ESPECIALES
AGUASCALIENTES	✓	✓	✓	✓	
BAJA CALIFORNIA		✓		✓	
BAJA CALIFORNIA SUR	✓	✓	✓		
CAMPECHE	✓	✓	✓	✓	
CHIAPAS	✓	✓	✓	✓	
CHIHUAHUA		✓	✓	✓	
COAHUILA	✓	✓	✓		
COLIMA	✓	✓	✓	✓	
DISTRITO FEDERAL	✓	✓	✓	✓	
DURANGO	✓	✓	✓	✓	
ESTADO DE MÉXICO		✓	✓	✓	
GUANAJUATO		✓	✓	✓	
GUERRERO	✓	✓	✓	✓	
HIDALGO	✓	✓	✓		
JALISCO	✓	✓	✓	✓	
MICHOACÁN	✓	✓	✓		

(continuación)

ESTADO	POLÍTICA	ADMINISTRATIVA	PENAL	CIVIL	ESPECIALES
MORELOS	✓	✓	✓	✓	
NAYARIT	✓	✓	✓		
NUEVO LEÓN	✓	✓	✓	✓	
OAXACA	✓	✓	✓	✓	
PUEBLA	✓	✓	✓		
QUERÉTARO	✓	✓	✓		
QUINTANA ROO	✓	✓	✓	✓	
SAN LUIS POTOSÍ	✓	✓	✓	✓	
SINALOA	✓	✓	✓		
SONORA	✓	✓	✓	✓	
TABASCO	✓	✓	✓	✓	
TAMAULIPAS	✓	✓	✓		
TLAXCALA	✓	✓	✓	✓	
VERACRUZ	✓	✓	✓	✓	
YUCATÁN	✓	✓	✓	✓	
ZACATECAS	✓	✓	✓	✓	

## XLIV. FUERO

ESTADO	TITULARES	REVOCACIÓN	TEMPORALIDAD	ÓRGANO QUE LA DECLARA
AGUASCALIENTES	*	*	*	*
BAJA CALIFORNIA	*	*	*	*
BAJA CALIFORNIA SUR	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
CAMPECHE	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
CHIAPAS	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
CHIHUAHUA	CP	DP	Permanente	Cámara de Diputados
COAHUILA	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
COLIMA	CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
DISTRITO FEDERAL	CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
DURANGO	CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
ESTADO DE MÉXICO	*	*	*	*
GUANAJUATO	CC	DP	Permanente	Cámara de Diputados
GUERRERO	CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
HIDALGO	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
JALISCO	CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
MICHOACÁN	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
MORELOS	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados

(continuación)

ESTADO	TITULARES	REVOCACIÓN	TEMPORALIDAD	ÓRGANO QUE LA DECLARA
NAYARIT	*	*	*	*
NUEVO LEÓN	CC	DP	Permanente	Cámara de Diputados
OAXACA	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
PUEBLA	*	*	*	*
QUERÉTARO	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
QUINTANA ROO	CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
SAN LUIS POTOSÍ	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
SINALOA	*	*	*	*
SONORA	CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
TABASCO	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
TAMAULIPAS	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
TLAXCALA	CE	DP	Mientras dure el proceso electoral	Cámara de Diputados
VERACRUZ	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
YUCATÁN	CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados
ZACATECAS	CP y CE	DP	Permanente	Cámara de Diputados

CP: Consejero Presidente  
CE: Consejeros Electorales  
CC: Comisionados Ciudadanos  
DP: Declaración De Procedencia



## XLV. INAMOVILIDAD DE LOS CONSEJEROS

ESTADO	EXPLÍCITA	IMPLÍCITA
AGUASCALIENTES	*	✓
BAJA CALIFORNIA	*	*
BAJA CALIFORNIA SUR	*	*
CAMPECHE	*	✓
CHIAPAS	*	*
CHIHUAHUA	*	✓
COAHUILA	*	✓
COLIMA	*	✓
DISTRITO FEDERAL	*	✓
DURANGO	*	✓
ESTADO DE MÉXICO	*	✓
GUANAJUATO	*	*
GUERRERO	✓	
HIDALGO	*	✓
JALISCO	*	✓
MICHOACÁN	*	✓

ESTADO	EXPLÍCITA	IMPLÍCITA
MORELOS	*	✓
NAYARIT	*	*
NUEVO LEÓN	*	✓
OAXACA	*	✓
PUEBLA	*	✓
QUERÉTARO	✓	*
QUINTANA ROO	*	✓
SAN LUIS POTOSÍ	*	✓
SINALOA	*	✓
SONORA	✓	
TABASCO	*	✓
TAMAULIPAS	*	✓
TLAXCALA	*	✓
VERACRUZ	*	✓
YUCATÁN	*	✓
ZACATECAS	*	✓

## XLVI. CAUSAS DE CESE

ESTADO	INASISTENCIA	AUSENCIA DEFINITIVA	ABSTENCIÓN DE VOTAR	INCUMPLIR REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD	VULNERAR PRINCIPIOS ELECTORALES	VULNERAR LA LEY ELECTORAL	CAUSAS GRAVES	OTROS
AGUASCALIENTES	✓ Más de 30 días							
BAJA CALIFORNIA								
BAJA CALIFORNIA SUR	✓ 3 sesiones ordinarias o extraordinarias consecutivas							
CAMPECHE	✓ 2 inasistencias	✓		✓				
CHIAPAS								
CHIHUAHUA	✓ 2 faltas consecutivas	✓						
COAHUILA	✓ 3 sesiones programadas	✓					✓	✓ Renuncia
COLIMA	✓ 2 sesiones consecutivas y 3 no consecutivas sin causa justificada							✓ Renuncia o fallecimiento
DISTRITO FEDERAL	✓ 2 inasistencias consecutivas	✓						
DURANGO		✓		✓	✓		✓	

(continuación)

ESTADO	INASISTENCIA	AUSENCIA DEFINITIVA	ABSTENCIÓN DE VOTAR	INCUMPLIR REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD	VULNERAR PRINCIPIOS ELECTORALES	VULNERAR LA LEY ELECTORAL	CAUSAS GRAVES	OTROS
ESTADO DE MÉXICO		✓			✓		✓ Conducta grave	
GUANAJUATO								
GUERRERO	✓ 2 inasistencias consecutivas							
HIDALGO	✓ 3 inasistencias consecutivas	✓						
JALISCO		✓ <sub>o</sub> Falta absoluta						
MICHOACÁN		✓ Falta absoluta						
MORELOS					✓	✓	✓	✓ Incurrir en delitos graves y dolosos
NAYARIT								
NUEVO LEÓN								✓ Faltas graves a la ley
OAXACA		✓ Falta absoluta						

(continuación)

ESTADO	INASISTENCIA	AUSENCIA DEFINITIVA	ABSTENCIÓN DE VOTAR	INCUMPLIR REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD	VULNERAR PRINCIPIOS ELECTORALES	VULNERAR LA LEY ELECTORAL	CAUSAS GRAVES	OTROS
PUEBLA	✓ Más de 3 sesiones acumuladas	✓●			✓	✓		✓ Conductas graves
QUERÉTARO		✓					✓	
QUINTANA ROO	✓ 3 sesiones consecutivas, ordinarias y/o extraordinarias	✓		✓	✓		✓	✓ Incurran en responsabilidad
SAN LUIS POTOSÍ	✓ 3 faltas consecutivas sin causa justificada							
SINALOA	✓ 2 sesiones consecutivas				✓			
SONORA		✓		✓	✓	✓		
TABASCO	✓ 3 sesiones continuas	✓ Falta absoluta Incapacidad legal						
TAMAULIPAS								
TLAXCALA		✓						
VERACRUZ		✓ Falta absoluta						

(continuación)

ESTADO	INASISTENCIA	AUSENCIA DEFINITIVA	ABSTENCIÓN DE VOTAR	INCUMPLIR REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD	VULNERAR PRINCIPIOS ELECTORALES	VULNERAR LA LEY ELECTORAL	CAUSAS GRAVES	OTROS
YUCATÁN	✓ 3 sesiones consecutivas	✓	✓		✓			
ZACATECAS	✓ 3 sesiones programadas y notificadas	✓			✓			

- Renuncia, ausencias temporales no justificadas, incapacidad total y permanente, declaración de procedencia de juicio por delitos intencionales del orden común.
- ° Falta absoluta: muerte, incapacidad total y permanente, declaración de juicio por delitos graves, procedencia de acusación del Congreso, renuncia expresa por causa justificada.

## XLVII. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONSEJEROS

ESTADO	ASISTIR A SESIONES	PARTICIPAR EN SESIONES	VOTAR	POSIBILIDAD DE ABSTENCIÓN	VOTO PARTICULAR	INTEGRAR COMISIONES
AGUASCALIENTES	D	D	D			
BAJA CALIFORNIA	D	D	D			D
BAJA CALIFORNIA SUR	D, O	D	D			D
CAMPECHE	D	D	D			D
CHIAPAS	D	D	D, O	D Por causas de impedimento	D	D
CHIHUAHUA	D, O	D, O	D, O			D, O
COAHUILA	D	D	D		D	O
COLIMA	D, O	D	D			D
DISTRITO FEDERAL	D	D	D			D
DURANGO	D	D	D			D
ESTADO DE MÉXICO	D	D	D			D
GUANAJUATO	D	D	D, O	D Por causas de impedimento		
GUERRERO	D	D	D			D
HIDALGO	D	D	D			D

(continuación)

ESTADO	ASISTIR A SESIONES	PARTICIPAR EN SESIONES	VOTAR	POSIBILIDAD DE ABSTENCIÓN	VOTO PARTICULAR	INTEGRAR COMISIONES
JALISCO	D	D	D	D Pero el voto se computará con el de la mayoría	D	D
MICHOACÁN	D	D	D			D
MORELOS	D	D	D			D
NAYARIT	D	D	D			D
NUEVO LEÓN	D, O	D	D			
OAXACA	D	D	D			D
PUEBLA	D	D	D			D
QUERÉTARO	D Excusa o inhibitoria	D	D			D
QUINTANA ROO	D	D	D			D
SAN LUIS POTOSÍ	D, O	D	D			D
SINALOA	D, O	D	D	D Excepto el Presidente en caso de empate		D
SONORA	D	D	D			D
TABASCO	D, O	D	D, O	D Por causas de impedimento	D	D



(continuación)

ESTADO	ASISTIR A SESIONES	PARTICIPAR EN SESIONES	VOTAR	POSIBILIDAD DE ABSTENCIÓN	VOTO PARTICULAR	INTEGRAR COMISIONES
TAMAULIPAS	D	D	D			D
TLAXCALA	D	D	D		D	D
VERACRUZ	D	D	D, O	D Por causas de impedimento		D
YUCATÁN	D, O	D	D, O	D Por causas de impedimento	D	D
ZACATECAS	D, O	D	D		D	D

D: Derecho  
O: Obligación



*Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, se terminó de imprimir en mayo de 2010 en los talleres de ImpreJal, Nicolás Romero 518, Col. Villaseñor, C.P. 44290, Guadalajara, Jal., México. Se utilizó tipo *Adobe Garamond Pro* de 9, 10 y 11.5 puntos. Tiraje de 2,000 ejemplares.