

CAPÍTULO VI

EL MODELO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL

¿QUÉ ES UN MODELO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL?

La organización electoral comprende la arquitectura que define a las instituciones que tienen la responsabilidad de llevar a cabo las actividades necesarias para que los ciudadanos puedan ejercer y defender, en su caso, los derechos político-electorales de los que son titulares, esencialmente el derecho a votar y ser votado, a través de actos de gestión u organización de las elecciones, instancias de tutela de los derechos y control de la regularidad jurídica de los actos o justicia electoral y mecanismos de persecución de conductas que vulneran la libertad y autenticidad del sufragio.¹

La terminología utilizada para hacer referencia a dichas instituciones es variada. Por ejemplo, hay ámbitos en los que genéricamente se utiliza la noción de “administración electoral” u “organización electoral” para referirse a las instituciones que deben ocuparse de la gestión de los comicios, aun cuando de manera más específica se les llame comisión electoral, departamento de elecciones, consejo electoral o

¹ Este apartado retoma y actualiza el contenido de un texto previo del autor. Véase César Astudillo, “El modelo de organización electoral en México”, pp. 757-793.

instituto electoral.² En relación con las instituciones de garantía, los términos comunes son justicia electoral, jurisdicción electoral o, recientemente, derecho procesal electoral y control de elecciones.³

Cada una de las vertientes de la organización electoral desvela analogías y diferencias que facilitan la labor de clasificación de experiencias en función de la posibilidad de adscribir sus instituciones a las tipologías que se han creado de conformidad con los criterios que les son comunes. Probablemente, el criterio más usual es aquel que clasifica a las instituciones electorales a partir de la posición institucional que guardan respecto del esquema tradicional de poderes, con el propósito de advertir su dependencia de alguno de ellos, o bien, su independencia. Otro criterio se obtiene a partir de la especialización de funciones, que delata si la organización de las elecciones, y el control de su regularidad se deposita en un solo órgano o si estas competencias se encuentran asignadas a una institución distinta. Uno más se asienta en el criterio de la permanencia, que precisa si los órganos electorales son instancias que se instalan exclusivamente en época electoral o si son instituciones de funcionamiento permanente dentro de la organización estatal. Un criterio adicional consiste en la descentralización, la cual evidencia si en el cumplimiento de su función, los organismos electorales actúan bajo una estructura centralizada o descentralizada, o bien, si se conducen de forma monopólica o concurrente con otras instituciones.⁴

No es común, sin embargo, realizar una aproximación a las distintas instituciones involucradas en la función electoral desde una perspectiva general y estructural. Es así porque la mayoría de estudios sobre el particular toman como punto de partida el criterio de especialización de las funciones que tienen asignadas y los clasifican como organismos electorales de gestión de las elecciones, que resuelven las

² A.A.V.V., *Electoral Management Design: The international IDEA Handbook*, pp. 5 y ss.

³ Jesús Orozco Henríquez *et al.*, *Electoral Justice: The international IDEA Handbook*, pp. 9 y ss.

⁴ La variedad de criterios de clasificación se pueden encontrar en distintas obras. Al respecto, Pablo Santolaya, “El modelo español de administración electoral”, p. 23 y ss.; Juan Jaramillo y Dieter Nohlen, “Los órganos electorales supremos”, pp. 377 y ss.; A.A. V.V. *Electoral Management...*, pp. 5 y ss.; y Jesús Orozco Henríquez *et al.*, *op. cit.*, pp. 57 y ss.

disputas generadas con motivo de las mismas, y de los organismos que persiguen los delitos electorales.⁵

LA PERSPECTIVA COMPARADA

Para los propósitos de esta obra, el análisis de los organismos electorales se realizará desde el criterio de la posición institucional que tienen asignada en el concierto de las instituciones estatales. Evidentemente, una apreciación como ésta se facilita en aquellos sistemas que han evolucionado hasta perfilar el “cuarto poder” del Estado, en su intención de racionalizar a los órganos electorales en un único poder electoral, tal y como acontece en América Latina, específicamente en Venezuela —artículos 136 y 292 de su Constitución— y Nicaragua —artículos 7o. y 169 de su Constitución—,⁶ o bien, en los ordenamientos que han agregado una específica función estatal en sus constituciones para agrupar en ellas a los organismos encargados de la función electoral, como sucede en México —artículos 41 y 116 constitucionales) y en Ecuador —artículo 207 de la Constitución.⁷

⁵ Los manuales de IDEA Internacional son un ejemplo de lo que se acaba de expresar, ya que cada uno de ellos realiza una clasificación de organismos electorales tanto administrativos como jurisdiccionales de manera separada y de conformidad con la función que cada uno de ellos tiene asignada. Véase. A.A.V.V., *Electoral Management...*, pp. 7 y ss., también Jesús Orozco Henríquez et al., *Electoral Justice...* Una excepción a lo anterior viene representada por el estudio de Jaramillo, quien habla en general de “órganos electorales supremos”, en Juan Jaramillo y Dieter Nohlen, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, pp. 377 y ss.

⁶ En Nicaragua, el poder electoral reside en el Consejo Supremo Electoral, que se descentraliza en consejos electorales departamentales y regionales, consejos electorales municipales y juntas de votación. En Venezuela, el poder electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral, que como ente rector y como organismos subordinados aparecen la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento.

⁷ En México, la lectura del artículo 41 constitucional establece que la función electoral consiste en la organización de las elecciones federales a través de una instancia denominada IFE. En el ejercicio de dicha función, no parece intervenir la instancia jurisdiccional. Esto se debe fundamentalmente, a que en 1990 el Trife tenía la naturaleza de órgano constitucional autónomo, pero por reforma constitucional de 1996 se incorporó como tribunal especializado en la materia al Poder Judicial de la Federación, lo cual lo adscribe formalmente a la función judicial. En el ámbito subnacional, la función electoral sí parece incorporar a las instituciones jurisdiccionales, ya que el artículo 116 constitucional sostiene que la función electoral estará a cargo de “autoridades electo-

EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ELECCIONES

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

El modelo independiente destaca en aquellos países donde las elecciones se gestionan por un organismo electoral institucionalmente independiente y autónomo; ambas cualidades pueden presentarse frente al Ejecutivo o a los poderes tradicionales, con lo cual el nivel de independencia es pleno cuando alcanza a todos los poderes o semipleno cuando lo es respecto del Ejecutivo. Sus órganos tienen garantizados niveles de autonomía técnica, organizativa, administrativa, financiera y de decisión para el adecuado ejercicio de su función. En su composición participan miembros que no forman parte del gobierno y que se caracterizan por su imparcialidad y profesionalismo, cuyos niveles varían, lo que permite incorporar a técnicos en la materia o a verdaderos expertos electorales. Este modelo está vigente, entre otros países, en Canadá, Costa Rica, Sudáfrica, India y México.⁸

En el modelo gubernamental, la tarea de organizar las elecciones constituye una función llevada a cabo directamente por el Ejecutivo, por lo general, a través de los ministerios o las secretarías del interior y con la colaboración de autoridades locales. Su composición en muy pocas experiencias es colegiada, ya que está a cargo de un ministro, secre-

rales” y enseguida subraya que dichas autoridades tendrán a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de las controversias en la materia. Lo que parece estar fuera de duda es que las instancias persecutoras de los delitos electorales no forman parte de la función electoral. En Ecuador, la función electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

⁸ A.A. V.V, *Electoral Management...*, pp. 6 y ss.

tario o funcionario público; para el ejercicio de su función cuentan con un grado de autonomía acotado. Las experiencias más significativas del modelo están representadas por países como Suiza, Dinamarca, Nueva Zelanda, Singapur, Gran Bretaña y Estados Unidos.⁹

El modelo mixto se distingue por conjuntar aspectos de los dos modelos previos. Por un lado, comprende una estructura de monitoreo o supervisión profesional e independiente de las actividades a desarrollar y, por el otro, una estructura de gestión o implementación que pertenece al Ejecutivo o gobierno local. En consecuencia, las elecciones son organizadas mediante el componente gubernamental con distintos mecanismos de vigilancia a cargo de la vertiente independiente, que puede presentarse a través de una Comisión Electoral, como en Mali, España, Francia o Japón, o un Consejo Constitucional, como en los países francófonos.¹⁰

EL MODELO DE JUSTICIA ELECTORAL

Los mecanismos e instituciones orientados a garantizar la regularidad jurídica de los actos electorales y la tutela efectiva de los derechos políticos se agrupan en modelos de justicia electoral que se distinguen atendiendo a diferentes criterios de clasificación.¹¹ El que interesa para los efectos de esta obra, los agrupa en torno a la naturaleza jurídica del órgano encargado de emitir la última palabra en relación con las impugnaciones en materia electoral y a la posición institucional que se le reconoce al interior de la arquitectura electoral. Así, el modelo de justicia electoral se clasifica en modelo político, modelo jurisdiccional, modelo administrativo y modelo *ad hoc*.

El modelo político se caracteriza por conferir a los propios órganos legislativos la verificación de la regularidad de las elecciones, de los poderes, el título de admisión de sus integrantes o la composición regular de las cámaras para calificar su validez o invalidez. El control se realiza bajo procedimientos jurídicos, pero dada la naturaleza política de quien

⁹ *Ibidem*, p. 7.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 6 y ss.

¹¹ Véase Jesús Orozco Henríquez, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, pp. 93 y ss.

lo lleva a cabo, sus resoluciones no dejan de estar altamente influidas por criterios e intereses de esa naturaleza.¹² Entre los países que históricamente adoptaron este sistema —el más antiguo de todos—, destacan Estados Unidos, Inglaterra y Francia; sin embargo, actualmente ya no mantienen su configuración inicial y se han mudado a modelos mixtos o híbridos de carácter político-jurisdiccional o político-administrativo.

El modelo jurisdiccional se asienta en la convicción de que la resolución de los contenciosos electorales y la tutela de los derechos democráticos representan una labor técnica, jurídica, especializada y profesional, que encuentra en instancias jurisdiccionales su garantía más idónea y eficaz. De conformidad con los niveles de especialización adquirida, este modelo se ha clasificado en cuatro vertientes, a saber: el modelo de jurisdicción ordinaria, el más genérico y difundido de todos, el cual deja en manos de un tribunal ordinario —generalmente la Suprema Corte— la resolución de los conflictos electorales, tal como ocurre en Australia, Brasil, Canadá, India y Japón.¹³ En su interior aparece el modelo de jurisdicción administrativa, de mayor especialización al conferir a tribunales administrativos autónomos o adscritos al Poder Judicial la resolución de disputas electorales, las cuales, en su mayoría, consisten en la revisión de los actos de las autoridades que organizan las elecciones. Este modelo se encuentra en países como Colombia, Finlandia y República Checa.¹⁴

El modelo de jurisdicción constitucional se incluye dentro de los dos con mayor grado de especialización, ya que se caracteriza porque la resolución de los medios de impugnación corresponde al máximo garante de la Constitución. Las experiencias que se adscriben a este modelo son Alemania, Francia, España, Bulgaria y Croacia. No en todos los casos se trata de sistemas puros, ya que es frecuente que existan facetas desarrolladas ante órganos políticos y facetas jurisdiccionales, o bien, facetas de carácter administrativo combinadas con un control judicial posterior.¹⁵ El modelo con mayor especificidad es, sin duda, el

¹² Sobre este modelo, Jesús Orozco Henríquez et al., *Electoral Justice...* pp. 63 y ss.; Giorgia Pavani, “Centralità e declino dei parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale”, p. 47.

¹³ Jesús Orozco Henríquez et al., *Electoral Justice...*, p. 69.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 72-73.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 70-72.

modelo de jurisdicción electoral, el cual adquiere sus notas características por dejar en manos de tribunales especializados en materia electoral la resolución de las controversias electorales. Estos tribunales pueden estar dotados de plena independencia con respecto a los demás poderes del Estado, como en Chile, Perú o Sudáfrica, o formar parte del Poder Judicial, como sucede en Grecia, México y Venezuela.¹⁶

El modelo administrativo encomienda a instituciones de naturaleza administrativa, independientes o vinculadas orgánicamente a algún poder, la resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Son instancias que funcionan en contextos en los que no se ha especializado la materia electoral, lo que los hace conservar una competencia indivisa a través de la cual se organizan los comicios y se resuelven las disputas generadas con motivo de los mismos, con atribuciones para pronunciarse de manera exclusiva y excluyente sobre la validez de las elecciones. Dentro de esta tipología, se pueden ubicar las experiencias de Nicaragua, Costa Rica y Uruguay.¹⁷

Finalmente, el modelo a cargo de un órgano *ad hoc* se presenta en ámbitos excepcionales en los que se requiere solucionar un determinado conflicto electoral o contribuir a la pacificación de un país determinado mediante la celebración de elecciones libres, como sucedió con Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996 y Nepal en 2008. Son soluciones de carácter transitorio, dentro de las cuales se puede optar por la constitución de un órgano nacional *ad hoc* que tenga la función de resolver determinados conflictos electorales o por un órgano *ad hoc* auspiciado por la comunidad internacional, encargado de la organización de los comicios y la resolución de las disputas electorales.¹⁸

EL MODELO DE PERSECUCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

El ámbito electoral no está exento de la comisión de conductas ilícitas. Por el contrario, la salvaguarda de la libertad y autenticidad del sufragio ha impulsado la edificación de un sistema penal para inhibir y, en su caso, sancionar la comisión de conductas lesivas de los valores

¹⁶ Jesús Orozco Henríquez et al., *Electoral Justice...*, pp. 73-75.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 75-78.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 78-79.

democráticos, los principios que rigen el actuar de las instituciones, el desarrollo de las elecciones y el ejercicio del sufragio.

Los delitos electorales pueden perseguirse por las mismas instancias de persecución del común de los delitos, o bien, por instancias especializadas en ese tipo de ilícitos. Esta doble modalidad estipula dos modelos básicos a partir de la especialización de dicha competencia, así como de la naturaleza con la que aparece la institución en que esa actividad se deposita dentro del conjunto de instituciones del Estado.

El modelo de persecución ordinaria de los delitos electorales se caracteriza porque la investigación de los mismos queda a cargo del Ministerio Público responsable de hacerlo con respecto al común de los delitos. El dato diferencial que desvela el nivel de injerencia política o de independencia con el cual se lleva a cabo la investigación y que permite presumir la eficacia de la persecución delictiva, deriva de la naturaleza del órgano de procuración de justicia. Si es una procuraduría o fiscalía dependiente del Poder Ejecutivo como en República Dominicana y Uruguay, o del Poder Judicial como en Costa Rica, Panamá y Paraguay, el modelo se cataloga como ordinario y dependiente, pero si dichas instituciones gozan de una autonomía plena o semiplena, entonces el modelo es ordinario y autónomo como en Argentina, Brasil y Venezuela.¹⁹

El modelo de persecución especializada de estos delitos se infiere de la existencia de instancias establecidas directamente para hacerse cargo de la persecución de los delitos electorales. El modelo se divide, igualmente, en un modelo de persecución de los delitos electorales especializado y dependiente, si la instancia tiene un vínculo orgánico con la correspondiente procuraduría o fiscalía, y ésta, a su vez, es dependiente de alguno de los poderes del Estado; y en un modelo de persecución especializado y autónomo, si el organismo goza de plena autonomía constitucional. Los casos paradigmáticos de ambos modelos se encuentran en México, por un lado, y en Panamá, por el otro.²⁰

¹⁹ Jesús Orozco Henríquez, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, pp. 75-77.

²⁰ Bernardino Esparza Martínez, *Delitos electorales 1812-2014*, pp. 260 y ss.

EL MODELO DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

El modelo de organización electoral en México encontró un momento de refundación con la reforma constitucional de 1990. En sus cerca de 28 años de vigencia ha evolucionado para hacer frente al dinamismo que la materia presenta en nuestro país; ir definiendo sus contornos mediante la incorporación de las instituciones con las que ahora lo conocemos; reaccionar frente a situaciones que fueron problemáticas en las elecciones previas; abrirse a las demandas de los partidos opositores; adecuar reglas sobre las cuales existe una jurisprudencia perfectamente asentada e, incluso, para mostrar su apertura frente a los ánimos reformadores de las premisas que lo han caracterizado en su devenir histórico.

La segunda generación de reformas electorales se asentó en la exigencia de que la organización de las elecciones se realizara mediante una específica función estatal, para que progresivamente se fuera transformando en una actividad técnica, especializada y descentralizada, con lo cual, desde ese momento, quedaron marcadas las características definitorias del modelo de organización electoral que se pretendía instaurar.

LA FUNCIÓN ELECTORAL COMO FUNCIÓN ESTATAL

La organización de las elecciones, por su significado, trascendencia y complejidad, fue elevada en la reforma de 1990 a la condición de función estatal. Con esta decisión, se produjo la especificación normativa de una actividad que a partir de entonces se consideró trascendental para el Estado, derivado de que la organización y calificación de las elecciones incidía directamente en la condición democrática reconocida a nuestra forma de organización social y política.²¹

²¹ Una aproximación al significado y evolución de la función estatal de organizar las elecciones puede verse en César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, especialmente el capítulo primero. También, José Fernando Franco González Salas, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, pp. 13-90.

La apertura de un espacio de actuación institucional propio a las cuestiones electorales generó un punto de inflexión en la organización constitucional del Estado, al situar, junto a la función de legislar, administrar y resolver controversias —funciones típicas de la organización estatal— a la naciente función de organizar y calificar las elecciones. Esto orilló al necesario acomodo del conjunto de responsabilidades del Estado, derivado del paulatino incremento de instituciones que se iban desprendiendo de la órbita de los poderes tradicionales para convertirse en órganos constitucionales autónomos o para ejercer una autonomía semiplena que a mediano plazo les permitiera un completo ejercicio de independencia orgánica y funcional.

La organización de elecciones —actividad tendiente a posibilitar la emisión del derecho al sufragio, lograr la representación política, hacer viable la sustitución periódica de gobernantes y, finalmente, contribuir al desarrollo democrático de México— abrió un espacio institucional propio que trajo consigo la asignación de cierto tipo de actividades públicas a determinado tipo de órganos estatales, guiados bajo principios explícitos de actuación y encabezados por una nueva gama de funcionarios públicos con un perfil distinto al conocido, bajo una idoneidad que garantizara plenamente su competencia profesional en la ascendente materia electoral.²²

En esa asignación de nuevas responsabilidades se patentizó la necesidad de que el grado de especificidad, complejidad y profesionalismo que demandaba la organización, cada vez más sofisticada de las elecciones, debía quedar plenamente satisfecho, lo cual condujo a edificar una institución diametralmente distinta a la extinta Comisión Federal Electoral para dar paso a un “organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”, que se convirtiera en “autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones”, en cuya estructura se auxiliara de “órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos”.²³ Para este efecto, se procedió a dotarlo de referentes de actuación a través de los principios de “certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad

²² César Astudillo, “El Instituto Nacional de Elecciones en el contexto del modelo de organización electoral”, pp. 43-44.

²³ “DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17,

y profesionalismo” que habrían de regir la función electoral. Asimismo, se le asignaron competencias y atribuciones específicas para que pudiera desenvolverse dentro de su órbita de funcionamiento. Se determinó también que los funcionarios que asumirían la conducción de la institución tendrían que encontrarse plenamente versados en la interpretación de las leyes, dado que, desde entonces, el Cofipe se convirtió en el principal referente de la certeza y confiabilidad de los comicios.

Elevar la función electoral al rango ocupado por las funciones tradicionales del Estado modificó sustancialmente el principio de división de poderes dentro del constitucionalismo mexicano. La reconfiguración hizo de una actividad que existía y estaba confiada a dependencias gubernamentales una auténtica función estatal, dotada de una cobertura constitucional directa, con lo que significó al interior de las relaciones entre poderes del Estado.

La función electoral configurada en la reforma previó la existencia de un órgano jurisdiccional autónomo y especializado en la misma materia, para que a través de un sistema de medios de impugnación diera “definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales” y garantizara “que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad”.

Así, en la definición inicial del modelo se contempló el nacimiento de dos nuevas instituciones electorales, cada una de ellas encargada de la gestión y el control de la regularidad de las elecciones, respectivamente, y cuya posición institucional al margen de la tradicional división de poderes las ubicó también como órganos de control dentro del renovado esquema de equilibrio de poderes.

FUNCIÓN ELECTORAL DE CARÁCTER TÉCNICO, AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE

La apuesta por crear una función estatal específica para la organización de las elecciones derivó en una decisión adicional dirigida a garantizar un desempeño institucional técnico, no político, que coadyuvara

18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”, Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1990..

a generar confianza en los actores políticos y los ciudadanos de que la gestión y el control de las elecciones se realice a través de instancias calificadas y dotadas de una autonomía que progresivamente alcanzaría su plenitud.

La gestión de las elecciones supuso un despliegue de alto nivel técnico que no podía ser desarrollado por las instancias que hasta entonces se habían hecho cargo de los comicios; de ahí que se considerara indispensable dar por terminado el ciclo de la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Segob, para dar paso al nacimiento del IFE. Este primer paso produjo que la nueva institución surgiera como un órgano todavía dependiente del Poder Ejecutivo, en calidad de órgano desconcentrado de la propia Segob, al que se le reconoció, sin embargo, su autoridad y profesionalismo en materia electoral y se le dotó de personalidad jurídica, patrimonio propio y de una inicial, aunque con acotada autonomía para tomar sus decisiones.

La necesidad de infundir certeza y confianza a la organización comicial se buscó a través de una codificación que estableciera etapas, procedimientos y actos predeterminados, así como de órganos y estructuras idóneas, y funcionarios calificados e imparciales. En consecuencia, el carácter técnico de la función electoral adquirió uno de sus elementos característicos desde la faceta embrionaria del IFE, cuando se decidió la creación del Servicio Profesional Electoral (SPE), el cual, en el mediano plazo consolidó un cuerpo de servidores públicos rigurosamente seleccionados en su perfil, para hacerse cargo de la parte técnica de la gestión electoral y que con independencia de los vaivenes y las vicisitudes políticas pudiera garantizar el desarrollo de los comicios bajo estándares de profesionalismo, eficacia y neutralidad.²⁴

El control de las elecciones, por su parte, clausuró también el ciclo de existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), fundado en 1987, dependiente del Poder Ejecutivo, e impulsó el nacimiento de una nueva institución electoral de naturaleza jurisdiccional: el Trife, al que la Constitución garantizó autonomía plena para el desempeño de sus funciones, posibilitando que, a partir de su creación,

²⁴ Véase Mauricio Merino y Marco Antonio Baños, “El Servicio Electoral Profesional”, p. 455.

todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad, a través del sistema de medios de impugnación que debería configurarse al efecto.²⁵

Así se produjo otra de las características que actualmente define al nuevo modelo de organización electoral. Las funciones electorales, por su alto grado de complejidad, debían estar adscritas a instituciones a las que se les garantizara un ámbito de actuación institucional propio, ajeno a los condicionamientos y a los impulsos de carácter político, integradas mediante un cuerpo profesional de funcionarios, con el objeto de que los comicios adquirieran un mayor grado de credibilidad y confianza.

Las reformas electorales posteriores a 1990 vinieron a aportar nuevos elementos para seguir delimitando el modelo mexicano de organización electoral.²⁶ La reforma constitucional de 1993, por ejemplo, continuó el fortalecimiento del rol institucional del Trife al suprimir los colegios electorales, que eran órganos de naturaleza política al interior de las cámaras del Congreso y tenían la función de calificar las elecciones de diputados y senadores, así como trasladar la “última palabra” sobre la validez de dichas elecciones a la instancia jurisdiccional, estipulando que sus resoluciones gozarían de dos atributos esenciales: definitividad e inatacabilidad. La modificación produjo un efecto relevante en la tecnificación de la función jurisdiccional, al dejar de lado la calificación política de este tipo de elecciones, conocida coloquialmente como autocalificación.²⁷

La reforma de 1994 actuó en la misma dirección, pero en relación con los órganos administrativos. Se dieron significativos pasos a favor de una mayor autonomía del IFE, la cual quedó expresamente plasmada en el artículo 41 constitucional: “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 [...]”.²⁸

²⁵ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *op. cit.*, p. 8.

²⁶ *Ibidem*, pp. 6 y ss. En torno a la evolución de la función electoral de conformidad con las reformas posteriores a 1990.

²⁷ Para abundar en esta reforma, resulta de consulta obligada Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, en los capítulos respectivos.

²⁸ CEPUM, artículo 41, párrafo segundo, base V.

A pesar de que sustituyó a los funcionarios jurídicamente especializados del IFE (consejeros magistrados) por consejeros ciudadanos, en principio no calificados en la materia pero de amplio reconocimiento social, se produjo una importante vuelta de tuerca para eliminar parte de las injerencias políticas que permitían a los representantes de los partidos políticos participar en el órgano electoral de manera proporcional a la votación alcanzada en los comicios, lo que contribuyó a elevar su capacidad de incidir en la toma de decisiones mediante su derecho de voz y de voto.

La reforma, no obstante, mantuvo el derecho de voto tanto de los representantes del Poder Legislativo (cuatro en total, dos senadores y dos diputados) como del presidente del CG —uno de los principales integrantes del gabinete del gobierno federal: el secretario de Gobernación—. Sin embargo, lo significativo de dicha reforma es que garantizó que las decisiones recayeran fundamentalmente en los seis consejeros ciudadanos que, por primera vez, pasaron a conformar el segmento mayoritario de los 11 integrantes del CG con derecho a voto. Ello imprimió “dinámicas completamente distintas a la autoridad electoral” que permitieron seguir profundizando en una autonomía que se encontraba en franco proceso de consolidación.²⁹

Los partidos políticos adquirieron un nuevo papel al conferirles una representación igual (un representante por partido) y suprimirles el derecho de voto. Las decisiones ganaron en cualidad técnica y terminaron de alejarse de la lógica del cálculo político.³⁰

Con la reforma constitucional de 1996, el carácter técnico de la función electoral adquirió un impulso notable. El IFE dejó de pertenecer orgánicamente al Ejecutivo, y, para culminar su consagración, se le dotó de autonomía constitucional plena, lo que produjo que —conjuntamente con otras instituciones como el Banco de México o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos— adquiriera una nueva ubicación institucional, ahora como uno de los órganos constituciona-

²⁹ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *op. cit.*, p. 9.

³⁰ *Cfr.* Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 327-329; Javier Patiño Camarena, “El CG del IFE como laboratorio electoral”, pp. 451 y ss.

les autónomos, lo cual vendría a consolidar su independencia respecto a los poderes tradicionales.

La especificidad de la gestión electoral se patentizó al eliminar los reductos de interferencia política que aún permanecían. El secretario de Gobernación dejó de presidir al CG del IFE y se reconoció el derecho de voto exclusivamente a los consejeros electorales; la presencia del Poder Legislativo se tradujo en el derecho de cada grupo parlamentario a nombrar a un representante que podría participar en las deliberaciones, pero sin poder votar. La decisión posibilitó que el IFE quedara finalmente a cargo, de manera integral y directa, de todas las actividades vinculadas con la organización de los comicios. La complejidad y especialización adquiridas por la materia electoral propició la irrupción de un nuevo perfil de funcionarios electorales (en sustitución de los consejeros ciudadanos), desde entonces denominados consejeros electorales, quienes para acceder a la función debían garantizar independencia e imparcialidad plenas con respecto a los poderes públicos y los partidos y, adicionalmente, ser conocedores de la materia.³¹

El Trife, en cambio, dejó de formar parte del círculo de los órganos constitucionales autónomos para incorporarse al Poder Judicial de la Federación (PJF). Con ello no adquirió autonomía con respecto a los tres poderes clásicos, pero fortaleció su vínculo jurisdiccional y, por ende, sus cualidades de independencia e imparcialidad. Ganó también en su consideración de tribunal constitucional, en virtud de que la reforma lo elevó a la categoría de “máxima autoridad jurisdiccional” en materia electoral, con atribuciones para proceder al control concreto de la constitucionalidad de las normas electorales.³²

El artículo 41 constitucional instituyó un sistema de medios de impugnación dirigido a garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales con el objeto de proteger los derechos políticos de los ciudadanos. Derivado de ello, las competencias de control del TEPJF se ensancharon para controlar la regularidad jurídica de las

³¹ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, pp. 412 y ss.

³² El control abstracto, por su parte, permanece en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase César Astudillo, “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional”, pp. 58-60.

elecciones de gobernador, diputados y senadores, y para calificar la validez de la elección presidencial. Con esta decisión, la jurisdicción electoral se volvió típicamente jurisdiccional, clausurando el periodo de la “calificación política” de las elecciones.

FUNCIÓN ELECTORAL ESPECIALIZADA

La reforma constitucional de 1990 mantuvo vigente una decisión previa —tomada en 1986— orientada a separar y especializar las funciones electorales para depositar en un órgano las labores de gestión del proceso electoral y, en otro, las atribuciones de control de la regularidad de las elecciones.³³

Con la creación del IFE y del Trife se dio un impulso bastante significativo al modelo, al establecer la convivencia de dos instituciones electorales, separadas orgánica y funcionalmente, una de naturaleza administrativa y otra de carácter jurisdiccional. Se definieron así ámbitos competenciales específicos y espacios de actuación determinados que, en el corto y mediano plazo, afianzaran la plena especialización de sus tareas y complementaran sus respectivos esfuerzos en la consecución de los fines constitucionalmente asignados a la función electoral, orientados a disponer lo necesario para facilitar y garantizar el ejercicio del sufragio.

La especialización de tareas, además de la existencia de órganos diferenciados, supuso que cada uno de ellos asumiera competencias propias, exclusivas y excluyentes, ejercidas a través de funcionarios electorales profesionales y plenamente capacitados, tanto en la gestión del proceso electoral como en el control jurisdiccional de los actos y resoluciones electorales, procurando un adecuado desempeño personal e institucional, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de participación política.

La reforma de 1993 introdujo un matiz al principio de especialización, al otorgar al IFE y a su estructura descentralizada la atribución

³³ Esta decisión tomó carta de naturaleza en 1986, cuando a lado de la Comisión Federal Electoral se instituyó el Tricoel. Véase Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, p. 346; Manuel Barquín, “La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis”, pp. 334 y ss.

de ejercer el control de la regularidad jurídica formal de las elecciones y conferirle facultades para realizar la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores, así como expedir las constancias respectivas previa revisión del cumplimiento de sus requisitos formales. Se produjo con ello un cambio sustancial en la dinámica para calificar las elecciones, al establecer una inicial modalidad de naturaleza administrativa y una posterior, sólo en caso de impugnación, de carácter jurisdiccional.³⁴

La función electoral adquirió su configuración definitiva, con los rasgos que la conocemos en la actualidad, con la incorporación en la reforma de 1994 de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, a la que se atribuyeron competencias para la persecución de las conductas delictivas vinculadas con el ejercicio libre y genuino del sufragio. Con su inserción institucional, el modelo mexicano de organización electoral quedó configurado con la participación de órganos de gestión del proceso electoral, órganos de control de las elecciones y órganos de persecución de conductas delictivas en el ámbito electoral.³⁵

La persecución de los delitos electorales adquirió una nueva connotación en 1996, con la importante revisión de los tipos penales, la ampliación del círculo de sujetos —activos y pasivos que podían cometer conductas ilícitas—, la elevación de las penas y la definición de las competencias de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) y de los jueces penales.³⁶ Ésta fue una contribución significativa para prevenir y sancionar penalmente las conductas más lesivas a la democracia.

Producto de la tercera generación de reformas electorales, asentada en la exigencia de propiciar paridad de condiciones en la competencia política, la reforma electoral de 2007 introdujo perfiles complementarios, al inaugurar una etapa inédita, caracterizada por la complejidad y sobrecarga de atribuciones conferidas a la autoridad electoral.³⁷ Depositó en el IFE, por

³⁴ Javier Patiño Camarena, “El CG del IFE como laboratorio electoral”, pp. 684 y ss.

³⁵ *Ibidem*, pp. 805 y ss. Sobre la reforma que instauró la Fepade.

³⁶ *Ibid.*, pp. 813 y ss.

³⁷ El IFE determinó que la reforma electoral le confirió 53 nuevas atribuciones legales. Cfr. *Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el Pro-*

ejemplo, la gestión exclusiva del nuevo modelo de comunicación política y la imposición de sanciones relacionados con su incumplimiento.³⁸

La eclosión de causales de responsabilidad incorporadas con la reforma abrió el capítulo del régimen sancionador electoral y depositó en las espaldas de las autoridades administrativo-electorales el conocimiento inicial de las infracciones cometidas a la legislación electoral por un amplio abanico de sujetos.³⁹ La decisión trastocó la premisa bajo la cual venía funcionando el modelo de mantener separada la gestión y el control de los comicios, porque en los hechos atribuyó facultades cuasi-jurisdiccionales al IFE y al conjunto de instituciones de gestión electoral en los estados. La modificación las obligó a arbitrar las controversias entre los distintos sujetos involucrados en el proceso electoral, mediante la aplicación de normas electorales a hechos que constituyeran infracciones, en los cuales, de conformidad con la materia, se les constriñe a interpretar el alcance de la libertad de expresión, el derecho a la información o los derechos político-electorales.

Esta premisa había sido modificada desde 1996, cuando la legislación incluyó un cúmulo de infracciones electorales;⁴⁰ no obstante, aquella reforma no tuvo la intensidad que alcanzó en 2007, debido a que esta última impulsó toda una infraestructura institucional,⁴¹ articuló un régimen competencial que involucraba a distintos órganos de la estructura centralizada y descentralizada del IFE,⁴² creó un nuevo pro-

ceso Electoral 2008-2009, p. 7.

³⁸ *Ibidem*, pp. 52 y ss. Derivado de la reforma, el IFE tuvo que instrumentar una nueva infraestructura tecnológica para la gestión del modelo de comunicación política, lo que supuso la puesta en marcha del Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado.

³⁹ Una aproximación a las entidades o personas que pueden cometer infracciones electorales de naturaleza administrativa, se encuentra en Jesús Orozco Henríquez et al., *Electoral Justice...*, pp. 48-49.

⁴⁰ Infracciones dirigidas a ciudadanos, observadores electorales, poderes públicos, funcionarios electorales, notarios, extranjeros o los partidos políticos y sus dirigentes. Véase. Artículos 264 a 270 Cofipe, 1996.

⁴¹ Se creó, por ejemplo, el Comité de Radio y Televisión y la Comisión de Quejas y Denuncias. En relación al tema, véase Leonardo Valdés Zurita, “Instituto Federal Electoral”, pp. 352-353.

⁴² La reforma de 2007, entre otras cosas, involucró a la estructura centralizada y descentralizada del IFE en el régimen sancionador electoral; en la primera, a la Comisión de Quejas y Denuncias, la Secretaría Ejecutiva y el CG; en la segunda, a los consejos, las

cedimiento de substanciación caracterizado por su extrema expeditéz⁴³ y generó una plataforma interpretativa que, en función de las materias más sensibles que se discuten al interior del régimen sancionador —propaganda política, electoral, gubernamental o actos anticipados de campaña y precampaña— vino a convulsionar la dinámica de la organización comicial, ya que los introdujo en una vorágine de sesiones cada vez más frecuentes para resolver este tipo de controversias y no para tomar decisiones atinentes a la organización electoral.⁴⁴ Esto con el ingrediente adicional de que los partidos políticos gozan de representación en el CG, con lo cual las sesiones se convertían a menudo en largas y desgastantes audiencias litigiosas con la frecuente recriminación de los actores políticos al árbitro electoral en caso de sanción.

Por otro lado, en lo que concierne al control de las elecciones, la reforma de 2007 determinó la permanencia de las salas regionales del TEPJF, lo cual tuvo un impacto positivo al abrir la justicia electoral y hacerla más accesible e incluso, más expedita, al disponer de seis salas especializadas para la tutela de los derechos político-electorales (una superior y cinco regionales). De igual manera, la reforma remarcó la calidad de tribunal constitucional del TEPJF, al hacer aún más explícita su facultad de resolver la no aplicación de normas electorales contrarias

juntas distritales y las juntas locales, a las que convalidó las correspondientes atribuciones cuasi jurisdiccionales. Cfr. Rodrigo Morales Manzanares, *Nuevas atribuciones del IFE. De cómo vino la reforma, cómo se aplicó y qué está faltando*, p. 36.

⁴³ La reforma de 1996 había incorporado el procedimiento ordinario para sustanciar infracciones genéricas ocurridas, por lo general, fuera del proceso electoral o dentro de él, siempre y cuando se tratara de determinadas materias. La reforma de 2007 creó el procedimiento especial sancionador, que se sustancia dentro del proceso electoral cuando se vulneren normas relativas a propaganda político-electoral, propaganda gubernamental, actos anticipados de precampaña y campaña o financiamiento y gasto de los partidos. Dichos procedimientos se encuentran estipulados en los artículos 361, 367 y ss. del Cofipe de 2008.

⁴⁴ En el proceso electoral federal 2009 se radicarón 1026 procedimientos especiales sancionadores a nivel nacional; en 2012, la cifra ascendió a 1 371. En el proceso electoral federal de 2006, el IFE sesionó en 32 ocasiones; para las elecciones intermedias de 2009, una vez que el procedimiento especial sancionador estuvo en marcha, sesionó 88 ocasiones para conocer este tipo de procedimientos. Cfr. *Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral...*, p. 127. También, *Libro Blanco. Proceso Electoral Federal 2011-2012*, p. 64.

a la Constitución en los asuntos de su competencia, como lo indica el artículo 99.⁴⁵

En sintonía con el sentido de especialización y complejidad de las funciones electorales y la preservación del principio de equidad en el desarrollo de las elecciones, la más reciente reforma electoral de 2014 dio un nuevo viraje al modelo sancionador. La relevancia alcanzada por las nuevas reglas sobre el nuevo modelo de comunicación política —propaganda político-electoral, adquisición de tiempos en radio y televisión, propaganda gubernamental, derecho a la información, límites a la libertad de expresión en materia política, así como lo atinente a la realización de actos anticipados de precampaña y campaña— produjo la necesaria corresponsabilidad del TEPJF en una labor que en el modelo previo obligaba al IFE, en exclusiva, a investigar, resolver y sancionar las infracciones electorales.⁴⁶

La competencia exclusiva en manos del IFE evolucionó para transformarla en una competencia compartida, la cual —a partir de entonces— corresponsabilizó al naciente INE y a una nueva sala, esta vez especializada del TEPJF, en la resolución del procedimiento especial sancionador. El primero se mantuvo a cargo de la instrucción de los procedimientos dentro de las quejas presentadas y la segunda asumió su resolución en plazos extremadamente breves.

De esta manera, una atribución en esencia jurisdiccional empezó su camino de retorno al ámbito que debería asumirla por completo.⁴⁷

FUNCIÓN ELECTORAL DESCENTRALIZADA

La reforma de 1990 reiteró que el modelo de organización electoral debía respetar la naturaleza del Estado federal mexicano y que, en todo

⁴⁵ Véase Manuel González Oropeza, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior”, pp. 403-421, y Pedro Esteban Penagos, “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Salas Regionales”, pp. 423-434.

⁴⁶ Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello Gabriela (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, pp. 17 y ss.

⁴⁷ Desde la discusión académica de la reforma de 2014 se analizaba la posibilidad de trasladar esta competencia a la órbita del TEPJF. Al respecto, José Woldenberg, “¿Instituto Nacional Electoral?”, p. 270.

caso, su edificación debía ser compatible con el modelo de organización territorial.

De conformidad con esta premisa, se mantuvo la división competencial articulada en 1946, haciendo convivir a dos órganos electorales federales: el IFE y el Trife, con los correspondientes de cada una de las entidades federativas del país y del Distrito Federal. Cada uno mantendría la responsabilidad de organizar y calificar las elecciones tanto federales como estatales dentro de su específico ámbito de competencia constitucional y legalmente definido. Se institucionalizó, de este modo, otra de las características del modelo: las elecciones no habrían de gestionarse por un único órgano electoral ni controlarse por un único tribunal, sino por un heterogéneo conjunto de instituciones, de conformidad con el tipo y el ámbito geográfico de cada elección.

La reforma de 1996 dio un importante paso en la descentralización de la función electoral, al elevar a principio constitucional la organización electoral de los estados. En virtud de que el artículo 41 establecía las premisas de la función electoral vinculadas al ámbito federal, la reforma vino a proponer un esquema similar para las elecciones estatales, sentando así las bases para la edificación de un modelo nacional con competencias electorales bien definidas y cada vez más homologadas.

A estos efectos, la reforma al artículo 116 constitucional dispuso las bases de organización electoral en los estados de la República, señalando que las constituciones y leyes de los estados de la República debían garantizar: a) la existencia de una función electoral; b) que dicha función estuviera a cargo de autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales que gozaran de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; c) que la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia se convirtieran en sus principios rectores; d) que se estableciera un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones se sujetaran invariablemente al principio de legalidad, y e) que se tipificaran los delitos y las faltas en materia electoral y las sanciones que debían imponerse.⁴⁸

⁴⁸ Cfr. José Alfonso Herrera García, “Garantías constitucionales del derecho electoral local”, pp. 111-139. También David Cienfuegos Salgado, “El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas”, p. 7.

La decisión vino a institucionalizar la existencia de 33 subsistemas jurídico-electorales: sistema federal, sistema de los 31 estados y el del entonces Distrito Federal. Si bien cada uno constituía un orden normativo propio y autónomo, lo cierto es que se trataba de “subsistemas que tienen competencias bien definidas, tanto en el ámbito territorial, como en el sustancial”, cuya competencia dependía “del tipo de elecciones y el contexto político-territorial” de cada una.⁴⁹

Con el propósito de establecer premisas para racionalizar la coexistencia de dichos subsistemas se delineó un complejo esquema de coordinación y colaboración. En el contexto de la gestión, por ejemplo, los órganos electorales de los estados estuvieron constreñidos a utilizar determinados productos o insumos que se generaban mediante el ejercicio de competencias exclusivas al interior del IFE —padrón, listas nominales de electores y credencial para votar—. En la vertiente del control, la propia reforma estableció la competencia del TEPJF para conocer de las impugnaciones de actos y resoluciones de las instituciones electorales de los estados —tanto las de gestión de los comicios, como las de control—, siempre y cuando pudieran resultar determinantes para el desarrollo del respectivo proceso comicial o para el resultado final de la elección; lo anterior confirió al tribunal la última palabra en las controversias electorales de los estados de la República y le permitió, por otra parte, erigirse en el órgano que armoniza la interpretación electoral a través de su capacidad de emitir jurisprudencia obligatoria para todas las autoridades electorales del país, en los términos del artículo 99 constitucional. Adicionalmente, se le asignó la competencia para conocer de impugnaciones en donde se alegase la vulneración de los derechos políticos de los ciudadanos, que es un medio procesal que coexistía con el similar que se encontraba en la mayoría de las entidades federativas dispuesto al mismo fin.

El ámbito de la descentralización de la función electoral sufrió, en adelante, dos modificaciones de la máxima relevancia que, de alguna manera, avanzaron a contracorriente de lo que hasta entonces se había consolidado. Por una parte, la reforma de 2007 al artículo 41 cons-

⁴⁹ Al respecto, César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 10.

titucional introdujo la posibilidad de que el IFE pudiera centralizar la organización de las elecciones en toda la República, tanto las federales como las estatales. Por otro lado, se concretó el monopolio del IFE en la gestión del nuevo modelo de comunicación política,⁵⁰ lo que le otorgó la completa autoridad en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión. Con esta medida, correspondió exclusivamente al IFE la administración de los tiempos electorales para los comicios de su competencia original, pero también para aquellos que habrían de discurrir al interior de cada estado de la República, sin que las autoridades electorales correspondientes tuvieran algún tipo de intervención en la gestión de una prerrogativa que deba ejercerse dentro del proceso electoral estatal y que, por tanto, tenga que recaer en su ámbito de competencia.⁵¹

El ajuste redefinió el espacio institucional de actuación reservado a las instituciones electorales, haciendo del IFE una institución que, al igual que el TEPJF, dejaría de funcionar en el ámbito federal para erigirse en una autoridad nacional en la gestión de la comunicación político-electoral entre partidos, candidatos, instituciones y ciudadanos. Los institutos electorales de los estados y el Distrito Federal perdieron, de este modo, un estratégico rubro competencial que se encontraba en el núcleo de la gestión de su proceso electoral, limitando con ello su capacidad de ser los garantes iniciales de la paridad de condiciones en el acceso de los partidos y sus candidatos a los medios de comunicación.

Dentro del espacio de la colaboración institucional, la reforma determinó la obligación de instituir bases de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en ámbitos adicionales, como la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, con base en que reciben una doble modalidad de financiamiento, tanto del ámbito federal como del estatal.⁵²

⁵⁰ Respecto de las modalidades del nuevo modelo de comunicación política, véase César Astudillo, Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, pp. 125-175.

⁵¹ Sobre el debate en torno a la centralización de elecciones, véase César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, pp. 14 y ss.

⁵² Artículo 116, fracción IV, inciso k constitucional.

Para flexibilizar la posibilidad de que la Sala Superior del TEPJF conociera de asuntos de especial significado y relevancia, los cuales tenían su origen, en muchas ocasiones, en procesos electorales estatales, se estableció que, de oficio o a petición de alguna de las salas regionales, aquélla podría ejercer su facultad de atracción, con la finalidad de resolverlos y establecer criterios interpretativos con carácter general.⁵³

La última gran reforma electoral impactó profundamente al federalismo electoral, pero se instaló en un modelo híbrido que hizo sobrevivir a las instituciones electorales de los estados a costa de una *capitis diminutio* que las llevó a perder competencias esenciales que pasaron a manos de instituciones de carácter nacional, por ejemplo, la designación de los consejeros electorales de los OPL y los magistrados de los tribunales electorales locales, que fueron sustraídas a la órbita competencial de los congresos de los estados y depositadas en el CG del INE y el Senado de la República, respectivamente.

En efecto, según el acomodo de 2014, el INE y los denominados OPL se siguen haciendo cargo de sus respectivas elecciones; sin embargo, distintas competencias esenciales a los procesos electorales locales han sido sustraídas del ámbito local y conferidas al INE, que ha emergido con el carácter de autoridad nacional en la rectoría de dichas materias.⁵⁴ La intervención del INE abarca progresivamente más ámbitos de la organización electoral local por la rectoría normativa que ejerce en múltiples ámbitos, dejando poco margen de decisión a los institutos locales, pero también por la capacidad de arrogarse, a petición de parte, la entera función electoral de un estado, cuando un OPL solicite de manera fundada que el INE se haga cargo de organizar alguna de sus elecciones. Esto requerirá de un convenio de colaboración, pero puede proceder también de oficio, cuando el propio INE acuerde ejercer su facultad de asunción sobre todas las actividades que corresponden a la función electoral en algún estado, lo que ocurre cuando se acredite que diversos factores sociales afectan la paz pública, ponen en riesgo a la sociedad o impiden que el OPL lleve a cabo su función.

⁵³ Manuel González Oropeza, *op. cit.*, p. 413.

⁵⁴ La explicación de esta reforma se ha hecho en el capítulo segundo de esta obra, correspondiente a las generaciones de reformas electorales.

Asimismo, procede la asunción parcial para que desde el ámbito nacional se ejerza una atribución específica del OPL, la cual puede ser solicitada por éste o el INE puede ejercerla de manera unilateral si así se aprueba por mayoría calificada en el CG.⁵⁵

En el mismo sentido, el INE puede atraer a su conocimiento, de oficio o a petición de algún OPL, cualquier asunto de competencia estatal, siempre que se considere que el análisis del mismo será relevante o trascendente. Está habilitado también para la excepcional delegación de sus funciones hacia los OPL cuando advierta que las capacidades técnicas, humanas y materiales de éstos son adecuadas para cumplir con eficiencia la actividad encomendada.

FUNCIÓN ELECTORAL BASADA EN PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

La creación de una nueva función del Estado mexicano en la reforma de 1990 supuso una definición constitucional de las instituciones en las que habría de reposar esa responsabilidad, pero también un acuerdo inicial para conferir los referentes que habrían de guiar su actuación institucional, lo cual condujo a incorporar, inicialmente, cinco principios de la función electoral: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.⁵⁶

Se inauguró un nuevo ciclo con una nueva institucionalidad, pero sobre todo con prácticas institucionales que lograran modificar la falta de confianza y las opiniones negativas que habían arrojado las elecciones de 1988, cuando el control político partidista de la autoridad electoral, su actuación parcial, sus deficiencias e irregularidades y, sobre todo, la incertidumbre generada por la falta de resultados oportunos, habían dañado profundamente la credibilidad de los comicios. Es así como la expectativa de un desempeño profesional, creíble, especializado y neutral condujo a conferir cobertura constitucional a los referidos principios, erigiéndolos en directivas fundamentales a las que deberían ceñir sus acciones, tanto las instituciones electorales, pero también los

⁵⁵ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, pp. 846-847.

⁵⁶ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, pp. 19 y ss.

partidos políticos, sus candidatos y el conjunto de poderes públicos, comprometiéndolos solidariamente, desde entonces, en la realización de comicios con plena legitimidad democrática.⁵⁷

Ha correspondido a la jurisprudencia y la doctrina dotar de sentido al contenido de dichos principios.

Así, la certeza es un principio que determina que los participantes de un proceso electoral —partidos políticos, ciudadanos, instituciones electorales, incluso quienes participan indirectamente en el mismo, por ejemplo, los medios de comunicación, entre otros— tengan total claridad y “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”.⁵⁸ La SCJN señala 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 su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas”.⁵⁹

Acaso por ello, la directriz en cuestión determina que resulta inexorable la existencia de normas jurídicas que regulen los distintos ámbitos del proceso electoral; que el contenido de las normas electorales y estatutarias deben regular de manera exhaustiva, clara y precisa las diversas situaciones que pueden presentarse al interior de una elección; debe darse adecuada publicidad a las normas electorales para que sus destinatarios puedan conocerlas con claridad y seguridad de modo previo a su utilización, y tanto las autoridades administrativas y jurisdiccionales, como las de los propios partidos políticos deben someterse invariablemente al principio de legalidad, con el fin de evitar el arbitrio y la discrecionalidad.⁶⁰

⁵⁷ José de Jesús Orozco afirma que, 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. Cfr. Jesús Orozco Henríquez, “Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano”, *Isonomía*, p. 154.

⁵⁸ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 23.

⁵⁹ Jurisprudencia P. /J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO, p. 111.

⁶⁰ César Astudillo, “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional”, p. 157.

En voz de José de Jesús Orozco, el principio de legalidad 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”.⁶¹

La misma SCJN se ha pronunciado en numerosas ocasiones en torno al principio de legalidad en materia electoral para dotarlo de un significado bastante específico y hacerlo girar alrededor de 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”.⁶²

Con ello, se concibe que esta directriz impone el estricto apego de las autoridades electorales al marco normativo vigente. Cabe señalar que al estar frente a una función estatal que involucra a actores directos —autoridades electorales, partidos políticos y ciudadanos— e indirectos —medios de comunicación y los observadores electorales—, el apego puntual a las disposiciones normativas que rigen esta materia no debe ser entendida como algo que sólo vincula a los órganos estatales, sino a todos aquellos sujetos implicados en el ejercicio democrático del voto.

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 135

⁶¹ J. Jesús Orozco Henríquez, “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano”, p. 315.

⁶² Jurisprudencia P. /J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES...

constitucional—, pero también las normas reglamentarias, los criterios jurisprudenciales y las normas locales —para el caso de los procesos electorales de los Estados.⁶³

El principio de imparcialidad, por su parte, determina un tipo concreto de actuación de las autoridades electorales, para que en el desempeño de sus funciones se conduzcan sin favoritismos o preferencias hacia determinados sujetos participantes en la contienda. Derivado de que en las elecciones se ponen en juego intereses políticos, actuar con parcialidad supone orientar el sentido de las decisiones para beneficiar a unos en perjuicio de otros. En este sentido, la imparcialidad obliga a mantenerse al margen de los intereses de las partes y no permitir que ninguna influencia tenga la capacidad de dar un sentido interesado a sus decisiones. En opinión de la SCJN, este principio “consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones, o la proclividad partidista”.⁶⁴

Más allá de un no hacer, el concepto de imparcialidad ostenta un carácter positivo que se traduce en una actitud institucional orientada conforme a principios, valores o fines. 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.⁶⁵

Por otra parte, la exigencia de objetividad

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

⁶³ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...*, p. 27.

⁶⁴ Jurisprudencia P. /J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES....

⁶⁵ José F. Franco González Salas, “La reforma electoral”, p. 25.

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.⁶⁶

De acuerdo con la SCJN, el principio de objetividad “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”.⁶⁷

La objetividad tiene una doble connotación, ya que representa una directriz que la entera institución electoral debe atender al momento de dictar sus decisiones, pero es también una carga que reposa en las espaldas de los funcionarios electorales para que consoliden su criterio a partir de elementos ciertos y claros, situaciones o circunstancias verificables, y no de apreciaciones subjetivas, interesadas o manipuladas, o en concepciones personales o ideologías específicas. En este sentido, “la objetividad significa atender la realidad de los hechos como son, independientemente de las apreciaciones, preferencias, inclinaciones o convicciones personales”.⁶⁸

Finalmente, el profesionalismo determina que las decisiones que se despliegan en el ámbito de actuación reservado a los órganos electorales se dicten con base en criterios técnicos y especializados. La complejidad asumida por la organización de procesos electorales implica que las decisiones se tomen de manera técnica, no política, atendiendo a la especificidad y particularidad de cada materia.

Construye también a que todos aquellos que conformaban las instituciones electorales tuvieran un mecanismo de ingreso, evaluación y promoción basados en conocimientos y habilidades para garantizar una burocracia *ad hoc* a las exigencias de la función electoral.

Derivado de que la reforma de 1990 indicaba que el IFE sería “autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones”, el principio de profesionalismo parecía redundante, ante

⁶⁶ César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los arbitros de las elecciones estatales...*, p. 33.

⁶⁷ Jurisprudencia P. /J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES...

⁶⁸ Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 76.

lo cual se propuso su sustitución, ya que su retiro del artículo 41 no supone afectación alguna a las cualidades de la autoridad electoral.⁶⁹

La reforma de 1994 sustituyó el principio de profesionalismo por el de independencia. En virtud de que desde ese momento las decisiones sobre la organización electoral se hicieron gravitar en torno al voto de los consejeros ciudadanos y que la autoridad electoral seguía su evolución para alejarse de cualquier injerencia política, el nuevo principio reflejaba la no dependencia de sus decisiones de cualquier agente interno o externo.

José de Jesús Orozco interpreta esta directriz 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”.⁷⁰

La SCJN ha sostenido que los atributos

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.⁷¹

Bajo este principio se impuso a la autoridad electoral la exigencia de mantener una conducta ajena a todo tipo de presiones e intereses particulares para garantizar que sus decisiones se adopten bajo parámetros de certidumbre, objetividad e imparcialidad. Esto implica que se propugne con respecto a los poderes públicos, sino también de los parti-

⁶⁹ Galván se pronuncia en ese mismo sentido, “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”, *ibidem*, p. 71.

⁷⁰ J. Jesús Orozco Henríquez, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, p. 317.

⁷¹ Jurisprudencia P. /J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES...

dos políticos, candidatos, grupos sociales, medios de comunicación, personas y demás que tengan la capacidad de ejercer algún tipo de presión que lesione la adecuada actuación de dichos órganos.⁷²

La reforma electoral de 2014 añadió el principio de máxima publicidad en virtud de que la función electoral representa toda una concatenación de actividades que involucran al conjunto de ciudadanos por igual, al estar llamados a ejercer su voto, lo cual hace de ella una función decididamente pública, ya que a través de la misma se hace posible la elección periódica de las integrantes de los órganos representativos. Además, al interior de sus órganos se produce un gran espacio de deliberación de los asuntos directamente vinculados a la vida política del país que, por su relevancia, son de interés general. Todo lo que ocurre al interior de las instituciones electorales, así como la información que tiene en su poder se considera pública, porque a través de ella se maximiza la libertad de expresión al permitir que se acceda a una información plural y, además, porque hace posible la rendición de cuentas.⁷³ Por ello, como indica el PJE:

el principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa.⁷⁴

De conformidad con lo anterior, todas las autoridades electorales se encuentran sometidas a este principio y todos los actos que realicen y la información que manejen se considerará de naturaleza pública, exceptuando aquella que por su naturaleza se clasifique como confidencial o reservada.

⁷² Cfr. Pedro Aguirre *et al.*, *Una reforma electoral para la democracia argumentos para el consenso*, p. 66.

⁷³ Jurisprudencia P. /J. 54/2008. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS...

⁷⁴ Tesis, I.4o.A.40 A (10a.). ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO, p. 1899.