

Juan José Ríos Estavillo

Órganos administrativos en materia electoral local, autonomía y funciones de control

I. BREVES REFERENCIAS AL CONCEPTO “AUTONOMÍA” COMO AL DE “CONTROL CONSTITUCIONAL”

1. Autonomía institucional

Las identificaciones o valoraciones autonómicas en instituciones de nuestro país, han provocado en la doctrina nacional importantes aportaciones al respecto.¹

La autonomía, además de ser un concepto multimodal, deriva de la raíz griega *autos*, sí mismo y *nomos*, ley. Autonomía es, pues, la facultad de darse leyes a sí mismo.²

Por otro lado y al considerar que autonomía y soberanía guardan diferentes connotaciones, por lo que no deben confundirse, válido puede resultar diferenciar que la soberanía, mientras implica una potestad suprema dentro del Estado de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público con el monopolio de la coacción física, la autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles, ya sean en el municipio, en la región, en el Estado-miembro, en la entidad federativa o en el Estado considerado en general.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, una de las peculiaridades propias y naturales de la autonomía en relación con un Estado soberano, implicará como elemento propio entre otros, los grados y mecanismos de rendición de cuentas que deberán tenerse identificados desde la propia ley; esto es, las variables de autonomía podrán ser funcionales pero nunca impunes.

¹ Baste leer el trabajo de VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho, Autonomía y Educación Superior, Derecho de la Educación y Autonomía, México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Politécnico Nacional, 2003. Su primer capítulo hace referencia al derecho mexicano y la autonomía.

² GONZÁLEZ URIBE, Héctor, “Autonomía política”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, t. I A-CH, p. 280.

Estas diferenciaciones en grados de funcionalidad de los órganos o instituciones autónomas, se matizan a través de los diversos esquemas clasificatorios. Para efectos de este trabajo, nos interesa identificar la autonomía política en sentido estricto que surge como una característica del régimen federal.

Dicha autonomía se fundamenta en el artículo 40 de nuestra Carta Fundamental.³

En éste se reconoce el grado de autonomía regional que se sustenta en el Estado-miembro o federado el cual goza de autonomía constitucional. Así entonces tal autonomía tiene como signo característico la facultad de las entidades integrantes de la Federación, de darse y revisar su propia Constitución.

Esta autonomía constitucional se manifiesta, pues, en las constituciones locales que aunque pueden legislar libremente en lo que toca al régimen interno de los estados-miembros, no pueden “contravenir las estipulaciones del pacto federal”, como lo establece el artículo 41 de la Constitución general del país. Se trata de una autonomía limitada.⁴

Algunas de las autonomías que se identifican como tales en nuestro orden constitucional, son:

- Autonomía de entidades territoriales, ya sean estados o municipios;
- Instituciones de educación superior autónomas por ley;
- Autonomía de comunidades indígenas o étnicas;
- Órganos constitucionales autónomos;
- Autonomía de organismos descentralizados;
- Organización del poder gubernamental público a través de instituciones autónomas como son el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ratificamos pues, que el término y finalidad de la autonomía que **no** nos interesa en este primer punto de inicio, es aquella que refiere al campo del derecho privado (donde la figura de la autonomía de la voluntad guarda gran importancia en la sistemática de la propia materia); ni tampoco la autonomía que en materia de derechos humanos se fundamenta, sobre todo cuando se habla de los derechos fundamentales como de las tesis iusnaturalistas que le dan cauce.

³ “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

⁴ *Supra* 3.

La vinculación de la autonomía que nos interesa en este primer apartado institucional, es aquella que guarda una interacción entre la autonomía constitucional y su funcionalidad esquemática; es decir, la autonomía empleada en el derecho público local o nacional. Por lo tanto la autonomía del derecho público que se fundamenta en relaciones exteriores, no serán pauta de afirmación en el presente estudio.

Somos de la idea, que autonomía es una típica posición de relación; si bien se puede admitir que un sujeto o ente es soberano, no basta decir que un sujeto o ente es autónomo, sino que habrá que añadir y precisar de quién y hacia quién se es autónomo.

Autonomía conlleva siempre una relación. Esta relación se ha precisado como independencia relativa, ya que no se puede dejar de considerar a un sujeto si no es en estrecha relación con otros; es decir, un sujeto que como consecuencia de este vínculo limita la esfera individual de otros individuos, o bien, se ve limitado por éstos.

Así entonces pareciera que la relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía.

Por tal aducimos que coexisten elementos autónomos en una soberanía. Esto conlleva consecuentemente a que la autonomía constitucional trate de enfocar los grados de relatividad como de elasticidad en diversos órdenes autónomos.

La relación de la soberanía con la autonomía, y sobre todo las relaciones entre sí de elementos o entes autónomos, significa probablemente la única posibilidad de poder ordenar situaciones complejas, que de otro modo serían prácticamente indescifrables, entre ellas tenemos la convivencia de tales “entes” autónomos en un mismo territorio estatal y al que se les aplican las mismas referencias u orden jurídicos.

El mencionado relativismo y elasticidad que implican la autonomía en el sentido de la “co-presencia” y la “co-vigencia” de varios ordenamientos, de varias autonomías que cohabitan entre lo general o lo especial, no deberá dar lugar a luchas fragmentarias; y si estas existiesen, un órgano de control de constitucionalidad tendría que resolver al respecto.

1.2. Control Constitucional, breves referencias del caso mexicano

Desde 1928, Hans Kelsen afirmaba que por garantías de la Constitución debemos entender aquellos mecanismos que implican la regularidad de las normas inmediatamente subordinadas a la Constitución. Esencialmente son o

se identifican como garantías de la constitucionalidad de las leyes cuyo fin es asegurarle a la Constitución la mayor estabilidad posible.

Señalaba también que anulación del acto inconstitucional es la que representa la garantía principal y la más eficaz de la Constitución, ya que a una Constitución a la que le falta la garantía de anulación de los actos inconstitucionales, no es plenamente obligatoria en su sentido técnico, pues equivale a un deseo sin fuerza obligatoria.⁵

En nuestro país las referencias sobre el control constitucional iniciaron a partir de los años ochentas.

Fue un artículo publicado por el maestro Fix-Zamudio⁶ el que dio cauce metodológico y a su vez motivador, para que diversos constitucionalistas y procesalistas se dieran a la tarea de generar afirmaciones sobre el tema.

En un marco primario, no cabe la menor duda que dentro del tema de la defensa constitucional o de la defensa de la Constitución, se inmiscuyen dos tipos de mecanismos:

El primero denominado mecanismos de protección constitucional; y el segundo, mecanismos de control constitucional.

Sobre los primeros, el propio Maestro Fix-Zamudio ha señalado que son “aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica, que se encuentran establecidos en la Constitución para prevenir la trasgresión de sus normas constitucionales”.

Entre las instituciones que confluyen en el ámbito de la protección constitucional a través de los instrumentos antes señalados, están la división de poderes, la regulación de los recursos económicos y financieros del Estado, la institucionalización de los factores sociales, la supremacía constitucional y el procedimiento dificultado de reforma constitucional.

Así pues, los mecanismos de protección constitucional se identifican como instrumentos de naturaleza jurídica que actúan para mantener la normatividad constitucional y los cuales tienen por objeto prevenir su violación.

Como se observa, estos mecanismos impactan en cuanto el orden constitucional no se ve afectado; se distribuyen y participan en cuanto equilibrio ins-

⁵ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 1974.

⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La Constitución y su defensa”, en *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 11 a 85.

trumental que permite afianzar el cumplimiento constitucional sin necesidad de desarrollar más que el orden y mandato de la norma suprema.

Sin embargo, bajo los mismos parámetros de dicha defensa constitucional que es necesario cumplir a través de precisados instrumentos de protección, se pueden encontrar cauces que se desvían del cumplimiento pleno a tal norma; esto es, la norma constitucional se infiere o identifica superada, aun con la aplicación de dichos mecanismos de protección, que implica necesariamente que tengan que aparecer otro tipo de mecanismos cuyo fin tiendan a equilibrar la relación de sujetos afectados (sobre todo los derechos constitucionales afectados) y restituyan, recompongan, restablezcan o ratifiquen tales derechos constitucionales que han sido superados.

Estos mecanismos de restitución o reparación de la violación constitucional, son las denominadas garantías constitucionales o también conocidos como mecanismos de justicia constitucional o mecanismos de control constitucional.

En esta aparición de un orden constitucional afectado podemos encontrarlos en consecuencia diversos tipos de sujetos y objetos; pero desde la perspectiva objetiva, el control implicará:

- a) SUJETOS: Una autoridad pública que incumple su mandato, atribución, función, obligación o facultad en perjuicio de un gobernado que ve afectados sus derechos constitucionales (sean identificados como garantías individuales o derechos humanos o derechos fundamentales);
- b) OBJETOS: El desequilibrio que se da entre los sujetos que intervienen en una relación jurídica (de carácter constitucional) en el que la autoridad pública, al ejercer su poder, afecta por acción u omisión los derechos constitucionales de un gobernado.

Así entonces en el ánimo del control constitucional, los elementos primarios que deberán identificarse, desde nuestra perspectiva, son: una autoridad pública (generalmente de carácter gubernamental) que desvía su mandato sujeto a principios constitucionales (principalmente el de legalidad) el cual, al dejar de atender o atendiendo en exceso las vías preventivas que marca, atende y defiende la Constitución, vulnera los derechos constitucionales de un gobernado.

Es tal entonces el desequilibrio que se guarda entre los sujetos; es decir, nos encontramos con una autoridad pública (generalmente gubernamental) que con todos sus mecanismos operacionales enfrenta a un gobernado que participa únicamente de sus derechos constitucionales, los cuales precisamen-

te, han sido o están siendo violados por la mencionada autoridad, que algo tiene que venir a equilibrar, en principio, y luego a resolver sobre tal vulneración.

Ante tal desequilibrio y afectación, debe existir consecuentemente una figura jurídica, de naturaleza constitucional, que cumpla con el fin de equilibrar a las partes; y cumplido este supuesto, los coloque a un mismo nivel ante un controlador (que juzgue o resuelva), a fin de solventar y proceder a emitir una resolución en derecho respecto tal contienda.

La finalidad del control implica la reposición como objetivo supremo de los derechos constitucionales identificados como primicia de direccionamiento a todos los sujetos que quedan bajo la disposición de normas jurídicas.

Son éstos, los derechos humanos o fundamentales, los que se colocan en la palestra como finalidad objetiva de aquellos actos de contravención constitucional, los que deben ser controlables a través de mecanismos de reposición constitucional.

Así entonces, somos de la idea que las vías del control constitucional en nuestro país debemos considerarlos a través de dos parámetros de identidad; por un lado, aquellos que orgánicamente se instituyen como mecanismos jurídicos, generalmente de carácter procesal, cuya finalidad es juzgar y controlar por vías de procedimientos jurisdiccionales, las contravenciones a los derechos constitucionales (derechos fundamentales) llevadas a cabo por sujetos o autoridades públicas generalmente de carácter gubernamental; y por el otro, aquellos que materialmente se instituyen como mecanismos jurídicos, generalmente de carácter administrativo, cuya finalidad es controlar por vías de procedimientos de derecho (no necesariamente jurisdiccionales), las contravenciones a los señalados derechos constitucionales.

La clasificación de las garantías constitucionales o mecanismos de control constitucional en nuestro país se ha efectuado a través de 8 diversos reconocimientos de control:

- a) El juicio de amparo;
- b) La acción de inconstitucionalidad;
- c) La controversia constitucional;
- d) El juicio político;
- e) La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- f) Las Comisiones de Derechos Humanos;
- g) El juicio de revisión constitucional (materia electoral), y
- h) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (materia electoral).

Bajo esta clasificación se podría encuadrar la primera identidad de los mecanismos de control constitucional; es decir, orgánicamente se instituyen como mecanismos jurídicos, generalmente de carácter procesal.

Ahora bien, si por otro lado también se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos órganos de autoridad pública, que sin ser de carácter gubernamental, se instituyen y organizan constitucionalmente y de manera tradicional son reconocidos como órganos con autonomía constitucional, tendríamos que considerar que así como los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial guardan la finalidad suprema de solventar los derechos constitucionales, también deben cumplir con este fin los 3 órganos autónomo-constitucionales que a la fecha existen a nivel federal en nuestro país: Banco de México, Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Nos son órganos de gobierno (por no ser ni Poder Ejecutivo, ni Poder Legislativo, ni Poder Judicial; pero sí son reconocidos como órganos de Estado).

Somos entonces de la idea que bajo este apartado debemos de encuadrar la segunda identidad de mecanismos de control.

Conforme las peculiaridades de los 8 mecanismos de control constitucional antes señalados, y al considerar que las finalidades de este trabajo no se refieren exclusivamente a la naturaleza del control constitucional en nuestro país, no queremos dejar de apuntar varios reconocimientos:

1. Los mecanismos de control constitucional en México guardan como fin el restituir o solventar los derechos fundamentales de los gobernados que han sido afectados por una autoridad pública generalmente de carácter gubernamental.
2. Existen dos vías del control constitucional en México: por un lado los mecanismos de esencia jurisdiccional como los mecanismos de esencia administrativa. (No dejamos de reconocer que algunos consideran, estrictamente hablando, que bajo los primeros nos encontramos en presencia de los mecanismos plenos de control constitucional; mientras que en caso de los segundos, nos encontramos en presencia de mecanismos de justicia constitucional).
3. Al ser diferenciados, obvio que no pueden guardar la misma naturaleza y materialización del trámite (aunque el órgano controlador sea el mismo, por ejemplo, el caso de la Suprema Corte al actuar en conocimiento de acciones de inconstitucionalidad como al actuar en conocimiento de su facultad de investigación realiza dos trámites de diversa naturaleza, aunque sea el mismo órgano de control).
4. Se reconoce consecuentemente que habrá trámites en el control por instancias orgánicamente judicial y materialmente jurisdiccionales (la Corte en tratándose de juicio de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad; o bien, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en casos de jui-

cios de revisión constitucional o en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano).

Estos trámites son, como se determinan, eminentemente jurisdiccionales por vía de acción, de excepciones, de defensas, de pruebas, de valoración de las mismas, de sentencias, las cuales son coercibles y en consecuencia se pueden imponer sus cumplimientos a través de la fuerza pública.

5. Se reconoce también que por vías de control habrá trámites por instancias orgánicamente judicial o legislativa o de Estado y materialmente administrativas, aunque generalmente tramitadas en forma de juicio, cuyo conocimiento se da a través de quejas o denuncias las cuales conllevarán a resoluciones o recomendaciones, que al no ser sometidas por vías de acciones, excepciones o sentencias de naturaleza judicial, buscan como fin restituir o solventar de manera inmediata y/o sumaria los derechos constitucionales afectados del gobernado a través de mecanismos directos de conciliación, mediación, arbitraje o amable composición, o de investigación, o de juicio pero de naturaleza política.

6. Los mecanismos de control se imponen para hacer valer los derechos constitucionales de los que gozan los gobernados, y a su vez, equilibrar a las partes en conflicto (la otra parte será la autoridad pública) en relación con la gran diferenciación que existen entre ambos: el poder.

Conforme a Loewenstein, en un sistema político de corte democrático constitucional, los controles dependen de la existencia de medios efectivos a través de los cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder y éstos se encuentren regulados en última instancia al control de los destinatarios del poder.⁷

II. DERECHOS HUMANOS, DERECHOS POLÍTICOS Y DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Se ha señalado que los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

La tarea de proteger los derechos humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para cumplir con estas finalidades; además, se materia-

⁷ LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, p. 258.

lizan este tipo de derechos como la finalidad objetiva de todo orden constitucional emanado de un proceso democrático el cual privilegia los contenidos, vigencia y restituciones de tales derechos.

Desde el apuntamiento que se genera a través de la denominada escuela *iusnaturalista*, resulta evidente que los derechos humanos se generan en la propia naturaleza del ser humano, derivados del reconocimiento a su dignidad humana por el hecho de ser hombres.

Por tal se fundamenta que los derechos humanos son universales, dado que son un bien y posesión de todos y cada uno de los seres humanos.

En cuanto los postulados de la escuela *iuspositivista*, los derechos humanos no son considerados por la naturaleza o calidad del hombre, sino como un otorgamiento expreso que el Estado plasma en la ley, por medio del cual los gobernados gozan de determinadas garantías o derechos que pueden hacer valer frente a las autoridades.

Lo que se genera de la escuela *iuspositivista* es precisamente la concepción de que lo único valedero es lo que se encuentra en un ordenamiento constitucional o legal, en el derecho positivo o derecho vigente que implica el conjunto de leyes no derogadas de carácter obligatorio.

Los derechos políticos en un sentido amplio son considerados como vías de participación que posibilitan al ciudadano a participar, ya sea votando o siendo votado, en la vida política de un Estado.

Se necesita de una legitimación activa para poder ejercer estos deberes u obligaciones ya que la propia circunstancia política estatal, configura una serie de relaciones y responsabilidades que no cualquier gobernado les puede hacer frente; de ahí que al precisar sobre los derechos políticos, se interrelacione de manera directa la figura del ciudadano.

Ciudadanía política encierra entonces deberes y responsabilidades de carácter político que no cualquier gobernado puede llevar a cabo, además de que esta propia determinación “ciudadana” impone a su vez elementos de vinculación como son las reglas jurídicas nacionales o regionales: sólo pueden ejercer estos derechos y deberes políticos los nacionales de un Estado.

Antonio Pérez Luño conceptualiza a los derechos políticos como el “conjunto e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser

reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.⁸

Los derechos políticos se inciden en un reconocimiento natural a la estructura y configuración también natural del ser humano en su desarrollo volitivo; de ahí que estos derechos políticos también se reconozcan como efectos de inclusión en los derechos humanos.

Se determina asimismo que estos derechos políticos precisan facultades de los ciudadanos con la intención de intervenir en la formación de la voluntad del Estado y en todos los asuntos que le atañen, considerándose inherentes a la calidad de ciudadano; esto es, son formas de participación de los individuos, individual o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal.

En consecuencia, al estar identificados y vinculados a tal nivel de operatividad en los ánimos de dos voluntades que se afinan, ya sea la voluntad del individuo-ciudadano como la voluntad que deriva del colectivo en una “voluntad estatal”, consideramos que estos esquemas y principios naturales deben ser los fundamentales en toda apreciación de defensa constitucional. Son efectos de necesaria valoración de naturaleza Estatal, no sólo gubernamental. Importan al Estado independientemente del Gobierno.

Como elementos de derechos políticos se señalan, por ejemplo, el derecho a la ciudadanía; el de tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones; el de ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición en materia política, entre otros.

Ahora bien, respecto los denominados derechos político-electorales se afirma que “posibilitan al ciudadano para participar en los asuntos públicos y en la estructuración política del Estado del cual es miembro, los cuales se dirigen a los ciudadanos para posibilitarles su participación en la conformación de los poderes públicos, a través del ejercicio del derecho de voto activo; de ser votado y, en su caso, electo para un cargo de elección popular; el poder afiliarse libre e individualmente a cualquier instituto político y estar en aptitud de representarlo legalmente; poder ser miembro de los cuerpos jurisdiccionales que califican las elecciones; poder ser miembro de las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral; la asociación individual y libre para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y el de observación electoral, los cuales pueden ejercerse, por todos los ciudadanos mexicanos, sin

⁸ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 4ª ed., Madrid, Tecnos. 1991, p. 43.

mayores limitaciones que las expresamente establecidas en el Máximo Ordenamiento de la República y en las leyes secundarias”.⁹

III. ANTECEDENTES DEL CONTROL EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL

En algunas otras ocasiones hemos hecho referencia de que en nuestro país existe un gran antecedente que ha servido como base para ratificar que nuestra máxima autoridad jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se priva de conocer bajo su jurisdicción y control, temas referentes a la materia electoral, particularmente a aquella que tiene que ver directamente con la operatividad de los procesos electorales identificados a través del ejercicio del sufragio.¹⁰

Sobre este respecto, ya Javier Laynez¹¹ como Antonio Mercader,¹² entre otros, han dado cuenta de este antecedente que tuvo lugar por las afirmaciones vertidas de manera opuesta por dos de los más insignes maestros constitucionalistas que ha habido en nuestro país: José María Iglesias así como Ignacio L. Vallarta.

Se señala que el punto polémico se dio en cuanto que José María Iglesias, en su interesante estudio sobre el concepto de autoridad competente empleado en el artículo 16, tanto de la Constitución de 1857 como de la vigente, afirmaba que “la legitimidad de la elección de una autoridad envuelve forzosamente su competencia o incompetencia para el conocimiento de un asunto”, en tal virtud —explicaba— “al referirse el artículo 16 de la carta fundamental a la competencia de las autoridades, se refiere a su vez a la legitimidad de dichas autoridades”.

En consecuencia, concluía Iglesias, “si el amparo cabe contra todos los actos de autoridad incompetente, cabe por lo mismo contra los actos de las falsas

⁹ MERCADER DÍAZ DE LEÓN, Antonio, *Derecho Electoral Mexicano: El juicio electoral ciudadano y otros medios de control constitucional*, México, Porrúa, 2006, pp. 61 y 62.

¹⁰ No olvidemos que hoy día la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de asuntos electorales cuando éstos traten sobre la averiguación o investigación de hecho o hechos que constituyen la violación de voto público (art. 97, tercer párrafo constitucional); o bien, en juzgar la constitucionalidad de leyes electorales (art. 105 constitucional).

¹¹ “El Control Constitucional en materia político-electoral en México”, en *La Actualidad de la Defensa de la Constitución*, Memoria del coloquio internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 187 y ss.

¹² MERCADER DÍAS DE LEÓN, Antonio, *op cit.*, pp. 85 y ss.

autoridades, de las autoridades ilegítimas, a quienes su ilegitimidad quita toda competencia”.

En sentido opuesto, Ignacio L. Vallarta distinguió dos cuestiones jurídicas fundamentales: la legitimidad, llamada competencia o incompetencia de origen, y la competencia propiamente dicha de las autoridades.

El artículo 16 hablaría sólo de la competencia y no de la legitimidad. En este sentido, la conclusión del maestro Vallarta fue aduciendo que “no sería facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, juzgar sobre la ilegitimidad de las autoridades”.

Sabemos que la tesis de Vallarta es la que ha ponderado el actuar de nuestro máximo órgano jurisdiccional federal, ya que mediante su jurisprudencia ha concluido que la competencia constitucional, es decir, la que se refiere propiamente a la órbita de atribuciones de los diversos poderes, es la única que está protegida como garantía individual; por lo que, respecto lo concerniente a la llamada incompetencia de origen o legitimidad, no puede resolverse ésta mediante el juicio de amparo.

Con ello quedó definitivamente asentado el principio de que la autoridad judicial (esto es, la Suprema Corte y mediante el mecanismo de amparo) no debe intervenir para resolver cuestiones político-electorales por vía jurisdiccional cuando dichas cuestiones emanen de procesos electorales, particularmente los referidos al ejercicio material del sufragio en cuanto elección de gobernantes.

Otro punto que también se ha analizado para ratificar dicha “incompetencia” es el referente a la improcedencia del amparo en materia política.

Sobre este respecto se ha partido en diferenciar la naturaleza de los derechos subjetivos otorgados al ciudadano en términos del artículo 35 de la Constitución federal, respecto los derechos constitucionales otorgados a los gobernados en los primeros 29 artículos del mismo texto constitucional identificado como las “garantías individuales”.

El argumento principal se ha formado en cuanto decir que los derechos subjetivos de naturaleza política otorgados al ciudadano en el referido artículo 35, son derechos que el Estado demócrata otorga a los ciudadanos para intervenir en la nominación o elección de quienes vayan a dirigir un órgano gubernamental determinado, o para figurar como candidatos en tales elecciones; mientras que las denominadas “garantías individuales” o derechos fundamentales, son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público o a autoridades públicas en beneficio de los gobernados.

Sobre el control propiamente constitucional en materia electoral se han significado diversos apuntes.

A raíz de esta consideración, además del pasado coyuntural ajeno a transiciones o alternancias políticas suscitadas en México durante un buen número de años, muchas de las incrustaciones que en materia legal se atendieron en la organización de los procesos electorales quedaron supeditadas al actuar de las autoridades públicas, sobre todo de carácter gubernamental.

Durante muchos años en nuestro país, y con motivo de la organización de procesos electorales ya fuesen tanto federales como locales, la misma quedó en manos de entes públicos de autoridad de gobierno, que probablemente afectaban valores esenciales como el del conflicto de interés.

Hasta hace algunos pocos años la administración electoral fue encomendada a órganos del gobierno; sin embargo, y tal como lo afirman entre otros María del Pilar Hernández, “factores tales como: los defectos perniciosos de la partidocracia, la necesidad de una especialización técnico-administrativa, la realización de tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política y la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales, entre otros, fueron los que se erigieron en causa determinante para que la función fuese encomendada a los órganos constitucionales autónomos, caracterizados por su fundamentalidad e inmediatez en la Constitución y su no adscripción a ninguno de los poderes tradicionales”.¹³

Ahora bien, y como los fines del presente estudio se circunscriben a las autoridades administrativas en materia electoral, junto con Oscar Vázquez del Mercado¹⁴ diremos al atender los antecedentes de las mismas, que el primer vestigio de autoridades en materia electoral, en forma muy incipiente y vaga, se estableció en la Constitución de Cádiz de 1812; bajo la vigencia de las Leyes Electorales Federales de 1946, 1951 y 1973, así como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, la reforma al artículo 60 Constitucional de 11 de diciembre de 1986 y el Código Federal Electoral de igual año, encontramos ya autoridades administrativas plenamente identificadas y con facultades precisas, sin embargo, el hecho de que en una primera

¹³ HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Reestructuración de los organismos electorales en México”, *Reforma Judicial* Revista Mexicana de Justicia, México, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 4, julio-diciembre de 2004, p. 42.

¹⁴ VÁZQUEZ DEL MERCADO CORDERO, Oscar, “Autoridades Administrativas en el Derecho Electoral”, en SERRANO MIGALLÓN, Fernando, (coordinador), *Derecho Electoral*, México, Porrúa, UNAM, Facultad de Derecho, 2006, p. 176.

etapa la función electoral quedara en manos del Estado a través de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, y en una segunda etapa en poder de éstos en forma directa, en ambos casos a través de un organismo público, con la participación de los partidos políticos y aun de los ciudadanos, dio lugar a la falta de confianza en la sociedad y como consecuencia a la falta de credibilidad en los procesos electorales, ello no obstante que mediante decreto del 15 de abril de 1994, al reformarse el artículo 41 Constitucional, la función electoral ya no quedó a cargo de los mencionados poderes, porque en cambio se les facultó para integrar el mencionado organismo público, con su consecuente injerencia.

Sin embargo la reforma constitucional federal al artículo 41 realizada por decreto del 21 de agosto de 1996, eliminó la participación del Poder Ejecutivo de la función electoral y da vida constitucional al organismo público que desarrollaría la importante tarea administrativa de organizar las elecciones, denominándolo Instituto Federal Electoral.

Este andamiaje estructural y orgánico del Instituto Federal Electoral se ha tratado de circunscribir, con elementos e inercias paralelas y hasta con algunos pocos referentes diversos, en los organismos administrativos locales en materia electoral.

Pasemos a ocuparnos de ello.

IV. ¿REALIZAN LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ELECTORAL LOCAL FUNCIONES DE CONTROL CONSTITUCIONAL?

Justamente para tratar de dar respuesta a esta interrogante hemos partido en el presente estudio con el breve análisis y contenidos de los anteriores puntos que conforman el mismo.

Como hemos afirmado, el tratamiento y clasificación de los diversos mecanismos que sobre el tema de la defensa constitucional se han dado, pero de manera particular la connotación que guarda el tema de los mecanismos de control constitucional, pareciesen causar inquietudes y dudas sobre la viabilidad de clasificar a los institutos o consejos electorales locales de nuestro país como verdaderos organismos de control constitucional.

Sobre este particular se ha afirmado por importantes constitucionalistas mexicanos, entre ellos Edgar Corzo, que precisar elementos de un verdadero control constitucional en materia electoral, sólo puede apreciarse en los órganos de naturaleza jurisdiccional.

Sobre este respecto se ha afirmado, que al hablar específicamente de control constitucional se hace referencia al “control que se realiza estrictamente

mediante procesos constitucionales en los que la pretensión consiste principalmente en la regularidad del ordenamiento jurídico, esto es, que no exista ninguna norma infraconstitucional que desconozca el contenido de la Constitución y para ello se legitiman ciertos individuos u organismos que pueden acudir ante un órgano jurisdiccional. Se trata, entonces, de un control de regularidad constitucional de naturaleza jurisdiccional”.¹⁵

De esta manera, sigue precisando el autor mencionado, “... (es deber) convenir que el control jurídico... que conlleva una auténtica vinculación jurídica es el jurisdiccional, vía idónea, objetivamente hablando, en que se puede llegar a determinar la nulidad como sanción, consecuencia que debe producirse cuando una norma legal contradice la Constitución. Al órgano jurisdiccional, entonces, le corresponde certificar la nulidad que se produce desde el momento mismo en que tales normas entran en colisión. De no ser jurisdiccional el control, el órgano no podrá constar y declarar tal nulidad de manera razonada y objetiva.

Por ello, si queremos hacer referencia a ciertos organismos que no pueden expulsar del ordenamiento una norma jurídica, pero que tienen siempre como objetivo reparar la trasgresión de la normas constitucionales de manera menos vinculatoria y sin sanción coaccionadora (*Ombudsman*, facultad de investigación de la Suprema Corte), tendremos que acudir a una denominación distinta a la del control constitucional, como lo es el de justicia constitucional”.¹⁶

Por supuesto que estamos de acuerdo con este autor; sin embargo, no podemos olvidar que como precisión, respecto la adecuación estructural del control constitucional, la misma se ha precisado en su sentido *lato* o amplio como *strictus* o estricto.

En su sentido amplio, la precisión de mecanismos de control constitucional incluye tanto aquellos que se incorporan en el ámbito de la justicia constitucional (y que guardan como fin último el restablecimiento de derechos constitucionales afectados, independientemente de la vía y la organización material de esa reincorporación o solvencia siempre y cuando no sean de naturaleza esencialmente jurisdiccional); como aquellos que se incorporan en el ámbito del control constitucional en estricto sentido (que se identifican como mecanismos puramente jurisdiccionales).

¹⁵ CORZO SOSA, Edgar, “El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo” en OROZCO ENRÍQUEZ, J. Jesús, (comp.), *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo III, México, TEPJF, IFE, UNAM, 1999, p. 955.

¹⁶ *Ibidem*, p. 956.

De esta manera, y al cumplir con la particularidad suprema de constituirse como garantes del restablecimiento de derechos constitucionales afectados, (sean estos fundamentales, humanos o con cualquier otra denominación dentro del amplio margen que guardan las normas constitucionales democráticas), se estará en presencia del mecanismo de control que se contempla en ámbito de las democracias y particularmente de las defensas constitucionales para insertar de nueva cuenta el orden normativo supremo. Éstas son las vías de la justicia constitucional o vías del control objetivo de la constitucionalidad.

En consecuencia somos de la idea que al sugerir la posibilidad de participar en el amplio esquema de los derechos fundamentales y al mismo tiempo ser garantes del cumplimiento pleno a los mismos, los órganos administrativos en materia electoral, también se constituyen como verdaderos organismos del control constitucional.

Esto último lo ratificamos en virtud de que el verdadero sentido de los organismos administrativos electorales en nuestro país, y de manera significativa los locales, interactúan entre una gama de derechos fundamentales que es necesario mantener, conservar, administrar, convalidar y en ciertos casos, restituir y defender, aunque sea en instancias primarias del conglomerado organizacional electoral de nuestro país.

Sobre todo porque como hemos insistido, son variados los derechos fundamentales que interactúan en una organización electoral en México.

En efecto, y como lo han sustentado diversos ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “la diferencia jurídica fundamental entre una norma que regula un derecho político del ciudadano y del partido político y una norma de carácter electoral, radica en que el reconocimiento constitucional de participar en las elecciones es un derecho inherente al ciudadano mexicano y a los partidos políticos, cuya existencia es independiente de la forma y procedimiento para su ejercicio, mientras que las normas de carácter electoral son de naturaleza adjetiva, pues tienden a regular precisamente lo relativo a la forma en que se ejercen esos derechos políticos sustantivos... Por ello, la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección, mediante el voto, de los ciudadanos que ocuparán un cargo público de elección popular, pero queda excluido de ese ámbito el derecho sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones, ya

que este derecho es previo, requisito *sine qua non*, para que puedan tener lugar las normas que regulan su ejercicio”.¹⁷

En el esquema de todos estos derechos, actúan y participan de una u otra manera, los órganos electorales administrativos de competencia local.

V. PROSPECTIVA Y RETOS DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES DE COMPETENCIA LOCAL EN MÉXICO

La conformación de los órganos electorales de carácter administrativo en nuestro país, se ha efectuado a través de la premisa que impera todavía de manera cotidiana en los grados de la institución: la confianza y la credibilidad, que como esquemas ordinarios e imprescindibles, son condiciones básicas para lograr los fines de la función electoral.

Ya se ha afirmado que tanto de la confianza como de la credibilidad, depende la participación ciudadana en los procesos electorales.

En el mismo sentido se significan: la asimilación de la alternancia en el ejercicio del poder público como la posibilidad clave de la normalidad democrática; el procesamiento maduro y responsable de los triunfos y las derrotas electorales; y en última instancia, la posibilidad de construir y desarrollar una genuina cultura política democrática, donde la pluralidad política se despliegue y las mayorías y las minorías se expresen y tengan garantizados sus derechos y libertades.¹⁸

Los órganos electorales en nuestro país guardan la coincidencia de estar imbuidos de una línea o diseño institucional bastante complejo; integrado por perfiles individuales que en el ámbito de la colegiación o resolución colectiva, acarrear voluntades diversas, que si bien es cierto aumentan y generan una mejor expectativa en materia de debates, muchas veces este tipo de organización interna son un referente, por los fundamentalistas de ideas individualistas, de oponerse a la construcción debida de órganos de decisión colegiada.

Éste es un riesgo que se corre de manera permanente en este tipo de órganos.

El acercamiento a una cultura de la discusión y análisis del entorno o de la cuestión electoral administrativa, se tiene que implementar de manera cons-

¹⁷ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ley de participación ciudadana, México, 1996, Serie Debates Pleno, núm. 3, pp. 227 y 228.

¹⁸ BEGNÉ GUERRA, Alberto, “El Instituto Federal Electoral: una institución para la democracia” en OROZCO ENRÍQUEZ, 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, 1999, p. 444.

tante y cotidiana; por tal, además de las responsabilidades de los consejeros electorales o ciudadanos integrantes de este tipo de órganos, deben incurrir cada día en la participación e identificación, que además de integrar un órgano de Estado, participan en funciones de control, o mejor dicho, de justicia constitucional.

Éste es un verdadero reto de los órganos locales, sobre todo cuando todavía en la actualidad se sigue cuestionando la valía de la aportación descentralizada, territorialmente hablando, al debate electoral de nuestro país.

Conforme la tradición nacional en que se han venido conformando estos órganos locales, podemos identificar que estamos en presencia de entes públicos, dotados de facultades administrativas para intervenir en los procesos electorales, en los términos en que dispongan las leyes.

Son órganos públicos autónomos regulados por las constituciones, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, con carácter de autoridad administrativa electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, así como profesional en su desempeño.

Tienen a su cargo el desarrollo de la función estatal de organizar elecciones con el fin de elegir a los integrantes de los órganos de gobierno local mediante el mecanismo de democracia directa identificado de manera general por el sufragio.

Están sujetos a una serie de principios constitucionales como el de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado¹⁹ que en materia electoral dichos principios implican:

- a) *Principio de legalidad* 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;
- b) *Principio de imparcialidad* consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista;
- c) *Principio de objetividad* el cual 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;
- d) *Principio de certeza* que consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan pre-

¹⁹ Acción de Inconstitucionalidad 19/2005 de 22 de agosto de 2005 y aprobada como tesis jurisprudencial por el Tribunal Pleno el dieciocho de octubre de ese mismo año con el número 144/2005.

viamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas;

e) *Principio de autonomía en el funcionamiento e independencia* el cual determina que 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.

Consideramos importante insistir que para el debido cumplimiento de este tipo de principios, y ya como se ha demostrado por la mayoría de órganos de control constitucional que existen en el mundo, la integración colegiada y en consecuencia los gobiernos colegiados internos en dichas instituciones, muchas veces si no es que en todas, vienen a constituir un elemento de legitimidad ordinaria en los mismos.

Los principios señalados por la norma constitucional se organizan y se atribuyen plenamente en órganos integrados de manera colegiada, sobre todo cuando el fondo de las decisiones se imponen entre análisis de naturaleza jurídica tan variables y cuanto más, por los contenidos políticos de las resoluciones a decidir.

Además de las variables de derechos políticos, políticos-electorales, estrictamente electorales, constitucionales, etc., es necesario ejercer actos de control cuyas discusiones por tales tópicos se enriquecen con lo colegiado de la opinión.

La organización interna es necesario distinguirla en tres grandes apartados:

A) Por un lado se integra por los representantes ciudadanos que ejercen de manera objetiva, plena y sujeta a responsabilidades jurídicas y políticas el verdadero control de la organización electoral y a la vez de los derechos, que por vía administrativa, se vinculan desde una perspectiva de derechos fundamentales.

Desde nuestro punto de vista aquí radica el compromiso que se asume con el electorado; de ahí, que las tónicas de dicha integración no deberán guardar distingos importantes.

La única salvedad y excepción al respecto, se debe sujetar a tres elementos indispensables de diferenciar en todo órgano colegiado integrado por número impar:

- a) Uno es el que debe corresponder a aquel (presidente) que lleva la representación legal de la institución en cuanto los actos administrativos o legales secundarios que realiza;
- b) Otro es el que deriva de la organización colegiada, que por ser de naturaleza impar, se deberá referir a uno (presidente) al que deberá corresponder el voto de calidad en caso de empate, y
- c) El que conlleva al direccionamiento y operatividad de las sesiones plenarias que, también como en todo órgano colegiado, alguien las tiene que dirigir (presidente).

Éstos son los tres parámetros diferenciados que se pueden guardar al interior de los órganos administrativos electorales de carácter local, en cuanto la naturaleza de sus integrantes.

Por supuesto que al esquematizar dicha integración también hacemos referencia a los órganos electorales distritales, municipales o la denominación correspondiente con que se asigne en cada entidad federativa, así como a los integrantes de las mesas directivas de casilla, aunque en estos últimos, la operatividad es distinta pero no menos importante.

B) El segundo apartado que conlleva la organización interna de estos órganos colegiados, se desprende por la representación de dos actores sumamente importantes en los procesos electorales; por un lado los partidos políticos y por el otro los representantes del Poder Legislativo.

Sobre la representación de los partidos políticos y al ser éstos los actores primordiales en las contiendas electorales, se entiende que deban participar con voz en las sesiones plenarias.

Sobre este particular, y en atención a nuestro sistema de partidos, somos de la idea que el día de mañana podrá ampliarse este tipo de conformación en cuanto la posibilidad de otorgar derechos de participación a los candidatos independientes tanto a nivel federal o local, y no sólo como ocurre hasta la fecha en muy pocas entidades federativas de nuestro país.

En cuanto la representación de las fracciones parlamentarias o integrantes del Poder Legislativo, se asume el direccionamiento que como vigilantes y a la vez representantes de una soberanía popular de carácter colegiado, y al interactuar con ciudadanos dotados de poder público de autoridad como son los consejeros ciudadanos o consejeros electorales, se matizan las vías del autocontrol por órgano de autoridad gubernamental (en este caso el Poder Legislativo), el cual guarda su fundamento de actuación desde la perspectiva del principio de división de poderes por un lado, y por el otro, desde las mecánicas obvias, que como señalábamos al inicio de este trabajo, se significan en la autonomía.

Esto es, autonomía no es igual a impunidad sino a un mecanismo ordenado y sistematizado de rendición de cuentas, entre otros elementos.

La participación de los representantes del Poder Legislativo, además del contenido que su voz genera a través del discurso más enfocado al alcance político, implica grados de control desde la perspectiva gubernamental, en este caso, legislativa.

C) El tercer apartado en cuanto la organización interna de estos órganos de autoridad estatal, se significa por el trabajo estrictamente operativo-administrativo que se da en la planeación y ejecución electoral.

Materias como la educación cívica; capacitación; organización; vigilancia electoral; fiscalización; agrupaciones y partidos políticos; o bien, elementos de organización sustentados en las diversas denominaciones que se asignan al trabajo de comisiones, resultan ser una de las bases fundamentales en las labores cotidianas y sustentables de este tipo de órganos.

Somos de la idea que el gran reto de los órganos administrativos electorales de nuestro país, y al poner relativa importancia a los de competencia local, es el de constituirse como el mecanismo garante al cumplimiento pleno de todo Estado de Derecho.

Sobre este particular Gerardo Pisarello, citado por Jaime Cárdenas,²⁰ ha precisado que un Estado de Derecho para serlo cabalmente debe partir de tres principios básicos:

- 1) El poder público debe tener su origen en la soberanía popular;
- 2) El poder debe estar limitado democráticamente, y
- 3) El poder público se justifica y legitima en su ejercicio si garantiza los derechos humanos, tanto los de libertad como los económicos, sociales y culturales.

El gran reto de los órganos administrativos de nuestro país consiste en dimensionar la importante actividad estatal que realizan: ser el árbitro de una contienda electoral; sin embargo, esta contienda electoral no es cualquiera, se significa por ser la que lleva a los elegidos por ciudadanos-electores a los cargos de representación popular votados de manera directa, como son en nuestro país, los órganos ejecutivos y legislativos.

Debemos insistir que desde la función de autoridad pública electoral, no se pueden confundir las acciones administrativas electorales con acciones de go-

²⁰ CÁRDENAS, Jaime, "El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, número 16, enero-junio de 2007, pp. 56 y 57.

bierno que exclusivamente competen a los órganos gubernamentales; esto es, no se pueden suplantar, por parte de las autoridades administrativas electorales, conductas ni acciones y mucho menos competencias de los órganos constituidos antes mencionados, pero tampoco en viceversa.

Al desarrollar el presente estudio, hacíamos mención de lo peculiar que resultan en nuestro país los procesos electorales desde la perspectiva de la confianza y la credibilidad por parte de los actores que se inmiscuyen en un proceso electoral respecto los ciudadanos que integran sus órganos electorales.

Pareciese ser que la confianza y credibilidad hacia los órganos electorales administrativos siguen siendo la constante entre los retos que enfrentan este tipo de órganos.

Así entonces, consideramos que esta confianza y credibilidad se debe construir a través de dos plataformas sustanciales de los regímenes democráticos; uno, que se asocia directamente con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a los que también deben estar sujetos estos órganos de Estado; y otro, los parámetros que son necesarios considerar respecto la profesionalización, no sólo del personal de apoyo que labora en estas instituciones locales, sino también la de los consejeros integrantes que todavía en algunas entidades de nuestro país no son funcionarios profesionales de la organización electoral; esto es, no son consejeros de tiempo completo.

Sobre este último punto en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ratificado en su sentencia pronunciada con motivo del expediente 138/2007 derivado de una acción de inconstitucionalidad, que en términos del artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución federal, en el ejercicio de la función a cargo de las autoridades electorales, deben ser principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, así como que dichas autoridades deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Sobre estos principios hemos dado cuenta al inicio de este estudio.

Pero además de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en el mismo expediente:

“... atendiendo que las autoridades que tienen a su cargo la organización de las elecciones, se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, esto es, en el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, conforme lo establece el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Norma Fundamental, puesto que en ambos casos, la finalidad del órgano reformador de la Constitución federal, es que las autoridades electorales (tanto administrativas como jurisdiccionales) dada la alta función que les fue encomen-

dada, emitieran 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.

De ahí que sea dable concluir, que los conceptos de autonomía e independencia que se han desarrollado en torno a los poderes judiciales locales, sean aplicables a los integrantes de los organismos estatales que tengan a su cargo la organización de las elecciones, en específico, el relativo al derecho de recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, por virtud que el objetivo por alcanzar, es que tanto los funcionarios a quienes se les ha encomendado la función de la administración de justicia, como aquellas que tienen el encargo de organizar, conducir, y vigilar los comicios estatales, no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad. En ese tenor, y toda vez que de acuerdo al marco legal que rige a los consejeros del Instituto Electoral de Michoacán, las funciones que les fueron encomendadas las ejercen de manera permanente tanto en los procesos electorales como durante el periodo interprocesal, es claro entonces que durante el tiempo que ocupen el cargo, tienen derecho a percibir todas las prerrogativas derivadas de su designación, ya que como se ha determinado, un aspecto fundamental para resguardar su independencia y autonomía, es que esos servidores públicos perciban una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante el término que dure su encargo, para salvaguardar que en el ejercicio de sus funciones existan irregularidades, derivaciones o proclividad partidista que afecte su imparcialidad.

Lo anterior se corrobora, si se atiende a que en el ámbito federal, conforme al párrafo quinto de la fracción III del artículo 41 de la Constitución federal, la retribución que perciban los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, en el artículo 94, párrafo octavo de la propia Norma Fundamental, se dispone que la remuneración que perciban los ministros, no podrá ser disminuida durante su encargo, reglas que resultan aplicables a los consejeros del Instituto Electoral de Michoacán, dado que el órgano reformador de la Constitución federal, al instituir las autoridades electorales estatales, retomó las mismas instituciones y principios que tuvo en cuenta para la erección del organismo electoral federal, por lo que puede decirse que en el ámbito local, deben operar los mismos lineamientos generales.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis P. XXXVII/2006, publicada en la página seiscientos cuarenta y seis, Tomo XXIII, abril de dos mil seis, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Afirmamos párrafos anteriores que somos de la idea que los órganos administrativos electorales de competencia local en nuestro país deben de convali-

dar su actuar a través de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia así como de la valoración de los perfiles de sus integrantes.

De igual forma se tendrá que ratificar su legitimación al tratar de cumplir con el compromiso democrático, con la responsabilidad de formar parte de un órgano de control y, con el sentido de confianza y credibilidad que demandan tanto la sociedad como los actores vivos de dichos procesos democráticos.

Hemos afirmado que las instituciones fundamentadas en las autonomías constitucionales deben ser elementos totalmente ajenos al más mínimo resquicio de impunidad o a la menor consideración de desvarío en cuanto el sentido de sus resoluciones.

Por tal, el sentido primario de rendición de cuentas como el afianzamiento en las tareas de la transparencia, independientemente de proporcionarlas a los órganos de Estado o gobierno que pudieren corresponder o acordar; o bien, a los mecanismos internos existentes para tales efectos, deben de ratificarse a todos los actores políticos como electores ciudadanos a través de las vías más idóneas que el órgano colegiado electoral juzgue más oportunas.

El ánimo de estas autoridades electorales debe ser más complaciente ante la menor sospecha o requerimiento que la sociedad demande respecto a sus parámetros informativos internos, sobre todo los de carácter administrativo.

Las autoridades electorales no deben aportar capital de inquietud o desconfianza a un electorado que cada vez más se interacciona con los procedimientos electorales, pero al mismo tiempo y de manera más continua, exige y solicita cuentas de lo actuado no sólo por los actores políticos nacionales o locales, sino también por sus autoridades electorales, aun cuando éstas no sean profesionales de la política pero sí identificadas con la característica de derecho político de coincidencia entre los gobernados: la ciudadanía.

Por otro lado y respecto los perfiles que deben reunir los sujetos y/o autoridades que encabezan las instituciones electorales, tomamos como referente lo afirmado y propuesto por Jaime Cárdenas²¹ en un artículo de reciente publicación en la más importante de las revistas jurídicas de derecho público en nuestro país: *Cuestiones constitucionales*.

Sobre el particular dicho autor recomienda la integración del perfil con las siguientes características:

1. Proactividad o compromiso con los valores democráticos y los derechos humanos;

²¹ *Op. cit.*, p. 60.

2. Formación jurídica;
3. Conocimiento pleno del sistema electoral nacional;
4. Experiencia en cargos de dirección;
5. Capacidad en la argumentación jurídica;
6. Compromiso con la transparencia y deliberación pública;
7. Austeridad;
8. Rendición de cuentas;
9. Capacidad para valorar las consecuencias sociales de las decisiones judiciales.

Reto sustancial de las autoridades electorales es el de no perder legitimidad; por tal, siempre será importante la deliberación en dichos órganos sustentada en grados de conocimiento y ratificación de experiencia; en mantener los cauces de la transparencia como elemento obligado en la administración de los recursos públicos que reciben, sobre todo por lo costoso que resultan los procesos electorales en nuestro país; pero además, se debe cumplir con la valoración suprema que guarda todo órgano de control: el carácter y razón en derecho de sus resoluciones.

VI. FUENTES DE CONSULTA

BEGNÉ GUERRA, Alberto, “El Instituto Federal Electoral: una institución para la democracia” en OROZCO ENRÍQUEZ, 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, 1999.

CÁRDENAS, Jaime, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, número 16, enero-junio de 2007.

CORZO SOSA, Edgar, “El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo” en OROZCO ENRÍQUEZ, J. Jesús (comp.), *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo III, México, TEPJF, IFE, UNAM, 1999, p. 955.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La Constitución y su defensa”, en *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, “Autonomía política”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, t. I, A-CH.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Reestructuración de los organismos electorales en México”, *Reforma Judicial Revista Mexicana de Justicia*, México, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 4, julio-diciembre de 2004.

KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM.

LAYNEZ, Javier, “El Control Constitucional en materia político-electoral en México”, en *La Actualidad de la Defensa de la Constitución, Memoria del coloquio internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

Loewenstein, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986.

MERCADER DÍAZ DE LEÓN, Antonio, *Derecho Electoral Mexicano: El juicio electoral ciudadano y otros medios de control constitucional*, México, Porrúa, 2006.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 4ª ed., Madrid, Tecnos. 1991.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ley de participación ciudadana*, México, 1996, Serie Debates Pleno, núm. 3.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Autonomía y Educación Superior, Derecho de la Educación y Autonomía*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Politécnico Nacional, 2003.

VÁZQUEZ DEL MERCADO CORDERO, Oscar, “Autoridades Administrativas en el Derecho Electoral”, en SERRANO MIGALLÓN, Fernando, (coordinador), *Derecho Electoral*, México, Porrúa, UNAM, Facultad de Derecho, 2006.