

# La autonomía de los órganos electorales en México





# La autonomía de los órganos electorales en México

José Núñez Castañeda |

Serie  
Investigaciones  
Jurídicas y Político-Electorales

Toluca, México • 2017

JL1292  
N9649  
2017

Núñez Castañeda, José

La autonomía de los órganos electorales en México / José Núñez Castañeda. — 1a. ed. — Toluca, México : IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2017.

383 p. — (Serie Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales)

ISBN 978-607-9496-21-0

1. Organismos electorales – México 2. Organismos constitucionales autónomos – México

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos.

Serie: Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales.

Primera edición, marzo de 2017.

D. R. © José Núñez Castañeda, 2017.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2017.

Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlalpatitlán,

Toluca, México, C. P. 50160.

[www.icem.org.mx](http://www.icem.org.mx)

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-9496-21-0

ISBN de la versión electrónica 978-607-9496-22-7

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México.

Publicación de distribución gratuita.

Recepción de colaboraciones en [ceditorial@icem.org.mx](mailto:ceditorial@icem.org.mx)

# INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

## CONSEJO GENERAL

Lic. Pedro Zamudio Godínez

CONSEJERO PRESIDENTE

Dra. María Guadalupe González Jordan

Mtro. Saúl Mandujano Rubio

Mtro. Miguel Ángel García Hernández

Dr. Gabriel Corona Armenta

Mtra. Natalia Pérez Hernández

Mtra. Palmira Tapia Palacios

CONSEJEROS ELECTORALES

Mtro. Francisco Javier López Corral

SECRETARIO EJECUTIVO

## REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PAN Lic. Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo

PRI Dr. César Enrique Sánchez Millán

PRD Lic. Javier Rivera Escalona

PT Lic. Joel Cruz Canseco

PVEM Lic. Esteban Fernández Cruz

MC Mtro. César Severiano González Martínez

NA Lic. Efrén Ortiz Alvarez

MORENA Lic. Ricardo Moreno Bastida

PES C. Carlos Loman Delgado

VC C. Daniel Antonio Vázquez Herrera



# Índice

Introducción	XIII
--------------	------

## ***Sección I***

### ***Los órganos constitucionales autónomos en México***

Capítulo primero	3
Origen de los órganos constitucionales autónomos en México	
1. Introducción	3
2. La aparición de los órganos constitucionales autónomos en México	5
3. La organización administrativa del Estado	8
3.1. <i>La dinámica de la administración pública</i>	9
3.2. <i>Un problema semántico: órgano u organismo</i>	12
3.3. <i>La centralización</i>	14
3.4. <i>La desconcentración</i>	16
3.5. <i>La descentralización</i>	17
4. Órganos constitucionales autónomos	24
5. Panorama mexicano de los órganos constitucionales autónomos	28
6. La división de poderes	32
7. Recapitulación	33
Capítulo segundo	37
Los órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano	
1. Introducción	37
2. El Banco de México	39
3. Instituto Federal Electoral	43

4. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	45
5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	49
6. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	50
7. Instituto Federal de Telecomunicaciones	55
8. Comisión Federal de Competencia Económica	60
9. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	64
10. Fiscalía General de la República	72
11. Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	76
12. Organismo anticorrupción	77
13. Entidades de naturaleza discutida	78
<i>13.1. Las universidades autónomas</i>	78
<i>13.2. Los tribunales contencioso-administrativos</i>	83
<i>13.3. El Tribunal Agrario</i>	87
<i>13.4. Los tribunales electorales locales</i>	89
14. Recapitulación	89
Capítulo tercero	91
La autonomía de los órganos constitucionales autónomos en México	
1. Introducción	91
2. Etimología	93
3. La autonomía en el lenguaje jurídico	94
<i>3.1. La autonomía en el campo de la iusfilosofía</i>	94
<i>3.2. La autonomía de la voluntad</i>	95
<i>3.3. La autonomía de la acción</i>	96
<i>3.4. La autonomía cambiaria</i>	96
<i>3.5. La autonomía administrativa</i>	98
<i>3.6. La autonomía en la teoría del Estado</i>	98
<i>3.7. La autonomía municipal</i>	100
<i>3.8. La autonomía como término jurídico polivalente</i>	102
4. La autonomía en la Constitución	103
5. La comprensión jurisdiccional de la autonomía	110

6. Consideraciones preliminares	112
7. Otros usos del término <i>autonomía</i> en relación con órganos públicos	118
8. Una aproximación tentativa a los elementos de la autonomía de los órganos públicos	123
9. Recapitulación	124

## ***Sección II***

### ***Los órganos constitucionales autónomos electorales en México***

Capítulo cuarto	129
Origen y desarrollo de los órganos constitucionales autónomos electorales en México	
1. Introducción	129
2. Fundación del Partido Revolucionario Institucional	131
3. Los sucesos de 1968	133
4. La elección presidencial de 1976	136
5. La elección presidencial de 1988	138
6. La reforma de 1990 y el nacimiento del Instituto Federal Electoral	140
7. La reforma de 1994	142
8. La reforma de 1996	143
9. La elección del año 2000	146
10. El turno de las legislaturas locales	149
11. La elección de 2006	154
12. Las relaciones entre el órgano electoral federal y los locales antes de la reforma de 2007	156
13. La reforma de 2007	158
14. Las relaciones entre el órgano electoral federal y los locales después de la reforma de 2007	163
15. La elección de 2012	164
16. La reforma de 2014	165
17. Dinámica de los consejeros presidentes de los órganos locales	167
18. Los órganos electorales en América Latina	170
19. Recapitulación	174

Capítulo quinto	
Los órganos constitucionales autónomos electorales en la reforma de 2014	177
1. Introducción	177
2. Las reacciones a la reforma	178
3. Los fines de la reforma	181
4. El cambio de nombre del órgano electoral	183
5. La instalación del nuevo Instituto Nacional Electoral	184
6. Designación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral	187
7. Las funciones del Instituto Nacional Electoral	188
8. Las facultades de los órganos electorales locales	192
9. Conformación de los consejos de los órganos públicos locales electorales	195
9.1. <i>Disposiciones constitucionales para la designación         de los consejos locales</i>	197
9.2. <i>Reacciones de consejeros y magistrados electorales locales</i>	198
9.3. <i>Procedimiento para las designaciones</i>	199
9.4. <i>Facultades de destitución de los consejeros locales</i>	201
9.5. <i>Omisiones legales que pueden afectar a los consejos locales</i>	201
10. El Servicio Profesional Electoral Nacional	203
11. Geografía electoral	206
12. Fiscalización a los partidos políticos	208
13. Un error lamentable	210
14. Recapitulación	212
Capítulo sexto	
La autonomía de los órganos constitucionales autónomos electorales	217
1. Introducción	217
2. La pertinencia de los órganos constitucionales autónomos	218
3. El poder	221
4. La división de poderes en el nuevo modelo de Estado	223
5. El sentido de la división de poderes	225
6. El diseño del Estado contemporáneo	228
7. Los tribunales constitucionales	230

8. La opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	234
9. Opinión legislativa	237
10. Características de los órganos constitucionales autónomos en el derecho mexicano	239
<i>10.1. Estatus constitucional</i>	240
<i>10.2. Ejercicio de una función relevante del Estado</i>	242
<i>10.3. No están subordinados a los otros poderes del Estado</i>	244
<i>10.4. Personalidad jurídica y patrimonio propios</i>	247
<i>10.5. Necesidad de un presupuesto suficiente</i>	248
<i>10.6. La necesidad de garantías institucionales para la salvaguarda de la autonomía</i>	250
11. Principios de los órganos constitucionales autónomos	252
12. Los principios en materia electoral	253
13. Situación actual de los órganos electorales	257
14. Recapitulación	260
Capítulo séptimo	
Problemas y obstáculos para la autonomía de los órganos constitucionales electorales	263
1. Introducción	263
2. Realidad en la dinámica de las instituciones jurídicas	265
3. Obstáculos desde la Constitución	267
4. Los partidos políticos	270
5. Designación de los órganos de dirección	275
6. Realidad de las designaciones en los órganos electorales	278
7. Designaciones en el Instituto Nacional Electoral	284
8. Designaciones en los órganos públicos locales electorales	287
9. El papel de los poderes fácticos, en especial los medios de comunicación	290
10. La creciente obesidad del órgano federal	293
11. Funciones riesgosas	295
<i>11.1. Fiscalización</i>	296
<i>11.2. El campo de la propaganda en las elecciones</i>	296
<i>11.3. Facultad sancionadora</i>	302
12. Remuneración de los consejeros	304

13. Reelección en el órgano de dirección	306
14. Proliferación de órganos constitucionales autónomos	307
15. Confusión en los textos constitucionales	308
16. Recapitulación	310
Capítulo octavo	
Propuestas para la superación de los obstáculos para la autonomía de los órganos constitucionales electorales	315
1. Introducción	315
2. Circunstancias que favorecen la autonomía	317
2.1. <i>Consolidación del padrón electoral</i>	318
2.2. <i>Mesas directivas de casilla</i>	319
2.3. <i>Presencia de representantes de partido y observadores</i>	320
2.4. <i>Boletas electorales</i>	320
2.5. <i>Programa de Resultados Electorales Preliminares</i>	321
2.6. <i>Publicidad de las sesiones</i>	324
2.7. <i>Servicio Profesional Electoral</i>	325
3. Evolución de la justicia electoral	326
4. El reto de superar obstáculos	330
5. Estabilidad constitucional	332
5.1. <i>Procedimiento para reformar la Constitución</i>	333
5.2. <i>Ubicación de los órganos constitucionales autónomos</i>	334
5.3. <i>Garantías institucionales</i>	336
6. Designación de los consejeros en los órganos electorales	339
7. La conducta de los partidos políticos	345
8. Obesidad del órgano federal	347
9. El papel de los poderes fácticos	349
10. Recapitulación	350
Conclusiones	355
Bibliografía	363

# Introducción

---

EL GENERAL PORFIRIO DÍAZ explicó a James Creelman su permanencia como presidente de la República, en una entrevista publicada en la revista norteamericana *Pearson's Magazine*, en su número de marzo de 1908:

Yo recibí el mando de un ejército victorioso, en época en que el pueblo se hallaba dividido y sin preparación para el ejercicio de los principios de un Gobierno democrático. Confiar a las masas toda la responsabilidad del Gobierno hubiera traído consecuencias desastrosas, que hubieran producido el descrédito del Gobierno libre.

...

He esperado con paciencia el día en que la República de México esté preparada para escoger y cambiar sus gobernantes en cada periodo sin peligro de guerras, ni daño al... crédito y progreso nacionales. Creo que ese día ha llegado. (Silva Herzog, 1960, pp. 111 y 112)

Porfirio Díaz continuó en el poder y presentó su candidatura a una nueva reelección en 1910. Proclamó su victoria frente a Francisco I. Madero, candidato del recién fundado Partido Nacional Antirreeleccionista, pero hubo reclamos de fraude. Madero convocó a una revolución para el domingo 20 de noviembre a las seis de la tarde, con el lema “sufragio efectivo no reelección”. Seis meses después, Díaz firmó su renuncia el 25 de mayo de 1911. La mañana del 30 de mayo tomó el barco Ypiranga en el Puerto de Veracruz y partió con rumbo a Europa. Atrás quedaron poco más de 30 años sin que México conociera procesos electorales democráticos.

A partir de la renuncia del general Porfirio Díaz, se desató la lucha entre las facciones revolucionarias. En 1917 se dio un paso hacia la institucionalización, al promulgarse una nueva Constitución el 5 de febrero de 1917, pero las luchas no cesaron y culminaron con el asesinato de Álvaro Obregón el 17 de julio de 1928, lo que truncó su aspiración reeleccionista y convirtió en presidente de la República a Plutarco Elías Calles, quien en su último informe presidencial anunció el inicio de “la etapa de las instituciones”. Al finalizar su mandato, Calles entregó la Presidencia a Emilio Portes Gil el 30 de noviembre de 1928 y convocó a la formación de un partido político para unificar a las diferentes facciones. El 4 de marzo de 1929 nació el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que se habría de convertir en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Durante más de 70 años, las elecciones fueron manejadas desde el poder. Sólo se cumplió con la “no reelección”, y el “sfragio efectivo” quedó en el baúl de las cosas olvidadas. El partido hegemónico se había autodesignado heredero de la Revolución Mexicana, como lo expresa un diálogo imaginario que Jorge Ibargüengoitia atribuye a un personaje de su novela *Los relámpagos de agosto*, el general Vidal Sánchez:

—¿Sabes a dónde nos conducirían unas elecciones libres? Al triunfo del señor Obispo. Nosotros, los revolucionarios verdaderos, los que sabemos lo que necesita este México tan querido, seguimos siendo minoría. Necesitamos un gobierno revolucionario, no elecciones libres. (Ibargüengoitia, 1991, p. 38)

En las elecciones de julio de 1997, el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados; luego, en las elecciones del 3 de julio del año 2000 triunfó Vicente Fox Quesada, quien había sido postulado por el Partido Acción Nacional (PAN). A partir de esos dos acontecimientos, en México empezó la alternancia en el poder, quedó fortalecido el pluralismo político y aparecieron los gobiernos divididos.

El cambio operado no fue fruto del azar, sino de un proceso gradual iniciado en 1977, que culminó con la reforma constitucional que en 1996 convirtió al Instituto Federal Electoral (IFE) en un órgano constitucional autónomo, sin participación del Poder Ejecutivo en su dirección. El Consejo General quedó integrado por nueve ciudadanos con derecho a voz y voto, mientras que los partidos políticos y el Poder Legislativo conservaron el derecho de estar representados con voz, pero sin voto. A cargo de este órgano constitucional autónomo quedó la función estatal de organizar las elecciones federales, mientras que para las elecciones de las entidades federativas esta importante función fue confiada a 32 órganos constitucionales autónomos de carácter local.

El IFE fue el segundo órgano constitucional autónomo mexicano. Tres años antes, el 20 de agosto de 1993, el *Diario Oficial de la Federación* publicó el decreto que reformó el artículo 28 constitucional y convirtió al Banco de México en el primer órgano con autonomía constitucional, independiente de los tres poderes tradicionales, en respuesta a la crisis económica prolongada por más de 12 años con elevados niveles de inflación, devaluación monetaria acelerada y desconfianza profunda en la política monetaria manejada desde la Presidencia de la República.

Los órganos electorales adquirieron autonomía constitucional por la necesidad política de sustraer la función electoral del Poder Ejecutivo. Si esta acción no hubiera sido realizada, no hubiera sido posible tener elecciones transparentes y creíbles; no tendríamos alternancia ni pluralismo político, y no habríamos iniciado el camino a la democracia representativa, cuya base son las elecciones creíbles. Sin embargo, no han logrado consolidar y garantizar su autonomía, por diversos obstáculos que es preciso superar. La batalla es constante, porque un órgano electoral desarrolla su actividad en el filo de la navaja, como árbitro en las luchas por el poder, en las que se desborda la pasión.

Cuando asumí el cargo de consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), faltaban 40 días para la jornada electoral en la elección de gobernador del estado. La ma-

drugada del 21 de mayo de 2005, la Legislatura local designó un nuevo Consejo General, después de un escándalo por el concurso para la adquisición de los paquetes electorales. La toma de posesión fue el 24 de mayo. Durante mi paso como consejero presidente, conviví con los consejeros presidentes de la mayoría de las entidades federativas en sus reuniones periódicas y asistí a varios procesos electorales; así, pude constatar diferencias y diversos grados de independencia frente al poder estatal. Viví presiones del Poder Ejecutivo y de los partidos políticos. Mis vivencias me pusieron en contacto con la realidad del quehacer político nacional. A pesar de todo, tengo la convicción de que el Consejo General actuó con independencia. No pudo lograrse la instalación del servicio electoral profesional con el personal permanente del Instituto y fracasamos en el intento de establecer una nueva distritación de la entidad, acorde con los movimientos poblacionales ocurridos. Nos dimos el lujo de devolver un sobrante presupuestal de 265 millones de pesos y no repartirlo en bonos o prebendas. No pudimos romper con el pacto de los partidos de repartirse los puestos de dirección y en otros niveles; sólo nos conformamos con el derecho de veto y dos o tres designaciones. Logramos ahorros importantes. Toleramos la manera de designar los comités, así como los consejos distritales y municipales, que sólo tienen vida durante el proceso electoral, a cambio de establecer una mayor vigilancia sobre su actuación y poder designar a tres de los seis consejeros.

Mi paso terminó con mi renuncia, el 17 de septiembre de 2009, a un puesto para el que nunca me inscribí, no presenté examen ni escribí ensayos. El Consejo que encabecé surgió de una emergencia, que no dio tiempo para un proceso de búsqueda de aspirantes y cabildeos. La Legislatura local tuvo que hacer una designación en situación excepcional y de emergencia. El reparto de cuotas logrado no impidió la independencia personal de la mayoría de los consejeros. Renuncié porque, en mi concepto, la Legislatura local dio un duro golpe a la autonomía del IEEM al reservarse la designación del contralor general y del secretario ejecutivo, lo que convirtió al Consejo General en mera figura deco-

rativa. Se dio otro golpe a la garantía institucional, que debe dar certeza a quienes son consejeros, al decidir el cese anticipado de tres de ellos. Dos ganaron el amparo contra el cese inconstitucional, aunque no lograron la suspensión del acto reclamado y la sentencia fue favorable cuando ya había concluido el término para el que habían sido designados. El cumplimiento sustituto quedó como símbolo de una lucha más en pro de la autonomía.

El trabajo que presento tiene la intención de expresar mis inquietudes para responder a la duda que surgió durante mi paso por el IEEM: ¿cómo lograr la autonomía de los órganos constitucionales en materia electoral? Estoy convencido de que esto es necesario para tener elecciones creíbles y avanzar en la vida democrática nacional, y de que tales órganos han logrado mejores elecciones y construir confianza ciudadana.

Como punto de partida en la búsqueda de la respuesta me coloco frente a una paradoja, ya que la autonomía de estos órganos constitucionales fue posible por el acuerdo logrado entre las cúpulas de los tres principales partidos políticos nacionales; sin embargo, después del consenso, la autonomía ha permanecido amenazada por las presiones políticas partidistas, encabezadas por esas mismas cúpulas, al tiempo que existe falta de claridad sobre el concepto, lo que ha impedido afinar una idea cabal de autonomía.

Para la superación del problema propongo una hipótesis: establecer un concepto de autonomía constitucional a partir de las notas que consideramos imprescindibles para lograr una situación institucional que la propicie. Este concepto permitirá confrontarnos con la realidad, con sus fortalezas y debilidades, con los factores que apoyan la autonomía y los obstáculos que enfrenta, con lo positivo y lo negativo. El panorama permitirá compartir inquietudes en busca de la respuesta, siendo conscientes de que en las instituciones humanas no se consolida la utopía, pues pertenecen al mundo del deber ser, no al mundo del ser. La lucha por mantener la autonomía es permanente: habrá avances y también retrocesos, pero es imprescindible un concepto que guíe y permi-

ta la evaluación de lo logrado, detectar obstáculos y superarlos. Conocer las dificultades y sus dimensiones es un paso necesario para conocer las limitaciones y actuar en consecuencia.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el plan de la investigación está dividido en dos secciones: la primera está destinada al estudio de la autonomía y los órganos constitucionales autónomos, mientras que la segunda aborda el tema concreto de los órganos electorales mexicanos.

La primera sección abarca tres capítulos. En el primero se plantea el origen de los órganos constitucionales autónomos, como una nueva recomposición de la estructura del poder en una nueva manera de entender la división de poderes, así como su incorporación al ordenamiento jurídico mexicano a partir de la evolución en la organización administrativa del Estado.

El segundo capítulo está encaminado a conocer cuáles son los órganos constitucionales autónomos que existen en el derecho mexicano, incluyendo otros órganos que algunos estudiosos consideran que tienen esta característica. Este repaso nos permite apreciar la diversidad existente y la ausencia de un concepto sobre la naturaleza jurídica de estas instituciones públicas, pues han sido creadas coyunturalmente, sin una idea clara ni un apoyo doctrinal.

El tercer capítulo cierra la primera sección con las diferentes maneras de entender el término polisémico de *autonomía* en las ramas del derecho y en el texto constitucional, concluyendo con una aproximación tentativa de los elementos que configuran la autonomía de los órganos constitucionales.

La segunda sección está integrada por cinco capítulos, comprendidos entre el cuarto y el octavo de este libro. El cuarto capítulo contiene un relato histórico que parte de la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, para después pasar a los hechos ocurridos desde 1968 y 1977, al inicio de la reforma gradualista en materia política y electoral, que impulsó la transición democrática y culminó en 1996, con el nacimiento del IFE y los 32 órganos locales, hasta llegar a la elección del año 2000, en

la que pierde la Presidencia el partido hegemónico, que durante poco más de 70 años mantuvo el poder. En este capítulo hay una mirada al acontecer en América Latina.

El capítulo quinto trata de la reforma de 2014, que cambia el rumbo hacia el avance gradualista y da origen a un nuevo sistema electoral con un órgano nacional, con facultades en las elecciones locales y con 32 organismos locales, autónomos al interior de sus entidades federativas, pero subordinados al Instituto Nacional Electoral (INE), quien hereda las funciones del IFE y asume otras que le confieren mayor poder. Éste preside el sistema nacional electoral, tiene injerencia en las elecciones locales y en la conformación de los ahora denominados órganos públicos locales electorales, con competencia disminuida y opacidad en cuanto a sus facultades. Quedan planteadas las dudas sobre la decisión de abandonar la tendencia federalista y asumir un federalismo *light*, con órganos locales calificados como autónomos, pero, paradójicamente, subordinados al órgano nacional.

El sexto capítulo plantea la pertinencia de los órganos constitucionales autónomos, su relación con la división tripartita del poder y el diseño del Estado contemporáneo, a partir del nacimiento de los tribunales constitucionales en Alemania e Italia al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En el campo de la doctrina se parte de la tesis de Manuel García Pelayo, la posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y de otros tratadistas, para proponer los elementos característicos que deben asumir los órganos constitucionales autónomos en México, con especial referencia a los órganos electorales. Así, en este capítulo expongo las características de los órganos constitucionales.

El capítulo séptimo tiene como propósito plantear los problemas y las amenazas a la autonomía, incluyendo la indefinición existente en los textos constitucionales y legales. La letra de una Constitución no es suficiente y la realidad opera como un obstáculo para su eficacia. Quienes detentan poder, institucional o fáctico, se resisten a todo aquello que perciben como una amena-

za hacia sus privilegios, en especial las cúpulas que mantienen el control de los partidos políticos.

Para finalizar, en el capítulo octavo son revisadas las circunstancias que favorecen la autonomía de los órganos electorales y que es necesario preservar, así como los retos para superar las dificultades que amenazan la autonomía. En la reflexión se precisan los alcances de lo que puede esperarse de un órgano encargado de organizar elecciones. Su objetivo es lograr comicios transparentes y creíbles, no la calidad de las contiendas electorales y de la democracia. Tiene como misión contar los votos y reconocer el triunfo a quien logra la mayoría, pero no se hace responsable de la compra de votos, las triquiñuelas en las campañas, la conducta de quien triunfa, los problemas de gobernabilidad, la vida democrática nacional, la rendición de cuentas o los niveles de corrupción e impunidad.

Antes de iniciar la lectura, conviene tener presente que en México las cuestiones electorales no gozan de estabilidad y están en permanente dinámica. Cuando alguien se aventura a escribir sobre este fenómeno, al concluir su labor han surgido cambios y nuevas circunstancias, pero ya no puede volver atrás y reiniciar, porque sería un proceso eterno y debe poner un punto final a su trabajo. Eso ha sucedido desde que terminé de escribir. Ya hubo una primera elección local manejada directamente por el INE, en el caso de la elección extraordinaria de gobernador en el estado de Colima, y ya han sido cesados algunos consejeros electorales locales en Chiapas. Lo acontecido llevará a otras reflexiones, que quedarán en manos del lector.

## SECCIÓN I

# Los órganos constitucionales autónomos en México



## **Capítulo primero**

### **Origen de los órganos constitucionales autónomos en México**

#### **1. Introducción**

Confiar las elecciones mexicanas a organismos públicos dotados de autonomía es un mandato constitucional, cuya génesis se basa en la necesidad de dar credibilidad a los procesos electorales mexicanos. Su creación abrió las puertas al pluralismo político y a la alternancia en el poder, como consecuencia de haber desterrado trampas y prácticas que afectaban la equidad en las contiendas. Es natural que estos organismos electorales estén en el ojo del huracán. Su carácter autónomo debe convertirlos en independientes de los tres poderes tradicionales y de los poderes fácticos. Sólo así pueden cumplir con la función estatal de organizar las elecciones y contribuir a mejorar la calidad de los procesos electorales.

Sin embargo, no basta escribir y aprobar un texto constitucional para que la autonomía sea real y las elecciones creíbles. En el ejercicio de su autonomía, los órganos electorales siempre encontrarán obstáculos y resistencias por parte de quienes contemplan la posibilidad de perder el poder que detentan y hacen todo lo posible por mantenerlo, así como de quienes aspiran a conquistarlo y no se detienen en el afán de lograrlo. Siempre existirá la tentación de controlarlos. No puede perderse de vista que

hay un contexto en el que las normas y principios constitucionales deben convertirse en realidad. Este contexto es multifacético y complejo: permite avanzar, pero también detiene o distorsiona la eficacia de las normas. En el caso de los organismos electorales el reto es complejo, puesto que se encargan de las elecciones, que son el cimiento de la democracia representativa y el mecanismo para alcanzar o revocar el poder de manera pacífica. Los órganos electorales se colocan en medio de las luchas para alcanzar el poder: las organizan, aplican las reglas y desempeñan el papel de un árbitro, enfrentando obstáculos internos y externos, cuyo origen puede estar en deficiencias de la ley; presiones de quienes tienen poder económico, político o social, o comportamiento de los partidos políticos o de las personas designadas para integrar el órgano de dirección. Lo logrado es promisorio, pero no suficiente. Todavía está distante la calidad de las elecciones. La democracia está siempre amenazada.

En este panorama, iniciamos un intento de búsqueda de las características y garantías institucionales que deben tener los órganos electorales mexicanos para ser órganos constitucionales autónomos y garantes en el esfuerzo por construir la democracia de nuestro país. Queremos colocarnos frente a sus fortalezas y debilidades, y percibir los obstáculos a los cuales se enfrentan. Pretendemos un diagnóstico que haga viable el fortalecimiento de su autonomía y vida institucional, como elementos indispensables para ir construyendo una democracia representativa, sólida y madura.

Para alcanzar ese objetivo, hemos trazado un plan que inicia con este capítulo, que parte de un hecho histórico en la vida institucional del Estado mexicano, ocurrido en 1993, cuando el Banco de México quedó transformado en el primer órgano constitucional autónomo. Continúa con una relación de los otros órganos que han ido conformándose y su sorpresiva multiplicación, que inició en 2013, año en el que son presentados como una panacea para la solución de viejos y nuevos problemas.

En la Constitución no existe un concepto de lo que es un órgano constitucional autónomo ni de cuáles deben ser sus caracte-

rísticas fundamentales. Surgieron por la dinámica de la administración pública, que ha ido adaptándose a las circunstancias que derivan de su complejidad y ha creado organismos diversos según lo va requiriendo la realidad de cada país. Este hecho nos lleva a dar un vistazo a la evolución de la administración pública, desde la época del *laissez faire, laissez passer*, del Estado gendarme, al de un Estado intervencionista y benefactor que asume un mayor número de atribuciones o cometidos y que fue complicando su estructura hasta llegar a un momento en que hubo ineficiencia y corrupción, amplios márgenes de impunidad, escasa rendición de cuentas, privilegios, abusos de poder y desconfianza creciente por parte de los gobernados. En esta ruta llegaremos a los órganos constitucionales autónomos surgidos en Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

## **2. La aparición de los órganos constitucionales autónomos en México**

Los órganos constitucionales autónomos aparecen en México en la última década del siglo xx. Las elecciones de 1988 no fueron claras y el sistema de cómputo enmudeció el día de la jornada electoral. Manuel Bartlett, entonces secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral, salió a los medios y, como única explicación del suceso, manifestó que el sistema se había caído. El presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, rindió protesta del cargo con sombras sobre la legalidad de su triunfo. Al asumir la Presidencia, buscó legitimarse, encarcelando al poderoso líder del sindicato petrolero y a un banquero. Empezó después una serie de medidas y reformas ambiciosas. Incluso tocó la Reforma Agraria y las limitaciones constitucionales a la religión, al reconocer personalidad jurídica a las iglesias y establecer relaciones diplomáticas con la Santa Sede. Una de sus acciones fue la creación del primer órgano constitucional autónomo en México en su quinto año de gobierno, el Banco de México, a través de

una reforma al artículo 28 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1993. En la misma década, adquirieron autonomía constitucional el IFE en 1996 y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1999, en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo, quien asumió el poder en un momento de crisis política, después del levantamiento en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1º de enero de 1994,<sup>1</sup> y de tres asesinatos que sacudieron el orden público nacional: el del cardenal Juan José Posadas Ocampo, arzobispo de Guadalajara; el del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, y el de José Francisco Ruiz Massieu, quien fuera secretario del mismo partido.<sup>2</sup> En el siglo XXI, ya iniciada la alternancia en el poder y mientras era presidente Vicente Fox Quesada,<sup>3</sup> se concede autonomía al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en 2006.

Cuando Enrique Peña Nieto asume la Presidencia el 1º de diciembre de 2012, abre la válvula legislativa para crear otros órganos constitucionales autónomos. Incluso, en el caso del antes Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), el proyecto de transformación lo presenta mientras todavía es presidente electo y a través de los legisladores de su partido. En 2013 adquirieron autonomía el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), y en 2014 el entonces IFAI, el Consejo Nacio-

<sup>1</sup> Fue el mismo día en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte, suscrito el 17 de noviembre de 1992, entre México, Estados Unidos y Canadá.

<sup>2</sup> El asesinato del cardenal Juan José Posadas Ocampo, entonces arzobispo de Guadalajara, ocurrió el 24 de mayo de 1993 en el aeropuerto de la capital de Jalisco y fue atribuido a una confusión. El de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República, sucedió en un mitin en Tijuana, Baja California, el 23 de marzo de 1994, mientras que José Francisco Ruiz Massieu, quien fuera secretario general del Comité Nacional Ejecutivo del PRI, además de ser excuñado del presidente Carlos Salinas de Gortari, tuvo lugar a la salida de un hotel de la Ciudad de México, el 28 de septiembre de 1994.

<sup>3</sup> Asume la Presidencia en diciembre del año 2000 y es el primer candidato de otro partido en este cargo después de 71 años de gobierno del partido hegemónico. Fue postulado por el PAN. En 2012 el PRI recupera la Presidencia con Enrique Peña Nieto.

nal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Fiscalía General de la República (FGR), así como el INE, en sustitución del IFE. Para noviembre de 2014, con la aprobación del Senado de la República, quedó en proceso el caso de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA). No corresponde a este trabajo revisar la pertinencia de cada uno de estos órganos constitucionales autónomos. Cuatro de ellos ya tienen una historia y han dado resultados positivos y negativos, lo que permite intentar hacer una evaluación de lo acontecido. Los demás están en el inicio de su nueva vida institucional.

Ninguno de los órganos constitucionales autónomos mexicanos es fruto del azar, sino de la desconfianza inherente al poder, que produce hartazgo con la política, como sostiene Dieter Nohlen, y lleva a la adopción de medidas tendientes a fortalecer a un Estado que parece rebasado, “creando instituciones autónomas que procuren un desarrollo del proceso político conforme a los estándares del Estado de derecho. Esta mayor institucionalización ha tenido lugar en América Latina y especialmente en México” (Nohlen, 2007c, p. 17). A la desconfianza habrá que agregar la corrupción, la debilidad de las instituciones, el deficiente desarrollo de la cultura política, la insuficiencia operativa de los tres poderes tradicionales, la presión interna de la sociedad civil y las presiones externas.

Nohlen recalca la importancia de la cultura política para el desarrollo de la democracia y le asigna cuatro elementos: la confianza; la lucha contra las prácticas públicas que promueven la desconfianza, como la corrupción, a la que considera un mal público endémico; la tolerancia, que es esencia del pluralismo; así como la capacidad de las élites políticas para lograr compromisos y alcanzar consensos. Sin embargo, la desvinculación existente en América Latina “genera otros tipos de democracia, democracias disminuidas, democracias de baja calidad” (Nohlen, 2007c, p. 11).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Señala el autor: “Cada oposición denuncia públicamente la corrupción de los que gobiernan. Cuando ella llega a gobernar no se comporta de otra manera... está profundamente enraizado en la cultura política de la gente, el provecho de lo público por intereses privados” (Nohlen, 2007c, p. 13).

John Ackerman (2007) advierte un déficit histórico en rendición de cuentas y agrega que “el gobierno autoritario del PRI tiene una larga historia de creación de instituciones de rendición de cuentas inservibles” (p. 36);<sup>5</sup> considera que fue necesario un periodo de incertidumbre política significativa para producir la fuerza suficiente para generar organismos autónomos con participación ciudadana, tendientes a lograr la rendición de cuentas, como fundamento de gobiernos responsables, que dan confianza y combaten la corrupción.

### **3. La organización administrativa del Estado**

Los órganos constitucionales autónomos mexicanos nacieron bajo diferentes esquemas de derecho administrativo. Todos ellos formaron parte de la administración pública centralizada, desconcentrada o descentralizada. El Banco de México, como banco central, inició en 1925 como una sociedad mercantil de derecho privado, para convertirse después en órgano descentralizado, con el carácter de institución nacional de crédito. De igual forma, la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada como una dirección de la Secretaría de Gobernación en 1989 y requirió poco tiempo para que alcanzara autonomía constitucional, mientras que el Instituto Federal de Telecomunicaciones fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

En todos los casos hay una decisión política de separar al organismo autónomo de los poderes tradicionales y darle independencia para construir confianza. Frente a la incredulidad de los gobernados, se quiere garantizar el cumplimiento de la función de Estado que le es confiada y con ello fortalecer la vida institucional y el Estado de derecho. Jorge Fernández Ruiz (2009b) afirma que:

<sup>5</sup> Para el autor la rendición de cuentas es un factor para la existencia de organismos autónomos, los cuales han contribuido a que la división de poderes se extienda más allá de la estructura tripartita tradicional. Su proliferación reciente en América Latina “ha coincidido con la tercera ola de la democratización, y no como una nueva oleada de autoritarismo” (Ackerman, 2007, p. 32).

Junto a las funciones públicas tradicionales surgen otras de nuevo cuño, con identidad propia como independientes, entre ellas la de regulación monetaria, la electoral, la registral y la fiscalizadora o de control, las cuales han cobrado identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno. (p. 54)

El mismo autor señala que esas funciones públicas “se han encomendado a organismos distintos de los tradicionales órganos depositarios de las funciones del Estado, a los que se confiere autonomía, personalidad jurídica propia y que se suman a los tradicionales Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (Fernández, 2009a, p. 128).

En Europa su origen es diferente: no tienen un antecedente en la organización administrativa del Estado, sino que surgieron en el ámbito jurisdiccional, a la par de los tres poderes tradicionales, como tribunales constitucionales. Su nacimiento ocurrió, como lo veremos más adelante, en la segunda mitad del siglo xx, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en los países que perdieron la guerra y como elemento de su reconstrucción. Fue en Alemania e Italia, “países que tuvieron que pasar por la dramática experiencia de la destrucción del Estado constitucional y su sistema de libertades” (Vasconcelos, 2010, p. 93).

### *3.1. La dinámica de la administración pública*

La administración pública es dinámica y va adaptándose a cada momento histórico y al desarrollo acelerado de la sociedad. Inició como una organización unitaria, con pocas dependencias, pero, a medida que no fue sostenible la pasividad del Estado, éste aumentó su intervención y la administración pública fue diversificándose y complicándose, lo cual dio origen a nuevos esquemas organizativos. En la actualidad, en el caso mexicano, en cada uno de los ámbitos de la división política de la República —federal, local y municipal—, la administración pública adopta tres formas de organización: la centralizada, la desconcentrada y la descentralizada. Existen también organismos de carácter público compren-

didados en el concepto de entidades paraestatales, que incluyen a los órganos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito y los fideicomisos públicos. En la reforma constitucional de 2013 en materia de energía, se introduce en el artículo 28 el nuevo concepto de “empresa productiva del Estado”, atribuido a Petróleos Mexicanos (Pémex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Acosta Romero (1979) advierte que la constante “reforma administrativa” es una realidad a nivel mundial, que podríamos “calificar de ‘parkinsonismo’ o crecimiento acelerado y desordenado de unidades administrativas, oficinas, dependencias y personal burocrático” (p. 175). Más adelante agrega:

La mayor parte de los autores y también de los dirigentes políticos, consideran que ese crecimiento del aparato administrativo desborda, en mucho, las necesidades reales de nuevas estructuras que demanda el normal crecimiento demográfico, económico e industrial de los países y que, entre otras causas, obedece a criterios muy personales en el estilo de gobernar, favoritismos, nepotismo y otras causas que hacen que ese parkinsonismo sea desbordado y poco racional. (Acosta, 1979, p. 175)

Por su parte y en relación con la dinámica cambiante del derecho administrativo, Luis José Béjar Rivera (2010) afirma que:

El derecho administrativo es una de las disciplinas jurídicas más cambiantes de nuestro tiempo, ya que su desarrollo (algunas veces forzado) se presenta por los cambios en las necesidades de la colectividad y no siempre la Administración está preparada para satisfacerlas; la adopción de figuras jurídico-administrativas que no son producto de una evolución natural de las instituciones de un país llevan a la implementación de figuras que no corresponden a la realidad jurídica y, en el peor de los casos, simplemente son caprichos legislativos. (p. vii)

Bajo la influencia ideológica predominante, el Estado aumenta o disminuye sus atribuciones y funciones; en ocasiones crece, en otros momentos adelgaza. En el Estado social asume funciones

más allá de las clásicas, como las “de procura existencial, es decir, la satisfacción de las necesidades de la existencia que ni los individuos ni los grupos pueden asegurar por sí mismos, y la de estabilidad y desarrollo de la sociedad industrial y post-industrial incapaz de autorregulación” (García, 2009, p. 175). Hay una crisis, en el último cuarto del siglo xx, en el llamado Estado benefactor o social de derecho y las estructuras existentes son rebasadas al perder eficacia para hacer frente a los nuevos problemas sociales.

Consecuencia de esta problemática es el surgimiento de nuevas instituciones “en los esfuerzos de administrar esta crisis o sustituir a este tipo de Estado por otro que se conoce como neoliberal” (Valls, 2011, p. 99). En la búsqueda de nuevas estructuras no siempre hay decisiones afortunadas; hay caprichos y ocurrencias, pero hay también otras determinaciones que permanecen y enriquecen la compleja organización del Estado. En muchos casos, la velocidad de los cambios no ha permitido establecer su naturaleza jurídica.

Lo más reciente en la evolución de la administración pública y la organización del Estado son los órganos constitucionales autónomos, cuya existencia inició con los tribunales constitucionales surgidos en Europa a la segunda mitad del siglo xx. Tienen como antecedente al Tribunal Constitucional Austriaco de 1920, aunque su naturaleza es distinta. Con el tiempo, este tipo de órganos autónomos han alcanzado mayor presencia y proliferación en los países de América Latina; además, han ido más allá de los tribunales constitucionales, por la necesidad de hacer frente a la desconfianza de los pueblos latinoamericanos hacia sus instituciones. En el caso mexicano, aparecen en la última década del siglo xx, aunque su naturaleza jurídica es diversa a la de estos tribunales europeos, que también existen en algunos países de América Latina.

Por todo lo anterior, surge una pregunta inevitable que rebasa los objetivos de este trabajo: ¿qué tan conveniente es la multiplicación de los órganos constitucionales autónomos? Ante el optimismo despertado por su creación, Pedro Joaquín Coldwell contesta esta interrogante y advierte: “No quisiera parecer muy maquiavélico, pero

sí creo que no puede ser el órgano constitucional autónomo una receta para todos los males y que si abusamos... corremos el riesgo de diluir el Estado o de dispersarlo en exceso” (Coldwell, 2009, p. 276).

### 3.2. *Un problema semántico: órgano u organismo*

Antes de incursionar en la evolución de la administración pública, vale la pena aclarar un asunto semántico en torno al significado de las palabras *órgano* y *organismo*, que hasta ahora hemos utilizado de manera indistinta para las mismas entidades públicas. Conviene aclarar la terminología.

Órgano proviene de la raíz griega “*órganon*”, que significa ‘instrumento’ (Mateos, 1997, p. 214) y es, en el campo de la biología, cada una de las partes del cuerpo animal o vegetal que ejerce una función, como el corazón, los pulmones, el hígado, el fruto o las raíces.

*Organismo* deriva de “*órganon*” y de “*ismo*”, sufijo que quiere decir ‘actividad, sistema’; así *organismo* se define como el “conjunto de órganos del cuerpo animal o vegetal” (Mateos, 1997, p. 214) y de las leyes por las cuales se rigen; es el ser viviente, el individuo animal o vegetal, el perro, el ser humano, el árbol o el rosal, por lo que un organismo está integrado por un conjunto de órganos, es la suma de todos ellos.

La palabra *órgano* tiene un doble significado en el ámbito del derecho: “es la persona física que ejerce las atribuciones que el orden jurídico le confiere, y así se habla de ‘órganos persona’ o de ‘órganos individuo’” y también es “el conjunto de atribuciones o competencias que son ejercidos por el servidor público, por lo que le llaman ‘órgano oficio’, ‘órgano jurídico’ u ‘órgano institución’” (Delgadillo, 1986, p. 76).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Para Jorge Fernández Ruiz (2009b) “la idea predominante en la doctrina, en el concepto de órgano, incluye tanto el conjunto de competencias y facultades como a la persona o personas a quienes compete ejercerlos” (p. 237). Cita a Andrés Serra Rojas, para quien “órgano es una creación jurídica, abstracta y permanente, una esfera de competencia que perdura mientras está vigente la ley que le da vida” (p. 238).

Expresado de otra manera, los órganos del Estado “se caracterizan por ser esferas especiales de competencia y, por otra parte, por requerir personas físicas que ejercitan esa competencia” (Fraga, 1993, p. 122). A través de ellos se manifiesta la voluntad estatal. Además, se distingue entre órganos del Estado y de la administración pública. Los primeros realizan una determinada actividad del Estado; los segundos, una actividad relativa al Poder Ejecutivo. Los “que ejercitan el poder en el más amplio rango son los llamados Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial” (Aguilar y Cuevas, 2002, p. 391).<sup>7</sup>

De lo anterior se desprende que una secretaría de Estado es un órgano del Poder Ejecutivo y al mismo tiempo es un organismo, por la diversidad de órganos que existen en su estructura. Un ente público descentralizado es un órgano en relación con un todo y un organismo en cuanto está integrado por una serie de órganos. Por lo tanto, a lo largo de este texto se utilizarán indistintamente las palabras *órgano* y *organismo* al hacer referencia a los entes constitucionales autónomos, porque pertenecen a los dos conceptos, según el ángulo desde el cual son contemplados. También se utilizará la palabra *órgano* como individuo o cuerpo de personas que dirigen o representan la institución. En todos los organismos autónomos encontramos un órgano de dirección, de cuya actuación dependen los niveles de autonomía que pueden alcanzar.

El IFE y el INE fueron creados como órganos integrantes de la estructura constitucional del Estado mexicano y con una función concreta: la organización de las elecciones. El hecho de que en el seno de ambas instituciones hay una serie de órganos —su Consejo General, el consejero presidente, la Junta Directiva, la Contraloría Interna o el Registro Federal de Electores—, les confiere el carácter de organismos, por ser un todo que requiere de varios órganos necesarios para el cabal cumplimiento de su cometido, cada uno de ellos con una función específica.

<sup>7</sup> Miguel Acosta Romero (1979) cita como ejemplos de órganos del Estado al Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Suprema Corte y a los jueces de distrito; como ejemplo de los órganos de la administración pública cita a los secretarios de Estado (p. 69).

### 3.3. *La centralización*

“La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia jerárquica, desde la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública” (Fraga, 1993, p. 165). La organización centralizada es necesariamente jerárquica y parte de una cabeza, que es el titular del Poder Ejecutivo. En el caso de una república federal presidencialista como México, éste es el presidente de la República; en los estados que integran la Federación es el coordinador de la entidad y en la Ciudad de México, el jefe de Gobierno. El segundo nivel está conformado por los secretarios de Estado y los procuradores de justicia, sin que éstos formen parte del gabinete presidencial; siguen los subsecretarios, los directores generales, y así sucesivamente. A partir de la reforma política de 2014, la Procuraduría General de la República (PGR) quedará transformada en un órgano constitucional autónomo: la Fiscalía General de la República, cuando se dé cumplimiento a las condiciones previas que la reforma establece. En ese momento, la “procuración de justicia” abandonará la organización centralizada. Lo mismo ocurrirá en las entidades federativas.

Cuando México comenzó su vida independiente, solamente existía la organización centralizada. León Cortiñas Peláez recuerda que, en el apogeo liberal de la Constitución de 1857, cuando ocupó la Presidencia Benito Juárez, se estaba “únicamente ante cinco cometidos, los típicos del Estado abstencionista: Relaciones exteriores, guerra, justicia, hacienda y lo interior” (Cortiñas Peláez, 1986, p. xxxi). El Congreso Constituyente de 1917 solamente concibió la organización centralizada y dejó establecidos los monopolios estatales relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía, sin establecer su forma de organización administrativa. Agregó la emisión de billetes a cargo de un solo banco que sería controlado por el Gobierno Federal y que en sus inicios adoptó una figura jurídica del derecho privado, al fundarse como sociedad anónima.

La realidad es que hasta el 18 de noviembre de 1948 en la reforma a la fracción xxxi del artículo 123, apartado A del texto constitucional se incluyó la existencia de empresas administradas por el Estado, en forma directa o descentralizada. Posteriormente, el 21 de abril de 1981 se publicarían en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 90 y 93, en cuyo texto se consagra la existencia de la Administración Pública Paraestatal y de los organismos descentralizados y de participación estatal mayoritaria. (Delgadillo, 1986, p. 121)

Con anterioridad, en el *Diario Oficial* del 20 de julio de 1938 se crea Pémex, que es definido como una corporación pública con personalidad y patrimonio propios, que en la actualidad son las características de los organismos descentralizados. El 21 de diciembre de 1976 es publicada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que reguló la administración pública paraestatal.<sup>8</sup>

Lo anterior sucedió después de la crisis de 1929, cuando a nivel mundial la función administrativa se extendió a lo antes vedado por el Estado liberal. En consecuencia, el desbordamiento de la administración llevó a un incremento exponencial de la burocracia. En el caso de Estados Unidos, según datos proporcionados por Bruce Ackerman, el Gobierno Federal tenía 2,597 funcionarios no militares en 1802, mientras que, para 1977, eran 1,872,000 (2007, p. 80). En el caso mexicano, en 2011 había 2.5 millones de personas trabajando para la administración pública federal, y, según proyecciones del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la cifra de empleados públicos federales, incluyendo la administración paraestatal, estaba entre 7 y 8 millones (Sanders, 2012).

<sup>8</sup> Como consecuencia de la reforma constitucional de 2013, a Pémex se le define como “empresa productiva del estado”.

### 3.4. *La desconcentración*

La organización centralizada del Estado puede llevar a una excesiva concentración del poder y a una estructura burocrática demasiado rígida. La burocracia, tanto pública como privada, se encamina a la ineficiencia y la corrupción. Tiende a erigirse como otro poder. Para atenuar estos inconvenientes, entre otras medidas, fue implementada la figura de la desconcentración, a través de órganos a los que se atribuyen funciones de carácter técnico y se les dota de independencia para una mayor eficacia en la prestación de las funciones que integran su competencia. “La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente” (Fraga, 1993, p. 165), por lo que esa independencia no excluye la pertenencia a la organización centralizada. Tampoco tienen una personalidad jurídica ni patrimonio propio. Forman parte de la personalidad única del Estado y de su presupuesto. Serra Rojas considera que el desplazamiento de facultades tiene la finalidad de alcanzar mayor eficiencia en la prestación del servicio encomendado. La desconcentración surge “cuando la complejidad de los problemas exige ese desplazamiento de facultades a los propios órganos centralizados” (Serra, 1959, p. 383). “Es el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya existente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos” (Fernández, 2009b, pp. 434-435).

Pueden ser creados por disposición en la ley o por decreto presidencial. Los órganos desconcentrados tienen grados de independencia distintos y no comparten un esquema único, lo que obedece a la diversidad de las funciones que les son asignadas. Algunos ejemplos permiten apreciar estas diferencias. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (CFT), antes de convertirse en Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y adquirir autonomía constitucional en 2013, era definida por el artículo 9° de la Ley Federal de Telecomunicaciones como un órgano desconcentrado

de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, con independencia plena para dictar sus resoluciones.<sup>9</sup> El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía de gestión y presupuestal y con autonomía técnica para dictar sus resoluciones.<sup>10</sup> La Comisión Federal para Protección contra Riesgos Sanitarios fue creada por decreto presidencial y fue dotada de autonomía técnica, operativa y administrativa.<sup>11</sup>

Desde ahora nos permitimos destacar que en la creación de estos órganos, que no rompen con la organización centralizada, se utiliza la palabra *autonomía*. Con posterioridad nos aproximaremos al uso y al significado que en el ordenamiento jurídico se da a esta palabra y a los diferentes calificativos que la acompañan.

### 3.5. *La descentralización*

En la etapa posterior, la desconcentración resultó insuficiente y no en todos los casos dio el resultado esperado, por lo que se acudió a nuevos esquemas, para tener órganos administrativos que ya

<sup>9</sup> La Ley Federal de Telecomunicaciones en su artículo 9A establece: “La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones...”.

<sup>10</sup> La Ley del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 1º establece: “El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley”. La misma ley señala en su artículo 3º: “El Servicio de Administración Tributaria gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones”.

<sup>11</sup> En el artículo 1º del decreto que la crea y establece su reglamento se dice: “El presente ordenamiento tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Salud, con autonomía técnica, administrativa y operativa, que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones en materia de regulación, control y fomento sanitarios en los términos de la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables”.

no tuvieran dependencia jerárquica de la organización centralizada. Para lograrlo, estos órganos administrativos fueron dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que se generó una independencia orgánica. Son personas públicas, pero ya no participan de la personalidad única del Estado. La administración centralizada conserva funciones de coordinación, pero sin relación de sumisión jerárquica.

En la doctrina del derecho administrativo no existe un lenguaje único para designar a los organismos que en el derecho mexicano conocemos como descentralizados.

En los países de origen anglosajón se les llama simplemente empresas públicas; en Francia se les denominan entes patrimonializados; en Chile, establecimientos semifiscales; en la Argentina y en el Brasil se emplean los términos *autarquía* y *autonomía*, y en otros países se usa también la denominación entidades paraestatales o corporaciones públicas. (Revilla, 1969, p. 1110)

No existe tampoco un esquema unitario para la diversidad de funciones que les son encomendadas, por lo que la desvinculación de la organización centralizada admite varios grados de independencia, la cual es expresada de manera diferente en cada caso y con diversas estructuras. En el caso de las universidades públicas, la designación del rector corresponde a la propia universidad, con modalidades diferentes y sin que haya podido evitarse la injerencia extralegal del Poder Ejecutivo en algunas de las entidades federativas. En otros casos, el nombramiento lo hace el presidente de la República, como sucede en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Lotería Nacional o el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit).

Gabino Fraga (1993) considera que sus atribuciones son propias y no ajenas al Estado. Afirma que:

El organismo descentralizado constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden y que “la atribución que realiza debe ser una atribución de carácter técni-

co”, con competencia limitada a la especialidad de la atribución que le corresponde. (p. 201)

La separación de la personalidad única del Estado es una característica fundamental. Para Adolf Merkl (1980):

Toda la administración se halla repartida, de modo diverso, según los estados, entre el Estado y los cuerpos administrativos autónomos. El Estado constituye el órgano total de la administración y los cuerpos de administración autónomos son los órganos de la administración descentralizada. (p. 304)

Valls y Matute (2011) sostienen que las nuevas corporaciones que han surgido en el derecho administrativo son resultado del esfuerzo por superar y resolver la crisis del Estado benefactor, entre las que mencionan a los órganos constitucionales autónomos y a las múltiples personalidades de los entes públicos.

Sin embargo, ocurre que a los distintos órganos del Estado se les atribuye una personalidad propia para evitar confundir las actuaciones y permitir la división de funciones y de órdenes de gobierno e incluso para otorgar certidumbre jurídica al particular que entable tráfico jurídico con las entidades administrativas, ya por acuerdo de voluntades o por disposición de la ley. (p. 218)

En apoyo de su afirmación citan una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte, número P./J. 1/96, con el título *Organismos descentralizados de carácter federal. Su inclusión en el artículo 1º de la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado es inconstitucional*. De acuerdo con esta tesis, el apartado B del artículo 123 constitucional, relativo al trabajo burocrático, sólo rige las relaciones del personal al servicio de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, pero no para quienes laboran en los organismos públicos descentralizados, para quienes rige el apartado A del artículo 123. Su separación de la personalidad del Estado es evidente, al grado de que sus trabajadores están bajo un régimen diferente.

Antes de la reforma constitucional de 2014, en materia laboral no existía una definición en cuanto a los trabajadores de los órganos constitucionales autónomos. Había un precedente, por mayoría de tres votos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinó la aplicación del apartado B, en amparo promovido por el IEEM. La sentencia contiene los siguientes párrafos, enfocados a determinar la naturaleza jurídica de los órganos autónomos y su diferencia frente a los organismos descentralizados.

... el Instituto Electoral del Estado de México no es un organismo auxiliar ni descentralizado. Estos llevan a cabo funciones técnicas cuyo objeto es la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de servicios públicos o sociales, y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social; son entes considerados como auxiliares del poder ejecutivo que forman parte de la administración pública; su creación se determina por acuerdo del gobernador del estado o por virtud de un acuerdo del congreso local.

...

... el Instituto no es un organismo descentralizado, sino un órgano del Estado de carácter autónomo, que desarrolla una función estatal... (SCJN, 2008, Considerando Tercero)

...

El referido Instituto, al desarrollar una función primaria del Estado que requiere ser eficazmente atendida en beneficio de la sociedad, si bien no se ubica dentro de alguno de los tres poderes tradicionales, tal circunstancia en modo alguno lleva a considerarlo un organismo descentralizado, pues no participa de su naturaleza, en tanto su existencia se encuentra prevista en la Constitución, mantiene con los órganos del Estado una relación

de coordinación y cuenta con autonomía técnica y funcional. (SCJN, 2008, Considerando Quinto)<sup>12</sup>

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se utiliza el concepto de organización paraestatal, más amplio que el de organismo descentralizado, ya que también comprende a las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, así como los fideicomisos públicos. Todas estas entidades paraestatales pueden crearse por ley o decreto del Congreso de la Unión y del Ejecutivo federal. Cuentan con personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, situación que es dudosa en el caso de los fideicomisos públicos, ya que éstos son un contrato “y, por lo tanto, al trasladarlo al derecho público no tiene por qué perder su esencia, es decir, su naturaleza contractual... para crear un seudoorganismo público” (Béjar, 2012, p. 193).<sup>13</sup> En las entidades federativas la creación de organismos o corporaciones paraestatales corresponde al Congreso local y al titular del Poder Ejecutivo, gobernador o jefe de Gobierno en el caso de la Ciudad de México. Además, en el ámbito federal, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

En el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispone que, para la intervención que corresponde al Ejecutivo federal en la operación de las entidades de la

<sup>12</sup> La sentencia fue pronunciada el 16 de enero de 2008. En aquel entonces, en la Legislación Electoral de Estado de México no estaba determinado que el Tribunal Electoral fuera el encargado de dirimir las controversias del Instituto Electoral con sus trabajadores. Lo interesante es la determinación de que los trabajadores de los órganos autónomos constitucionales son trabajadores del Estado y sus relaciones laborales se rigen por el apartado B del artículo 123.

<sup>13</sup> El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dice: “En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria”.

administración pública paraestatal, el presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objetivo de cada una de dichas entidades, en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las secretarías de Estado. Cada uno de esos sectores queda bajo la coordinación de una secretaría de Estado. Sin embargo, hay organismos descentralizados no sectorizados. El procurador fiscal de la Federación elabora la lista, sin que exista un criterio claro y definido, ya que la determinación es casuística, aunque en algunos casos hay una clara explicación, como sucede en el caso de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente (Prodecon), que perdería independencia si estuviera bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda, o el caso de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste), que presta servicios a todo el personal del Estado. Son organismos que no caben dentro del sector de una secretaría.<sup>14</sup>

De todas las entidades no sectorizadas, solamente el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, antes de convertirse en 2014 en órgano constitucional autónomo, aparecía en el texto constitucional asociado al carácter de autónomo, cuando en el artículo 6º, fracción vi, se ordenaba establecer mecanismos de acceso a la información y procedimien-

<sup>14</sup> Actualmente se considera que tienen este carácter las siguientes entidades: Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. El último que fue incorporado por decreto presidencial fue el Instituto de Evaluación Educativa, que ya pasó a ser órgano constitucional autónomo. En la relación todavía aparece el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que actualmente tiene el rango de órgano constitucional autónomo.

Esta relación se elaboró, el 11 de agosto de 2009, por el procurador fiscal de la Federación, quien advierte que fue hecha con la documentación disponible hasta el 11 de agosto de 2009, y no incluye a organismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomos, ni a los referidos en el artículo 3º, primero y tercer párrafos, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Todavía en esa fecha, no se agregaba la protección de datos personales al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

tos de revisión que deberán ser sustanciados por organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Hay dos casos singulares en el artículo 123, apartado A, fracción XII, porque simplemente se considera de utilidad social la creación del organismo encargado de administrar el fondo nacional de la vivienda, mientras que la fracción XXIV declara de utilidad pública la Ley del Seguro Social, pero en ninguno de los dos casos se indica la naturaleza jurídica de las corporaciones que habrán de crearse. Los organismos que de allí surgieron adoptaron el carácter de descentralizados.

En el tema de los organismos descentralizados, es relevante una tesis aislada de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que data de 1963 y cuyo texto corrobora lo expuesto:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NATURALEZA DE LOS. Los organismos descentralizados, conocidos también en la doctrina como establecimientos públicos y cuerpos de administración autónomos, son en estricto derecho órganos distintos del Estado, vinculados a él por la autarquía. Su creación obedece a una ley que les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa. Si bien es cierto que, en el sentido orgánico, amplísimo, de la administración pública, los establecimientos públicos forman parte del Estado, en tanto que éste se integra por todo el conjunto de cuerpos destinados a la prestación de servicios públicos a la colectividad, también lo es que, si se restringe el concepto de Estado a sus justos límites de organización política de la sociedad como titular de la fuerza pública, se hace necesario considerar a los organismos descentralizados como colocados fuera de la órbita estrictamente estatal. Desde este punto de vista, es inconcuso que la Ley Federal del Trabajo, al referirse en su artículo 2º a las relaciones entre el Estado y sus servidores, se refirió al Estado como fenómeno político, en la forma en que está previsto en la Constitución, circunscrito a los tres poderes de gobierno, y no es lícito hacer extensivo ese precepto a los organismos descentralizados que en lo general operan marginalmente al poder público. Los órganos del Estado, en estricto sentido, se identifican por relaciones de supra y

subordinación que los vinculan dentro de la estructura jerárquica del poder público, relaciones que afectan esencialmente a las facultades decisorias y de ejecución de tales órganos. Los organismos descentralizados, en cambio, deciden y actúan en forma autónoma; su personalidad jurídica es distinta de la del Estado, el que como tal sólo ejerce sobre ellos funciones de vigilancia.

Amparo directo 7221/62. Sindicato de Trabajadores de la Junta de Aguas de Drenaje de H. Matamoros, Tamaulipas. 2 de octubre de 1963. Cuatro votos. Ponente: Agapito Pozo.

#### **4. Órganos constitucionales autónomos**

Los órganos constitucionales autónomos van más allá de una evolución de la administración pública. Como ya quedó relatado, en México estos órganos tuvieron existencia previa en el campo de la administración pública. Así aconteció con el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa y en los demás casos.

En Europa, éstos no son una evolución de un órgano existente de la administración pública. A este concepto corresponde el Tribunal Constitucional Alemán, considerado como uno de los primeros organismos de este tipo (Astudillo, 2007, p. 5).

Cuando García de Enterría (2001) hace referencia al Tribunal Constitucional Español, no lo considera un órgano descentralizado, sino un cuarto poder en los siguientes términos: “El Tribunal Constitucional es un *pouvoir neutre* que se limita a sostener la efectividad del sistema constitucional” (p. 147). Además:

Es un verdadero comisionado del poder constituyente para el sostenimiento de su obra, la Constitución y para que se mantenga a todos los poderes constituidos en su calidad estricta de Poderes constituidos... habrá de considerarse como un verdadero cuarto poder. (pp. 198-199)

Alfonso Noriega (1975), al referirse al sistema europeo, menciona que está inclinado:

A favor de la existencia de un poder neutro, neutral o moderador, a la manera de un verdadero árbitro, para resolver los conflictos que se plantean entre los diversos poderes... para cuidar de la pureza de la constitución, anulando las leyes contrarias a ella... En estos sistemas nos encontramos ante un poder neutral —un *pouvoir neutre et intermédiaire*— que no se encuentra situado por encima, sino exactamente al mismo nivel que los restantes poderes constitucionales, aunque esté revestido de atribuciones especiales, y provisto, de ciertas posibilidades de intervención. (p. 42)

Merryman (1971) considera que surgen en Alemania e Italia como consecuencia de haber adoptado constituciones rígidas al finalizar la Segunda Guerra Mundial, por lo que:

... debieron buscarse algunos métodos de la revisión de la constitucionalidad de las acciones legislativas. Estaba claro que esta facultad no podía ser ejercida por el Poder Judicial (es decir, el judicial ordinario) sin violar la doctrina de la separación de poderes y sin limitar la supremacía de la legislatura. (p. 156)

Existía una enorme desconfianza en los tribunales ordinarios que habían funcionado al servicio de Hitler y Mussolini. Desconfiaban también del Poder Legislativo, que había legislado para el capricho de los dictadores. En el régimen nazi “el Estado de derecho formal fue obedecido” (Barak, 2009, p. 145). La tradicional división tripartita de poderes quedó rebasada por la realidad. El temor de que el Poder Judicial pudiera revisar los actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo empezó a ponerse en duda en el continente europeo, que había tenido serias reticencias a lo que consideraban una dictadura de los jueces. Cruzando el océano, había una experiencia diferente en los Estados Unidos de América, donde el Poder Judicial había tomado la iniciativa de revisar la constitucionalidad de los actos de los otros dos poderes y había tenido éxito. De igual forma, en el mismo continente euro-

peo existía el antecedente del tribunal constitucional creado por la Constitución Federal de Austria de 1920, con la influencia de Hans Kelsen, quien sostuvo que en el concepto de Constitución está “la idea de un principio supremo que determina por entero el orden estatal y la esencia de la comunidad constituida por ese orden... constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en un momento determinado” (Kelsen, 2001, p. 23).

Kelsen no aceptaba que una ley inconstitucional no pudiera ser expulsada del ordenamiento jurídico. Sostuvo que “la anulación del acto inconstitucional es la que representa la garantía principal y más eficaz de la Constitución” (Kelsen, 2001, p. 23), y agregó que ello no podía quedar confiado al Parlamento. Categóricamente afirmó que el Tribunal Constitucional:

Es un órgano diferente a él, independiente de él, y, por consiguiente, también de otra autoridad estatal, al que es necesario encargar la anulación de los actos inconstitucionales, esto es, de una jurisdicción o tribunal constitucional... cuya independencia frente al Parlamento como frente al gobierno es un postulado evidente. (Kelsen, 2001, p. 52 y ss.)<sup>15</sup>

Hans Kelsen no califica la naturaleza del Tribunal Constitucional, no sostiene que sea un cuarto poder, no habla de un órgano autónomo. Simplemente parte de la necesidad de una instancia independiente de los poderes tradicionales, encargada únicamente de la anulación de actos inconstitucionales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional Austriaco fue un tribunal negativo que no influyó en las constituciones de Europa. Para Marian Ahumada (2007), el ensayo austriaco “terminaba en fracaso... y hacia evidente que de la justicia constitucional no cabe esperar lo que el poder político no esté dispuesto a conceder” (p. 102).

<sup>15</sup> Llega a sostener que una Constitución a la que le falta la garantía de anulabilidad de los actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria en sentido técnico.

Fue necesaria la tragedia de la Segunda Guerra Mundial para que renaciera la idea de un tribunal constitucional con atribuciones diferentes al austriaco, más allá de la simple posibilidad de expulsar una norma inconstitucional. A partir de ese momento ocurre una revolución en el pensamiento europeo y una recepción de la cultura constitucional norteamericana, en especial sobre el control de la constitucionalidad, asumido por su Corte Suprema,<sup>16</sup> que permitió la consolidación del federalismo norteamericano y, posteriormente, el respeto y reconocimiento de derechos humanos, como la no discriminación, sin necesidad de reformar su Constitución.

Ante la tarea de la reconstrucción de las naciones, el modelo americano “se impone como paradigma, tanto para los países que deseaban romper con su inmediato pasado autoritario, como para aquellos que aspiraban al éxito de su recién conquistado autogobierno” (Ahumada, 2007, p. 113).<sup>17</sup> El tribunal constitucional europeo deja de ser un legislador negativo que únicamente expulsa normas del ordenamiento jurídico. Tampoco asume como exclusivo el control de la Constitución, ya que los demás tribunales también lo tienen, a través del control difuso. Su razón de ser va más allá, porque “está pensado para actuar como poder legitimador, habla en nombre de la Constitución” (García de Enterría, 2001, p. 128).

Por su parte, Bruce Ackerman afirma que en estos casos el arreglo constitucional sobre la división de poderes, distinto al modelo inglés, requirió de un tribunal constitucional:

... para convertir los principios aprobados por el pueblo en realidades operacionales. Sin la institución de revisión judicial, la mayoría parlamentaria dominante tendría enormes incentivos para

<sup>16</sup> En Estados Unidos no hubo necesidad de crear un tribunal constitucional. El Poder Judicial asumió esa característica desde 1803, cuando decidió hacerse cargo de la revisión constitucional, a través de interpretar la Constitución norteamericana. Marian Ahumada (2007) recuerda que la *judicial review* es, para algunos juristas norteamericanos, “una de las grandes ironías de su historia”, que consolidó la Nación, al lograr que los estados respetaran el ámbito propio de la Federación.

<sup>17</sup> Marian Ahumada concluye que había una búsqueda del gobierno de las leyes y no de los hombres.

ignorar actos anteriores de soberanía popular cuando le fuere conveniente... Únicamente un tribunal constitucional poderoso puede cumplir con esta función. (Ackerman, 2007, p. 53)

No obstante, el papel fundamental de estos tribunales constitucionales en las etapas de transición en Alemania, Italia, España o Israel se ha planteado su futuro en los Estados donde ya no existen el temor y la desconfianza hacia los poderes tradicionales y la democracia ha quedado consolidada, donde el control difuso de la Constitución es tarea del Poder Judicial ordinario. Este planteamiento nos lleva a una pregunta sobre el futuro de los órganos constitucionales autónomos en México: ¿su tarea es permanente o son respuesta coyuntural a un contexto específico?

Para Marian Ahumada (2007), los tribunales constitucionales subsisten “por la necesidad de la integridad de los principios estructurales del Estado constitucional, permanentemente en riesgo por la actividad de sus propias instituciones” (p. 136). Para Aharón Barak (2009), nada es seguro y todo puede suceder: “Si la democracia se pervirtió en la Alemania de Kant, Beethoven y Goethe, puede suceder en cualquier parte” (p. 14). Agrega que una democracia no puede subsistir sin el respeto a los derechos humanos, que son un límite para el legislador. En la defensa de estos derechos y las libertades está la necesidad de los tribunales constitucionales, aunque sus integrantes no sean electos en votación popular.

## **5. Panorama mexicano de los órganos constitucionales autónomos**

Cabe advertir, desde ahora, que la naturaleza de los tribunales constitucionales europeos es diferente a la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos en derecho mexicano, cuya autonomía tiene otro significado y que responden a otra realidad social y política. Los tribunales constitucionales están a la par que los poderes tradicionales y su competencia les permite revisar

sus actos, mientras que los órganos constitucionales autónomos mexicanos no están en esa situación. Frente a los poderes tradicionales mantienen independencia y no les están subordinados, pero carecen del rango de un tribunal constitucional. Tienen en común la desconfianza y la debilidad institucional como razón de su existencia.

En el sistema mexicano no existe un tribunal constitucional independiente del Poder Judicial. Se optó por el modelo norteamericano; así, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que asumió el carácter de tribunal constitucional a partir de 1994,<sup>18</sup> y desde entonces puede anular un acto legislativo inconstitucional y expulsar del ordenamiento jurídico las normas legales o reglamentarias que sean contrarias a la Constitución, a través de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. En la reforma posterior de 2014<sup>19</sup> el amparo abandona la fórmula Otero y puede expulsar la norma inconstitucional. En los tres casos es indispensable una votación favorable de ocho de los once ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Asimismo, el juicio de amparo nació con la finalidad de proteger las garantías individuales y mantener el principio de la supremacía constitucional, pero con efectos limitados en cuanto a las normas inconstitucionales. La declaración de inconstitucionalidad solamente protegía a quien tramitaba y obtenía el amparo y la protección de la justicia federal, pero no expulsaba la norma inconstitucional, la que seguía en pleno vigor y obligaba a quienes no promovieron el juicio de amparo. Esto era consecuencia de la relatividad establecida por la fórmula Otero, ya que:

La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso espe-

<sup>18</sup> La reforma constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2014, durante el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo.

<sup>19</sup> Esta reforma fue publicada el 10 de junio de 2011, en el *Diario Oficial de la Federación*, y cambia el paradigma constitucional en materia de derechos humanos. Ya no se trata de garantías que otorga la Constitución, sino del reconocimiento de los derechos y hace extensiva su protección a los que se encuentren consagrados en tratados internacionales de los que México sea parte.

cial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que la motive. (Burgoa, 1957, p. 223)<sup>20</sup>

Para los constitucionalistas de la época no era fácil admitir que un Poder Judicial, no conformado a través del voto popular, pudiera anular actos del Poder Legislativo, cuyos integrantes son electos y son quienes representan al pueblo en el ejercicio de la soberanía popular.

En estos términos, los organismos mexicanos son una nueva recomposición del poder, que va más allá de la división tripartita propuesta por Montesquieu y que se ajusta al contexto mexicano, aunque en ocasiones pareciera que se actúa por simple coyuntura política y sin haber definido en qué casos resulta pertinente dotar a un órgano de autonomía constitucional.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo explica con claridad en la siguiente tesis:

INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. Desde un punto de vista técnico jurídico, la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino del Estado. Es decir, de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial que conforman el poder público; en este sentido, en virtud de que la autonomía constitucional, contemplada en los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal, que se confiere a un organismo público electoral no cabe ubicarlo dentro de la administración pública paraestatal dependiente, por ejemplo, del Ejecutivo Federal; en términos de los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en los numerales 1º, 2º y 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ni tampoco dependiente del Ejecutivo del estado de Puebla, según lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Esto es, si bien puede

<sup>20</sup> Este texto se encuentra literalmente reproducido en la redacción original de la fracción I del artículo 107 constitucional. La fórmula se debe al jurista yucateco Mariano Otero. El Poder Judicial no podía derogar lo hecho por el Legislativo.

haber organismos descentralizados (de la administración pública federal o de cierta entidad federativa) que no sean autónomos, no es posible que haya organismos públicos autónomos (del Estado) que no sean descentralizados, aunque formalmente no se les califique de esta última manera. Ello es así porque, en términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirlas a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general. En el caso de organismos públicos autónomos electorales, por decisión del poder revisor de la Constitución en 1990, ratificada en 1993, 1994 y 1996, la función estatal de organización de las elecciones federales se encomendó al organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, en tanto que atendiendo al resultado de la reforma de 1996 al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal, así como a lo dispuesto en el artículo 3º, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Puebla, la función estatal de organizar las elecciones en dicha entidad federativa corresponde al organismo público autónomo e independiente, denominado Instituto Electoral del Estado. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización (de la administración pública) sólo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral y del Instituto Electoral del Estado de Puebla (como también hipotéticamente podría ocurrir con otros organismos constitucionales públicos autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México y las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley), se faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgó la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que, si bien en el ámbito de la administración pública federal o de cierta entidad federativa compete al respectivo Poder Ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia gubernamental, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía e independencia constitucionalmente garantizada a dicho Instituto. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 157-158)

A reserva de volver sobre este tema, cabe destacar la afirmación de que ocurre “un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino del Estado. Es decir, de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial que conforman el poder público”.

La única objeción a la tesis transcrita es relativa a la autonomía de las universidades públicas, que no constituyen órganos constitucionales autónomos, lo cual será materia de otro capítulo. Estas universidades son organismos descentralizados de la administración pública y quizá sean los que tengan mayor grado de independencia frente al Poder Ejecutivo, para designar rectores, aprobar sus planes de estudio y expedir reglamentos, pero su carácter autónomo responde a otro orden de ideas, relacionado con el ámbito de la libertad de cátedra y de investigación.

## 6. La división de poderes

La división de poderes no tiene la rigidez concebida por el barón de Montesquieu y ha sido rebasada por la realidad contemporánea. Para Diego Valadés (2006):

... el solo postulado de la separación de poderes no explica, en nuestro tiempo, la compleja trama del poder. Cuando Montesquieu escribía no existían las organizaciones políticas que hoy denominamos partidos, ni las organizaciones sociales que conocemos como sindicatos, ni los medios de comunicación tenían la presencia alcanzada en la actualidad, ni había emergido la modalidad bastante llamativa de las denominadas “organizaciones no gubernamentales”, ni era de imaginar la aparición de nuevos órganos del poder no encuadrados en los tres tradicionales, como los *ombudsman* o los organismos constitucionales autónomos o los bancos centrales. (p. 176)

Una división de poderes rígida no es concebible en la realidad actual, en la que también está presente una tendencia a reducir el campo de acción del Estado que ha quedado rebasado y presenta

fisuras en sus múltiples atribuciones, como la quiebra técnica de la seguridad social. La globalización se incrementa, los partidos políticos se convierten en fuerzas de poder, la burocracia avasalla y la sociedad multiplica sus organizaciones en su creciente pérdida de confianza en los instrumentos creados para controlar el poder y para asegurar la rendición de cuentas de quienes lo detentan. Ya han pasado muchos acontecimientos desde que Montesquieu escribiera *Del espíritu de las leyes*. Ya está lejano el Estado gendarme.

## 7. Recapitulación

Constatamos que los órganos constitucionales autónomos llegaron a México en la última década del siglo xx. Tienen en común que todos ellos pertenecieron a la organización administrativa del Estado mexicano. Surgieron por la desconfianza creciente de los gobernados, por el “hartazgo en la política”. Irrumpieron en la estructura tradicional del poder, en un nuevo esquema de pesos y contrapesos. En el mundo tenían una existencia reciente y con origen diferente al mexicano. Una de sus primeras expresiones fueron los tribunales constitucionales europeos, surgidos al terminar la Segunda Guerra Mundial, como respuesta a los regímenes totalitarios, al nazismo alemán y al corporativismo de la falange italiana, que causaron millones de muertos. En los países derrotados había temor y una profunda desconfianza.

En un breve repaso de la evolución en la administración pública, recordamos que el fin del Estado gendarme produjo la irrupción de un gobierno que fue asumiendo cada vez un mayor número de atribuciones, que construyó una burocracia numerosa y se ha enfrentado a ineficiencias recurrentes en los múltiples servicios y actividades asumidas. La concentración del poder, la rigidez de la actividad burocrática y la complejidad en la estructura del Estado llevaron a la creación de una serie de órganos, con cada vez mayor independencia de la administración centralizada y con diferentes esquemas de operación.

Cuando la organización centralizada no fue eficaz frente a ciertas actividades técnicas asumidas por la administración pública, apareció la desconcentración administrativa en la búsqueda de una mayor eficiencia operativa, pero sin romper la unidad y la dependencia jerárquica. Al involucrarse el Estado en mayor número de actividades, la desconcentración fue insuficiente y fueron creados los organismos descentralizados, a quienes se otorgó personalidad jurídica y patrimonio propios, para que adquirieran mayor independencia de la administración. Incluso, dejaron de participar de la personalidad única del Estado. Las actividades encomendadas fueron de lo más variadas: la explotación del petróleo, la prestación del servicio eléctrico, las universidades públicas, la seguridad social, hacer eficaz el derecho a la información, organizar elecciones o dar protección a los consumidores. Para no perder unidad en la administración, los organismos descentralizados fueron colocados dentro de un sector coordinado por una secretaría de Estado. Posteriormente, hubo casos que no encajaban en un sector determinado y, en consecuencia, aparecieron los no sectorizados, como el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores o el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Tanto en la desconcentración como en la descentralización hay grados diferentes de independencia o autonomía en relación con la administración centralizada, pero continúan formando parte o estando bajo la coordinación del Poder Ejecutivo.

Apreciamos dos cambios trascendentes en esta evolución. El primero ocurrió cuando los órganos descentralizados fueron dotados de personalidad jurídica propia, distinta de la hasta entonces personalidad única del Estado. El segundo aparece cuando es alcanzado “un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino del Estado”. Es éste el momento en que surgen los órganos constitucionales autónomos. En México abandonan la estructura del Poder Ejecutivo y adquieren independencia de los tres poderes tradicionales. Así, hay una nueva manera de entender la división de poderes.

De las tres palabras que identifican a los órganos constitucionales autónomos, en este capítulo vimos el significado de *órgano* y *organismo*, y se mostró una visión panorámica de su diferencia. Para capítulos subsecuentes quedan los conceptos de *constitucional* y *autónomo*, que fueron conferidos a los órganos electorales encargados de la organización de las elecciones mexicanas.

Con este panorama, el siguiente paso es relatar la aparición de cada uno de los órganos constitucionales mexicanos, lo que será materia del siguiente capítulo. Por el momento basta conservar la idea de que son una nueva recomposición del poder, que en el caso de los tribunales constitucionales llegan a ser un poder neutro, mientras que para otros es un cuarto poder en paridad con los tres tradicionales, característica que no corresponde a los órganos constitucionales autónomos mexicanos.



## Capítulo segundo

### Los órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano

#### 1. Introducción

La organización del Estado es diferente en cada país; se adapta a su historia y su contexto. Fernández Ruiz (2009) afirma que:

El Estado, en pos de sus fines y objetivos, desarrolla actividades de distinto tipo y diversa índole; los criterios para clasificar su quehacer estatal son muy diversos, dada la gran variedad de sistemas políticos, económicos y jurídicos utilizados por su organización y funcionamiento, en cuyo diseño juega un papel fundamental la finalidad buscada en cada caso, en concordancia con la ideología sustentada. (p. 125)

En este contexto de diversidad surgieron los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano y a cada uno de ellos se le ha dado su propia individualidad. En este capítulo pretendemos exponer su diversidad, para poder apreciar semejanzas y diferencias en relación con los órganos electorales. El panorama es contrastante y no pocas veces genera desconcierto. Conocerlo es necesario para poder tratar de determinar la naturaleza jurídica de los órganos encargados de la importante función estatal de organizar las elecciones federales y locales. Quizá

varios de estos órganos no parezcan pertinentes. Alguno podrá haber surgido por simple pragmatismo u ocurrencia, acaso como oferta a un grupo social determinado para garantía de sus intereses o como respuesta a la incredulidad generalizada. Por ello, puede afirmarse que tienen un origen coyuntural.

Los órganos que en México son constitucionales autónomos pueden no serlo en otras latitudes y los que en otras naciones lo son pueden no serlo en México: no existe ninguna receta universalmente aceptada. Cada nación decide cuál función estatal debe salir de la esfera de los poderes tradicionales. En el orden constitucional mexicano no existe un tribunal constitucional, porque se optó por el sistema norteamericano, en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) asume el control de la constitucionalidad, y no se ha considerado crear una instancia diferente. Para Nicaragua y Venezuela, el órgano electoral es un cuarto poder, mientras que en otros países puede ser órgano administrativo o jurisdiccional.

Hay una historia que permite conocer por qué un organismo se convierte en constitucional y autónomo, la cual pretendemos rescatar al hacer referencia a cada uno de ellos. De los cuatro que surgieron antes de 2013 hay testimonio de lo logrado, sus éxitos y fracasos, los obstáculos a los que se han enfrentado, así como los cambios que han tenido a lo largo de su todavía corta existencia. Los creados posteriormente son todavía un proyecto, aunque arrastran su historia anterior, bajo otra figura del derecho administrativo. Han sido los organismos electorales los que han sufrido el mayor número de cambios, como lo veremos más adelante. Las elecciones han sido el termómetro de su quehacer. De los reclamos, justificados o no, de quienes no obtuvieron el triunfo han surgido reformas y la elección presidencial de 2012 no fue la excepción.

En la relación quedan incluidos otros organismos que, según algunos estudiosos, tienen el carácter de constitucionales autónomos, como las universidades públicas o tribunales, como el contencioso administrativo, el agrario o los electorales en el ámbi-

to local. De su análisis puede obtenerse información que permite tener mayor claridad en las características que permiten conocer qué instancia gubernamental es un órgano constitucional autónomo.

## 2. El Banco de México

Durante los 30 años de gobierno de Porfirio Díaz, que concluyeron en 1910, la emisión de billetes estaba a cargo de bancos privados: el primero fue el Banco de Londres, México y Sudamérica, que había sido fundado en 1864; después el Banco Nacional de México, surgido de la fusión del Banco Nacional Mexicano con el Banco Mercantil. La primera ley bancaria mexicana fue promulgada en 1897 y, para poner orden en la emisión de billetes de banco, dispuso que únicamente estos dos bancos tuvieran la facultad de hacerlo. Durante el movimiento revolucionario, los bancos aprovecharon la lucha armada y emitieron billetes en cantidades excesivas. Lo mismo hicieron los diversos grupos revolucionarios, quienes imprimieron sus propios billetes y los imponían en los territorios que ocupaban gracias al poder liberatorio otorgado por las armas, aunque quedaban sin valor cuando la facción revolucionaria perdía el control territorial y entraban en circulación otros billetes impuestos por el grupo revolucionario que sustituía al expulsado del territorio. La población llamó *bilimbiques*<sup>21</sup> a este medio de pago.

Ante la realidad imperante, en la que sólo se confiaba en el valor de las monedas de oro y plata, el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto aprobado en 1917, prohibió los monopolios, pero estableció diversas excepciones, enumeradas de manera limitativa, entre las que se

<sup>21</sup> El Diccionario de la Lengua Española, en su vigésima segunda edición y con un claro error en cuanto al año, dice que *bilimbique* es un mexicanismo que significa: “Billete mexicano expedido durante la revolución constitucionalista de 1913”. Es en la Revolución Mexicana de 1910 y no solamente en la etapa mencionada.

incluyó “a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal”. Con él se daba respuesta a una serie de inquietudes que prevalecían en el ambiente y al hecho de que desde finales del siglo XIX empezó a consolidarse a nivel mundial la idea de la Banca Central. Debido a las condiciones del país, derivadas del conflicto revolucionario iniciado en 1910, no pudo crearse de inmediato la institución bancaria y fue necesario esperar a que transcurrieran ocho años para que lo hicieran posible las circunstancias, como, entre otras, la existencia de dinero en las arcas nacionales.<sup>22</sup>

En 1925, iniciada ya la consolidación de los gobiernos emanados de la Revolución, bajo la presidencia de Plutarco Elías Calles y gracias a un ahorro logrado por el entonces secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, fue posible que el 1º de septiembre de ese año fuera inaugurado el Banco de México, constituido como sociedad anónima, con capital mayoritario del Gobierno Federal y con capital privado. Con anterioridad a esta fecha, había presiones internacionales, como consecuencia de la Conferencia Financiera Internacional de la Sociedad de las Naciones, celebrada en Bruselas en 1920, que recomendó el establecimiento de bancos centrales con independencia de las autoridades administrativas. Al no existir todavía la administración desconcentrada y mucho menos la descentralizada, se optó por recomendar una sociedad de derecho privado. El Banco de México logró su consolidación en la década de los treinta, cuando se desmonetizó el oro y el billete emitido por este banco, fue la única moneda de curso legal con poder liberatorio ilimitado. En 1932 fue tomada la decisión de que dejara de operar como banco comercial y quedara únicamente como banco central. Fue en ese momento cuando alcanzó

<sup>22</sup> Los datos históricos están tomados de Eduardo Turrent y Díaz (2008). Por otro lado, no resulta extraño en México que los procesos legislativos tarden en hacerse realidad o queden pendientes. Así sucedió con la Ley Federal del Trabajo, establecida en la Constitución de 1917, que fue aprobada hasta 1932. Otro caso es el derecho a la información, incorporado al texto del artículo 6º constitucional en 1974 y cuya ley reglamentaria se expidió hasta 2006.

su mayor grado de independencia, gracias a la calidad profesional de sus directivos y por ser una sociedad anónima con capital y presencia de particulares en la tenencia accionaria y en el Consejo de Administración.

En 1938 cambiaron las condiciones, como consecuencia de las políticas emprendidas por el presidente Lázaro Cárdenas, fundamentalmente con la reforma agraria y la expropiación petrolera, por lo que una reforma a la Ley Orgánica del Banco de México le quitó los candados antiinflacionarios y “la política monetaria pasó a depender discrecionalmente de las altas autoridades del banco central, en consulta o en franca subordinación con los lineamientos que emitiera la Secretaría de Hacienda” (Turrent, 2008, p. 36). Con Manuel Ávila Camacho, pierde oficialmente su autonomía. Era la época de la guerra mundial, del flujo de dinero que huía de Europa, del control del volumen monetario, del establecimiento del encaje legal y la legislación de emergencia, como las leyes de moratoria de pagos y de congelación de rentas.

La mayor crisis del Banco de México se dio en la década de los setenta, con fuertes devaluaciones y un acelerado ritmo de inflación que se prolongó a la década de los ochenta. El presidente Luis Echeverría confesó que la política hacendaria era manejada desde Los Pinos. Su evolución culmina con la expropiación bancaria, dada a conocer sorpresivamente por José López Portillo en su último informe de gobierno, el 1° de septiembre de 1982, a escasos tres meses de entregar el poder a Miguel de la Madrid, ya declarado presidente electo. Luego, Miguel Mancera renunció a la dirección del Banco de México y manifestó su descontento con el control de cambios que pretendió ponerse en vigor y fue un fracaso. “El desastre económico —escribió Gabriel Zaid (1987)— no se debe a la adversidad. Se debe a que los recursos del país se fueron concentrando bajo la voluntad de un solo hombre. Es el engendro resultante de cruzar la industria moderna con un sistema político premoderno” (p. 9).

Para consolidar y legitimar la expropiación o estatización bancaria, López Portillo envió al Congreso una iniciativa de refor-

ma al artículo 28 constitucional, que fue aprobada y promulgada en breve tiempo. Quedó publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de noviembre de 1982. En su texto quedó establecido que “el servicio de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares”, y se dispuso la “emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal”. El Banco de México dejó de ser una sociedad anónima y fue transformado en una sociedad nacional de crédito. Miguel de la Madrid asumió la Presidencia el 1º de diciembre de 1982 y dio inicio a una etapa económicamente complicada, en la que se recurrió a los pactos con los diferentes sectores de la producción, y, ante el fracaso de la estatización bancaria, se optó por dar marcha atrás y privatizar a los bancos recientemente expropiados, previa reforma constitucional. Después vino el fracaso de la banca privatizada, los escándalos financieros, el rescate bancario y su venta posterior a la banca extranjera.

Entonces, Carlos Salinas envió al Congreso de la Unión la iniciativa de dar autonomía constitucional al Banco de México. Detrás de la medida presidencial estaba la presión internacional sobre la calidad del banco central mexicano, en contraste con la independencia de la banca central en la mayoría de las naciones y la necesidad de devolver confianza a una población golpeada por una severa crisis que había obligado a quitar tres ceros a la moneda. Resultaba inevitable sacar al presidente del manejo de los asuntos monetarios y dar paso al primer órgano constitucional autónomo en México.

El nuevo texto, publicado en el *Diario Oficial* del 20 agosto de 1993, es claro:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objeto prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamientos... No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva a través de

un banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia...

### 3. Instituto Federal Electoral

Por ser los organismos electorales el tema de este estudio, solamente mencionamos algunos datos, ya que más adelante les dedicaremos más espacio. El Instituto Federal Electoral (IFE) fue el segundo en constituirse como órgano constitucional autónomo en México y el único que hasta el 2012 era designado expresamente en el texto constitucional como organismo público constitucional. Creado el 11 de octubre de 1990 dentro de la dinámica de las reformas promovidas por Carlos Salinas, como organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, sustituye a la Comisión Federal Electoral, que era la dependencia de la Secretaría de Gobernación encargada de organizar las elecciones federales. Seis años después, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, por la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* del 22 de agosto de 1996 adquiere la autonomía constitucional al quedar fuera de la estructura de su Consejo el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Al igual que en el caso de la protección de los derechos humanos, se optó por un sistema federalista, al asumirse la decisión de que cada entidad federativa tuviera su propio órgano electoral administrativo y su propio tribunal electoral. Cabe mencionar que fue en San Luis Potosí donde operó la primera *ciudadanización*<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Con el vocablo *ciudadanización* se pretende caracterizar a organismos en cuya dirección no participan con voto quienes forman parte de los poderes tradicionales ni quienes estén ligados a un partido político.

del organismo, al haberse eliminado la presencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Consejo del organismo,<sup>24</sup> un año antes que a nivel federal. Hay fuertes críticas sobre este federalismo, pues hay dudas serias sobre la autonomía de los órganos locales y de su independencia real de los poderes locales. Sin embargo, muchos de los avances en la democracia nacional se han dado en las entidades federativas, como en el ejemplo de la entidad potosina. Otro caso es la credencial electoral con fotografía, utilizada por primera vez en el estado de Baja California, después del ascenso al poder de un gobernador perteneciente a un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que instaló su propio registro de electores.<sup>25</sup>

La reforma constitucional en materia política de 2014 da un giro radical, al sustituir al IFE por el Instituto Nacional Electoral (INE) y modificar la estructura, funciones y atribuciones de los organismos locales; pero esto es materia de otro capítulo. Conforme con la reforma, concluyó la existencia del IFE y fue sustituido por el nuevo organismo, que, según la propuesta original, se pretendía que fuera el encargado de organizar todas las elecciones, federales y locales, para suprimir los órganos de las entidades federativas.

Un dato que solamente queda anotado para su posterior análisis es la naturaleza de los tribunales electorales. A nivel federal, el órgano jurisdiccional es parte del Poder Judicial federal, mientras que en el ámbito local son tribunales autónomos, independientes del Poder Judicial local, cuyas sentencias pueden ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a través del juicio de revisión constitucional electoral.

<sup>24</sup> El cambio fue hecho sin reformar la Constitución local y como una respuesta al movimiento que encabezara el Dr. Salvador Nava, para acabar con el caciquismo de Gonzalo N. Santos y democratizar la vida de la entidad.

<sup>25</sup> El gobernador fue Ernesto Ruffo Appel del Partido Acción Nacional (PAN), quien obtuvo el triunfo en 1989, mientras era presidente de la República Carlos Salinas de Gortari y Luis Donaldo Colosio, presidente del PRI.

#### 4. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Otra de las medidas de Carlos Salinas de Gortari para legitimarse como presidente de la República fue atender la situación de los derechos humanos. El primer paso fue crear la Dirección General de Derechos Humanos dentro de la estructura de la Secretaría de Gobernación. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990, a través de un decreto presidencial inicia la vida institucional de la Comisión de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y con la inspiración del *ombudsman* sueco. En 1992 se convierte en organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propio, a través de la reforma constitucional que adicionó el apartado B al artículo 102 y fue publicada en el *Diario Oficial* del 28 de enero de ese año. Es en este momento cuando nace un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, mientras el Poder Judicial federal conserva la protección constitucional. En una nueva reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial* del 13 de septiembre de 1999, mientras era presidente Ernesto Zedillo, adquiere autonomía constitucional y su denominación actual de Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), con lo que se establece un sistema federal, tal como se expresa en el texto constitucional:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano... (artículo 102, apartado B de la CPEUM)

José de Jesús Gudiño Pelayo (1998) fue un duro crítico de su creación. La consideró hija de las circunstancias políticas nacionales e internacionales prevalecientes en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, de 1984 a 1986, caracterizado por:

Una imagen presidencial y, en consecuencia del gobierno, deteriorada, débil, falta de credibilidad y carente del liderazgo que los cambios y las circunstancias que se avecinaban requerían...

violaciones de derechos fundamentales de todo género, pero de modo principal las relacionadas con las áreas policiacas del Estado. (p. 78)<sup>26</sup>

La razón para su creación, sostiene quien fuera ministro de la Suprema Corte, no fueron las supuestas o reales fallas del Poder Judicial de la Federación ni la insuficiencia del juicio de amparo; “fue otra muy diferente: reconstruir, magnificada, la maltrecha y desprestigiada imagen internacional del gobierno mexicano y de quien entonces lo encabezaba. Se percibió esto como un problema de mercadotecnia política” (Gudiño, 1998, p. 79). En efecto, la represión dirigida contra grupos sociales, iniciada en el combate a la guerrilla guerrerense, de Genaro Vázquez Rojas y Lucio Cabañas, muerto en 1974, no se había caracterizado por el respeto a los derechos humanos.

Jorge Carpizo, quien fue el primer presidente de la Comisión, explica el qué y el porqué de este organismo, inspirado en el *ombudsman* sueco, que nace en su Constitución de 1809 y en un régimen de monarquía parlamentaria. Su antecedente mexicano lo encuentra en la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí, establecida en 1847 a iniciativa de Ponciano Arriaga (Carpizo, 2003, p. 11). Su misión es la defensa de los derechos humanos frente a la autoridad. Quedan excluidos los asuntos jurisdiccionales y los de carácter electoral.<sup>27</sup> Sobre este último punto opina Jorge Carpizo: “Intervenir en la contienda política es por antonomasia vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver de tal forma al *ombudsman* que lo debiliten para cumplir las funciones por las que fue primordialmente creado: proteger y defender la vida de las personas humanas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica” (Carpizo, 2003, p. 23).

<sup>26</sup> Esta obra fue escrita cuando la Comisión era un órgano descentralizado.

<sup>27</sup> Antes de la reforma constitucional de 2011 también estaban excluidos los asuntos laborales.

Su carácter debe ser apolítico y apartidista. Sobre este punto volveremos al tratar el caso de los organismos electorales, que son materia de este trabajo y cuya vida necesariamente se desarrolla en el campo político, en el enfrentamiento de los partidos, en la lucha por el poder, en el riesgo de ver vulnerada su calidad moral.

Luis de la Barrera enfatiza, en 1994, el hecho de que el *ombudsman* sueco, entonces con 185 años de antigüedad se transformó en una institución prácticamente universal en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Considera que los tribunales son generalmente lentos, formalistas y costosos, de allí las ventajas de un órgano “autónomo, expedito, antiburocrático, ágil, con la finalidad de controlar el poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídicas” (De la Barrera, 1994, p. 14). Afirma que un defensor de los derechos humanos “sólo puede cumplir su función si actúa con absoluta autonomía frente a cualquier poder del Estado y, también, frente a todo partido, grupo, secta u organismo” (De la Barrera, 1994, p. 20), pero es eficaz cuando logra modificar la realidad sobre la que actúa.

A nivel federal, la comisión ha tenido algunos logros, porque sus recomendaciones alcanzan difusión nacional, pero a nivel local es otra la realidad: sus recomendaciones no tienen difusión y permanecen prácticamente inéditas, por lo que padece, en muchos casos, interferencias de la autoridad local que afectan su autonomía y eficacia. El camino por recorrer en el campo de los derechos humanos es todavía largo y con numerosos obstáculos. Los rezagos son importantes y el déficit se acentúa por los niveles de pobreza en 40% de la población.

En cuanto al carácter de sus recomendaciones, deben ser públicas, autónomas y no obligatorias. “Si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias... en decisiones jurisdiccionales” (De la Barrera, 1994, p. 89), lo que es contrario a su procedimiento flexible y antiburocrático. “La autoridad se siente inclinada a aceptar la recomendación, entre otras razones, por el costo político que le tendría rechazarlas, ya que la opinión pública está muy bien informada del conteni-

do de esa recomendación” (De la Barrera, 1994, p. 90). La fuerza de las recomendaciones no vinculatorias deriva del prestigio moral de la institución. A partir de esta característica, Fernández Ruiz (2009) considera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las locales no encuadran en ninguno de los tipos de personas de derecho público, por tener lo que califica como una singular naturaleza jurídica (p. 253).

En México constituye una paradoja la necesidad de la no obligatoriedad o vinculación jurídica de las recomendaciones, ya que no existe necesariamente la *autoritas*<sup>28</sup> de quienes presiden las comisiones de derechos humanos, ni sus recomendaciones logran movilizar a la población en su apoyo. Los tribunales se imponen porque tienen poder, porque pueden hacer uso de sus facultades coactivas, aunque carezcan de *autoritas*.

Los esfuerzos legislativos para lograr mayor eficacia en las recomendaciones de la Comisión no han sido suficientes, frente a la cultura prevaleciente de la no rendición de cuentas. En una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, se dispuso que “todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones” y “deberán fundar, motivar y hacer públicas sus negativas”. Si la comisión correspondiente lo solicita, el funcionario podrá ser llamado por el Senado, la Comisión Permanente o la Legislatura local para que “las autoridades o servidores públicos responsables comparezcan ante dichos órganos legislativos a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”.

En la misma reforma se trasladó a la CNDH la facultad que tenía la Suprema Corte de Justicia para “investigar hechos que constituyan violaciones graves de los derechos humanos”, y se dispuso una consulta pública, “que deberá ser transparente”, para la designación de los presidentes de las comisiones federal y locales. En el texto encontramos un párrafo sorprendente: “Las Constituciones

<sup>28</sup> La *autoritas* es la autoridad moral que se obtiene por el prestigio de una persona en el ámbito social y que no requiere de la coacción para lograr eficacia. El *ombudsman* sueco está basado en la calidad moral de quien desempeña el encargo y en eso radica su éxito. Es un problema de cultura.

de los estados y el Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos protectores de derechos humanos”.

Después de leerlo, nos preguntamos: ¿acaso puede existir algún órgano constitucional autónomo sin que su autonomía esté garantizada a nivel constitucional?

## 5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

El 25 de enero de 1983 fue creado por decreto presidencial el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sustituyendo a la Dirección General de Estadística, que formaba parte de la organización centralizada. El 7 de abril de 2006, mientras era presidente Vicente Fox, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma al artículo 26 constitucional, apartado B, que da nacimiento al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, cuyos datos serán considerados oficiales para la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema queda a cargo de “un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer su observancia” (apartado B, del artículo 26, de la CPEUM). En los artículos transitorios del decreto, se establece que continuará en vigor la Ley de Información, Estadística y Geografía, y será hasta la entrada en vigor de la ley reglamentaria cuando los recursos materiales, financieros y humanos del órgano desconcentrado pasarán a formar parte del patrimonio del nuevo organismo.

Hasta el 16 de abril de 2008, ya siendo presidente Felipe Calderón, en el *Diario Oficial* se publica la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, y se le da existencia jurídica al Instituto Nacional de Estadística y Geografía como órgano consti-

tucional autónomo. En su denominación es suprimida la palabra “informática”, pero conserva el acrónimo de Inegi. Al igual que en los demás órganos constitucionales autónomos, lo que se pretende es dar confianza, al sacar del Poder Ejecutivo la información estadística y geográfica con carácter oficial, puesto que había dudas por la probable manipulación de datos e informes.

## **6. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**

En el México revolucionario, “habían echado en manos de municipios, previamente despojados de sus rentas y de su autonomía, toda la carga de la educación primaria” (Vasconcelos, 1998, p. 56).

Desde la Rectoría de la Universidad de México, José Vasconcelos emprendió la tarea de resucitar la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, creada en 1905 a iniciativa de Porfirio Díaz, territorialmente reducida al Distrito y territorios federales, y cuyo titular fue Justo Sierra. Relata Vasconcelos que uno de sus propósitos fue ampliar la competencia, lo que obligó a modificar el texto del artículo 3º constitucional para darle un sentido federal a la educación: “En resumen —menciona Vasconcelos— mi plan estableció un Ministerio con atribuciones en todo el país y dividido para su funcionamiento en tres grandes departamentos que abarcan todos los institutos de cultura; a saber: Escuelas, Bibliotecas y Bellas Artes” (Vasconcelos, 1998, p. 61). Designado en 1921 como secretario de Educación por el presidente Álvaro Obregón, renunció el 28 de enero de 1924 en protesta por el asesinato del senador Field Jurado, quien, ante los Tratados de Bucareli, había dicho: “Yo no firmo ese documento” (Vasconcelos, 1998, p. 238), y esa frase le costó la vida.

Después vino la presidencia de Calles, la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 y el diseño de un sistema corporativo, encaminado a controlar el poder, a través de los sectores obrero, campesino y militar. Uno de los sectores que resultó afectado por este diseño fue el sector educativo. Para Carlos

Elizondo Mayer-Serra, durante décadas no interesó la calidad de la educación, los resultados de las pruebas fueron ocultados y amplios sectores se conformaron con la mediocridad. Lo importante era la cobertura, el número inscrito, pero no la calidad, porque “el sistema educativo público mexicano obedece a la lógica corporativista con la que se organizó al país en los años postrevolucionarios... Las escuelas fueron diseñadas como mecanismo de control político tanto para el gobierno como para el sindicato” (Elizondo, 2011, p. 185).

Para revertir la ineficiencia del sistema educativo nacional, el 8 de agosto de 2002, en el *Diario Oficial de la Federación* fue publicado un decreto de Vicente Fox Quesada para dar nacimiento al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como un organismo público descentralizado, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito a la coordinación de la Secretaría de Educación Pública. En el considerando del decreto se cita al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el que se propone:

Hacer de la educación el gran proyecto nacional, para cuyo logro se requiere contar con programas, proyectos y acciones que permitan una educación de calidad... Que para avanzar en el incremento y aseguramiento de la calidad de la educación se requería de un sistema de evaluación sólido, confiable, oportuno y transparente... independiente de las autoridades, cuyos resultados se difundirán y utilizarán para el mejoramiento de la calidad.

El desprecio a lo cualitativo hizo crisis y aparecieron luces de alarma. Desde la década de los noventa se contaba con los resultados de pruebas aplicadas por el Program of International Student Assessment (PISA), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyos resultados eran preocupantes, pero en los diez años siguientes las cosas permanecieron igual. Había muchas escuelas, muchos niños y jóvenes que asistían, pero la calidad educativa estaba lejos de lo deseable. El mérito de Vicente Fox fue hacer públicas las deficiencias y dar un paso hacia un sistema de evaluación

de todos los niveles educativos, con excepción de la educación superior. Con posterioridad, en 2006, quedó implementada la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (Enlace), lo que dio oportunidad a que organizaciones de la sociedad civil se preocuparan por el severo problema educativo nacional y ejercieran presión. El poderoso sindicato de maestros siempre expresó su decisión de colaborar en los planes para mejorar la calidad de la educación, pero puso toda clase de trabas a las pruebas para evaluar a los maestros, en especial sus grupos disidentes que se negaron a cualquier evaluación. La consideraban contraria a su situación laboral. Al respecto, Andrés Oppenheimer (2010) escribió:

Si la presidenta de Finlandia estaba en lo cierto cuando me dijo que los tres secretos para lograr el éxito educativo son ‘los maestros, los maestros y los maestros’, México está fregado. En México el magisterio está controlado por un sindicato todopoderoso con 1.7 millones de afiliados, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación... (que) bloquea cualquier intento serio por modernizar el arcaico sistema educativo mexicano. (p. 321)<sup>29</sup>

Ante las resistencias magisteriales, por un decreto de Felipe Calderón, publicado en el *Diario Oficial* del 16 de mayo de 2012, se dio un nuevo paso para dotar de “mayor autonomía” al instituto, “como condición necesaria para fortalecer su pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto para mejorar la calidad de la educación en el país”. Así, se convirtió en organismo descentralizado no sectorizado, con autonomía técnica, operativa y de decisión, dejando de estar coordinado por la Secretaría de Educación Pública.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> El autor resalta que las plazas de maestro se heredan y se venden, sin importar la capacidad ni la preparación del beneficiado, gracias al contrato de trabajo que ha logrado tener el Sindicato y la fortuna que maneja actualmente. Relata que, en el 2008, en el primer examen para asignar plazas por concurso, se presentaron 81,000 aspirantes y casi 70% no pasó el examen, lo que revela la precaria preparación en las escuelas normales. En desagravio de la maestra Elba Esther Gordillo, entonces líder vitalicia, afirma la existencia de una oligarquía poderosa al interior de la organización sindical.

<sup>30</sup> El decreto actualizó el objeto, los principios, los órganos de decisión, las atribuciones y la estructura interna. En el original únicamente se mencionaba la autonomía técnica; en el último se agregaron la autonomía operativa y de decisión.

La presión de la sociedad civil fue constante. Un grupo de hombres de negocios fundó en 2005 la organización Mexicanos Primero, Asociación Civil. En su página electrónica afirman que son “una propuesta muy concreta de cómo mejorar la calidad de la educación del país”.<sup>31</sup> El 24 febrero de 2012, en tiempos de la campaña presidencial, se estrenó *De panzazo*, una película realizada a iniciativa de esta asociación, cuya finalidad fue exhibir las deficiencias y lacras que afectan la educación nacional. “En la película, el secretario Lujambio hace referencia a los resultados de México en el estudio correspondiente a 2006, en el que nuestro país mostró el puntaje promedio más bajo de los 30 países de la OCDE” (*De panzazo*, minuto 37:50).<sup>32</sup> La expresión “de panzazo” es utilizada en el lenguaje coloquial mexicano para calificar a quien logra aprobar un ciclo escolar con la calificación mínima requerida (Gómez, 2011).<sup>33</sup>

Pocos meses después, el 10 de diciembre de 2012, a sólo nueve días de haber asumido la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto envió un proyecto de reforma constitucional para convertir al INEE en un órgano constitucional autónomo. Parte de un hecho: “la sociedad mexicana hace cada día más intenso el reclamo de una educación de calidad”.<sup>34</sup> Reconoce los avances logrados en materia de evaluación educativa y establece dos premisas básicas: la primera es la creación, mediante una reforma constitucional, de un servicio profesional docente que destierre “las prácticas indebidas y frecuentemente lesivas a la dignidad magisterial”,<sup>35</sup> y la segunda es dar autonomía al INEE, como instancia

<sup>31</sup> Tomado de su página electrónica. La película fue dirigida por Carlos Loret de Mola y Juan Carlos Rulfo.

<sup>32</sup> Ficha técnica de la película, preparada por Mexicanos Primero, A. C.: edición electrónica, p. 8. El secretario de Educación Pública, Alonso Lujambio, se refería a los resultados de la prueba PISA de 2006, en la que fueron evaluadas la comprensión lectora y la habilidad matemática.

<sup>33</sup> En el *Diccionario breve de mexicanismos* se lee: “*panzazo*. m. 1. Golpe que se da con la panza [DRAE: *panzada*]. || 2. Chiripa, casualidad favorable, éxito debido más al azar que a habilidad. || *de panzazo*. loc. (Aprobado en la escuela) con sólo el mínimo de puntos requerido”.

<sup>34</sup> Las citas están tomadas del texto del decreto.

<sup>35</sup> Es indudable un enfoque dirigido a quitar fuerza al poderoso sindicato magisterial.

experta y órgano normativo nacional. En el texto del decreto se lee: “por la trascendencia de las funciones que desarrollará, adquiera la más alta jerarquía, goce de autonomía técnica y de gestión<sup>36</sup>... que desde el ámbito constitucional esté investido de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones (*sic*)”.

Considera que la autonomía a nivel constitucional “le permitirá constituirse en una entidad confiable que informe objetivamente, asesore y fije directrices que las autoridades tendrán que considerar para la elaboración de las políticas educativas”. Destacan sus atribuciones para vigilar el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional, en educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; emitir lineamientos para la evaluación, y generar directrices para el mejoramiento del sistema educativo nacional. Queda fuera el nivel universitario.

En el *Diario Oficial* del 26 de febrero de 2013, se publicó el decreto de reforma constitucional que da nacimiento al INEE, como órgano constitucional autónomo, incorporando la fracción IX al artículo 3º constitucional, en cuyo texto se lee:

IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Los principios que rigen las actividades del instituto son “independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión”. (Artículo 2 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación).

<sup>36</sup> Éstos son los dos adjetivos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a los organismos públicos descentralizados.

La reforma constitucional provocó la oposición de grupos de maestros, quienes se manifestaron en mítines, bloqueos y plantones en el Zócalo de la Ciudad de México y en el Monumento a la Revolución. La mayor oposición está en Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Chiapas.

## **7. Instituto Federal de Telecomunicaciones**

En el *Diario Oficial* del 9 de agosto de 1998, se publicó el decreto del presidente Ernesto Zedillo que creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones, “como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa”. El organismo estaba previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada el 7 de junio de 1995.

La opinión pública siempre ha preocupado a las esferas del poder, por su influencia en la vida social y en el comportamiento de la población. Cuando apareció la prensa y hubo información más allá de la trasmisión de persona a persona, en poco tiempo se habló de un medio capaz de convertirse en opinión pública.

Giovanni Sartori presenta una síntesis histórica de la evolución de los medios de comunicación y de su diferente impacto:

Las civilizaciones se desarrollan con la escritura, y es el tránsito de comunicación oral a la palabra escrita lo que desarrolla una civilización... El progreso de la reproducción impresa fue lento pero constante, y culmina —entre los siglos XVIII y XIX— con la llegada del periódico que se imprime todos los días, el diario... La radio, que también eliminaba distancias, añade un nuevo elemento, una voz fácil de difundir en todas las casas... es el primer gran difusor de comunicaciones, pero un difusor que no menoscababa la naturaleza simbólica del hombre... difunde siempre cosas dichas con palabras... La ruptura se produce a mediados de nuestro siglo con la llegada del televisor y de la televisión... Y en la televisión el hecho de ver prevalece sobre el hecho de hablar, en el sentido de que la voz del medio, o de un hablante, es secundario, está en función de la imagen. Y, como consecuencia el telespecta-

dor es más un animal vidente que un animal simbólico. Para él las cosas representadas en imágenes cuentan y cuentan más que las cosas dichas con palabras. (Sartori, 2009a, pp. 31-33)

Desde que la prensa tuvo penetración en el sector pensante de la sociedad, los políticos y los gobiernos buscaron controlarla y manipularla, para evitar los efectos de lo publicado. El control de la comunicación es garantía para quienes detentan el poder o aspiran a detentarlo. En 1820, el cardenal Richelieu “imputaba el asesinato del duque de Berry a los excesos de los periódicos y pretendió salvar a la monarquía al recurrir a la censura y al delito de tendencia” (Islas, 2002, p. 78). A partir de ese hecho, en 1822 surgió el derecho de réplica en Francia, después de un intento fallido del diputado Delaure en 1798. No era admisible que la prensa difamara impunemente y la víctima no tuviera derecho alguno frente a publicaciones que originaban odio sobre el ofendido. En el caso mexicano, la Ley de Imprenta, publicada el 12 de abril de 1917<sup>37</sup> por Venustiano Carranza, entonces primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, consagró el derecho de réplica para el mundo periodístico, y 90 años después fue elevado a texto constitucional en 2007 y ampliado a todos los medios de difusión.

Los medios de comunicación influyen en la sociedad y en lo que se ha dado a llamar la opinión pública.

La opinión no puede versar sobre nada, y los periódicos y los boletines de noticias de la radio suministran la materia de la opinión en lo que concierne a los sucesos y la política cotidiana. Esto significa que la disposición general de los periódicos, la preferencia dada a ciertos asuntos y el lenguaje usado en los títulos es de mayor importancia. Como agencia general para la difusión de noticias, los periódicos entraron en la liza el 28 de mayo de 1896,

<sup>37</sup> Esta ley es de dudosa constitucionalidad, porque fue publicada después de haber sido aprobada la Constitución de 1917. En lo relativo a la reforma constitucional que amplió el ámbito del derecho de réplica, seguía sin ser reglamentado al concluir 2014.

cuando el *Daily Mail* empezó a venderse a medio penique el ejemplar. (Sprott, 1995, p. 160)

Frente a la prensa, que llegó a ser considerada como “cuarto poder”, los gobiernos optaron por la censura o el control. En los *Diálogos en el infierno*, Maquiavelo le dice a Montesquieu: “En los países parlamentarios, los gobiernos sucumben casi siempre por obra de la prensa; pues bien, vislumbro la posibilidad de neutralizar a la prensa por medio de la prensa misma” (Joly, 1974, p. 107). A partir de esta afirmación, expone un amplio programa de control de la prensa, con periódicos gubernamentales y órganos de apariencia opositora. Afirma que a través de la prensa leal:

Excito o adormezco los espíritus, los tranquilizo o los desconcierto, defendiendo el pro y el contra, lo verdadero y lo falso. Hago anunciar un hecho y lo hago desmentir, de acuerdo con las circunstancias... Combato a capricho a mis enemigos sin comprometer jamás mi propio poder... solicito la opinión sobre ciertas resoluciones, la impulso o la refreno... (Joly, 1974, pp. 112-113)

Durante los largos setenta años de dominio del partido hegemónico, hubo control de los medios de comunicación y autocensura. Quedó rota esta relación al producirse la alternancia en el año 2000, circunstancia que permitió dar sentido al derecho a la información, como se expone más adelante, en el tema del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). La prensa no necesita autorización del Estado para existir; la radio y la televisión requieren concesión para operar. La prensa mexicana tiene escasa circulación, mientras que la radio y la televisión están al alcance de un mayor número de personas. La prensa es palabra escrita, la radio es expresión oral, mientras que la televisión es audiovisual y penetra a través del oído y de la vista, por lo que su influencia y su poder son mayores en la sociedad. La televisión anula las distancias y permite ver los sucesos en el momento en que acontecen. Sus beneficios son indudables, pero también los riesgos son considerables.

“Estamos en la era del conocimiento y de la información, fuentes de unas nuevas formas de un poder muchas veces anónimo” (Papa Francisco, 2013, p. 57). Pero ¿esa información es verdadera? ¿Se difunde siempre con buenas intenciones? El problema se complica cuando surgen el Internet y las redes sociales, al alcance de millones de personas. “Vivimos en una sociedad de la información que nos satura indiscriminadamente de datos, todos en el mismo nivel y termina llevándonos a una tremenda superficialidad a la hora de plantear las cuestiones morales” (Papa Francisco, 2014, p. 57).

Los medios de comunicación inciden en la política, dan poder a quien los controla, tienen participación activa en la vida económica y son vehículo para la promoción de bienes y servicios por ser espacios favorables para la publicidad. Representan el ejercicio diario de la libertad de expresión, del que la Constitución prohíbe la censura previa. Como todo instrumento humano, son ambivalentes. La energía atómica se convierte en arma de guerra al tiempo que es instrumento de salud; el Internet acerca y da información, al tiempo que difunde falsedades y pornografía infantil. Hay teatro y hay espectáculo.

En su realidad concreta la información es también una mercancía que se vende buscando un público cada vez mayor: en estas condiciones lo que presentan los medios de comunicación, comprometidos en una competencia comercial permanente, es una mezcla de neutralidad y de sensacionalismo, de objetividad y de espectacularidad. (Lipovetsky, 2008, p. 54)

En el caso concreto de la radio y la televisión, el Estado interviene porque estas actividades requieren de concesión, ya que utilizan un bien de dominio público para poder difundirse. Ese bien son las ondas radioeléctricas o hertzianas, que están en la atmósfera y permiten que el sonido y las imágenes viajen por el espacio. La Ley Federal de Radio y Televisión establece en su artículo 1º que: “Corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propa-

gan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible”.

Quienes son favorecidos con una concesión de radio o televisión adquieren poder y pueden manipular la información y la desinformación. Manejan su influencia en radioescuchas y televidentes para vender publicidad y para participar en la vida política. En México, durante los 70 años de gobierno de un solo partido, los titulares de las concesiones fueron personas cercanas a quienes ejercieron el poder e, incluso, no se descartan los prestanombres. Como consecuencia de los avances en la vida democrática y a medida que el pluralismo se hizo realidad, quedó planteado el problema de la existencia de un duopolio en el medio televisivo y el favoritismo en el otorgamiento de las concesiones en los medios electrónicos.

El organismo desconcentrado propuesto por Ernesto Zedillo para hacerse cargo de las atribuciones del Estado en materia de radio y televisión no pudo romper el duopolio televisivo. Durante su existencia fueron aprobadas reformas a la ley que la Suprema Corte analizó, bajo la presidencia de Felipe Calderón, declarando la inconstitucionalidad de diversas disposiciones que otorgaban mayores privilegios a los actuales concesionarios y cerraban posibilidades para nuevos titulares. La acción de inconstitucionalidad fue ejercida por un grupo de legisladores de diversos partidos políticos, quienes calificaron la reforma como la Ley Televisa.

En la reforma constitucional del 2013, se adicionaron varios párrafos al artículo 6º constitucional, que consagra el derecho a la libre manifestación de las ideas. En su texto quedó establecido:

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluso el de banda ancha e internet, para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en dichos servicios.

...

ii.- Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, intercomunicación, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

iii.- La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3° constitucional.

En la reforma se dota de autonomía constitucional al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), que sustituye a la Comisión creada en 1998 y cuyo objeto es “el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones”, quedando a su cargo “la regulación, promoción, y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones”. Es el órgano encargado del otorgamiento y la revocación de las concesiones en la materia. Todo otorgamiento deberá ser resultado de una licitación pública, “a fin de asegurar la máxima concurrencia”. El Instituto es, además, “la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones”.

## **8. Comisión Federal de Competencia Económica**

Su antecedente data de 1993, cuando entró en vigor la Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 constitucional, en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia. En su texto de 1917, el artículo disponía: “En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase”. Y de manera contundente afirmaba que “la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia

toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de precios”, así como cualquier maniobra de productores o prestadores de servicios tendiente a evitar la competencia y cobrar precios excesivos. En el texto quedaron establecidos los casos de excepción, como la acuñación de moneda, el correo o los privilegios a los autores e inventores.

En 1993 queda conformado un organismo regulador, creado por la Ley Federal de Competencia Económica,<sup>38</sup> en cuyo artículo 23 se disponía:

La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta Ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.

En su página de Internet, la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), señala como su misión: “Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, para contribuir al bienestar de la sociedad”.

La existencia de monopolios ha sido una preocupación desde la época del *laissez faire*. *Monopolio* viene del griego “monos”, que significa ‘uno’, y “polein”, cuyo significado es ‘vendedor’. Resulta evidente que las ventajas de la libre concurrencia desaparecen en cuanto surge un solo vendedor con la fuerza suficiente para imponer el precio de sus productos o servicios a los consumidores. Según la teoría liberal, el juego libre de la oferta y la demanda regula el precio, y, si hay varios oferentes, entre ellos se establece

<sup>38</sup> La ley fue publicada en el *Diario Oficial* del 24 de diciembre de 1992. En aquel entonces quedó establecido que la Comisión Federal de Competencia pertenecía a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

una competencia para ganar el mayor número de consumidores, lo cual abarata los bienes y servicios. Conforme al *laissez faire*, “en tanto que la competencia prevalezca, no hay ventaja posible en el hecho de que el gobierno interfiera en el juego libre del mercado, pero deben evitarse las deformaciones debidas al monopolio” (Robinson, 1968, p. 83).

Actualmente prevalece un Estado intervencionista, en mayor o menor grado. El régimen constitucional mexicano dispone que la planificación económica la realice el Estado, como rector de la economía, en la que participan los sectores público, privado y social. En esta materia han existido movimientos que incrementan o decrecen el grado de intervención del gobierno, pero prevalece la idea de que los monopolios deben ser combatidos, salvo los que la propia Constitución admite. Sin embargo, el concepto de monopolio es insuficiente para dar protección a los consumidores, ya que las grandes empresas tienen capacidad para adaptarse a múltiples formas y no competir las unas con las otras, sino llegar a acuerdos para fijar precios, así como apoyarse en la publicidad y la mercadotecnia como instrumentos que inciden en el consumo. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, las empresas renunciaron a una competencia suicida y desde entonces “el oligopolio ha llegado a ser la forma de mercado más difundida en todas las actividades económicas” (Huerta, 2011, p. 88). De esta forma:

... la unificación de control se puede conseguir por una *holding company* formada para comprar acciones de las diferentes empresas, o mediante *interlocking directorates* (cada una de las empresas interesadas tiene algunos de los representantes de los consejos de todas las demás), o por fusión pura y simple, o por cárteles (asociaciones vagas que obedecen reglas establecidas respecto a condiciones de venta y que actúan en cooperación más o menos estrecha en cuanto a producción)... y obtener el mayor número posible de las ventajas provenientes de la producción y el control en gran escala. (Scott, 1962, p. 67)

Ante esta realidad, la reforma al artículo 28 constitucional establece como objeto de la Cofece una meta optimista:

... garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados... contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia, regular el acceso a insumos esenciales y ordenar desincorporar activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

No todos tienen el mismo optimismo del Constituyente Permanente, ya que: “de acuerdo con la evidencia empírica, las leyes que promueven la competencia no han servido para fomentar la competencia entre las empresas y por tanto tampoco han estimulado una reducción en los precios de los bienes y servicios” (Huerta, 2011, p. 96). Sin embargo y a pesar de todo, no puede dejarse la economía a las bondades del mercado. Ante la complejidad del problema, cabe preguntarse si es la autonomía constitucional la medida adecuada para lograrlo.

Por otro lado, al igual que al IFT, en el texto constitucional se le dota de algunas garantías institucionales que no se establecen para los otros órganos autónomos, como que la Cámara de Diputados garantice la suficiencia presupuestaria, así como que cuente con las facultades para emitir su propio estatuto orgánico y disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de la competencia. En cuanto a los comisionados que conforman el órgano de dirección, se establece que solamente pueden ser removidos de su cargo por faltas graves en ejercicio de sus funciones y con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión que conozca del asunto. Los actos y omisiones de estas dos comisiones pueden ser impugnadas a través del juicio de amparo, ante jueces y tribunales especializados del Poder Judicial federal, sin que pueda otorgarse la suspensión del acto reclamado, salvo en el caso de multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones.

## 9. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Cuando José López Portillo asumió la Presidencia de la República en 1976, promovió una serie de reformas constitucionales en materia política. Entre ellas se encuentra un párrafo añadido al texto del artículo 6° constitucional, expresado en diez palabras: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. La finalidad perseguida tenía un carácter electoral, al pretender que los medios de difusión abrieran sus espacios a los partidos políticos de oposición. Después vino una amplia discusión. Issa Luna Pla (2009) relata que:

Este periodo histórico de la discusión pública se caracterizó por la lucha de la interpretación de un derecho a la información relacionado con la regulación de los medios de comunicación, carente de significado y eficacia en la práctica, que se refería a la información como objeto noticioso en sentido estricto, haciendo a un lado el sentido amplio proveniente de las fuentes originarias... pocos fueron los que cayeron en cuenta de que una parte del derecho a la información, la del acceso a la información, pudiera referirse específicamente a la información en manos del Estado. (pp. 16-17)<sup>39</sup>

Los intentos de reglamentación fracasaron, ante la resistencia de los medios de difusión, en especial la radio y la televisión, pues éstos consideraron que era un atentado a la libertad de expresión la sola idea de fijarle límites, en función de un pretendido derecho de los partidos políticos para dar a conocer sus plataformas y programas de gobierno. En ese momento el significado del derecho a la información se reducía a un problema de difusión de ideologías políticas. No imaginaron que, años después, como efecto de la reforma constitucional en materia electoral de 2007,

<sup>39</sup> Esta obra es imprescindible para conocer el origen del primer paso en la regulación del derecho a la información. La autora, como secretaria técnica del Grupo Oaxaca, es testigo de calidad.

quedarían obligados a transmitir la publicidad de los partidos políticos y sus candidatos, a través de órdenes y pautas dispuestas por el IFE, posteriormente por el INE, en su calidad de administrador único de los tiempos del Estado destinados a las elecciones,<sup>40</sup> en términos de lo dispuesto por el artículo 41 constitucional.

A lo largo de los 25 años transcurridos entre 1977 y 2002, entre la reforma constitucional y la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,<sup>41</sup> en la SCJN se escenificó un intenso debate sobre el alcance del derecho a la información y su vigencia, más allá de la apertura de los medios a los partidos políticos y sin necesidad de que el Congreso lo hubiera reglamentado. En su resolución, los ministros consideraron que: “es inexacto que una garantía constitucional no otorgue derecho alguno a los gobernados, sino que sólo le imponga al gobierno la obligación de legislar, lo que implica que, si no le viene en gana hacerlo o hacerlo de manera sesgada, el precepto constitucional queda derogado de facto” (SCJN, 2000, p. 10).<sup>42</sup>

No obstante la falta de reglamentación, el derecho a la información apareció como una garantía político-electoral. Con motivo de los sucesos ocurridos en el vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, en 1995, la Suprema Corte de Justicia le dio un enfoque diferente: como la obligación que tiene el Estado de informar la verdad y desterrar el engaño o el silencio, como una eventual “garantía individual y como un derecho social” (SCJN, 2000, p. 27).<sup>43</sup> El rubro de la tesis LXXIX/96 es contundente:

<sup>40</sup> En el título concesión de las estaciones de radio y de los canales de televisión, el Estado mexicano se reserva un tiempo para difundir sus programas, sus acciones y sus obras, y, además, en materia fiscal hay un pago en especie con tiempo de transmisión. Un porcentaje de este tiempo fue otorgado a partidos y organismos electorales en el artículo 41 constitucional.

<sup>41</sup> La reforma constitucional que adicionó el artículo 6° constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977 y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue publicada el 11 de junio de 2012 (casi 35 años después).

<sup>42</sup> Opinión del exministro Guillermo Guzmán Orozco, leída por el entonces presidente del Máximo Tribunal, ministro Genaro David Góngora Pimentel.

<sup>43</sup> Intervención del ministro Mariano Azuela Huitrón.

GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN) VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL, LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6° TAMBIÉN CONSTITUCIONAL.<sup>44</sup>

El ministro Juan Díaz Romero expresó: “Estoy convencido de que sin reglamentación esta Suprema Corte de Justicia, a través de los asuntos que se nos presenten normalmente, puede ir estableciendo los puntos fundamentales que deriven de lo que dijo el Constituyente y que se ha hecho así” (SCJN, 2000, p. 23).<sup>45</sup>

Salvador Aguirre recordó que el expresidente José López Portillo había hecho el siguiente comentario: “Tuve la iniciativa respecto de un derecho que se estableció en diez palabras en la Constitución, pero que no sé de qué se trata, les ruego a ustedes señores legisladores que reglamenten este derecho y definan todo lo que yo no pude definir ni supe definir cuando solicité esta reforma constitucional” (SCJN, 2000, p. 69).

Al margen de la ironía, López Portillo percibía un alcance mayor al derecho a la información y que iba más allá de ser una garantía electoral a favor de los partidos políticos. Al respecto, el ministro Juventino Castro y Castro afirmó que: “El derecho a informar... no es ninguna novedad... lo novedoso es el derecho a ser informado” (SCJN, 2000, p. 17).<sup>46</sup> Los ministros reconocieron

<sup>44</sup> El texto original del segundo párrafo del artículo 97 constitucional facultaba a la Suprema Corte para investigar hechos violatorios de alguna garantía individual, de oficio o a solicitud del Ejecutivo federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado. Como el resultado de la investigación no era vinculatorio, esta facultad quedó, en reforma posterior, conferida a la CNDH y fue suprimido el párrafo mencionado. El caso de Aguas Blancas fue objeto de investigación a solicitud del presidente Ernesto Zedillo, con fecha 4 de marzo de 1996, 50 años después de la primera.

<sup>45</sup> En la publicación de la Suprema Corte son reproducidas las intervenciones de los ministros, en las sesiones privadas y en las públicas.

<sup>46</sup> En otra intervención fue citado Sergio López Ayllón, para quien el derecho a la información “es un conjunto de tres facultades, esto es, difundir, investigar y recibir información”.

la existencia de límites y los problemas en los datos personales. El mayor debate se dio en torno a la naturaleza del derecho, sobre si debía considerarse como garantía social o garantía individual. La mayoría consideró las dos características, pero se indicó que se ejercía a través de acciones.<sup>47</sup>

El acceso a la información se expresa, en términos de Luigi Ferrajoli, como la ley del más débil en alternativa a la ley del más fuerte, es decir, es un derecho fundamental porque reivindica el acceso a la información del más débil frente al poderoso que posee la información. (Luna, 2009, p. 26)

El derecho al acceso a la información es un instrumento de la rendición de cuentas, una herramienta en contra de la corrupción y una fuente del poder ciudadano. “La libertad amplia de acceso es la regla. Es principio fundamental del sistema republicano que todos los actos del gobierno sean comunicados a la opinión pública, a fin de que la sociedad ejerza el control sobre los órganos que ejercen el poder” (Ekmekdjian, 1992, p. 44).

Fue necesaria la ruptura de setenta años de régimen hegemónico, con el triunfo de Vicente Fox en 2000, para que un sector importante de la prensa escrita y del mundo académico se uniera al propósito presidencial de transparentar la administración y dar acceso a los archivos públicos. En especial, el Grupo Oaxaca presionó para dar sentido a las diez palabras que el artículo 6º dedicaba al derecho a la información. La historia reciente daba cuenta, según testimonio de Roberto Rock, entonces director de *El Universal*, de que:

Los medios de comunicación ayudaron a fortalecer los vínculos de comunicación entre las élites políticas ignorando a la ciudadanía; (y) legitimaron el sistema de un solo partido dominante, contribuyendo al control absolutista, mantuvieron la imagen de un presidente omnipotente y crearon la gran imagen de que en México existían elecciones competidas, etiquetando a los críticos del régimen como extremistas y radicales. (Luna, 2009, p. 56)

<sup>47</sup> Este criterio podrá cambiar con las acciones colectivas.

Para la prensa, el triunfo de Fox finalizó toda una época de relaciones con el poder público, caracterizadas por la autocensura y las ayudas financieras bajo diversas modalidades: el pago de notas y la entrega de sobres con dinero, lo que obligó a los medios impresos que gozaban de mayor independencia a replantear sus relaciones con el poder público. En este contexto, surgió el Grupo Oaxaca, con la participación de la Asociación Mexicana de Editores y distinguidos académicos, para impulsar que se legislara el derecho a la información. Alejandro Junco, director del periódico *Reforma*, llamó a:

Despejar los fantasmas que han estado rondando la discusión sobre el derecho a la información, a las prácticas de fabricación de información que tradicionalmente los gobiernos hacen y difunden en sus propios términos y a su voluntad discrecional... la autoridad oculta porque la sociedad desconfía y la sociedad desconfía porque la autoridad oculta y así hasta el infinito. (Luna, 2009, p. 69)

El Gobierno Federal —relata Issa Luna Pla— filtró un proyecto que sirvió de base para dialogar. El resultado fue una ley de consenso con la sociedad civil, hecho poco común en nuestro medio político. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue publicada en 2002<sup>48</sup> y en su artículo 33 se creó el instituto, en los siguientes términos: “Artículo 33. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión...”.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) nació como un órgano descentralizado no sectorizado. Gracias a su actuación se fue legitimando y aumentó su competencia al publicarse la Ley Federal de Protección de Datos Personales

<sup>48</sup> Fue publicada en el *Diario Oficial* del 11 de junio de 2002. En su artículo 3º fracción IX incluye a las universidades y demás instituciones de educación superior, a las que la ley otorga autonomía, como órganos constitucionales autónomos, además del Banco de México, el IFE, la CNDH.

en Posesión de Particulares, el 5 de julio de 2010, y cambió su nombre a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Lamentablemente, al estar en proceso la iniciativa para convertirlo en órgano constitucional autónomo, presentó fisuras.<sup>49</sup> En su corta vida llegó a tener un poder superior al del IFE o la CNDH,<sup>50</sup> dado que las resoluciones de este organismo público son definitivas e inatacables para las autoridades, en términos de la siguiente tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EFECTOS DE SUS RESOLUCIONES. Los artículos 49, 50 y 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, especificando que dicho recurso procederá en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa. Asimismo, el artículo 59 de la ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo antes expuesto, los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gu-

<sup>49</sup> El 21 de enero de 2012, al tomar posesión Gerardo Laveaga, el consejero Ángel Trinidad Zaldívar puso en duda su idoneidad para el cargo, calificándolo como perezoso, inexperto y ambicioso, y acusándolo de votar a capricho, lo cual puso en evidencia una división interna que va más allá de posiciones ideológicas. Hubo amplia difusión de ello en la prensa del día 22 de enero. Al mismo tiempo se informó de una investigación a la consejera Sigrid Arzt Colunga por votar favorablemente en solicitudes que ella misma formulaba bajo diversos seudónimos.

<sup>50</sup> En el caso del IFE, sus resoluciones son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mientras que la CNDH solamente emite recomendaciones.

bernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad, o de facto, como la simple negativa de entregar información, para eludir dicho cumplimiento.

Amparo en revisión 168/2011. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Siendo presidente electo, en septiembre de 2012 Enrique Peña Nieto presentó una iniciativa de reforma constitucional a través de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecologista (PVEM) en el Senado. En la iniciativa se dice:

En consecuencia con nuestra postura modernizadora y de profundas convicciones democráticas, sostenemos que es prioritario dotar de plena autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Se trata de fortalecer y ampliar la independencia y el margen de maniobra del IFAI para consolidarlo como el máximo organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en todo el país... Contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena autonomía técnica, de gestión y para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y organización interna. (PRI y PVEM, 2012, pp. 6 y 27)

Agrega el texto que en cuanto a “su funcionamiento se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad y máxima publicidad” (PRI y PVEM, 2012, p. 27).

Es interesante un párrafo de la iniciativa, relativo a la designación de los consejeros, que es una crítica a los métodos de designación prevalecientes, no solamente para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino para los integrantes de otros órganos de dirección de diversos organismos públicos. Sin embargo, el texto aprobado no obedeció a este planteamiento.

to y el nombramiento quedó a cargo del Senado de la República y con la facultad del presidente de la República para objetar el nombramiento. La iniciativa proponía:

A diferencia del procedimiento para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se presentarían ternas sino un solo candidato. Esta característica obliga al titular el Ejecutivo a elegir a candidatos idóneos para la responsabilidad que asumen y bajo las condiciones que en su momento establecerá la ley, y a justificar su selección. Por lo demás, puesto que se trata de una materia altamente especializada, la designación por medio de candidatos únicos facilita un procedimiento expedito de designación. (PRI y PVEM, 2012, p. 21)

Contrario a lo esperado, no fue el primer órgano constitucional autónomo aprobado en 2013. Con anterioridad fueron creados el INEE, el IFT y la Cofece. Fue hasta el 7 de febrero de 2014, cuando fue publicado en el *Diario Oficial* el decreto de reforma constitucional que convierte al IFAI en órgano constitucional autónomo, incrementa el número de sujetos obligados, aumenta a siete el número de comisionados y establece nuevas atribuciones al organismo, al que se coloca como vigilante de sus similares en las entidades federativas. Reafirma que sus resoluciones tienen carácter vinculatorio definitivo e inatacable para los sujetos obligados, pero establece una excepción:

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico de Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso de que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. (Artículo 6° de la CPEUM)

Al lado de su órgano de dirección, conformado por los siete comisionados, está previsto un Consejo Consultivo, integrado por 10 consejeros designados por el Senado en los términos que establezca la ley.

En el apartado A, inciso VIII del artículo 6° constitucional, se otorgaron al nuevo organismo, sin darle un nombre específico, un mayor número de características que las establecidas para los primeros órganos constitucionales autónomos. El inciso dice:

La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en términos de lo que establezca la ley.

## 10. Fiscalía General de la República

La Fiscalía General de la República (FGR) es el órgano constitucional autónomo que sustituye a la Procuraduría General de la República (PGR), que formaba parte integrante del Poder Ejecutivo, aunque la designación de su titular, por parte del presidente de la República, estaba sujeta a la ratificación de la Cámara de Senadores, de la misma manera que los embajadores, los altos funcionarios de Hacienda o los altos jefes del Ejército y la Armada.

La reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial* del 10 de febrero de 2014, no precisa la fecha en que entrará en funciones, ya que el artículo 16 transitorio establece:

Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracción II, incisos c) e i) y III, por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX, y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas

y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de la entrada en vigor de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior quedará designado en virtud de este decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

Contrario a lo acostumbrado y aunque no necesariamente se cumple, no existe plazo para la aprobación de las leyes secundarias ni para la declaratoria expresa para que entre en vigor la FGR. La existencia del nuevo órgano constitucional autónomo queda al arbitrio del legislador ordinario, y quien sea procurador en el momento en que esto ocurra asume automáticamente la dirección de la Fiscalía naciente por un periodo de nueve años. Es el único caso en el que el Constituyente Permanente otorga el beneficio del pase automático a favor de su titular.

El Ministerio Público fue adoptado desde los inicios del México independiente, por la influencia de la Revolución Francesa. Aparece, aunque con nombre diferente,<sup>51</sup> en la primera Constitución Federal, aprobada en 1824, la cual “estableció el Ministerio Fiscal, de conformidad con su artículo 124, en la Suprema Corte, equiparándolo a los de los ministros, por lo cual le otorgó el carácter de inamovible” (Díaz de León, 1986, p. 1144).

Con anterioridad, durante la Colonia, “aparece el fiscal, funcionario importado del derecho español, quien se encargaba de promover justicia y perseguir a los delincuentes... sin embargo, el Ministerio Público no existía como una institución con los fines y

<sup>51</sup> En realidad, *fiscal* y *ministerio público* llegan a ser sinónimos, y en la actual organización de las procuradurías mexicanas hay asuntos que son encargados a fiscalías, como los delitos electorales o los feminicidios en algunas entidades federativas, pero con las mismas atribuciones y funciones.

caracteres conocidos en la actualidad” (Barragán, 1999, p. 137).

En la Constitución de 1857, “continuaron los fiscales con igual categoría que los ministros de la Corte, desechándose la idea de que fueran representantes de la sociedad, ya que el particular ofendido no debía ser representado por ninguna institución” (Barragán, 1999, p. 138).

Cuando el 1º de diciembre de 1916 Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, presentó el proyecto de la Constitución, en apoyo a su propuesta de que el Ministerio Público dejara de pertenecer al Poder Judicial y pasara a depender del Poder Ejecutivo, señaló que:

La adopción del Ministerio Público en las leyes mexicanas había sido sólo nominal, pues su función había sido “meramente decorativa”... Los jueces mexicanos son los encargados de averiguar los delitos y de buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda desnaturaliza las funciones de la judicatura. (Ovalle, 1991, pp. 241-242)<sup>52</sup>

La propuesta quedó aprobada con cambios introducidos por los diputados constituyentes. En el artículo 89, fracción II de la Constitución, el presidente de la República tenía la facultad de “nombrar libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al procurador general del Distrito Federal y Territorios...”. Por otro lado, en el artículo 21 quedó establecido que “la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél”. Aunque la Procuraduría General quedó en el ámbito del Poder Ejecutivo, su reglamentación permaneció dentro del Capítulo IV del Título Tercero de la

<sup>52</sup> A casi 100 años de distancia podríamos preguntarnos si el texto aprobado logró poner término a los “verdaderos asaltos contra los reos”.

Constitución, relativa al Poder Judicial de la Federación, concretamente en el artículo 102, en el que también están establecidos los organismos protectores de los derechos humanos.

Ya con el nombre de Ministerio Público y bajo el mando de un procurador general, a partir de 1917 asume tres funciones, de conformidad con el texto original del artículo 112:

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal...

El procurador general de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte...

El procurador general de la República será el consejero jurídico del Gobierno...

Recuerda Héctor Fix-Zamudio (2002) la polémica iniciada en el Congreso Jurídico Mexicano, entre Emilio Portes Gil y Luis Cabrera, quien propuso separar las funciones de la PGR: por un lado un Ministerio Público, con dependencia del Poder Judicial, para “vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes... como guardián de los derechos del hombre... y ejercitando las acciones penales conforme a las leyes”. Por otra parte, “un abogado o procurador general de la Nación, dependiente en forma directa del Presidente de la República... con funciones de representar a la federación en los juicios en que ésta fuera parte”, con carácter de consejero jurídico del gobierno (Fix-Zamudio, 2002, p. 179). Es hasta la reforma constitucional de diciembre de 1944 cuando se separa de la PGR la función del asesor jurídico. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 14 de mayo de 1990, se crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En el Primer Congreso Mexicano y las Segundas Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal, celebradas en febrero de 1960, se aprobó por aclamación la recomendación en el sentido de que “el Ministerio Público debe ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo y gozar las prerrogativas de inamovilidad y

demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del Poder Judicial” (Fix-Zamudio, 2002, p. 171).

Hasta 2014, 54 años después de que el Congreso formulara esa recomendación sin fecha para implementarla, se da un paso más al conceder la autonomía constitucional a lo que será la FGR. Dadas las circunstancias, el trabajo es complejo.

## **11. Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

Fue una sorpresa su inclusión como órgano constitucional autónomo en la llamada reforma político-electoral, publicada en el *Diario Oficial* del 10 de febrero de 2014. No estaba en el Pacto por México ni era un asunto del que se hablara en los medios de comunicación. En el artículo 26 de la Constitución queda establecido como:

... un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales en el ejercicio de sus funciones.

Su antecedente es el organismo público descentralizado agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica y de gestión, creado por decreto presidencial de Vicente Fox, publicado en el *Diario Oficial* del 24 de agosto de 2005, en acatamiento a lo ordenado en la Ley Nacional de Desarrollo Social, del 20 de enero del mismo año. Su Consejo quedó integrado por el secretario del ramo, o la persona que él designe, y seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior

y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, quienes durarían cuatro años en el cargo. De acuerdo con el artículo 81 de la Ley:

Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

No había críticas a la actuación de este consejo académico. Su transformación puede obedecer a una simple presión política desde el Partido de la Revolución Democrática (PRD), derivada de la designación de Rosario Robles como secretaria de Desarrollo Social. La reforma constitucional no le da la misma importancia que a otros órganos, ya que el mecanismo de designación de los consejeros se dejó a la ley secundaria, quedó eliminado el carácter académico y se mantuvieron los cuatro años para el cargo. Es quizá el ejemplo más claro de un órgano para el que no existe una función estatal que justifique su rango como constitucional autónomo.

## **12. Organismo anticorrupción**

La propuesta original fue crear un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de combatir la corrupción y que sustituiría a la Secretaría de la Función Pública. Posteriormente, y después de diferentes propuestas, cambió la idea y se decidió el Sistema Nacional Anticorrupción, con la participación de diferentes organismos del Estado: la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo de la Judicatura Federal, además se contó con la participación de un comité de participación ciudadana.

### 13. Entidades de naturaleza discutida

Como se verá en el próximo capítulo, la palabra *autonomía* es utilizada en la Constitución federal con diferentes alcances y significados. No en todos los casos se atribuye esta característica a órganos constitucionales; por ejemplo, se consideran autónomas las comunidades indígenas o la Entidad Superior de Fiscalización, a pesar de que ésta forma parte del Poder Legislativo. Asimismo, hay algunos casos en los que existen opiniones encontradas acerca de instituciones que se consideran con el carácter de constitucionales autónomas. Unas de ellas son las universidades autónomas, y otros son los tribunales contencioso-administrativos, los agrarios y los electorales en el ámbito local, ya que a nivel federal el Tribunal Electoral es parte del Poder Judicial, por estar integrado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### 13.1. Las universidades autónomas

La autonomía en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) explica el alcance y significado de esta característica en todas las universidades e instituciones de educación superior. Su historia empezó en 1929 y culminó en 1980, cuando el concepto fue incluido en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A lo largo de esos 51 años, el concepto de *autonomía* fue evolucionando y tuvo diferentes significados. Incluso se ha llegado a concebir la autonomía universitaria como extraterritorialidad, al límite de impedir la entrada de la policía a las instalaciones universitarias, llevando al extremo la inviolabilidad del domicilio.

En mayo de 1929 estalló un movimiento estudiantil en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, que se oponía al sistema de evaluación aprobado desde 1925 y cuya aplicación se había venido difiriendo. Emilio Portes Gil era el presidente de la República (*Gaceta de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 1979). El 27 de mayo los estudiantes presentaron su pliego petitorio, con

seis puntos, ninguno de ellos relacionado con la autonomía. El presidente respondió el 28 de mayo y anunció un decreto para dotar de autonomía a la Universidad, con la finalidad de que permaneciera “libre de la amenaza constante que para ello implica la ejecución, posiblemente arbitraria en muchas ocasiones, de acuerdos, sistemas y procedimientos que no han sufrido previamente la prueba de un análisis técnico y cuidadoso” (Monsiváis, 2004, p. 48). Posteriormente, en su informe presidencial de 1929, Portes Gil habló de una autonomía sin más límites que la ética y la responsabilidad social, y se comprometió a suministrar un apoyo económico acorde con “las presentes necesidades de la Universidad”, pero quedó formulada una advertencia:

... deseo reiterar de una manera enfática que la autonomía universitaria pagada por la nación se justificará solamente si quienes la manejan saben patrióticamente identificarse, al desenvolver su programa de acción universitaria, con la fuerte y noble ideología de la Revolución Mexicana.<sup>53</sup>

La incertidumbre en los alcances del concepto de *autonomía* marcó los primeros años. En 1933 fue expedida una nueva ley orgánica, según la cual la Universidad perdía su carácter nacional. Narciso Bassols, entonces secretario de Educación Pública y que había sido director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en 1929, al enviar al Congreso la iniciativa de ley, puso énfasis en el desorden que vivía la Universidad, en la necesaria cancelación del subsidio y en su reducción a una institución privada, a cambio de un capital único de 10 millones de pesos. Manuel Gómez Morín fue designado rector y en los meses de septiembre y octubre tuvo lugar la espléndida polémica entre Antonio Caso y Vicente Lombardo Toledano, entonces director de la Preparatoria, acerca de la orientación ideológica de la Universidad. Para Lombardo debía orientarse al materialismo histórico, a la instauración del so-

<sup>53</sup> Con anterioridad, en 1917, en plena Revolución, se había otorgado autonomía a la Universidad de Michoacán.

cialismo y el combate al capitalismo. En el campus universitario triunfó la posición de Caso y la Universidad quedó orientada por la libertad de cátedra y de investigación, como elementos consustanciales de su autonomía. Éste es uno de los pasos más importantes en la construcción del concepto de *autonomía universitaria*, como ámbito de libertad que permite la autorregulación de la institución y preserva las libertades de cátedra e investigación, sin que ninguna instancia gubernamental pueda establecer límites o fijar alguna orientación ideológica.<sup>54</sup>

La tensión creció en el gobierno de Lázaro Cárdenas, al ser reformado el artículo 3º constitucional e imponer la educación socialista.<sup>55</sup> La Universidad fue presionada para aceptar esta orientación educativa como mandato de la modificación a la Constitución. Una de las medidas de presión adoptada fue la reducción del subsidio. Para quienes detentaban el poder, el precio de la autonomía alejaba a la Universidad de su carácter público. Al mismo tiempo, nace el Instituto Politécnico Nacional con la intención de que en esta institución tuviera plena vigencia el carácter socialista de la educación nacional en todos sus niveles.

La defensa universitaria fue encabezada por el entonces rector, doctor Fernando Ocaranza, quien terminó renunciando. Tiempo después, la comunidad logró dar sentido a la autonomía conquistada a través de dos principios fundamentales: la libertad de cátedra e investigación y la obligación del Estado de destinar recursos suficientes, con cargo al presupuesto nacional, para el desarrollo de la institución, que asumió el triple objetivo fijado por Guillermo de Humboldt: docencia, investigación y difusión de la cultura. Al aceptar reanudar el subsidio gubernamental, el Estado mexicano reconoció que la UNAM era parte integrante de

<sup>54</sup> El presidente Abelardo Rodríguez consideró necesario “buscar la manera de que la Ley de la Institución permita de modo pleno el desarrollo de la vida universitaria con sus propios recursos y bajo su exclusiva responsabilidad”.

<sup>55</sup> El texto aprobado del artículo 3º en 1934 decía lo siguiente: “La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un conocimiento racional y exacto del universo y de la vida social”.

éste y que realizaba una importante función educativa, no una simple actividad privada.

La historia es un continuo flujo de acontecimientos, avanzar y retroceder, perder y conquistar. Durante muchos años la Universidad no tuvo un sindicato que agrupara a los trabajadores y al personal docente. Incluso, existía una posición que consideraba contrario a la autonomía que existiera un sindicato con capacidad de negociar los aspectos académicos de la docencia y la investigación. Otros consideraban inaceptable un contrato colectivo, ya que la Universidad era una comunidad integrada por maestros, alumnos y trabajadores, y resultaba un hecho imposible que esa comunidad fuera el patrón de sus propios integrantes. Además, creían absurdo concebir el establecimiento de la cláusula de exclusión para el ingreso o la separación de los profesores y los investigadores.

Bajo la rectoría del doctor Guillermo Soberón, después de un primer fracaso, el sindicalismo universitario surgió con fuerza y el entonces abogado general, Jorge Carpizo, propuso incorporar un apartado C al artículo 123, para normar el trabajo en las universidades. Para el abogado general, las relaciones de la universidad con profesores y trabajadores no cabían en el apartado A ni en el B. En consecuencia, no tuvo éxito la propuesta, pero hubo logros importantes al incorporarse una fracción VII al artículo 3º constitucional. El 1º de octubre de 1979, el presidente José López Portillo envió la iniciativa y el decreto de reforma fue publicado en el *Diario Oficial* del 9 de junio de 1980. Las relaciones laborales con el personal académico y el administrativo quedaron dentro del apartado A del artículo 123, pero bajo los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo, aceptando las características propias de un trabajo especial, de manera que la normatividad laboral concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de la institución. La reforma constitucional fue extensiva a todas las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía. No es el texto constitucional sino la ley ordinaria la que otorga la autonomía.

En seis puntos quedan definidas las características de la autonomía universitaria: 1) tener la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; 2) realizar sus fines, de educación, investigación y difusión de la cultura de acuerdo con los principios constitucionales; 3) respetar la libertad de cátedra e investigación, así como el libre examen y discusión de las ideas; 4) determinar sus planes y programas; 5) fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y 6) administrar su patrimonio.<sup>56</sup> No hay mención expresa sobre el financiamiento público que habrán de recibir, pero todas las universidades, con reconocimiento de autonomía, tienen el carácter de instituciones públicas y el Estado ha estado obligado a otorgar el subsidio necesario. La autonomía universitaria no concede a estas instituciones el carácter de organismos constitucionales autónomos, ya que la educación superior no es función exclusiva del Estado. Una universidad autónoma es un organismo público descentralizado, quizá la organización paraestatal con mayor grado de independencia. La autonomía expresa el ámbito propio de libertad del pensamiento y sus manifestaciones externas en la academia, la investigación y la cultura. Su definición constitucional es la más apegada a la etimología de la palabra *autonomía*, en cuanto a que concede “la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas” (artículo 3º, fracción VII, de la CPEUM), pero ello no es autonomía constitucional.

En el ámbito de las universidades privadas también se usa el vocablo *autonomía*, aplicado a las instituciones particulares de educación superior con estatuto de escuela libre. Esta característica surge en México en 1912, cuando se crea la Escuela Libre de Derecho. Es la primera “como consecuencia de su particular marco legislativo, que remonta del año de 1930 y que propone una casi irrestricta libertad académica y administrativa y (con)

<sup>56</sup> El único punto discutible es ajustar sus fines a los principios constitucionales, ya que el mayor conflicto histórico tuvo su origen en la pretensión de que la Universidad aceptara someterse a la educación socialista, que en aquel entonces era un principio constitucional.

independencia de los poderes político, eclesiástico, financiero y partidista” (Del Arenal, 1988, p. 30).<sup>57</sup> Son instituciones que conservan su carácter privado, pero dejan de estar incorporadas a una institución pública para que sus estudios tengan validez.

### 13.2. *Los tribunales contencioso-administrativos*

Los tribunales contencioso-administrativos mexicanos tienen características propias. Son órganos jurisdiccionales que no están adscritos al Poder Judicial y que surgieron dentro del Poder Ejecutivo. Son herederos de una larga historia en la cultura jurídica romano-canónica y en la lucha para que la administración pública quede obligada a cumplir con la legalidad. En el caso concreto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su origen es un tribunal de anulación, pero ahora “cuenta con elementos formales que le permiten dictar no sólo sentencias de carácter declarativas, sino constitutivas de derechos, todo lo cual le permite avanzar hacia lo que teóricamente se conoce como un tribunal de plena jurisdicción” (Sánchez, 2003, p. 1272).

Durante la vigencia de la Constitución Centralista de 1836, Teodosio Lares<sup>58</sup> intentó establecer en México un tribunal administrativo, inspirado en el Consejo de Estado surgido en plena Revolución Francesa como consecuencia de una interpretación

<sup>57</sup> Esta institución educativa surge como consecuencia de un conflicto al interior de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la entonces Universidad Nacional de México, reabierta en 1910. El movimiento lo encabezó Ezequiel Padilla, en contra del entonces director Luis Cabrera. Su consecuencia es la salida de un grupo de maestros y alumnos, quienes fundan la escuela y buscan el reconocimiento de sus estudios, con el apoyo del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados. Hasta 1930, durante la presidencia de uno de sus egresados, el licenciado Emilio Portes Gil, obtienen el reconocimiento como escuela libre universitaria, el 17 de enero de 1930. Poco antes, el mismo presidente había reconocido el carácter autónomo de la Universidad Nacional de México. Actualmente son varias las instituciones privadas que tienen reconocido este carácter de escuelas libres universitarias.

<sup>58</sup> Don Teodosio Lares fue un jurista notable nacido en Aguascalientes, que incursionó en el derecho administrativo. Sin embargo, equivocó de bando político, al haber colaborado con Antonio López de Santa Anna y posteriormente con el Imperio de Maximiliano de Habsburgo. Sus aportaciones al derecho mexicano quedaron en el olvido. Es hasta 1979 cuando se reimprimen las *Lecciones de derecho administrativo*, del profesor Teodosio Lares.

al equilibrio de la teoría de los tres poderes, propuesta por Montesquieu, que considera inadmisibles la intervención del Poder Judicial en los asuntos propios de la administración pública, pues su legalidad debería quedar confiada a una instancia de la propia administración. La idea de establecer el Consejo de Estado Mexicano fue efímera y tuvo dos fracasos. Terminó al concluir la dictadura de su alteza serenísima Antonio López de Santa Anna y sucumbió a la caída del Imperio de Maximiliano. En la Ley Lares, de 1853, “las actuaciones de la administración pública no se encargaban a un organismo autónomo con jurisdicción y decisiones propias, sino que era la misma administración activa la que conocía de tales cuestiones” (Fernández, 2009b, p. 631), quedando eliminada la intervención de los tribunales ordinarios para decidir cuestiones derivadas de actos administrativos, como sucedía en la tradición del *Common Law*. Sobre la tradición francesa de tribunales administrativos, imperaba la influencia del derecho americano, que no los consideraba necesarios.<sup>59</sup>

Las constituciones federales de 1857 y 1917 no contemplaron la existencia de tribunales administrativos y confiaron al Poder Judicial federal la revisión de los actos del Poder Ejecutivo a través del juicio de amparo. La Ley de Justicia Fiscal, del 21 de agosto de 1936, retomó la idea de Teodosio Lares, e incluso fue más allá, al dar independencia al tribunal a través de una “justicia delegada”, ya no de una “justicia retenida”. En su artículo 1º esta ley menciona: “El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier autoridad administrativa”.

Las críticas al nuevo tribunal cuestionaron su constitucionalidad y su pertinencia. Gabino Fraga cita a tres juristas que se opusieron desde la vigencia de la Constitución de 1857 (Fraga, 1993, pp. 450-453): Manuel Cruzado, Ignacio L. Vallarta y Jacinto Palla-

<sup>59</sup> Con el tiempo, en el derecho americano admitirán que algunas agencias administrativas puedan resolver conflictos y en Francia se fortalecerá la independencia de los tribunales administrativos y del Consejo de Estado.

res. Según Cruzado, “los principios administrativos seguidos en otros países en los que se acepta la organización de lo contencioso administrativo chocan de lleno con nuestros principios constitucionales, porque el artículo 50 de la Constitución prohíbe que los poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una persona o corporación”. Vallarta, en un voto particular, consideró contrario al artículo 16 constitucional la creación de tribunales de este tipo, ya que “ninguna ley, sin violar ese precepto, puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle”. Por su parte, Pallares sostuvo que no había lugar para los juicios contencioso administrativos, ya que bastaba el Poder Judicial, toda vez que “está suplido y con ventaja con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 constitucional de 1857”.

En México fue necesario modificar el artículo 104, fracción I, de la Constitución para terminar con la polémica desatada en torno al Tribunal Fiscal, inaugurado el 1° de enero de 1937 y cuya actuación lo había venido legitimando. La reforma fue publicada en el *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1946, con el siguiente texto: “En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia o contra los tribunales administrativos, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.<sup>60</sup>

En una reforma posterior de 1957 se cambia la redacción.<sup>61</sup> En la actualidad, la materia se encuentra regulada en la fracción XXIX-H del artículo 73 para el ámbito federal y en el artículo 116 para el local. Como consecuencia de reformas constitucionales

<sup>60</sup> Como se menciona en el Capítulo III, ésta es la primera vez que en el texto de la Constitución de 1917 aparece la palabra autonomía.

<sup>61</sup> La redacción en esa reforma fue la siguiente: “Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas de su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

publicadas en el *Diario Oficial* el 16 de agosto de 1987 y 17 de marzo del mismo año, el Tribunal Fiscal de la Federación cambió de nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y amplió su competencia original. El nombre más común en el ámbito local es Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En el panorama local, destaca el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que nació en 1971, fuera del Poder Judicial, con independencia del Poder Ejecutivo y con jurisdicción más amplia que el Tribunal Fiscal, “resolviendo satisfactoriamente problemas (inicialmente fiscales, pero ahora del servicio civil y de la administración capitalina) derivados de la convivencia entre la administración pública, la iniciativa privada y los individuos de un país del Tercer Mundo” (González, 1982, p. 121). No en todas las entidades federativas existen tribunales contenciosos administrativos, a pesar de que el artículo 116 constitucional dispone su creación, y los existentes tienen diferentes características.

En la tendencia mundial hay tres tipos de tribunales en materia administrativa: los que pertenecen al Poder Judicial, los que forman parte del Poder Ejecutivo y los que tienen independencia de ambos poderes. En el caso mexicano, la tendencia es dotarlos de independencia de los dos poderes mencionados, pero sus resoluciones son impugnables por la autoridad, a través del juicio de revisión administrativa que se tramita ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y por los particulares en el juicio de amparo directo ante estos mismos tribunales, por lo que sus sentencias quedan subordinadas a la opinión y decisión del Poder Judicial federal.

Por otro lado, no podemos perder de vista la existencia de instancias administrativas y una serie de comisiones reguladoras dentro de la organización desconcentrada, en problemas tan relevantes como la propiedad intelectual o la producción de medicamentos, que se suscitan entre particulares y no necesariamente frente a la administración pública.

En relación con el tema de la autonomía de los tribunales administrativos mexicanos, Alfonso Nava Negrete, quien fuera el

primer presidente del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal, expresó en la conferencia conmemorativa del 70° aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación:

Desde sus orígenes, todo tribunal administrativo, por su relación cercana al poder administrativo, debe autodeclararse “autónomo”. Así ha sucedido con nuestro Tribunal de setenta años, en su ley y en la constitución se enfatiza su autonomía... Autonomía que entendemos de otra manera... Esta autonomía no depende de la sola normativa de la constitución y de la ley, su mayor fuerza está en la autonomía de cada magistrado, en lo moral, en la vocación de justicia, en la imparcialidad de sus decisiones, en la honestidad de sus convicciones, aquí radica la auténtica autonomía de todo Tribunal. (Nava, 2007, p. 265)<sup>62</sup>

### *13.3. El Tribunal Agrario*

El Tribunal Agrario es resultado del giro dado a la Reforma Agraria en 1992. Expresa Sergio García Ramírez, quien fuera el primer presidente del Tribunal Agrario:

Los objetivos eran remediar la postración del campo, conducir inversiones frescas a este sector de la economía, reconocer el imperativo de los nuevos tiempos. En tal virtud, se optó por virar el rumbo constitucional e incorporar en el régimen agrario novedades que algunos saludaron con optimismo y otros deploraron con amargura. Hubo motivos y razones para ambas cosas. Con todo, en el marco de estas enmiendas constitucionales apareció la justicia agraria: justicia social, es verdad, pero también justicia de tribunales. (García, 2002)

Con anterioridad la cuestión agraria estaba a cargo del presidente de la República, quien firmaba todas las resoluciones en la materia y resolvía los conflictos entre los campesinos y los pequeños propietarios. La Reforma Agraria fue una política prioritaria del

<sup>62</sup> Manuel Nava Negrete hace descansar la autonomía en la honestidad de quienes integran el tribunal y no en las bondades de una ley.

Estado mexicano. Había intervención de los tribunales ordinarios, pero los propietarios de tierras no tenían acceso al juicio de amparo mientras carecieran del certificado de pequeña propiedad.

Fue definitiva y decisiva de la gran etapa de la reforma agraria entendida, primordialmente, como distribución de tierras. En torno al presidente, eje de las decisiones finales —en más de un sentido— y “suprema autoridad agraria”, como dijo la antigua fracción XIII del artículo 27 constitucional, giraban los órganos auxiliares, con mayores o menores potestades. (García Ramírez, 2002)

Mario de la Cueva consideraba que el artículo 27 constitucional contenía una decisión política fundamental que el poder revisor de la Constitución no podía modificar, por ser decisiones inamovibles o intangibles del Poder Constituyente.<sup>63</sup> En 1992 esta decisión política fundamental fue modificada y uno de sus frutos fue crear la jurisdicción agraria, con un tribunal independiente del Poder Judicial.

Aunque no me consta personalmente, estoy al tanto de que hubo alguna propuesta para adscribir los tribunales agrarios al Poder Judicial de la Unión, como más tarde se haría con los tribunales electorales, bajo la denominada “reforma electoral definitiva”, una expresión pintoresca y equivocada. La ubicación fuera de éste no constituye, por fuerza, una piedra en el camino de la justicia: valga el testimonio del Consejo de Estado de Francia. Sea lo que fuere de este controvertido asunto, lo cierto es que en 1992 no hubo condiciones para la adscripción de los tribunales agrarios al ámbito de los federales, a título de jurisdicción especializada. Se dice que esa adscripción, sometida al debate y el voto de los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia, fue ampliamente rechazada por éstos. Hubo, acaso, un sufragio solitario en sentido diferente. (García, 2002)

<sup>63</sup> Así lo enseñaba en las clases que impartía en la universidad y citaba la tesis de Carl Schmitt. Lo anterior consta en los apuntes que tomé en sus clases de Derecho Constitucional en 1959. En la parte dogmática y en la parte orgánica de una Constitución, se contienen principios o decisiones políticas fundamentales, que Carl Schmitt considera como la esencia de la Constitución y que constituyen el ser y el modo de ser de una comunidad política, y, por ello, sólo ésta puede modificarlas, no un órgano constituido.

En el artículo 1° de su ley se dice:

Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.

Sin embargo, sus fallos no son definitivos, en la medida en que puede ser materia de revisión por parte de la justicia federal, a través del juicio de amparo.

#### *13.4. Los tribunales electorales locales*

Existen dos realidades diferentes: en el ámbito federal el Tribunal forma parte del Poder Judicial federal, mientras que en el ámbito local deben quedar fuera del Tribunal Superior de Justicia de las entidades federativas. Por lo tanto, el carácter de tribunal autónomo queda planteado en relación con los tribunales locales.

### **14. Recapitulación**

En el texto constitucional no existe una disposición que establezca las características de los órganos constitucionales autónomos. Cada uno de ellos ha tenido su génesis propia, ha nacido con un traje a la medida. Las funciones de Estado que les han sido conferidas son muy diversas. La terminología empleada en su creación es diferente en cada caso. Los únicos para los que existe un texto uniforme son el IFT y la Cofece. En todos los casos, con la salvedad del Banco de México, se menciona que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. En algunos encontramos calificativos que matizan su autonomía, en los menos se reduce el texto a decir que son órganos públicos autónomos. Con la salvedad de la Coneval, para los demás organismos queda establecido el procedimiento de designación de sus órganos de dirección a nivel federal.

Se perciben grados de autonomía que dependen de la función pública otorgada. El único dato común es que todos los organismos creados hasta ahora han tenido existencia previa en el Poder Ejecutivo. Para generar los primeros cuatro fueron necesarios poco más de 12 años y el paso de tres presidentes de la República, del 20 de agosto de 1993 al 7 de abril de 2006. Los siguientes siete, incluido el INE, fueron creados en menos de 11 meses, del 20 de abril de 2013 al 1º de febrero de 2014, al inicio del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto. Quedó pendiente en el proceso legislativo una comisión nacional en materia de combate a la corrupción o un sistema nacional anticorrupción, sin que exista prisa por aprobarlo. El establecimiento de la Fiscalía General de la República quedó pospuesto, al quedar sujeto a la adecuación de diversas leyes.

El Banco de México, el Inegi, el INEE, el IFT y la Cofece son organismos únicos a nivel nacional. El INE, la CNDH, el IFAI, así como la Fiscalía General de la República, tienen estructura federalista, ya que en las entidades federativas existirán órganos con las mismas funciones públicas en el ámbito local. Sin embargo, se percibe una tendencia a fortalecer el papel del órgano central federal, de manera especial en la materia electoral.

Termina el capítulo con los organismos que no todos los estudiosos del tema consideran constitucionales autónomos. Las universidades públicas no tienen una función exclusiva del Estado y su autonomía no es otorgada por la Constitución sino por la ley ordinaria. El caso de los tribunales es más cercano al concepto francés de los tribunales administrativos.

Lo que sigue es entrar al tema de la autonomía, como un paso necesario para poder intentar establecer las características propias de los órganos constitucionales autónomos, y de manera especial los encargados de la organización de las elecciones.

### Capítulo tercero

## La autonomía de los órganos constitucionales autónomos en México

### 1. Introducción

Los órganos constitucionales autónomos mexicanos fueron creados a través de reformas constitucionales, sin haber precisado su naturaleza jurídica y las características que deben conformarlos. A lo largo del texto de la Constitución no se utiliza la denominación de órgano constitucional autónomo; se emplea el de organismo público autónomo, aunque no en todos los casos, ya que el uso de la palabra *autonomía* en el texto de la Ley Suprema fue considerado suficiente para señalar la independencia de los poderes tradicionales, darles solidez institucional y reconstruir la confianza de la población. Solamente en el artículo 67 de la Constitución del estado de Veracruz hay un intento fallido para definir a estos órganos, cuando en la parte conducente de su texto formula la siguiente descripción:

Conforme a esta Constitución y la ley, los organismos autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestaria y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Si partiéramos de esta definición, sin problema alguno podría aplicarse el concepto a órganos descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Procuraduría Federal del Consumidor (Profe-co) o la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Dada la diversidad existente, no resulta fácil encontrar una definición que se pueda aplicar a todos y debemos conformarnos con encontrar las características de los órganos constitucionales autónomos que puedan tener en común. Pretendemos ir acercándonos a ellas en el ámbito del derecho mexicano, como un paso necesario para su posterior análisis en el caso concreto de los órganos electorales encargados de organizar los procesos electorales.

Para encontrar una respuesta que dé claridad al concepto, en este capítulo se buscará el significado de la palabra *autonomía*, unida al vocablo *constitucional*, para que se pueda identificar y definir claramente a los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, ese término no tiene una connotación clara y unívoca. Apreciamos en el capítulo anterior que, en el campo del derecho y a lo largo del texto constitucional mexicano, el vocablo está acompañado de términos, verbos y adjetivos diferentes para cada caso, lo que incrementa su indeterminación. La cuestión se complica cuando la palabra *autonomía* es utilizada para otros organismos, incluso con algunos calificativos iguales, como para los descentralizados y algunos desconcentrados. La encontramos también para identificar realidades diferentes, como las comunidades indígenas.

En la búsqueda de su significado, partiremos de una rápida incursión en el origen etimológico de la palabra *autonomía* y en el texto del Diccionario de la Real Academia, para después incursionar en diversas ramas del saber jurídico, detenernos en el texto constitucional y pasar a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado como su alcance en el caso de los órganos constitucionales autónomos.

## 2. Etimología

La palabra *autonomía* viene del griego *autos*, que significa ‘él mismo’, y *nomos*, cuyo significado es ‘ley, ciencia, regla, norma’. Es la posibilidad de regirse bajo su propia ley: “Autónomo es quien tiene independencia” (Mateos, 1997, p. 365). La autonomía es la cualidad de quien tiene capacidad de autorregulación, con independencia de cualquier influencia externa.

César Astudillo considera que la palabra *autonomía* no puede reducirse a un significado unitario o unívoco y, citando a Gianini, considera que su alcance y contenido puede ser definido a través de lo que no es:

En este contexto, el concepto de autonomía expresa:  
No tanto la independencia, como la no dependencia.  
No tanto la autodeterminación, sino la no heterodeterminación.  
No tanto la libertad, sino la no sujeción.  
No tanto la originariedad, sino la no derivación. (Astudillo, 2007, p. 4)

En el *Diccionario de la lengua española*, el significado principal es: “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones y otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”, mientras que como segundo significado tenemos: “Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie” (RAE, 2001, p. 252). En la primera definición se encuentra una clara referencia al concepto de *autonomía* utilizado en la organización política española, donde las autonomías surgen como espacios de libertad frente al gobierno de los reyes. Es la historia del reino de España, de la alianza de Castilla y Aragón, de los fueros, de los municipios, las localidades y las regiones. Su segunda acepción es más cercana al concepto que buscamos: es independencia y es “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”.

### 3. La autonomía en el lenguaje jurídico

En el campo jurídico, la palabra *autonomía* es utilizada en diferentes áreas del derecho y con distintos alcances, lo mismo en el campo de la filosofía del derecho, como en diferentes ramas de la disciplina jurídica. En todas ellas hay una idea de independencia, pero no en todos los casos el concepto resulta apto para entender lo que significa en el caso de los órganos constitucionales autónomos, aunque sirve de directriz.

Iniciaremos la exposición con los significados que no son determinantes para el caso de los órganos constitucionales autónomos y para seguir posteriormente con los que sí tienen relevancia, que son los casos de los conceptos político y administrativo.

#### 3.1. La autonomía en el campo de la *iusfilosofía*

Para Kant, la autonomía es una de las notas que distingue la moral del derecho.

De acuerdo con esta tesis, los preceptos morales son autónomos, porque tienen su fuente en la voluntad de quienes deben acatarlos. Las normas del derecho son, por el contrario, heterónomas, ya que su origen no está en el albedrío de los particulares, sino en la voluntad de un agente diferente... Autonomía quiere decir autolegislación, reconocimiento espontáneo de un imperativo creado por la propia conciencia. (García, 1974, p. 22)

No debemos entender este concepto kantiano como una autonomía pura ni como subjetivismo moral, en donde la libertad individual actúa sin ningún límite. “Por eso Kant sostiene que debe ser autonomía de la razón no de la voluntad... de aquí que la máxima kantiana establezca que cada uno debe obrar de tal manera que su conducta pueda ser elevada a norma universal de comportamiento” (Rojina, 1949, p. 76). En este sentido, la autonomía es la aceptación personal de las normas morales, no la imposición desde el exterior como sucede en el derecho; sin em-

bargo, ello no debe llevar a considerar que derecho y moral no están interrelacionados.

### 3.2. *La autonomía de la voluntad*

La *autonomía de la voluntad* es un concepto del derecho civil. Por una parte, es la libertad de contratar, lo que implica la libertad de no contratar, de celebrar o no un acto jurídico. Por otra parte, es una libertad contractual, que permite a las partes determinar el contenido de sus actos o negocios jurídicos, más allá de las disposiciones de la ley, ya que en el ámbito del derecho privado todo lo que no está prohibido está permitido. En este sentido, la palabra *autonomía* es empleada con su sentido etimológico, como capacidad para poder dictar su propia normatividad. Gracias a ella, se crean nuevas figuras contractuales y el derecho privado tiene una dinámica que le permite evolucionar sin necesidad de reformas legales. Pero, como toda libertad, tiene límites para evitar el abuso de quienes tienen mayor poder social o económico y están en posibilidad de imponer sus condiciones a los demás.

Hay autores que prefieren utilizar el concepto de *libertad* para contratar y no hacer referencia a lo que fue el dogma de la autonomía de la voluntad en el auge del individualismo y el liberalismo económico, cuyo antecedente está en la teoría del contrato social de Rousseau. Bajo este prisma ideológico, se llegó a considerar que “salvo muy raras excepciones, todas las obligaciones contractuales nacían de la soberana voluntad de las partes libres e iguales y, segundo, que eran justas todas esas obligaciones creadas por la voluntad” (Sánchez, 1998, p. 5). La pretendida igualdad entró en crisis frente a la explotación de los obreros y dio origen al derecho social, surgido en el campo de las relaciones laborales, cuya premisa de igualdad es tratar de la misma manera a los iguales y de forma desigual a los desiguales. En el derecho social la limitación a la autonomía de la voluntad es mayor por su espíritu proteccionista hacia las clases sociales débiles, como los trabajadores, los campesinos o los consumidores, a favor de

quienes se establecen un mínimo de derechos irrenunciables. No quiere decir que el derecho civil y el mercantil sean ajenos a la existencia de derechos irrenunciables cuando existen razones de orden público. En el derecho del trabajo encontramos la libertad contractual en los contratos colectivos, que son instrumento para alcanzar conquistas y gozar de mayores prestaciones y derechos superiores a los mínimos legales.

### 3.3. *La autonomía de la acción*

La *autonomía de la acción* es un concepto fundamental en el derecho procesal. Aparece cuando la doctrina, con el impulso de Windscheid, separó el derecho de la acción. Esta diferenciación, “más que un concepto jurídico, constituyó la autonomía de toda esta rama del derecho” (Couture, 1946, p. 64). En este orden de ideas, la acción es el poder jurídico de acudir a la jurisdicción estatal para que ésta resuelva la pretensión planteada, sin que exista derecho a obtener sentencia favorable. Es el derecho para impulsar la actividad jurisdiccional, pero no es un derecho para satisfacer lo pretendido y no resulta extraña una resolución contraria a los intereses de quien ejercitó la acción. En otras palabras, es el derecho a obtener una sentencia, independientemente de que resulte favorable o desfavorable. Derecho y acción están íntimamente relacionados, pero son dos realidades diferentes: “La acción como poder jurídico de acudir a la jurisdicción existe siempre, con derecho (material) o sin él” (Couture, 1946, p. 68). Aquí la autonomía es independencia entre el derecho de acción y el derecho a las pretensiones demandadas.

### 3.4. *La autonomía cambiaria*

En el caso de los títulos de crédito cambiarios, letra de cambio, pagaré y cheque, la palabra *autonomía* se utiliza para nombrar una característica derivada de otra: la literalidad. El artículo 5° de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito define a los títu-

los de crédito como “los documentos necesarios para ejercitar el derecho literal que en ellos se consigna”.

En principio —explica Mantilla Molina— “literal es el derecho en cuanto su contenido, su alcance, sus límites están determinados exclusivamente por la letra del documento, por las palabras que en éste se escribieron” (Mantilla, 1977, p. 59). Aclara el actor que este concepto es válido para los títulos de crédito abstractos<sup>64</sup> en los que su causa es independiente y no puede ser invocada para limitar o modificar su literalidad. Por lo tanto, si

El texto del documento es medida de los derechos de su tenedor, si no puede invocarse en contra de él circunstancia que no aparezca en dicho texto, resulta que su derecho es autónomo... independiente de la relación o negocio jurídico que dio lugar a su emisión... e independiente de la situación jurídica en que hubiere estado cualquier tenedor anterior. (Mantilla, 1977, p. 44)

Hay una doble expresión de esta autonomía: a) independencia de la relación jurídica que le da origen; b) independencia de la situación jurídica de cualquier tenedor anterior. Pedro Astudillo advierte que:

Cuando el título de crédito no ha circulado y permanece en manos de su tenedor original no opera la abstracción, porque el demandado puede oponer al actor las excepciones personales que tenga en contra de él, las cuales son generalmente las derivadas del acto que le dio origen. Cuando se efectúa la primera transmisión la autonomía opera y con ella el principio de la limitación de las excepciones personales que el demandado puede oponer en contra del actor. (Astudillo, 1988, p. 32)

<sup>64</sup> Al lado de los títulos de crédito abstractos existen los causales, que mantienen una dependencia con el negocio que les dio origen, por lo que su literalidad no tiene ese alcance abstracto.

### 3.5. *La autonomía administrativa*

Además de la autonomía política, existe la autonomía administrativa, que se ve reflejada en la organización descentralizada del Estado, así como en los organismos constitucionales autónomos. Corresponde a los organismos descentralizados, que son dotados de personalidad jurídica propia, distinta de la personalidad única que se atribuye al Estado, y, además, tienen patrimonio propio. Ya creado, goza de una autonomía que no es absoluta, porque “no rompe sus lazos en forma total con la administración centralizada” (Nava y Quiroz, 2002, p. 438). En el capítulo primero fue presentado un breve panorama de la organización administrativa y más adelante podremos apreciar cómo es en este campo donde la palabra *autonomía* está utilizada en forma indiscriminada e, incluso, caprichosa, al grado de que —por su abuso— se ha diluido su significado. En principio, autonomía es un grado de independencia frente a la organización centralizada del Estado e incluso dentro de ésta, como ocurre con la desconcentración administrativa. Dada la dinámica de la administración pública, que se va adaptando a diferentes circunstancias y necesidades, ese grado de independencia no es igual para todas las entidades que conforman la organización desconcentrada o la descentralizada de la administración. La mayor independencia corresponde a los órganos constitucionales autónomos, dotados con personalidad y patrimonio propios, pero va más allá, porque consiste en la descentralización del Estado, es decir, de los tres poderes que integran el poder público.

### 3.6. *La autonomía en la teoría del Estado*

El concepto de *autonomía* está relacionado con el de *soberanía*. Para Jellinek (1956): “La soberanía es la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente. De aquí que el Estado soberano es el único que puede, dentro de las limitaciones jurídicas que a sí mismo se haya puesto, ordenar de una manera plenamente libre, el campo de su actividad” (p. 404). “La paz de Westfalia fue el triun-

fo de la soberanía, que alcanzaría su época dorada con los estados nacionalistas de la segunda mitad del siglo XIX. Sus tres principios más importantes eran soberanía, igualdad jurídica y la no intervención en asuntos internos del otro Estado” (Pereira, 2008, p. 235).<sup>65</sup>

Este concepto ya ha sido superado y la soberanía dejó de ser un poder supremo. En el mundo moderno, el concepto de *soberanía* ya no tiene el alcance que tuvo en sus orígenes. Es fundamento de la democracia moderna, en cuanto la soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo.

En su concepción original, la soberanía fue concebida como potestad suprema del Estado y como la capacidad de autorregulación con independencia de cualquier influencia externa. El concepto sirvió a Bodin<sup>66</sup> para apuntalar el poder de los reyes y tratar de evitar las guerras de religión. La autonomía es una cualidad de autodeterminación y de no dependencia, pero limitada.

En la actualidad, la autonomía política se concibe de diversas maneras, o como la independencia total de un Estado (autonomía en sentido lato) o como la descentralización del poder político en los municipios, regiones o entidades federativas (autonomía en sentido estricto). En este último caso, la autonomía regional queda subordinada a la soberanía total del Estado. (González, 2002, p. 445)

Resulta insostenible considerar la posibilidad de la independencia total de un Estado frente a los demás por el carácter internacional de los derechos humanos, que no pueden tolerar su violación bajo disfraces o pretextos de soberanía; por la existencia de tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o por el caso concreto de la Unión Europea. El fenómeno de la globalización resulta determinante, a pesar de los brotes de regionalismo y de nacionalismo que genera.

<sup>65</sup> Fue en 1648 cuando se firmó el Tratado de Westfalia.

<sup>66</sup> Jean Bodin es un pensador francés, que vivió entre 1530 y 1596. Su tesis sobre la soberanía es una respuesta a las guerras de religión que le tocaron vivir. Escribió sus *Seis libros de la política* en 1576.

La autonomía en el ámbito de lo político refleja realidades diferentes y ámbitos diversos de independencia; tiene grados y niveles. Aparece como descentralización del poder político en los estados federales o en relación con regiones, localidades y municipios. Esta autonomía difiere de la que es originada en el ámbito administrativo y de ella participan los órganos constitucionales autónomos, por ubicarse fuera de los tres poderes tradicionales.

### 3.7. *La autonomía municipal*

Para los municipios, el texto constitucional mexicano no utiliza la palabra *autonomía* ni plantea su independencia, aunque el concepto deriva de la tradición española, donde es claro el grado de independencia que alcanzaron frente a los reyes de España. El primer párrafo del artículo 115 se limita a establecer: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre...”.

No resulta sorprendente que el primer municipio mexicano sea resultado de una maniobra política, aprovechando los privilegios que la Corona Española otorgaba a los ayuntamientos, como lo explica el padre Cuevas (1952, p. 196).<sup>67</sup> En efecto, el primer municipio apareció en territorio mexicano el 22 de abril de 1521, al fundarse la Villa Rica de la Vera Cruz,<sup>68</sup> cuyo ayuntamiento

<sup>67</sup> El padre Cuevas escribió: “Había pues que dar nueva forma a esa autoridad y, atendiendo al auge y poderes que el propio César Carlos v estaba reconociendo por esos mismos tiempos en los ayuntamientos; Cortés hizo que allí, sobre el terreno, se eligiese y tomase posesión, no en nombre de Velázquez, sino del emperador Don Carlos V, en cuanto Rey de Castilla. Hizo las actas y diligencias que en tal caso se requerían y procedió a nombrar alcaldes, regidores, procuradores, alguacil, escribano y todos los demás oficios para formar el Cabildo entero, en nombre del Emperador, su natural señor, y allí mismo les entregó las varas del mando...” (Cuevas, 1952, p. 196).

<sup>68</sup> Su nombre se debe a que el día de la fundación era Viernes Santo. “El 22 de abril de 1519 Hernán Cortés desembarcó en los médanos fronteros de la isla de San Juan de Ulúa, donde ahora se levanta la ciudad y puerto de Vera cruz. Y como era viernes santo, en que la Iglesia católica venera a la cruz desnuda de Jesucristo, pensó en fundar una villa que levantara el nombre de Veracruz. Días más tarde fue designado el Ayuntamiento...” (*Enciclopedia de México*, 1977, p. 659).

“otorgó a Hernán Cortés, en nombre del rey de España, los títulos de capitán general y justicia mayor del cabildo veracruzano, en este acto lo desligó del gobierno de Diego Velázquez con sede en Cuba para depender en lo absoluto de la Corona Española” (Palacios, 1987, p. 145).

Bernal Díaz del Castillo describe así la maniobra política del conquistador para separarse de Diego Velázquez, después de aparentar que no deseaba el mando que sus soldados le proponían:

Por manera que Cortés lo aceptó y aunque se hacía mucho de rogar; y como dice el refrán, tú me lo ruegas y yo me lo quiero; y fue con condición que lo hiciésemos justicia mayor y capitán general, y lo peor de todo que le otorgamos que le diésemos el quinto de oro, después de sacado el real quinto... Y fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores... (Díaz del Castillo, 1939, p. 164)

Con su acostumbrada ironía, José Fuentes Mares comenta el hecho en los siguientes términos:

De lo ocurrido con la fundación de la Villa Rica nos queda la graciosa estratagema, y la no menos picante moraleja: Cortés nombró alcaldes y regidores; los alcaldes y regidores lo nombraron a él, quien por añadidura renunciaba a lo suyo, a su tranquilidad, los rescates y los encantos de la vida privada, en aras del servicio público, a cuyos deberes se entregaba con ejemplar sacrificio cívico. Todo esto para conseguir su objetivo, elegido “democráticamente” por sus hombres, aunque en verdad por el pueblo de una villa sólo existente en el pliego de un papel, el capitán no sería efecto sino fuente del poder. En la soledad de los arenales, Cortés no fundaba sólo una villa española, sino el sistema político mexicano del siglo xx. (Fuentes, 1981, p. 70)

Los municipios tienen autonomía en la medida en que gozan de un ámbito de gobierno propio, pero “no puede considerarse como un valor absoluto e inmutable, sino como una noción de carácter relativo y completamente variable en el tiempo y en el espacio” (Valencia, 2002, p. 31). Hay autores que consideran que los municipios sólo tienen autonomía administrativa; en cambio,

para otros, como Gabino Fraga, son una descentralización por región, ya que:

... no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentre al lado de los Poderes expresamente establecidos en la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada. (Fraga, 1993, p. 219)

### *3.8. La autonomía como término jurídico polivalente*

Lo expuesto permite entender que autonomía es independencia, o, si se prefiere, es una situación de no dependencia con diferentes matices. En algunos casos el concepto parece absoluto, en otros tiene diferentes grados. En el campo político, del concepto de soberanía, consistió en la independencia total de un Estado, la potestad suprema, el poder del Estado sobre el que no existe ningún otro poder. Quería decir no intervención de otros Estados en sus asuntos internos y libertad de decidir su organización interna; pero también implicaba la descentralización del poder político, manteniendo subordinación a entidades superiores, como ocurre con los estados integrantes de una federación, con las regiones autónomas o con los municipios. En la actualidad, el fortalecimiento de organismos internacionales disminuye el significado de la no intervención.

En el ámbito administrativo es una disminución de dependencia e incluso puede llevar al otorgamiento de personalidad jurídica a determinados organismos para que dejen de estar bajo el amparo de la personalidad única del Estado y puedan tener un patrimonio propio, distinto del patrimonio estatal. Hay una separación de la organización centralizada del Estado, pero sin salirse de la estructura. En los organismos constitucionales autónomos, como se verá más adelante, existe el mayor grado de independencia en relación con los tres poderes tradicionales. Incluso, los tribunales constitucionales europeos podrían considerarse como un cuarto poder, lo que no sucede en el caso de los órganos constitucionales autónomos mexicanos.

En materia procesal es la separación de acción y derecho; mientras que en derecho privado la autonomía de la voluntad es la libertad de celebrar o no un contrato y la posibilidad de determinar el contenido del negocio jurídico, pero sin rebasar los límites establecidos por la ley a través de derechos irrenunciables. En el derecho cambiario es independencia de la causa que dio origen al título de crédito.

Como lo veremos es también moda política, aspiración legítima frente a la debilidad institucional. Puede ser desesperanza o ilusión, sueño o realidad insoslayable.

#### **4. La autonomía en la Constitución**

En el texto constitucional aprobado en 1917 no aparece la palabra *autonomía* en ninguno de sus artículos. Es 29 años después, en 1946, cuando se encuentra por primera vez en una disposición constitucional, con motivo de una reforma al artículo 11, en su fracción I, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de ese año. Su propósito fue legitimar constitucionalmente al Tribunal Fiscal de la Federación. En 1957, una nueva reforma al mismo artículo elevó a rango constitucional los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, confiriéndoles “autonomía para dictar sus fallos”, cualidad que es común a todo órgano jurisdiccional. Actualmente, estos tribunales dejaron de estar en el artículo 114, para quedar en la fracción XXIX H del artículo 73, al establecerse que los procedimientos administrativos se sustanciarán ante “órganos especializados e imparciales y con autonomía de gestión y de decisión”.

Años más tarde, en 1980 y como consecuencia de un largo conflicto laboral en la UNAM, en el artículo 3º constitucional, fracción VII, se establece que: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”. Además, en el mismo artículo queda establecido que:

Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere. (Artículo 3° de la CPEUM)

Cabe recordar, como ya quedó expuesto, que el presidente Emilio Portes Gil había otorgado autonomía a la entonces Universidad Nacional de México, para solucionar un conflicto estudiantil que estalló en 1929 y sin haber precisado el alcance de lo concedido.

En 1992, una reforma al artículo 27 dispuso crear tribunales agrarios “dotados de autonomía y plena jurisdicción”. Hasta esta reforma, la palabra *autonomía* había sido conferida a dos tribunales, con la intención de poner énfasis en la independencia para dictar sus decisiones, y al ámbito de las universidades públicas para sacar de la contratación colectiva y en relación con los sindicatos cualquier situación que pudiera afectar la libertad de cátedra y de investigación.

En 1993 el concepto adquiere un nuevo giro, cuando el Banco de México, que ya venía funcionando como banco central, se convierte en el primer organismo constitucional autónomo, al modificarse el artículo 28 constitucional y dejar establecido que habrá un banco central que “será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración”.

Aunque el Instituto Federal Electoral (IFE) aparece desde 1990 en el texto del artículo 41 constitucional como una institución dotada de autonomía, es hasta 1996 cuando adquiere el rango de organismo constitucional autónomo, al dejar de ser presidido por el secretario de Gobernación y quedar fuera los funcionarios del Poder Ejecutivo, dejando sin derecho de voto a los representantes del Poder Legislativo. A partir de esta reforma, la conformación de su Consejo General queda integrada con ciudadanos ajenos a los poderes tradicionales. Los representantes del Poder Legislativo

y de los partidos políticos asisten con voz, pero sin voto. El texto constitucional expresaba, antes de la reforma de 2014:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”. En párrafo posterior se dice que el Instituto Federal Electoral será “autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, en cuya intervención participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño... (Artículo 41 de la CPEUM)

La reforma de 2014, con algunos cambios de redacción, sólo sustituyó al IFE por el Instituto Nacional Electoral (INE) y agregó como principio rector la máxima publicidad.

Para el ámbito de los estados que integran la Federación, el artículo 116 constitucional, en sus dos versiones (1996 y 2014), ordena que las constituciones y las leyes de los estados en materia electoral garanticen que: “Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.

El cambio radica en el texto añadido, en relación con que será el INE quien designe a los consejos generales de los organismos locales y quedan fijadas algunas normas sobre el número de consejeros y su permanencia en el cargo. Asimismo, se amplía la competencia del INE en elecciones locales y se hace cargo de establecer el Servicio Profesional Electoral Nacional. Este tema es retomado con mayor amplitud en el capítulo sexto.

Recordemos que en este tema hay una notable diferencia en cuanto a los órganos jurisdiccionales: a nivel federal, el Tribunal Electoral forma parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mientras que en el nivel estatal y en el Distrito

Federal, hoy Ciudad de México, deben ser tribunales independientes del Poder Judicial local, cuyos magistrados son designados por el Senado de la República a partir de 2014.

En el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), por reforma al artículo 102 constitucional, en 1999 adquiere el carácter de organismo constitucional autónomo y en el texto queda establecido que “contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios”. Los principios que rigen los derechos humanos están establecidos en el artículo 1º constitucional, que a la letra dice: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

En el mismo año de 1999 es creada, en el artículo 79 constitucional, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, como parte de la Cámara de Diputados, la cual “tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la ley”. Es el único organismo ajeno al Poder Ejecutivo que aparece con la característica de autónomo en el texto constitucional. Roberto Gil Zuarth (2009) considera que “no es un órgano constitucional autónomo, pero sí es un órgano constitucional con autonomía” (p. 271). Otros autores, para éste y otros casos similares, prefieren el término de organismo de relevancia constitucional.

En 2001, como consecuencia del levantamiento Zapatista del 1 de enero de 2000 y en cumplimiento de los acuerdos de San Andrés Larrainzar,<sup>69</sup> el artículo 2º de la Constitución es reformado para incorporar los derechos de los pueblos indígenas. En el

<sup>69</sup> San Andrés Larrainzar es un poblado de la etnia tzotzil, a 14 kilómetros de San Cristóbal de las Casas, Chiapas. En este poblado, el 16 de febrero de 1996, a dos años del levantamiento zapatista, se firmaron los acuerdos a los que llegaron el Ejecutivo federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que sirvieron de base para la reforma constitucional en materia de derechos indígenas.

texto de la reforma se lee: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. En otros dos párrafos de este mismo artículo se menciona la palabra *autonomía*. Una vez se utiliza acorde con la etimología, al expresar: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía plena”. En la otra se dispone que: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas de cada entidad, así como el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

Ésta es la única disposición que utiliza el concepto de “autonomía plena”, pero sin darle un sentido de independencia política ni convertir en soberanos a los pueblos indígenas, ya que debe preservarse la unidad nacional.

El cuarto organismo constitucional autónomo es el Instituto de Estadística y Geografía (Inegi), al que se da este carácter en 2006, al ser reformado el artículo 26 constitucional y crearse el Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía, confiriendo la responsabilidad de normarlo como un “organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios”. Hasta esta reforma constitucional eran cuatro los órganos constitucionales autónomos, al investir de esta característica a organismos ya existentes dentro de la organización administrativa.

Además, la palabra *autonomía* es utilizada como característica de los órganos superiores de fiscalización, aunque se conservan dentro de la estructura del Poder Legislativo, y como atributo de las universidades públicas y de los pueblos indígenas, esto último como respuesta al levantamiento guerrillero de Chiapas, en la misma fecha en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Un año después, en 2007, en la reforma al artículo 6º constitucional queda establecido que, en lo relativo al derecho a la

información, “los procedimientos de revisión se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y decisión”. De esta manera surge el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), al que se incorpora la protección a los datos personales en 2010. A estos nuevos organismos no se les confiere autonomía constitucional a nivel federal.<sup>70</sup> Sin embargo, esta reforma establece la creación de organismos estatales encargados de la materia en el ámbito local, y en 2013 en 19 entidades federativas “dichos organismos son orgánicamente autónomos y están ya constitucionalizados” (Peschard, 2012). Es hasta la reforma de 2014, cuando se otorga autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y quedan precisadas las características de la autonomía conferida en el texto del inciso VIII del artículo 6º constitucional. En la misma disposición quedan precisados los principios que deben regir al organismo: “En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, transparencia y máxima publicidad”.

Es el artículo 118, fracción VII, el que dispone que en cada entidad federativa se establezcan “organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados” en materia del derecho a la información y la protección de datos personales.

También en 2007, y como parte de la reforma constitucional en materia electoral posterior a la elección presidencial de 2006, son creados dos órganos con autonomía, pero dentro de otro organismo autónomo. En el artículo 41 quedó establecido: “La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión”. En el mismo artículo queda prevista una Contraloría General que “tendrá a

<sup>70</sup> Issa Luna Pla considera que esta reforma constitucional no le concede el carácter de órgano constitucional autónomo. Al respecto, puede consultarse su obra *Movimiento Social del Derecho al Acceso a la Información en México*, IJ-UNAM, México, 2009. Concluye que durante la vigencia de esta reforma continuó siendo un organismo descentralizado.

su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del instituto”. El titular del órgano técnico de fiscalización fue designación del Consejo General del Instituto, mientras que la designación del contralor general correspondió a la Cámara de Diputados. El órgano encargado de la fiscalización quedó suprimido en la reforma de 2014.

Es 2013 el año en que mayor número de órganos constitucionales autónomos son creados. El primero fue el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), creado por reforma al artículo 3º constitucional, publicada en el *Diario Oficial* del 26 de febrero de ese año, el cual “será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio”. No se agrega ningún calificativo para matizar la autonomía y solamente se establece que “regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión”.

En otra reforma, publicada en el *Diario Oficial* del 11 de junio de 2013, nacen otros dos órganos constitucionales autónomos: el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), que ya existían como organismos desconcentrados de la administración pública. En estos casos, el texto constitucional se limita a calificarlos como “órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Además,

Serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones y se regirán conforme a los siguientes:

- I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia.
- II. Ejercerán su presupuesto de manera autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias.
- III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada.
- IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia.

En el mismo decreto es creado un organismo público descentralizado, “con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro”. Es un organismo descentralizado al que la Constitución atribuye autonomía, como sucedió con el IFAI, pero sin otorgarle el rango de órgano constitucional autónomo.

En la reforma en materia política electoral, publicada en el *Diario Oficial* del 10 de febrero de 2014, además del INE, son creados dos órganos constitucionales autónomos, uno para operar de inmediato, que es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “que será un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios”, sin agregar calificativo alguno. El otro, cuya existencia queda diferida, es la Fiscalía General de la República (FGR), “como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios”.

## **5. La comprensión jurisdiccional de la autonomía**

La Suprema Corte ha tratado de precisar las notas características que deben tener los organismos constitucionales autónomos, independientemente de las palabras empleadas por el Constituyente Permanente. El máximo tribunal hace a un lado la terminología en el texto constitucional y acude a una característica: independencia funcional y financiera.

En ningún artículo constitucional encontramos la autonomía financiera, salvo para el Banco de México. Este privilegio no lo tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo monto presupuestal depende del Poder Legislativo, sin que exista norma constitucional que garantice un parámetro mínimo. Para el caso del IFAI, encontramos que cuenta con la “capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto”, mientras que el IFT y la Co-fece pueden “ejercer su presupuesto de manera autónoma” y “la Cámara de Diputados garantizará su suficiencia presupuestal”.

La autonomía funcional aparece en el Banco de México, el IFE, el IFT y la Cofece, pero no es una característica atribuida por la Constitución a los demás organismos constitucionales autónomos reconocidos.

Volveremos más adelante sobre el tema. Por ahora, baste transcribir una tesis de jurisprudencia, en la que la Suprema Corte precisa lo que considera como las características propias de los organismos constitucionales autónomos, a los que el Estado les encarga una función estatal.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basado en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidas directamente por la Constitución federal; b) Deben mantener con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

## 6. Consideraciones preliminares

En el texto constitucional cambian los términos empleados. En el caso de los organismos constitucionales autónomos la terminología es diversa. Esta falta de uniformidad en las palabras utilizadas no puede considerarse como un simple descuido o falta de reflexión. Quizá revela la existencia de diferentes niveles de autonomía o el deliberado propósito de no dar un concepto claro. Al respecto, Jorge Fernández Ruiz (2009) se pregunta: “¿Por qué adjetivar la autonomía? La respuesta es evidente, para impedir que tenga una amplia autonomía” (p. 129). Para Rubén Minutti Zanatta (2009) “cuando se trata de órganos de autoridad, los vocablos autonomía e independencia generalmente se acompañan de calificativos, complementos o aclaraciones, sobre el grado o alcance que tendrán dentro de su respectivo contexto” (p. 69).

El mismo autor establece que la palabra *autonomía* aparecía en la Constitución, hasta el 2009, un total de 18 veces (Minutti, 2009, pp. 64-65), distribuida en 12 artículos, incluyendo el 55, fracción v, en el que aparece como impedimento para ser diputado o senador el hecho de ser titular de un organismo al que la Constitución otorga autonomía y sin separarse del cargo 90 días antes del día de la elección. *Autónomo(a)* aparece tres veces; *autónomamente*, una vez; *independencia*, 15 veces; *independiente*, dos, e *independientemente*, en cuatro ocasiones.

Resulta conveniente advertir que la diversidad de calificativos no necesariamente lleva a concluir que, en los casos donde no se utilizan, éstos no apliquen. Por ejemplo, el hecho de que solamente para el IFT y la Cofece se establezca que la Cámara de Diputados deberá garantizar un presupuesto suficiente no significa que los demás órganos sean dotados de fondos insuficientes.

Por otro lado, para los organismos constitucionales autónomos reconocidos y en los otros casos en que la palabra *autonomía* aparece atribuida por la Constitución, cabe mencionar lo siguiente:

1. La personalidad jurídica y el patrimonio propio es mencionado para todos los órganos constitucionales autónomos, salvo en el caso del Banco de México. Sin embargo, esta institución ya tenía ambos atributos desde su fundación como sociedad mercantil y por su posterior carácter de institución nacional de crédito. Esta cualidad también es propia de los organismos descentralizados, ya que todos ellos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio. Así acontece en los casos del IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste), el Sistema de Transporte Colectivo Metro, la Profeco, la UNAM, la Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex), el Organismo de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Naucalpan<sup>71</sup> o cualquier otro órgano descentralizado federal, estatal o municipal. En consecuencia, esta característica no es un dato propio ni distintivo de los órganos autónomos en derecho mexicano. Incluso, es una característica ajena a los tribunales constitucionales europeos o a la contraloría chilena.
2. Para el Banco de México, la autonomía queda centrada en el ejercicio de sus funciones y en su administra-

<sup>71</sup> De éste y los demás organismos de agua en el Estado de México su origen no está en decisiones de los cabildos municipales, los cuales no tienen facultades para crearlos. Esta facultad es propia de la Legislatura local.

ción. En el caso del IFE se menciona la independencia en sus decisiones y el carácter profesional en su desempeño, mientras que para los organismos locales hay autonomía en su funcionamiento y también independencia en sus decisiones. En cambio, para la CNDH, la autonomía es de gestión y presupuestaria, y, para el Inegi, la autonomía es técnica y de gestión. Para el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales la autonomía es técnica y de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, El IFT y la Cofece tienen mayor número de calificativos y verbos; son independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones; dictarán sus resoluciones con plena independencia; ejercerán su presupuesto de manera autónoma; emitirán su propio estatuto orgánico y disposiciones administrativas de carácter general, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones regulatorias. No cabe duda de que esta diversidad dificulta encontrar lo que hay en común entre estos organismos, así como para establecer las diferencias que puedan existir en relación con otros órganos de la administración, para los cuales se utiliza terminología similar, como más adelante se menciona.

3. Para una mayor confusión, la autonomía técnica y de gestión, atribuida al Inegi, también la tiene la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, a la que, además, se le otorgan facultades para decidir sobre su funcionamiento y es parte de la Cámara de Diputados.
4. El INE, el INEE y la FGR tienen el carácter de “órgano público autónomo”, mientras que el Coneval es simplemente un órgano autónomo. En ninguno de estos casos se agrega calificativo alguno. No encontramos esta mención en los casos del Banco de México, la CNDH o el Sis-

tema Nacional de Información, Estadística y Geografía, ni para los órganos estatales electorales.

5. No existe artículo en la Constitución federal que proporcione las características de un órgano constitucional autónomo. Sólo encontramos un intento, poco afortunado, en la Constitución del estado de Veracruz.
6. Caso diferente es el de los tribunales administrativos, en los que se sigue la tradición francesa, surgida en su Revolución y basada en la división tripartita clásica. Resultaba inadmisibles que el Poder Judicial revisara la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo. “Con esto, todo acto administrativo estaba potencialmente sujeto a la prueba de legalidad y cualquier otro cuerpo distinto del judicial —que quedaba excluido por la doctrina de la separación de poderes— se hacía necesario para reglamentar la legalidad de una acción administrativa” (Merryman, 1971, p. 155).
7. Los tribunales agrarios no tienen esta connotación, porque su origen es diferente, al surgir para que el presidente de la República dejara de ser el árbitro en las cuestiones agrarias. Este tribunal no dirime conflictos entre autoridades y particulares, ya que su materia son los conflictos agrarios entre campesinos, como sujetos del derecho agrario.
8. En el caso de los tribunales locales electorales —y por razón diversa— hay “autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones”. Lo que en este caso se pretende es sustraerlos del Poder Judicial local.
9. Sobre las universidades públicas y las comunidades indígenas, cuya autonomía aparece en el texto constitucional, éstas pertenecen a otras realidades. En las universidades se refiere a la libertad de cátedra y de investigación; en las comunidades indígenas, al respeto a sus culturas y forma de vida, pues son un espacio de autonomía política. Cabe mencionar que algunos autores consideran que

las universidades públicas son organismos constitucionales autónomos. Incluso Luis José Béjar propone reformar la Ley Orgánica de la UNAM, que considera a la institución como un organismo descentralizado, para definirlo como órgano constitucional autónomo, ya que el texto de la Ley Orgánica es anterior a la reforma al artículo 3º constitucional, que concede la autonomía al establecer: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la autoridad otorgue autonomía, tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas...” (Béjar, 2012, p. 198).<sup>72</sup> En otros textos y opiniones encuentra apoyo esta tesis, que en lo personal no comparto por dos razones: la autonomía no la confiere la Constitución sino la ley ordinaria, además, la educación universitaria o superior no es una función exclusiva del Estado.

La posición favorable aparece en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuando en su artículo 1º establece: “La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal”.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> También está el caso de José Luis Caballero, en un artículo publicado en *Ius Revista Jurídica* de la Universidad Latina de América, que está reproducido en Internet, con el título de “Los órganos constitucionales autónomos, más allá de la División de Poderes”. También incluye a los tribunales agrarios dentro de la categoría, pero no a los administrativos.

<sup>73</sup> Hay una distinción entre órganos constitucionales autónomos y órganos con autonomía legal. Los tres primeros órganos que enumera el texto legal pertenecen a la primera categoría, mientras que las instituciones de educación superior tendrían autonomía legal, ya que su independencia no deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino de las constituciones locales o de sus leyes orgánicas.

Más adelante, en el artículo 3º, fracción ix, va más allá y determina como órganos constitucionales autónomos a los siguientes, excluyendo sin explicación alguna al Inegi:

El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, transcrita en el Capítulo Primero, párrafo 10, se afirma que “las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley” son órganos constitucionales autónomos.

10. La autonomía presupuestal solamente existe para el Banco de México, pero no deriva del texto constitucional, sino de su Ley Orgánica, que le faculta para determinar su presupuesto.<sup>74</sup>

En los demás casos, los titulares de los organismos deben negociar su presupuesto con los poderes Ejecutivo y Legislativo, de la misma manera que lo negocia la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación. En materia presupuestal, de los tres poderes tradicionales solamente el Poder Legislativo, concretamente la Cámara de Diputados, es la única instancia que aprueba su presupuesto y lo hace con generosidad.

<sup>74</sup> El artículo 46 de la Ley del Banco de México establece que “La Junta de Gobierno tendrá las siguientes facultades: ... xi Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

## 7. Otros usos del término *autonomía* en relación con órganos públicos

No solamente en el texto constitucional se atribuye autonomía a las entidades del poder público. En diferentes leyes y decretos aparece como atributivo de algunos otros organismos pertenecientes tanto a la administración desconcentrada como a la administración descentralizada. Como podrá apreciarse, los vocablos utilizados coinciden con los empleados en la Constitución.

Para el caso de la organización descentralizada, existe la disposición general, contenida en el artículo 11 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que establece lo siguiente: “Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto”. Bajo esta categoría se incluyen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.<sup>75</sup>

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013 ordena el establecimiento de:

... un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

<sup>75</sup> El contrato de fideicomiso no da origen a una persona moral. Es una afectación patrimonial con un fin lícito y determinado, cuya representación corresponde al fiduciario. Sin embargo, en la ley mencionada se considera a los fideicomisos públicos como entidades paraestatales. Lo podríamos aceptar si consideramos válida la existencia de patrimonios autónomos, a los que se atribuye un órgano con legitimación para ejercer los derechos y cumplir las obligaciones que integran el patrimonio.

Este organismo descentralizado, al que ya hicimos referencia, tendrá un Consejo Ciudadano, integrado por nueve consejeros honorarios designados por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores, previa una amplia consulta pública y cuyo presidente será designado por la misma Cámara a propuesta del Ejecutivo federal. Podría considerarse dentro del concepto de órgano con relevancia constitucional, como lo fue el IFAI antes de la reforma que lo convirtió en órgano constitucional autónomo.

En el caso de los organismos desconcentrados, que forman parte integrante de la administración centralizada a la que permanecen subordinados, también encontramos el uso de la palabra *autonomía* y, en ocasiones, con mayor amplitud que para los órganos descentralizados. Sin agotar todos los casos y sólo como una enumeración que sirva de ejemplo, citamos los siguientes:

1. Conforme al artículo 1º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, esta comisión se crea “como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de esta ley”.
2. El Sistema de Administración Tributaria se encuentra “dotado de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objetivo y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones”.
3. La Comisión Nacional Reguladora de Energía está “dotada de autonomía técnica y operativa”.
4. La Comisión Federal de Telecomunicaciones, antes de convertirse en un órgano constitucional, ahora el Instituto Federal de Telecomunicaciones, era “el organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa... y tendrá autonomía para dictar sus resoluciones”.
5. La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria tiene “autonomía técnica y operativa”.

Ante la multiplicidad de calificativos que acompañan a la palabra *autonomía*, conviene precisar el significado de los más utilizados:

*Autonomía técnica.* En una de sus acepciones, la palabra *técnica* significa: “Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte. Pericia o habilidad para hacer uso de esos procedimientos y recursos. Habilidad para ejercitar cualquier cosa o para conseguir algo” (RAE, 2001). En este sentido, la autonomía técnica es la facultad otorgada a un órgano para decidir libremente los procedimientos y métodos que utilizará para cumplir con la función pública conferida, cuando ésta implica una especialización de carácter técnico.

*Autonomía de gestión.* Conforme al diccionario, *gestión* significa: “acción y efecto de gestionar; acción y efecto de administrar”, mientras que “gestionar es hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera” (RAE, 2001).

En consecuencia, hay autonomía de gestión cuando se tiene la facultad

... para decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus fondos y, en general, de todos los recursos financieros, humanos y materiales que utilice para la realización de los objetivos... representa la capacidad de administración propia de la entidad... es el ingrediente intermedio de una autonomía más amplia representada por la autonomía presupuestal... (Astudillo, 2009, p. 64)

Es un margen de maniobra necesario para dar cumplimiento eficaz a las tareas confiadas.

*Autonomía resolutive o de decisión.* *Resolutive* se aplica, conforme al Diccionario de la Lengua Española, a lo “que intenta resolver o resuelve”, mientras que *resolver* es “tomar determinación fija y decisiva... hallar solución en un problema”. Por su parte, *solventar* es “dar solución a un asunto difícil”. *Decidir* es “cortar la dificultad, formar juicio definitivo sobre algo dudoso o contestable”. Por tanto, *autonomía resolutive o de decisión* “...es la capacidad

“para solventar los asuntos de su competencia con plena independencia, sin que existan elementos de injerencia, subordinación o sumisión encaminados a influir en sus decisiones más significativas” (Astudillo, 2009, p. 65).

*Autonomía presupuestaria.* El presupuesto de un órgano público es la cantidad de dinero que se le asigna para dar cumplimiento a las funciones que tiene encomendadas. En México, cada año la Cámara de Diputados aprueba la Ley de Egresos, en la que distribuye el presupuesto nacional entre los diversos organismos públicos, mientras que las legislaturas locales aprueban el presupuesto estatal, y la Asamblea Legislativa el correspondiente al de la capital del país. En relación con la autonomía presupuestaria, hay dos posibles interpretaciones del término: como facultad para definir su presupuesto o como facultad para disponer de los recursos económicos que le sean asignados para el cumplimiento de sus funciones, sin necesidad de autorizaciones. Cabe advertir que un presupuesto insuficiente limita la independencia y el cumplimiento de las funciones encomendadas.

Solamente la Cámara de Diputados y las legislaturas locales gozan de autonomía para aprobar su propio presupuesto. Hay un caso de excepción, el del Banco de México, que, conforme con su ley orgánica, fija su presupuesto.

*Autonomía orgánica.* *Orgánico*, en el ámbito de la biología, “es un cuerpo que está con disposición o aptitud para vivir”. En otro sentido, “atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios” (RAE, 2001). En consecuencia, hay autonomía orgánica cuando el ente público no está subordinado a ninguno de los tres poderes tradicionales, tiene la aptitud de existir con independencia y “han sido creados por un órgano de mayor autoridad (poder constituyente o reformador) que cuenta con capacidad para determinar su función, dictar sus características esenciales, reconocer sus atribuciones e imponer límites que se ven obligados a respetar” (Astudillo, 2009, p. 61).

*Autonomía de funcionamiento.* *Funcionamiento* es la “acción y efecto de funcionar”. *Funcionar* es “ejecutar las funciones que le

son propias”, mientras que *función* es la “tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o sus órganos o personas” (RAE, 2001). Entonces, la autonomía de funcionamiento es la capacidad de los órganos para realizar todas las actividades inherentes a sus atribuciones. “La atribución de funciones específicas a un órgano creado expresamente para ello trae consigo la ventaja de la especialización oportuna, pues la estructura y funcionamiento de los distintos órganos del Estado se ajustan a las tareas que deben desempeñar” (Zippelius, 2009, p. 294).

*Autonomía normativa.* La expresión *autonomía normativa* puede parecer un pleonasma, en atención a que la etimología de la palabra *autonomía* le da el significado de ‘autorregulación’. Así, es la capacidad de dictar sus propias normas en el marco de su competencia, ya que “... las competencias son la expresión concreta de la autonomía y también su límite” (Valls y Matute, 2011, p. 711). Implica la capacidad para expedir planes, programas, reglamentos y otras disposiciones necesarias para su organización interna y el cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado y retomando el tema, en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* del 9 de agosto de 2012, en el artículo 88, fracción III, se confieren facultades al presidente de la República para: “Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica”. Es el primer caso en que se requiere la aprobación del Senado para nombramientos en órganos desconcentrados, lo que es claro reflejo de la evolución del derecho administrativo, que se adapta a las coyunturas políticas y no con un estricto rigor técnico. Primero es creada la norma, después vendrán los especialistas a buscar las explicaciones.

## 8. Una aproximación tentativa a los elementos de la autonomía de los órganos públicos

De lo que ha quedado expuesto, hay tres elementos que parecen un punto de partida en esa búsqueda para encontrar los requisitos formales que debe poseer un órgano constitucional autónomo:

1. La personalidad jurídica y patrimonio propio que se les atribuye, ya que este hecho los coloca fuera de la personalidad única del Estado y los dota de una característica propia de los organismos descentralizados. Por lo tanto, podemos adelantar que no son un nuevo poder en adición a los tres poderes tradicionales, como puede ser el caso de los tribunales constitucionales surgidos en la Europa de la postguerra.
2. El carácter autónomo es conferido directamente por la Constitución y no por una ley secundaria o un decreto emanado del titular del Poder Ejecutivo. Sin embargo, no existe un órgano constitucional autónomo en todos los casos en que aparece la palabra *autonomía*.<sup>76</sup> Tal es el caso de las universidades públicas,<sup>77</sup> las comunidades indígenas, los órganos superiores de fiscalización o los tribunales agrarios y los contencioso administrativos, así como los tribunales electorales en el ámbito de las entidades federativas y el nuevo organismo descentralizado, creado en 2013 para prestar el servicio de radiodifusión sin fines de lucro.
3. La función pública o esfera de competencia es conferida expresamente en el texto constitucional y es sus-

<sup>76</sup> Así sucedió en el caso del IFAI antes de que fuera convertido en órgano constitucional autónomo.

<sup>77</sup> En el caso de las universidades y las demás instituciones de educación superior, la Constitución federal remite a la ley para su otorgamiento. Cuando el gobernador de San Luis Potosí otorgó la autonomía en un decreto, la Suprema Corte lo declaró inconstitucional. En otros casos, las constituciones locales otorgan la autonomía, como acontece en el Estado de México.

traída de uno de los poderes tradicionales, en especial del Poder Ejecutivo, por considerar que con ello se logra una mejor estructuración del poder y de sus pesos y contrapesos. En el caso mexicano, los órganos constitucionales autónomos hasta ahora existentes iniciaron su vida institucional dentro del ámbito de la administración pública.

Sin embargo, lo formal no es suficiente, ya que en la sociedad existen factores de poder que “son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal como son” (Lassalle, 1984, p. 41). Bajo esta premisa, Lassalle (1984) sostiene que “la Constitución escrita, la hoja de papel, tiene necesariamente que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes en el país” (p. 62). En consecuencia, no basta con reformar un texto constitucional y crear un órgano constitucional autónomo para que éste sea realmente autónomo. El mismo Lassalle (1984) advertía:

Ya pueden ustedes plantar en su huerto un manzano y colocarle un papel que diga: “Este árbol es una higuera”. ¿Bastará con que ustedes lo digan y lo proclamen para que se vuelva higuera y deje de ser manzano? No y, aunque congreguen ustedes a toda su servidumbre, a todos los vecinos de la comarca, en varias leguas a la redonda y les hagan jurar a todos solemnemente que aquello es una higuera, el árbol seguirá siendo lo que es y a la cosecha próxima lo dirán bien alto sus frutos, que no serán higos sino manzanas. (p. 68)

## 9. Recapitulación

En el recorrido realizado puede apreciarse que la palabra *autonomía* suele estar acompañada de otros vocablos que la matizan. Da la impresión de haberse seguido una ruta sin base doctrinal previa que sirviera de guía para determinar cuáles eran las palabras adecuadas

para cada entidad o circunstancia. O, quizá, cada vocablo empleado debería marcar el alcance del significado del concepto de *autonomía*, para dar claridad a los propósitos del legislador en cada caso individual y sin obedecer a un criterio general o uniforme.

A lo largo del texto constitucional, encontramos autonomía operativa, de gestión o técnica; autonomía en sus funciones y en su administración; imparcialidad o autonomía en sus decisiones y resoluciones; en su funcionamiento, ejercicio presupuestario autónomo o para decidir sobre su organización interna y emitir su propio estatuto orgánico. En otros textos legales o en decretos presidenciales, relativos a organismos desconcentrados y descentralizados, descubrimos algunos de los términos empleados en el texto constitucional, como en los casos de autonomía de gestión, operativa, técnica, presupuestaria, de decisión o para dictar sus resoluciones, y en un caso aislado se mencionan facultades ejecutivas. Sin embargo, hay dos términos utilizados en la Constitución que están ausentes en los textos anteriores: autonomía en su funcionamiento y autonomía en su administración. La primera aparece atribuida al Banco de México y a los órganos electorales locales, mientras que la segunda solamente es conferida al banco central. En el caso del IFT y de la Comisión Federal de Competencia Económica, aparece la facultad de emitir disposiciones administrativas de carácter general.

Ante este panorama semántico, la interrogante es clara: ¿cuáles son las características que identifican o caracterizan a un órgano constitucional autónomo? La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado su criterio en tesis de jurisprudencia y pone énfasis en dos cualidades necesarias para que un órgano tenga autonomía constitucional: debe contar con autonomía e independencia funcional y financiera, las cuales no están atribuidas por la Constitución a todos los órganos establecidos.

Podemos afirmar que la palabra *autonomía*, en especial en el ámbito jurídico, es un término polisémico —pues se utiliza con diversos significados— e, incluso, impreciso, máxime por los adjetivos que la acompañan. Al respecto, César Astudillo (2009) afirma

que: “Los vocablos *autonomía* y *constitucional* gozan, cada uno, de un alto grado de indeterminación y vaguedad. Cuando se unen, su carácter polisémico tiende a elevarse, generando importantes dificultades para alcanzar una definición amplia, precisa y omni-comprehensiva” (p. 57).

Ante esta realidad, es necesario ir más allá de los textos elaborados por el legislador para encontrar lo que es un organismo constitucional autónomo y cuáles son sus características fundamentales. Es necesario recurrir a su historia y a las razones que han dado origen a su aparición. Su nacimiento no ha sido un simple azar: hay una necesidad política o, si se quiere, una pretensión que lo impulsa; pero su indefinición hace que la estructura corra el riesgo de convertirse en una moda y acabe debilitándose, lo que puede poner en riesgo su razón de ser. Esta búsqueda aparece en la tesis de la Suprema Corte que quedó transcrita en el número 13 y a cuyo texto volveremos más adelante.

## SECCIÓN II

# Los órganos constitucionales autónomos electorales en México



## Capítulo cuarto

### Origen y desarrollo de los órganos constitucionales autónomos electorales en México

#### 1. Introducción

Los organismos electorales con autonomía constitucional, que son la materia de este trabajo, fueron resultado del agotamiento de un sistema de un partido hegemónico, con elecciones no creíbles, manejadas desde el Poder Ejecutivo y con numerosas prácticas para suplantar la voluntad ciudadana, coaccionar el voto y controlar a los medios de comunicación social. Jorge Fernández Ruiz (2010) da cuenta de 24 prácticas de mapachería electoral.<sup>78</sup> Para construir la democracia era requisito indispensable que los procesos electorales quedaran a cargo de un organismo independiente del Poder Ejecutivo y de cualquier otro poder institucional o fáctico.

<sup>78</sup> Fernández Ruiz (2010), en el capítulo decimosegundo, La patología electoral, en el inciso 1, describe 25 casos de “mapachería electoral”: acarreo; actas ilegibles; alquimia electoral; anulación de voto o marcación de voto en blanco; caída del sistema; carrusel; casillas fuera de sección, itinerantes, madrugadoras y zapato; el fraude cibernético y el fraude del Padre Amaro; infomercial electoral; operación tamal; ratón loco; resurrección de los muertos; robo de urnas y robo hormiga; sustitución de funcionarios de casilla; tacos de votos; tianguis de votos y de credenciales; tinta indeleble; terrorismo electoral, y urnas embarazadas (p. 407). Puesto que el mapache es un animal con un antifaz, semeja la imagen de un ratero común, y por esta razón a quienes hacen maniobras para robar elecciones se les llama mapaches.

Como órganos constitucionales autónomos, los encargados de organizar las elecciones deben tener características que los identifiquen y los definan dentro de la compleja estructura del Estado. Al concluir el capítulo anterior, quedó transcrita una tesis de la Suprema Corte tendiente a establecer las características de los órganos constitucionales autónomos y en torno al tema se formularon algunas consideraciones preliminares y se anotaron tres elementos básicos que son características de estos órganos en el derecho mexicano: la personalidad jurídica y el patrimonio propios, el estar consagrados en la Constitución y tener encomendada una función de Estado que es sustraída de los tres poderes tradicionales.

Lo que sigue es encontrar la situación de los órganos constitucionales autónomos en materia electoral, cuya función es organizar las elecciones, como base fundamental de toda democracia representativa. Sin elecciones libres y periódicas no hay democracia. La elección es la manifestación de la soberanía del pueblo para designar a quienes tendrán el poder de gobernarlo.

En este proceso primero hay un movimiento ascendente, de transmisión de poder del pueblo hacia el vértice de un sistema democrático, y después un movimiento descendente del poder del gobierno sobre el pueblo. Así el pueblo es, al mismo tiempo, en un primer momento gobernante y en un segundo momento gobernado. (Sartori, 2009b, p. 21)

En la búsqueda de la respuesta, en este capítulo hay un paso previo, que es partir de la historia de las elecciones, desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, después transformado en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en Partido Revolucionario Institucional (PRI), que permaneció con el poder presidencial y como partido hegemónico durante poco más de 70 años, hasta que fue derrotado en el año 2000. Durante esos 70 años la población mexicana fue evolucionando hasta convertirse en un mundo plural, que fue ganando espacios de democracia, en un proceso legislativo gradual, iniciado en 1977.

Esta ruta permitirá ubicar las causas del nacimiento y de los cambios posteriores del organismo electoral federal y de los locales, encargados de los procesos electorales. A partir de este planteamiento podremos, en capítulos posteriores, intentar describir las características propias de los organismos electorales autónomos. La historia que aquí se presenta está plena de significados.

## 2. Fundación del Partido Revolucionario Institucional

El PRI fue fundado el 4 de marzo de 1929 desde el poder y con el impulso del presidente Plutarco Elías Calles, con el nombre de Partido Nacional Revolucionario. Buscó aglutinar a las diferentes facciones revolucionarias que competían por el poder y dar cauce institucional a las ambiciones e intereses en conflicto, para lograr conciliarlos. Cosío Villegas relata la política abierta, ruidosa y hasta violenta surgida de la Revolución de 1910, en la que murió el presidente Francisco I. Madero y fueron asesinados numerosos caudillos revolucionarios, entre otros, Venustiano Carranza, Francisco Villa y Emiliano Zapata. Considera que esta situación comenzó a modificarse a partir de la fundación del partido y sostiene que

... en parte porque un buen número de los líderes sobresalientes de la Revolución ha sido eliminado de un modo o de otro y en parte por la creación del partido único de la Revolución, cuyo fin inmediato fue el de confiar a la lucha cívica y no a las armas la solución de los problemas políticos... Este tipo de organización y de disciplina... avanza con tanta prisa, que puede decirse que tal vez para 1940, pero ciertamente en 1946, llega a un grado de perfección increíble: desde entonces la política mexicana, sobre todo en lo que los politólogos gustan de llamar *decision-making process*, se convierte en un misterio poco menos que impenetrable. (Cosío, 1972, p. 17)<sup>79</sup>

<sup>79</sup> Los métodos a los que hace referencia fueron el asesinato y la compra. “Nadie resiste un cañonazo de \$50,000.00” es la frase de Álvaro Obregón que identifica la lucha entre facciones y su intento de control.

La fundación del PNR fue precedida por otro asesinato, el de Álvaro Obregón, ocurrido el 17 de julio de 1928 en el restaurante La Bombilla.<sup>80</sup> Obregón había sido declarado presidente electo en un intento de reelección y en una campaña donde habían sido asesinados los dos candidatos opositores, los generales Francisco R. Serrano y Arnulfo R. Gómez. Al conocer la noticia de la muerte de Obregón, en la Universidad de Berkeley, José Vasconcelos (1998) expresó: “Cayó un tirano —dije— pero por desgracia sigue en pie otro que será más funesto, ahora que queda libre y se ha deshecho de su jefe” (p. 543).

La muerte de Obregón consolidó el principio de la no reelección y desde entonces escribió Daniel Cosío Villegas en 1972, “la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta... una Monarquía Absoluta, Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal” (Cosío, 1972, p. 31).

Vicente Fuentes Díaz considera que el PNR, desde su creación, “empezó a cumplir la tarea esencial que le fue asignada: La estabilidad de los gobiernos emanados de su acción política, como rezaba su declaración de principios” (Fuentes, 1963, p. 342). Con posterioridad tuvo dos transformaciones para irse adaptando a la dinámica alcanzada por la estructura del poder: la primera como Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y la segunda como Partido Revolucionario Institucional en 1946, durante las presidencias de Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán, respectivamente. “En lo que puede llamarse la etapa del partido único, entre 1929 y 1952 —afirma Jaime González Graf—, el nacimiento del partido oficial le da espacio al aprendizaje del fraude como una batalla entre los contrarrevolucionarios y los revolucionarios” (González, 1999, p. 59).

<sup>80</sup> El asesinato es atribuido a José de León Toral. Sin embargo, mi tío, hermano mayor de mi madre, el Dr. Rodolfo Castañeda Azcárate, siendo estudiante de la Escuela Médico Militar, participó en la autopsia practicada al cuerpo de Obregón y me aseguraba que habían encontrado balas de dos diferentes calibres y que, al no haberse aceptado el resultado por las autoridades y ante la negativa del director de la escuela a cambiar el dictamen, se ordenó practicar una nueva autopsia en la Cruz Roja, cuyos resultados sí fueron aceptados.

La primera contienda electoral del PNR fue la elección en la que Pascual Ortiz Rubio venció a José Vasconcelos, en elecciones organizadas también desde el Poder Ejecutivo y, a partir de ese triunfo, se convirtió en un partido hegemónico. Próximo a cumplir 50 años de edad, en la elección de José López Portillo, en el año de 1976, el PRI ya empezaba a presentar fisuras y algunas cuarteaduras, al tiempo que algunos acontecimientos ponían en crisis la monarquía sexenal.

### 3. Los sucesos de 1968

En octubre de 1968 sucedieron dos acontecimientos contradictorios. El 2 de ese mes ocurrió la matanza de la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, como hecho culminante de un movimiento estudiantil que había iniciado con un pleito callejero, ocurrido el 22 de julio, después de un partido de fútbol americano, entre alumnos de la Preparatoria “Isaac Ochoterena”, incorporada a la UNAM, y la Escuela Vocacional número 2 del Instituto Politécnico Nacional (IPN). El incidente terminó con la intervención del cuerpo de granaderos y la detención de algunos rijosos. Las protestas contra la acción policiaca y el reclamo de libertad para los estudiantes detenidos originaron un movimiento al que se sumaron profesores universitarios, intelectuales y pueblo en general. En su acelerado acontecer llevó a manifestaciones multitudinarias convocadas por el Consejo General de Huelga, a la impresionante marcha del silencio encabezada por el rector Javier Barrios Sierra, a la intervención militar en el campus de Ciudad Universitaria y el Casco de Santo Tomás del Instituto Politécnico Nacional, así como al encarcelamiento de numerosos estudiantes y profesores, acusados del delito de disolución social. Unos cuantos días después de los hechos de Tlatelolco, la indignación, el luto y la desesperanza se transformaron en fiesta, porras y alegría, al ser inaugurados en la Ciudad de México los XIX Juegos Olímpicos, bautizados como los Juegos de la Paz, con su lema “Todo es posible en la paz”, y su Olimpiada Cultural. Claude Kiejman, corresponsal del diario francés *Le Monde*, dejó escrito el testimonio de su intensa vivencia:

Tengo la impresión de que la gente fue totalmente tomada por sorpresa y que quedó como petrificada... Lo que más me llamó la atención es que ocho días después los Juegos Olímpicos se inauguraran como si nada, en medio de una calma al menos aparente... Estoy tan aterrada ante Tlatelolco que a veces me pregunto si es verdad. No hago un juicio moral sobre Tlatelolco, lo único que puedo decir es que no entiendo... (Poniatowska, 1971, p. 265)<sup>81</sup>

Para Woldenberg, los sucesos de 1968 son el punto de partida del proceso democratizador de México, “porque es en ese momento cuando emerge con gran energía y con carácter masivo el reclamo democrático del país” (Woldenberg, 1999, p. 27).<sup>82</sup> El presidente Gustavo Díaz Ordaz fue superado por los acontecimientos y “1968 legó a la conciencia nacional varias cosas que hoy son tangibles, en primer lugar, el hecho de que la sociedad puede organizarse por su propio camino, independientemente del Estado, y que, incluso puede superarlo en acciones concretas” (Serrano, 1999, p. 79).

En su informe presidencial del 1° de diciembre del mismo año, Gustavo Díaz Ordaz asumió la responsabilidad de los sucesos sangrientos. Después surgieron movimientos guerrilleros, rurales y urbanos; conflictos obreros, y la fundación de organismos empresariales para la defensa de los intereses del capital. Hubo una intensa guerra sucia y se inició el declive de la hasta entonces sacrosanta e intocable figura presidencial.

Los hechos del 68 provocaron reacciones de importantes grupos nacionales y presiones internacionales, lo que fue el antecedente de un proceso gradual de reformas en materia electoral. Con anterioridad, en 1953,<sup>83</sup> se había reconocido el derecho al

<sup>81</sup> De este libro están tomadas las fechas y los datos que se anotan en el texto. La presencia de corresponsales extranjeros por razón de la olimpiada dio amplia difusión a los hechos.

<sup>82</sup> 1968 fue un año de movimientos estudiantiles a nivel mundial, iniciados en Francia en la primavera de mayo.

<sup>83</sup> El voto a la mujer fue reconocido por la reforma al artículo 34 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953, mientras era presidente Adolfo Ruiz Cortines. Con anterioridad, en el año de 1922, hubo diputadas locales en el estado de Yucatán. Al tiempo de la reforma, las mujeres tenían derecho a votar y ser votadas a nivel municipal.

voto de la mujer y en 1963<sup>84</sup> se abrieron las puertas de la Cámara de Diputados a la oposición, a los diputados de otro partido, sin la necesidad de acudir a la puerta falsa de la decisión arbitraria de un Colegio Electoral, integrado por los diputados electos, a quienes correspondía calificar su propia elección. Su número fue limitado y casi simbólico, lo que permitió al PRI mantener el control y la mayoría en la Cámara de Diputados, sin sacrificar candidatos para abrir dos o tres espacios a representantes de otros partidos, mientras que la Cámara de Senadores permaneció cerrada a los partidos de oposición. Una medida adoptada después de los sucesos de 1968 fue reducir la edad para ser ciudadano, de 21 a 18 años, por una reforma constitucional aprobada a fines de 1969.<sup>85</sup> Otra, en sentido contrario, fue exigir a los hijos de extranjeros nacidos en territorio mexicano el trámite de un certificado de nacionalidad mexicana, que requería la renuncia a cualquier nacionalidad distinta de la mexicana.

Antes de ese año, Pablo González Casanova consideró que las posibilidades de la democracia habían aumentado por el desarrollo alcanzado en alfabetización, urbanización e ingreso per cápita, “lo que obliga a la democratización interna del partido y estimular a los partidos de oposición, revisando de inmediato la ley electoral... y dejar que hablen y se organicen las voces disidentes para el juego democrático y la solución pacífica de los conflictos” (González, 1965, pp. 177-178).

<sup>84</sup> Fue la reforma al artículo 54 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* del 22 de junio de 1963, durante la presidencia de Adolfo López Mateos. Los partidos que obtuvieran 2.5 % de la votación tendrían derecho a cinco diputados de partido y a uno más por cada 0.5 % adicional, hasta un máximo de 20, incluyendo los candidatos que lograran ganar. Llegaban a ser diputados de partido quienes obtenían el mayor porcentaje de votación en su distrito. Con anterioridad, en forma selectiva, el Colegio Electoral anulaba algunos triunfos del PRI y entregaba la curul a un candidato de oposición.

<sup>85</sup> La reforma correspondiente al artículo 34 constitucional fue publicada en el *Diario Oficial* del 22 de diciembre de 1969.

#### 4. La elección presidencial de 1976

En las elecciones de julio de 1976, José López Portillo fue candidato único a la Presidencia de la República, postulado por el PRI y apoyado por dos partidos pequeños, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). La presencia de Valentín Campa como candidato del Partido Comunista Mexicano (PCM), que no contaba con registro para poder participar en la vida política nacional, fue simbólica; su nombre no apareció en las boletas electorales ni se supo el número de votos que obtuvo, ya que no fueron contabilizados. El Partido Acción Nacional (PAN) vivió un conflicto interno y quedó inhabilitado para postular candidato, porque ninguno de sus aspirantes pudo obtener, en las votaciones realizadas en su convención, la mayoría requerida en sus estatutos.<sup>86</sup>

Al asumir la presidencia en 1977, José López Portillo dio un paso trascendente que marcó el inicio de un cambio paulatino en los procesos electorales. Encargó la coordinación a Jesús Reyes Heróles, en su carácter de secretario de Gobernación. Antes de ese año, lo que había en México era “un régimen compacto y vertical articulado en torno a la figura presidencial” (Córdova, 2008, p. 656).<sup>87</sup> En este primer eslabón de la cadena de reformas graduales hay decisiones importantes: el PCM quedó legalizado; varias personas pudieron recobrar su libertad perdida en 1968; la ley permitió y facilitó la creación de nuevos partidos con un mecanismo simple de registro condicionado; surgieron los diputados de representación proporcional para ampliar a la oposición el acceso a la Cámara de Diputados, incorporando 100 diputados, que se sumaron a los 300 diputados de mayoría y sin que el PRI corriera el riesgo de perder el control del Poder Legislativo. El Senado permaneció cerrado y los partidos políticos fueron considerados

<sup>86</sup> Sus precandidatos fueron Pablo Emilio Madero y Salvador Rosas Magallón. Ninguno de ellos aceptó renunciar a favor del otro.

<sup>87</sup> El autor agrega que una de las manifestaciones del poder presidencial era el llamado “dedazo”, que le permitía designar a su sucesor.

como entidades de interés público. Fue el inicio de un proceso que parece guiarse por el método químico de aproximaciones sucesivas, de ensayo y error, de avanzar y retroceder para después volver a avanzar. El avance parece estar siempre en el filo de la navaja. Como dice Gonzalo Moctezuma (1999):

Cuando se habla de transición es muy importante observar que en el ámbito de la democracia en México y en cualquier otro país del mundo, necesariamente se hace referencia a un proceso inacabado y a la vez fortuito... De este modo, lenta o aceleradamente, según quien la mire, siguiendo un largo sendero, lleno de avances y retrocesos, la democracia está avanzando en México... (p. 11)

El caso mexicano coincide con una ola democratizadora en América Latina en los años setenta, en cuyo pasado inmediato habían proliferado los regímenes militares y los golpes de Estado. México tuvo una historia diferente, porque no era una dictadura militar y el movimiento revolucionario había quedado consolidado en el gobierno de Calles. Había renovación sexenal del presidente de la República, gracias al principio de la “no reelección”, que se afianzó con el asesinato de Álvaro Obregón. “El nuestro era un sistema autoritario (no dictatorial, menos totalitario), al que le faltaban dos piezas para transmutarse en democrático: un sistema de partidos políticos... y un sistema electoral” (Woldenberg, 2012, p. 15). En efecto:

América Latina vive desde hace tres décadas el proceso de democratización más prolongado, extenso y profundo de su historia... la llegada de la “tercera ola” en América Latina vino acompañada de una agenda de reformas que se caracterizó por un fortalecimiento de la institución democrática para la elección de representantes, transformaciones en el sistema de partidos políticos... (Zovatto y Orozco, 2008, p. XIX)<sup>88</sup>

<sup>88</sup> Los coordinadores consideran que para 2008, en todos los países de América Latina había elecciones libres y transparentes, en un ambiente de paz y tranquilidad social.

## 5. La elección presidencial de 1988

A pesar de la crisis económica, la caída de la Bolsa de Valores, las devaluaciones recurrentes y los niveles inflacionarios alcanzados durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, quien en su último informe de gobierno cerró su sexenio con la “expropiación” o estatización de la banca, la elección de Miguel de la Madrid, en la que habían participado siete candidatos a la Presidencia de la República, pasó sin pena ni gloria. Durante su gobierno ocurrió el sismo del 19 de septiembre de 1985 y fue un eco del 68. El gobierno quedó paralizado ante los sucesos y fue rebasado por una juventud que asumió las tareas del rescate:

Un acto de energía rebasó a todos: la actitud de la juventud frente a la catástrofe. Desde los primeros momentos las calles se llenaron de preparatorianos, *boy scouts*, universitarios y todas las clases, que espontáneamente organizaron brigadas de salvamento de las víctimas y apoyo a los damnificados... Es el mismo fenómeno de afirmación y solidaridad del 68, pero en sentido inverso: ahora los estudiantes no gritaban “únete, pueblo”, sino que se unían a él. (Krauze, 1986, p. 109)

Después de las dudosas elecciones ocurridas en Chihuahua en julio de 1986, Miguel de la Madrid propuso cambios a la legislación electoral, frente a un panorama que auguraba elecciones presidenciales competidas y una mayor participación ciudadana. Hubo audiencias en la Secretaría de Gobernación, entonces encabezada por Manuel Bartlett, que culminaron con una reforma en 1986. “Se trató de una operación ambigua. Algunos pasos hacia adelante en materia de representación, pero un fundamental retroceso en relación a la autoridad encargada de la organización de las elecciones” (Woldenberg, 2012, p. 49).<sup>89</sup> La decisión fue que el partido hegemónico mantuviera el poder.

<sup>89</sup> Quedó ampliado el número de diputados de representación proporcional a 200, con una cláusula de gobernabilidad a favor del partido con mayor votación, que el autor califica de “adefesio”. Fue creada la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Quedó eliminado el registro condicionado para los nuevos partidos políticos.

Así, aumentaron a 200 los diputados plurinominales con una antidemocrática cláusula de gobernabilidad conforme a la cual bastaba 35 % de los votos para tener derecho a 51 % de los diputados. Nace un efímero Tribunal Contencioso Electoral, que es la semilla que dará origen al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con autonomía para resolver recursos de queja y apelación, pero “con facultades restringidas, pues sus resoluciones eran sometidas a la determinación final de un colegio electoral” (Favela y Mandujano, 2013, p. 261), integrado por los legisladores que habían alcanzado votación mayoritaria y que se transformaron en jueces de sí mismos.

Al final del sexenio de Miguel de la Madrid, una escisión del PRI formó una fuerza política que sumó a grupos dispersos de la izquierda mexicana y postuló a Cuauhtémoc Cárdenas<sup>90</sup> como candidato presidencial, mientras que el PAN tuvo un impulso importante con la figura de Manuel Clouthier, quien había sido líder del sector empresarial. La elección presidencial ocurrió en 1988 y el día de la jornada electoral el sistema de cómputo que reportaba los resultados de la votación cayó y enmudeció en circunstancias sospechosas. Hubo crisis política y protestas multitudinarias, reclamos enérgicos por fraude electoral. El organismo encargado de organizar las elecciones no era confiable. Tenía mayoría de representantes gubernamentales, por lo que los resultados electorales no fueron creíbles.

Ante el cúmulo de irregularidades que fueron reportándose a lo largo del 6 de julio de 1988, los tres candidatos de oposición, Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel Clouthier y Rosario Ibarra de Piedra, se presentaron en la Secretaría de Gobernación y entregaron un documento en el que denunciaban “que hoy se ha puesto en

<sup>90</sup> Cuauhtémoc Cárdenas es hijo del expresidente Lázaro Cárdenas, quien expulsó del país a Plutarco Elías Calles, modificó el partido hegemónico con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana, expropió el petróleo e impulsó la Reforma Agraria. Había sido gobernador del estado de Michoacán e intentó ser candidato del PRI a la Presidencia de la República y, al no haberlo logrado, junto con Porfirio Muñoz Ledo y otros militantes, inició un éxodo del PRI y se presentó como candidato a la Presidencia.

evidencia la determinación del grupo gobernante de consumir una imposición a despecho de la voluntad popular” (González, 1989, pp. 323 y 324).<sup>91</sup> Poco después cayó el sistema de cómputo de votos:

¿Por qué se cayó el sistema? Tómese en cuenta que para las diez de la noche la jornada electoral ya presentaba complicaciones y características poco convenientes para el PRI... los primeros resultados obtenidos no favorecían el intento de la Secretaría de Gobernación y del PRI de hacer una declaración temprana del triunfo de Carlos Salinas de Gortari... Por eso el sistema se cayó, se calló y la Secretaría de Gobernación tuvo que montar uno nuevo. (Sánchez, 1989, pp. 112-113)

Para Juan Molinar Horcasitas (1989), el Código Federal Electoral, aprobado en 1986 para tener vigencia en la elección presidencial en que triunfa Salinas de Gortari, “se trató de un instrumento de control político que en nada contribuía a solucionar los problemas del sistema político mexicano, pero sí permitía enfrentar una elección en 1988 que, desde años atrás, se preveía difícil” (p. 87).

## **6. La reforma de 1990 y el nacimiento del Instituto Federal Electoral**

Cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la Presidencia el 1° de diciembre de 1988, no tenía plena legitimación, como resultado de la manipulación en las elecciones, por lo que buscó construirla con una serie de medidas, como el encarcelamiento del poderoso líder petrolero y un importante banquero.<sup>92</sup> En 1989 se

<sup>91</sup> En el documento agregaban: “En caso de que no se restablezca de modo inequívoco la legalidad del proceso electoral, los candidatos a la Presidencia de la República que suscribimos este documento no aceptaremos los resultados ni reconoceremos las autoridades que provinieren de hechos fraudulentos, por lo que procederíamos a defender los derechos del pueblo mexicano con las armas que la Constitución nos otorga”.

<sup>92</sup> Los apresados fueron Joaquín Hernández, La Quina, del sindicato petrolero, y Eduardo Legorreta, de la familia de banqueros del Banco Nacional de México, S. A.

dio el primer triunfo de un candidato opositor a una gubernatura: Ernesto Ruffo Appel en Baja California, postulado por el PAN. Correspondió a Luis Donald Colosio, entonces presidente del PRI, reconocer la victoria de la oposición. A pesar de los esfuerzos presidenciales y sus actitudes reformistas, que llegaron a tocar los artículos 27 y 130 constitucionales,<sup>93</sup> sus medidas resultaron insuficientes para dar respuesta al pluralismo nacional alcanzado. Fue necesario dar un paso más, por lo que en 1990 desapareció la desprestigiada Comisión Federal Electoral, responsable de la caída del sistema, y fue sustituida por un primer Instituto Federal Electoral,<sup>94</sup> todavía presidido por el secretario de Gobernación, con la inclusión de un grupo de magistrados ciudadanos, pero con mayoría y control gubernamental. Tenían voz y voto los representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los representantes de los partidos políticos.

La nueva entidad nació como organismo descentralizado, al quedar dotado de personalidad y patrimonio propios, y abandonó la administración centralizada del Estado. “A partir de entonces se introdujo una tendencia que poco a poco se intensificaría: la llamada ciudadanización del órgano electoral” (Córdova, 2008, p. 662),<sup>95</sup> que habrá de culminar, seis años después. Otras reformas ordenaron elaborar un nuevo padrón electoral con mayor confiabilidad, ante las dudas generadas por el existente; ini-

<sup>93</sup> Los dos artículos parecían intocables. El 27 establecía la reforma agraria y que los ejidos eran inalienables, inembargables e imprescriptibles. La reforma permitió transformarlos en propiedad privada. El artículo 130, fruto de un laicismo antirreligioso, negaba personalidad jurídica a las Iglesias. La reforma reconoció su personalidad.

<sup>94</sup> En el artículo 41 constitucional, reformado en 1990, se lee: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función de Estado. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones...”. En esta reforma, el nombre del organismo electoral lo da la legislación ordinaria y no el texto constitucional.

<sup>95</sup> Para el autor, la ciudadanización “implicaba que ciudadanos sin ninguna dependencia partidista formaran parte de todas las instancias que conformaban el IFE”.

ciar el servicio civil de carrera, que sirviera para profesionalizar al organismo electoral, asegurando la permanencia a los servidores electorales y eliminando la contratación por recomendaciones desde el poder o a través de los partidos políticos, así como crear el Tribunal Electoral Federal (Trife), como un paso que culminaría con el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es parte integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## 7. La reforma de 1994

Un nuevo cambio entra en vigor en 1994 y abre el Senado a la oposición, al establecer cuatro senadores por entidad federativa, tres del partido que ganara la elección y uno para quien ocupara el segundo lugar. Además, suprime a los magistrados ciudadanos, dando paso a los consejeros ciudadanos, pero todavía bajo la presidencia del secretario de Gobernación, con ligera, pero frágil e insuficiente mayoría de quienes no pertenecen al gobierno y su partido.<sup>96</sup> El nombre del órgano electoral todavía no está en el texto constitucional y el término *autonomía* aparece en el concepto *autonomía en las decisiones*. A este nuevo Consejo correspondió organizar la elección presidencial de ese año, empañada por los crímenes del cardenal Posadas y de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República, sustituido por Ernes-

<sup>96</sup> El texto del artículo 41 constitucional estableció: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esta función estatal la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El organismo público será la autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones... El órgano Superior de Dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos, las mesas directivas de las casillas estarán integradas por ciudadanos”. El principio de profesionalismo del texto anterior es sustituido posteriormente por el de independencia.

to Zedillo, quien había dejado la Secretaría de Educación Pública para asumir el puesto de jefe de campaña del candidato presidencial priista, circunstancia que le permitía cumplir con el requisito constitucional de no desempeñar un puesto público. El tiempo electoral estuvo enrarecido por el levantamiento indígena chiapaneco del 1° de enero de 1994, el mismo día en que se anunció la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. “El golpe asestado por los zapatistas no era para menos, de repente se esfumaba el sueño salinista, el ingreso al Primer Mundo, de una elección indolora, de un prodigioso proyecto transexenal, cargado de tacto, sensibilidad y convicción” (Castañeda, 1999, p. 488).

## **8. La reforma de 1996**

En la elección presidencial, el triunfo fue de Ernesto Zedillo, quien cerraría la historia de 70 años de dominio del partido hegemónico y del presidente todopoderoso. Su presidencia inició con el error de diciembre, que revivió el conflicto económico presente desde la década de los setenta que parecía haber sido controlado. Ante la nueva realidad nacional y el mayor pluralismo político, el presidente decidió dar un paso trascendente en materia electoral e impulsó una nueva reforma constitucional que fue calificada de definitiva. El camino de la reforma fue sacudido por las elecciones en Tabasco en las que resultó derrotado Andrés Manuel López Obrador y que provocó el retiro del PRD de la mesa instalada para la reforma política. Poco tiempo después, el PAN abandonó el diálogo por los sucesos en la elección de Yucatán, al quedar como triunfador Víctor Cervera Pacheco. El 28 de junio de 1995 ocurrió la matanza de Aguas Blancas. Luego, un impulso decisivo para la reforma electoral lo dio el Seminario del Castillo de Chapultepec, convocado por dos de los consejeros ciudadanos del IFE, Santiago Creel y Agustín Ortiz Pinchetti, y que tuvo una amplia participación del mundo académico.

La reforma fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.<sup>97</sup> Para José Woldenberg (2012) “fue la reforma más abarcadora y ambiciosa de cuantas se habían producido” (p. 111). En la Constitución se incorpora el nombre del Instituto Federal Electoral (IFE) y se convierte en un órgano constitucional autónomo, sin funcionarios públicos con derecho a voto, sin la participación del Poder Ejecutivo y con un Consejo ciudadano, integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales designados por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes.<sup>98</sup> Los representantes del Congreso de la Unión ante el Consejo del IFE asisten con voz, pero sin voto, y lo mismo ocurre con los representantes de los partidos políticos. En la misma reforma es creado un Tribunal Electoral de carácter federal, integrado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el órgano jurisdiccional especializado para resolver los conflictos en los procesos electorales y con la facultad de conocer impugnaciones de todas las elecciones federales y locales, así como para calificar la elección presidencial. Quedó enterrado el Colegio Electoral, integrado por el partido ganador.

También es reformado el artículo 116 constitucional para hacer extensiva la reforma electoral a los estados, al disponer que en sus constituciones y leyes establecieran autoridades encargadas de organizar las elecciones y órganos jurisdiccionales para resolver las controversias. Ambos deben gozar de autonomía en

<sup>97</sup> El texto del artículo 41 quedó en los siguientes términos: “III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que establezca la ley. En el ejercicio de esta función estatal la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores... será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño... El Consejo General será el órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales y concurrirán con voz pero sin voto...”.

<sup>98</sup> El hecho de que se establezca una votación calificada de sólo la mayoría de los presentes y no de la totalidad de quienes integran la Cámara de Diputados relativiza la votación calificada.

su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La decisión fue extensiva al Distrito Federal, al reproducirse el mandato en el artículo 122 constitucional para que los órganos electorales fueran establecidos en su estatuto general. Además, quedó establecido un mínimo de requisitos para dar certeza y credibilidad a los procesos locales electorales, dejándose un amplio margen a la soberanía estatal para legislar, lo que permitió una fructífera acción legislativa en el ámbito local. En ese momento la decisión fue por un sistema federalista. Años después, en la reforma aprobada en 2014, la decisión sería caminar hacia un sistema centralista, vislumbrado en la reforma de 2007.

Quedó consolidado un sistema mixto para los legisladores, con 300 diputados electos por mayoría en los distritos electorales y 200 de representación proporcional, que garantizan la presencia de los partidos minoritarios y establecen una mayor proporcionalidad en la representación popular. El Senado aumentó la presencia de la oposición al decidirse la elección de dos senadores de mayoría y uno de primera minoría en cada entidad federativa, más 32 plurinominales que rompen la igualdad de la representación senatorial. El debut de la reforma fue en la elección intermedia celebrada en 1997 y el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. En esta elección se fortalecen el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), la designación de los funcionarios de casilla a través de una doble insaculación, la entrega de las actas de la elección a todos los representantes de partido y su colocación visible en el lugar donde fue instalada la casilla. Los consejos distritales y estatales quedan consolidados. Atrás queda la práctica recurrente de expulsar a los representantes de los partidos de oposición de las casillas electorales para dejar la puerta abierta a todo tipo de maniobras para manipular la elección y lograr el triunfo a como dé lugar.

Otra de las reformas trascendentes fue la decisión de privilegiar el financiamiento público sobre el financiamiento privado para los partidos políticos y entregarles prerrogativas suficientes, con cargo al presupuesto nacional, para sus gastos ordinarios y

para los gastos de campaña. No cabe duda de que “hay un hecho contemporáneo innegable: las dificultades financieras de los partidos para sostenerse y consolidarse a partir de las puras aportaciones de sus militantes” (Woldenberg, 2003, p. 23), lo que es una tentación para acudir a fuentes de financiamiento de dudosa procedencia. La idea que prevaleció fue fortalecer el sistema de partidos políticos con dinero público, para dar mayor equidad a los procesos electorales y reducir los riesgos del dinero privado que fluye, incluso con origen ilícito, para lograr contratos, prebendas, privilegios e impunidad, y para participar en el ejercicio del poder. La decisión no ha podido impedir que en las campañas políticas fluya dinero más allá del recurso otorgado por el Estado.

## 9. La elección del año 2000

Con la nueva ley electoral, en el año 2000, el PRI cumplió 71 años de haber sido fundado y perdió la Presidencia de la República. El presidente Zedillo tomó la delantera y felicitó al candidato opositor, Vicente Fox Quesada,<sup>99</sup> por haber obtenido la mayoría de votos y lo mismo hizo Francisco Labastida, el candidato priista perdedor. Ernesto Zedillo entregó el poder con una economía estable, ambiente de paz y grandes esperanzas de cambio por parte del electorado. Bajo su mandato había iniciado la alternancia en el poder, con gobiernos divididos, ya que el otrora partido hegemónico perdió, en la elección intermedia, la mayoría en la Cámara de Diputados. El IFE logró consolidar su presencia como órgano autónomo, capaz de hacer respetar la voluntad expresada en las urnas electorales. Por fin, en México se habían logrado elecciones creíbles, afirma John Ackerman (2007): “La autonomía formal no asegura un desempeño institucional efectivo... surgió de un comportamiento proactivo

<sup>99</sup> Vicente Fox resultó favorecido por la reforma constitucional que eliminó el requisito de ser hijo de mexicanos por nacimiento para ser presidente de la República. La reforma fue impulsada por Carlos Salinas de Gortari. La madre de Vicente Fox era española.

de parte de los consejeros, la participación de la sociedad civil y la explosión del pluralismo tanto en el interior de la institución como en el entorno político en su conjunto” (p. 88).

La imparcialidad de los consejeros no despertó dudas. Lograron asumir el gobierno del Instituto, a pesar de una burocracia que mayoritariamente heredaron de la vieja Comisión Federal Electoral. Actuaron al margen de las convicciones políticas de cada uno de los consejeros. Al concluir su encargo, dos llegarían a ser integrantes del gabinete presidencial de Felipe Calderón; otro ganaría una diputación de mayoría por el Partido del Trabajo (PT), y otro más ocuparía la Secretaría General de Gobierno en Chiapas y sería candidato a gobernador postulado por el PRD.<sup>100</sup> Concluida la elección, el Consejo inició una complicada investigación sobre el tema más delicado: el dinero en las campañas. La Comisión de Fiscalización se avocó a escudriñar el dinero que en la campaña de Vicente Fox entró a través de una agrupación paralela, Los Amigos de Fox, y el dinero que el poderoso Sindicato Petrolero aportó a la campaña de Francisco Labastida, evento que pasó a la historia con el nombre de Pemexgate. Con histórica decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quedó roto el secreto bancario y hubo fuertes sanciones para los partidos beneficiados con el dinero que les llegó por mecanismos ilícitos. El dinero es un problema serio en la vida política en el mundo y fuente de escándalos frecuentes en diversos países. No olvidemos que la actividad política está encaminada a lograr el poder y en ese afán no se escatiman esfuerzos y se emprenden actividades lejanas al comportamiento ético. Los partidos no sienten escrúpulos en el uso de dinero de origen ilícito.

Las campañas políticas son costosas y hay numerosos grupos dispuestos a financiar candidatos y partidos para obtener beneficios. Hay recursos que provienen del crimen organizado o de las

<sup>100</sup> Alonso Lujambio Irazábal y Juan Molinar Horcasitas son quienes formaron parte del Gobierno de Felipe Calderón; Jaime Cárdenas Gracia fue diputado del PT y Emilio Zebadúa hizo carrera política en Chiapas. Los demás retornaron al mundo de la Academia. Jacqueline Peschard sustituyó a Alonso Lujambio en la presidencia del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

grandes corporaciones. El dinero también compra voluntades y al hacerlo también compra votos. John Kenneth Galbraith (1986)<sup>101</sup> relata que: “La compra directa de votos era una cosa común y corriente en varias partes de Estados Unidos hasta épocas comparativamente recientes” (p. 44). Lamentablemente, en México no ha sido desterrada la compra de votos, ya que hay pobreza en más de 40 % de la población, lo que la hace vulnerable frente a regalos, incluso de poca monta individual. Aunque desapareciera esta lamentable práctica de las dádivas en efectivo y en especie, el dinero sirve “para la compra de comerciales de televisión y, por este medio, esperan lograr una sumisión condicionada a su voluntad política” (Galbraith, 1986, p. 65). Incluso se paga por entrevistas y menciones en noticieros, telenovelas y hasta programas cómicos.

Desde su experiencia, Alonso Lujambio (2003), quien había presidido la Comisión de Fiscalización en el IFE, escribió: “Las normas cuyo cumplimiento resulta más difícil fiscalizar son las relativas a los límites al financiamiento privado y a la prohibición de todo gobierno federal, estatal o municipal de realizar aportaciones, en dinero o en especie, a los partidos políticos” (p. 385).

Es mayor el problema cuando se maneja gran cantidad de dinero en efectivo, cuyo origen y destino no está reportado en la contabilidad de los partidos políticos. Ante esta realidad, romper el secreto bancario resulta una medida ineficaz, que abre las puertas a apoyos económicos en efectivo de origen ilícito o que sin tener ese origen pretenden crear vínculos con los candidatos para obtener beneficios posteriores. También es ineficaz frente a las aportaciones en especie no contabilizadas y los llamados apoyos independientes.

Un aspecto sobre el que se desea establecer límites o prohibiciones son los gastos de las entidades independientes que apoyan a

<sup>101</sup> Para el autor, el poder del dinero permite que los grupos con poder económico influyan en el gobierno y que las corporaciones no estén subordinadas al mercado porque, en cierta medida, es un instrumento en sus manos para fijar sus precios y sus ingresos.

algún candidato, sin pasar por la contabilidad formal de los partidos; lo que algunos llaman “gastos independientes”, “dinero blando” o “dinero suave” (*soft money*). (Rosales, 2010, p. 101)

## 10. El turno de las legislaturas locales

La reforma de 1996 fue anunciada como la reforma definitiva. Permaneció por 10 años con cambios menores y con ella se llevaron a cabo las dos elecciones presidenciales que fueron ganadas por los candidatos del PAN. Después de la elección de 2006, sería motivo de una cirugía mayor, como consecuencia de lo acontecido en ese proceso electoral y de la cerrada votación que llevó al poder a Felipe Calderón Hinojosa.

Por fortuna, los 10 años de parálisis legislativa a nivel federal provocaron que “la batuta de los cambios y las innovaciones la empezaran a llevar las entidades federativas” (Astudillo y Córdoba, 2010, p. 64),<sup>102</sup> como resultado del federalismo imperante en materia electoral. El IFE no fue concebido originalmente como un órgano nacional y, con la reforma al artículo 116 de la Constitución, se decidió que en cada entidad federativa existiera un organismo electoral encargado de las elecciones de la región. De esta manera, quedaron establecidos un órgano federal y 32 organismos locales.

No debemos olvidar, finalmente, que el proceso de democratización de este país encontró en las entidades federativas un espacio, en ocasiones privilegiado para dar pie al impulso y desarrollo gradual que permitió ir abriendo espacios a la oposición hasta desembocar en el año 2000 en la sustitución del partido que recurrentemente obtenía la Presidencia de la República. (Astudillo y Córdoba, 2010, p. xxxv)

<sup>102</sup> Esta obra constituye un gran esfuerzo para exponer la diversidad y riqueza de los organismos electorales estatales, sus aciertos y sus aportaciones, así como las regresiones que han surgido.

Jacqueline Peschard, quien fuera consejera electoral federal y posteriormente presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, recuerda que:

Durante la larga época de la hegemonía del PRI, las legislaturas locales básicamente imitaron la legislación electoral federal... Esta tendencia fue modificándose a la par que fue generándose la competencia política en estados y municipios. La competencia abrió el camino a la pluralidad y a la experiencia de la diversidad regional... dando cuenta de las diferentes condiciones políticas que caracterizaban a las entidades federativas. (Peschard, 2008, p. 6)

Los elementos rectores fueron los mismos, pero en la estructura y en los mecanismos electorales hubo diferencias con el modelo federal, ya que en el texto constitucional se dejaron amplios campos de libertad a las legislaturas locales. Esta experiencia ha sido enriquecedora, aunque no exenta de problemas derivados de la injerencia del titular del Poder Ejecutivo local, de los comités locales de los partidos políticos y de los poderes fácticos en cada entidad federativa, con reminiscencias de caciquismo.

Con anterioridad a 1996, la provincia mexicana había anticipado pasos que después adoptó el legislador federal. En 1992, el Consejo Electoral de San Luis Potosí quedó convertido en el primer organismo electoral en alcanzar su ciudadanización. Fue resultado de la lucha ciudadana de Salvador Nava Martínez, cuyos partidarios exigían la salida del gobierno de los organismos electorales, como primer paso para hacer realidad el principio democrático de que cada ciudadano es un voto y los votos se contarán bien. El momento culminante del movimiento navista fue después de las elecciones de 1991, con la Marcha de la Dignidad rumbo a la Ciudad de México, en protesta contra lo que consideraron una elección fraudulenta. Fausto Zapata, quien fue postulado por el PRI y había sido declarado gobernador electo, renunció al cargo de gobernador a los pocos días de haber asumido el poder. Fue el 23 de noviembre de 1992, en la Sala de Gobernadores del Palacio de Gobierno potosino, cuando quedó instalado el primer Consejo

General de un órgano electoral no presidido por la autoridad e integrado por ciudadanos ajenos a los partidos políticos, alcanzando con ello su real autonomía.<sup>103</sup> El paso se dio sin necesidad de reformar la Constitución local.

Baja California fue la primera entidad federativa cuya gubernatura fue ganada por un partido de oposición a lo largo de la existencia del partido hegemónico. El hecho ocurrió en 1989. Durante el gobierno de Ernesto Ruffo Appel, quien triunfó postulado por el PAN, quedó establecido un padrón electoral estatal en 1992 y por primera vez fueron expedidas credenciales de elector con fotografía, lo que fue un paso importante para poner punto final a la suplantación de electores en las casillas electorales. Hay quienes lo consideran “como el mejor logro” (Espinoza, 2008, p. 171) de su administración. Este padrón permaneció dos décadas y luego desapareció, quedando en manos del IFE el manejo del Registro Federal de Electores, que es utilizado en elecciones locales y federales.

Entre las reformas operadas, podemos mencionar que en Sonora y Yucatán fueron admitidas las candidaturas independientes; en otras entidades, como Tabasco, quedó estableció el nombramiento escalonado de los integrantes del Consejo General. En Chihuahua y otros estados, la contratación de espacios en radio y televisión se realizó a través del organismo electoral; Zacatecas aprobó los diputados migrantes; Oaxaca, la elección a nivel municipal por usos y costumbres; Chiapas, la fiscalización a cargo de un organismo independiente del instituto local, y el rebase de gastos de campaña fue causal de nulidad en el Estado de México. Otras entidades legislaron el referéndum y las consultas popula-

<sup>103</sup> Los datos están tomados de la página del Consejo Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Gustavo Barrera López, quien fuera secretario General de Gobierno, expresó en la sesión citada: “El día de hoy asistimos a un acto de trascendencia inequívoca: la instalación del Consejo Estatal Electoral... El relieve de esa trascendencia cobra una dimensión política de alcances democráticos sin precedente en San Luis Potosí. Por primera vez en la historia político-electoral de nuestro estado, la sociedad civil asume a plenitud la responsabilidad de organizar las elecciones, con un papel preponderante en las decisiones”.

res, como Jalisco y el Distrito Federal. Es en Coahuila, en la capital del país y en Jalisco donde hay mayores avances en el uso de urnas electrónicas, manufacturadas para y por los institutos. La fórmula actual para determinar el financiamiento público a los partidos, a partir de multiplicar un porcentaje del salario mínimo por el número de ciudadanos en el Padrón Electoral, ya estaba en las leyes locales, como la del Estado de México.

Es paradójica la actitud de los mismos legisladores, cuando se desempeñan en los congresos locales y cuando ejercen su actividad en el Congreso Federal, ya que sostienen puntos de vista y conductas diferentes. Tienen posiciones pendulares que van del federalismo al centralismo y del centralismo al federalismo, y así sucesivamente. Con facilidad apoyan las decisiones adoptadas en las entidades federativas, para después criticar los resultados desde el Congreso de la Unión.

No todo lo logrado fue positivo: los poderes locales lograron frenar cambios y legislaron conforme a sus intereses, que Jacqueline Peschard clasifica en cuatro grandes ejes problemáticos: 1) la continuidad del PRI en un ambiente de pluralidad y diferentes rezagos normativos; 2) la construcción de nuevas hegemonías locales; 3) la alternancia sin leyes innovadoras, y 4) la persistencia de autoritarismos locales (Peschard, 2008, pp. 9-18).<sup>104</sup>

Este impulso reformador en las entidades federativas disminuyó con la reforma constitucional de 2007; incluso, en algunas entidades hubo regresión y las cúpulas locales de los partidos aprovecharon para cobrar cuentas, repartirse el poder o “recuperarlo”. En Jalisco y el Distrito Federal defenestraron a consejos electorales que no eran confiables por su grado de independencia, rompiendo los efectos del amparo obtenido por algunos a

<sup>104</sup> La obra fue publicada en 2008, por lo que la dinámica de los cambios legislativos y los resultados electorales generan que los ejemplos que da para cada caso ya no estén vigentes. Dentro del primer eje cita a Puebla, Veracruz, el Estado de México y Tabasco; sin embargo, en las últimas elecciones locales, el PRI perdió en Puebla y en Tabasco. Las nuevas hegemonías locales persisten en la Ciudad de México y en Guanajuato. Cita a Coahuila como un estado en el que ha habido cambios innovadores en la ley y no se ha producido la alternancia.

través de impedir el *quorum* en las sesiones, bajo la promesa a los disidentes de ser nombrados en el nuevo Consejo. El Consejo de Aguascalientes logró mantenerse unido, resistió y se mantuvo hasta el término de su periodo. En el Estado de México quitaron a dos consejeros incómodos y entró como consejera la esposa de un diputado. En la misma entidad quitaron al Consejo la facultad de designar al secretario ejecutivo, y la Cámara de Diputados asumió esta facultad, lo que originó la renuncia del consejero presidente, quien había sido ratificado en su cargo, pero lo habían dejado al frente de un organismo carente de autonomía real. Quedó una autonomía de papel. Las reformas fueron aprobadas por unanimidad, después de que las cúpulas partidarias locales lograron otorgarse recíprocas prebendas, dejaron resueltos conflictos pendientes, repartieron puestos y convinieron impunidades.

El esfuerzo federalista de 1996 quedó amenazado por quienes sostienen que los órganos electorales de las entidades federativas no son confiables. En la reforma constitucional de 2007 la amenaza se asomó cuando en el dictamen de las comisiones del Senado de la República quedó escrito el siguiente párrafo:

La iniciativa propone dotar al IFE de una nueva e importante atribución: la de organizar, por convenio con las autoridades competentes, procesos electorales locales en el ámbito de las entidades federativas. Se atiende de esta forma una propuesta de varios partidos políticos y de numerosas organizaciones de la sociedad civil, así como de especialistas en la materia electoral. La solución ideada... resulta adecuada, en tanto permite conjugar armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los estados integrantes de la Federación... con la posibilidad de aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta nueva disposición constitucional hará posible en el corto y mediano plazo coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local, con pleno respeto a la soberanía interior de las entidades federativas. (Cámara de Senadores, 2007, p. 16)

## 11. La elección de 2006

La elección presidencial de 2006 terminó con una crisis institucional. El triunfo de Felipe Calderón fue por un margen de 0.56 % sobre la votación lograda por Andrés Manuel López Obrador, mientras que el PRI terminaba en el tercer lugar de la votación. Una elección con esta diferencia es siempre discutible y deja sembradas muchas dudas. La sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación calificó la elección, declaró presidente electo a Felipe Calderón Hinojosa y puso punto final a la incertidumbre jurídica, pero López Obrador no aceptó el fallo. Al grito de “voto por voto, casilla por casilla” reclamó insistentemente el recuento total de la votación, bloqueó el Paseo de la Reforma y se declaró presidente legítimo. Incluso, Elena Poniatowska le impuso la banda presidencial con el escudo nacional de la época de Juárez y amenazó con no permitir la toma de posesión de Felipe Calderón, a quien calificó de espurio. La ceremonia pudo realizarse, en forma dramática, con cerco policiaco en la Cámara de Diputados y una multitud reclamando el triunfo de López Obrador. La protesta constitucional revistió las características de un acto de prestidigitación, en el que Felipe Calderón apareció de pronto y se colocó al lado del presidente Vicente Fox, como si hubiera sido Houdini quien lograra la hazaña. La toma de posesión duró escasos minutos y fue posible gracias al apoyo institucional de los diputados y senadores del PRI, cuya presencia permitió el *quorum* para la validez formal de la ceremonia. Después pasaría la factura y cobraría su acción. En aquel entonces el artículo 87 de la Constitución establecía: “El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará protesta ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél...”.

No estaba prevista ninguna otra fórmula alternativa, por lo que, de haberse impedido la toma de protesta, se habría impedido también la toma de posesión y México hubiera quedado sumido en una grave crisis institucional. El 9 de agosto de 2012 queda

publicado el decreto que adiciona dos párrafos al artículo citado para no volver a correr el riesgo del 1° de diciembre de 2006:

Si por cualquier circunstancia el presidente no pudiere rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante las mesas directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión. En caso de que el presidente no pudiere rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de la Cámaras del Congreso de la Unión lo hará de inmediato ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Uno de los reclamos de Andrés Manuel López Obrador y de los partidos que apoyaron su candidatura fue la integración del Consejo General del IFE, encabezado por Luis Carlos Ugalde, en cuya designación se había marginado al PRD y corría el rumor de que en la designación de los consejeros, en especial del consejero presidente, había prevalecido la opinión de quien en ese momento era la secretaria general del PRI, la profesora Elba Esther Gordillo, quien entonces era la poderosa líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y había entrado en abierto conflicto con Roberto Madrazo, candidato perdedor del otrora partido hegemónico. Sobre el tema de la elección de los consejeros en el IFE y en los órganos locales volveremos más adelante, porque es uno de los factores negativos para la autonomía, al despojar a los consejeros de su permanencia en el puesto para el que son designados. Al respecto de los rumores, Luis Carlos Ugalde (2008) dejó escrito:

Nuestro pecado de origen provenía no sólo de la falta de transparencia con que habíamos sido seleccionados... Nunca hubo una discusión abierta y pública de los candidatos y sus méritos. Nunca expusimos nuestras ideas para aspirar al cargo. Lo hacíamos en conversaciones privadas... Esa falta de transparencia alentaba la sospecha... a partir de 2008 el proceso es más transparente. No obstante, los partidos y sus líderes siguen siendo quienes negocian y deciden quiénes serán sus propios reguladores. (pp. 35-36)

Se sumaron protestas por la intervención del presidente Vicente Fox a favor de su partido y del sector empresarial, quien contrató tiempo en radio y televisión, en abierta oposición a la candidatura de López Orador, a quien señalaron como un peligro para México. En cuanto al fraude en el recuento de votos denunciado por el candidato perdedor, fue más allá de las acusaciones al Consejo General, ya que:

Se trató de involucrar de manera injustificada no sólo a la autoridad correspondiente: al Instituto Federal Electoral, sino también a cientos de miles de ciudadanos, quienes de manera voluntaria habían participado en las mesas directivas de las casillas y cuyo compromiso democrático hizo posible el recuento de votos en las actas correspondientes. (Pliego, 2007, pp. xvii y xix)

## **12. Las relaciones entre el órgano electoral federal y los locales antes de la reforma de 2007**

Conviene hacer un paréntesis para tener un panorama de lo que sucedía en las relaciones entre el IFE y los órganos locales antes de la reforma de 2007. Eran pocas, más allá de las de carácter protocolario, y no estaban exentas de dificultades por la deformación cultural de creer que lo federal es superior a lo local,<sup>105</sup> generando una actitud distante en el trato personal entre los servidores locales y los federales. En dos cuestiones quedaban reducidas sus relaciones: los servicios del Registro Federal de Electores y la ubicación de las casillas en los procesos electorales concurrentes.

El Registro Federal de Electores da un servicio esencial a los organismos locales, al suministrarles las listas de electores que

<sup>105</sup> En las reformas legales y constitucionales de 2014 y en medidas de carácter administrativo, puede verse una nueva tendencia hacia la centralización, entre otros casos, el regreso de la nómina magisterial al Gobierno Federal, la aprobación de un código único en materia procesal penal, la designación de un comisionado federal de seguridad en el estado de Michoacán, convertir al IEAI en órgano revisor de las resoluciones de los institutos locales y su facultad de atracción.

pueden votar en las elecciones de las entidades federativas, en el formato y número suficiente para dar certeza a la elección en todas las casillas que se instalen. Es una relación entre proveedor y consumidor. Y, aunque parezca increíble creer el hecho, la negociación fue una fuente de conflictos, con regateos propios de cualquier mercado popular o de un bazar del Medio Oriente, sin tarifas o reglas claras para la fijación del precio del servicio prestado.<sup>106</sup> La desproporción en el cobro era inexplicable y entidades con menos ciudadanos empadronados pagaban más que las que contaban con mayor número de votantes posibles y de casillas instaladas. Adicionalmente, el IFE ofrecía la posibilidad de implementar la insaculación para el proceso de designación de integrantes de las mesas directivas de casilla y emitir las cartas de notificación. Otra oferta era abrir módulos adicionales, con costo para el órgano local, a fin de incrementar el empadronamiento, y lo mismo sucedía con el resguardo de las credenciales no recogidas. En la institución federal estaban convencidos de que el Registro Nacional de Electores no es una institución nacional para los procesos electorales, sino una dependencia del Instituto y una fuente de ingresos.

Otra función que el IFE compartía con algunos órganos locales electorales era la determinación de los lugares para la instalación de las casillas electorales, en los casos de votaciones concurrentes con la federal, por lo que el número tendía a incrementarse. No es adecuado ni prudente instalar casillas locales y federales en diferentes lugares y provocar que los ciudadanos tengan que acudir a dos sitios distintos, porque ello genera abstención en alguno de los dos procesos. La decisión fue instalar en un mismo lugar ambos tipos de casillas. Hubo intentos de instalar casillas únicas, que fracasaron, salvo en Colima, donde tuvieron

<sup>106</sup> Participé en Guadalajara en la más agria de las reuniones entre órganos electorales locales y el IFE. Fue en 2007 cuando estaba en proceso el conflicto de las elecciones presidenciales de 2006 y se anunciaba una nueva reforma electoral. La petición de los organismos locales era que el IFE elaborara tarifas claras y no fue posible llegar a un acuerdo. El IFE se negó a fijar tarifas y únicamente ofreció solicitar al Poder Legislativo la asignación de un presupuesto suficiente que le permitiera dar el servicio gratuitamente.

un resultado aceptable. Este hecho provocaba fricciones menores por diferencias en la selección de los lugares de ubicación. El principal conflicto estaba en la contratación del personal de capacitación, que es el encargado de notificar a quienes resultan insculados como posibles integrantes de las mesas directivas, recabar sus datos y conocer su intención de participar, para después dar capacitación a quienes puedan resultar designados. El problema radicaba en las diferencias del sueldo ofrecido y en la competencia por contratar el número requerido. Por razones presupuestales no hay modo de evitar el conflicto. Hay entidades locales que pagaban más que la federal, pero el mayor número tenía un tabulador con salarios inferiores. Esta circunstancia provocaba un fenómeno lamentable de pirateo de capacitadores. Para evitarlo, en algunas entidades se suscribían pactos sobre contratación. En este asunto interviene un problema adicional, que es la actitud de los partidos para incrustar operadores electorales a través del puesto de capacitadores, ya que ello les permite relacionarse con un gran número de ciudadanos, como los posibles integrantes de mesas directivas y quienes resultan finalmente seleccionados. Los partidos llegan a ofrecer dádivas en efectivo para que no acepten el cargo, no se presenten para la instalación de la casilla o permitan irregularidades.

### **13. La reforma de 2007**

Fue necesario emprender una nueva reforma electoral, mientras el presidente Felipe Calderón requería una reforma fiscal que permitiera incrementar los ingresos del Estado. El entonces líder de los senadores priistas, Manlio Fabio Beltrones, mostró la fuerza política de su partido para cobrar el precio por la conducta institucional frente a los resultados electorales y la toma de posesión. Ante la reticencia del PAN, con algunos de los cambios en la legislación electoral y en la renovación del Consejo General del IFE, condicionó el apoyo a los cambios hacendarios propuestos por el

Poder Ejecutivo. Exigió la aprobación simultánea de la reforma electoral y ganó la partida. El mismo día y a la misma hora, los diputados y los senadores sesionaron como cámaras revisoras y aprobaron las reformas en materia electoral e impositiva. Años después, en 2012, uno de los protagonistas del PAN me dijo que cedieron “por razones de Estado” ante la imperiosa necesidad de incrementar los ingresos federales y mantener la estabilidad económica. Con lo logrado, el PRI dio un paso firme hacia la reconquista del poder y la recuperación de la fuerza que parecía haber perdido.

Como es costumbre inveterada, la reforma política 2007–2008 fue anunciada como el paso más importante en el camino hacia la democracia y para la credibilidad electoral. Fue calificada como una reforma de “gran calado”<sup>107</sup> y la autocomplacencia legislativa hizo acto de presencia. Lorenzo Córdova (2012) afirma:

La reforma electoral constitucional del 13 de noviembre de 2007 constituyó una de las operaciones legislativas y políticas más importantes y ambiciosas de los últimos años... supuso una tarea de reivindicación de la política y del Estado frente al poder que, como un efecto no querido de la transición, llegaron a acumular y ejercer los monopolios mediáticos y que les permitió chantajear cuando no subordinar al poder político... (p. 5)

Con el pretexto de establecer la renovación escalonada del Consejo General del IFE, en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional fueron cesados el consejero presidente y tres consejeros más, a otros tres les recortaron el periodo de su estancia y solamente tres pudieron permanecer el tiempo para el que fueron designados, mientras que quedó sin efecto el nombramiento de los consejeros suplentes, cuya existencia fue suprimida. La solución de escalonar la designación de los consejeros

<sup>107</sup> El término de *gran calado* me parece desafortunado. El Titanic fue un trasatlántico de gran calado y terminó sumergido en las frías aguas del Océano Atlántico, frente a las costas de Terranova. El gran calado es una apariencia, no una garantía.

es prudente y conveniente, en términos de combinar experiencia y nuevas ideas. Lo censurable es lo arbitrario de la medida adoptada para dismantelar al Consejo, porque ello atenta contra una garantía institucional y elemental: la permanencia de quienes conforman la dirección del órgano constitucional autónomo. El Constituyente Permanente incluyó los acuerdos en un artículo transitorio de la reforma constitucional, para evitar que en la vía del juicio de amparo pudiera declararse la inconstitucionalidad de la medida. Los consejeros defenestrados pagaron el precio de la elección presidencial. Los diputados fueron más adelante y decidieron, con apoyo de los senadores, que el contralor del Instituto fuera también designado por ellos y tuviera autonomía técnica y de gestión. Con anterioridad el contralor era designado por el Consejo General y quedaba bajo su dependencia. La decisión tomada ha sido cuestionada porque se considera que vulnera la autonomía del IFE, ya que “los legisladores o los partidos políticos que los postularon, requerían una forma de control más eficaz y directa sobre el IFE que las que ejercen... sobre el resto del gobierno federal y los órganos autónomos” (Cantú, 2009, p. 39).<sup>108</sup> En contraste, existen otros puntos de vista que consideran “razonable zanjar la contradicción que suponía la designación y permanencia del contralor interno atado a las voluntades de los consejeros electorales” (Favela y Mandujano, 2013, p. 219).<sup>109</sup>

Fue impresionante la velocidad en que los congresos locales aprobaron la reforma constitucional. Solamente el Congreso de Coahuila votó en contra, mientras que el de Oaxaca la aprobó en unos cuantos días y el Congreso del Estado de México operó su aceptación sin turnar el proyecto a comisiones, como asunto de urgente necesidad, a pesar de la voz aislada de un diputado que

<sup>108</sup> Como mecanismos de control por parte de la Cámara de Diputados, señala la aprobación del presupuesto de todos los organismos públicos, con la única excepción del Banco de México, así como la vigilancia del destino de los recursos asignados a través de la Auditoría Superior de la Federación.

<sup>109</sup> Relatan los autores que cuando en 1999 el contralor interno buscó destituir a un consejero electoral y amonestar a otros la respuesta fue su destitución por votación unánime.

pedía tiempo para leer el contenido de la reforma. La respuesta que le diera el presidente de la Cámara no tuvo desperdicio en cuanto al servilismo de su proceder, a pesar de que era un dirigente de oposición. Le dijo al diputado incómodo que el proyecto había tenido amplia difusión en los medios de comunicación, circunstancia que había permitido que todos los legisladores conocieran su contenido y, por lo tanto, resultaba ociosa su pretensión de turnarla a comisiones o dar tiempo a los diputados locales para leerla. Como era de esperarse, al someterse a votación fue aprobada por unanimidad de votos, como reflejo de los acuerdos de las cúpulas partidarias. Lo publicado en la prensa y difundido en radio y televisión había suplido a las comisiones legislativas y ahorró a los diputados la molesta lectura de lo que inevitablemente aprobarían.

Quedó establecida una nueva fórmula para determinar las prerrogativas de los partidos políticos, estableciendo una relación entre el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y el salario mínimo general vigente.<sup>110</sup> Adicionalmente, para evitar el gasto en los medios electrónicos, fue destinada para fines electorales, de manera gratuita, una parte del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión,<sup>111</sup> y se designó al IFE como administrador único de este tiempo, tanto para el ámbito federal como para el local. El resultado fue un abaratamiento en el costo de las elecciones, al disminuir el monto de las prerrogativas de los partidos políticos, aunque creció el aparato burocrático para implementar la actividad de una empresa de medios con dimensiones considerables, con operación a lo largo y ancho del territorio nacional y con todas las estaciones de radio y televisión. El

<sup>110</sup> La fórmula aprobada fue multiplicar 65 % de salario mínimo vigente en el Distrito Federal por el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. Su resultado es el presupuesto ordinario de todos los partidos políticos, que se divide en 30 % de manera paritaria y 70 % en forma proporcional a la votación obtenida en la última elección de diputados. El financiamiento para las elecciones es 50 % adicional al anterior cuando hay elección presidencial y de 30 % cuando solamente se elige a los diputados.

<sup>111</sup> Este tiempo deriva de contraprestación por las concesiones y por pago de impuestos.

Instituto arrendó inmuebles para nuevas dependencias, adquirió equipos costosos y contrató programas sofisticados.

Con el propósito de mejorar la fiscalización, el tema fue sustraído de las facultades del Consejo General del IFE y trasferido a un órgano técnico de fiscalización, dentro del propio Instituto, con autonomía técnica y facultades para saltar los secretos bancario, fiscal y fiduciario, mismo que resultó un fracaso. Quedaron reducidos los tiempos de campaña y fueron reglamentadas las precampañas. Para frenar la propaganda permanente de los servidores públicos para promover su imagen y su futuro político, en el artículo 134, el Constituyente Permanente aprobó el siguiente texto, que no fue reglamentado en el plazo del año establecido en la reforma constitucional y así continuaba al inicio de 2015.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan, como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esa propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personal de cualquier servidor público.

En aras de la certeza en el recuento de votos, quedó establecida la posibilidad de abrir los paquetes electorales y recontar los votos, en los casos que específicamente estableciera la ley. Fue una respuesta al clamor de “voto por voto, casilla por casilla”, que había tenido una respuesta parcial por parte del Tribunal Electoral, quien ordenó abrir un número significativo de paquetes y cuyo resultado presentó diferencias mínimas.

Otras reformas estuvieron encaminadas a los problemas que genera el binomio dinero y política y al papel de los medios de comunicación en los procesos electorales, en especial la prohibición a los particulares de contratar tiempo en radio y televisión para apoyar o censurar a un candidato, lo que algunos consideraron un acto contrario a la libertad de expresión e interpusieron acciones ante la justicia federal que no prosperaron. La equidad en la

contienda volvió a ser tema relevante, además del financiamiento público, su fiscalización y su transparencia; las precampañas y la duración de las campañas, así como la prohibición de la llamada propaganda negra. Fue incrementado el número de sujetos susceptibles de ser sancionados, lo que tuvo como resultado un aumento considerable de las funciones del IFE.

#### **14. Las relaciones entre el órgano electoral federal y los locales después de la reforma de 2007**

Después de la reforma de 2007, las relaciones entre el IFE y los órganos locales se incrementaron más allá de la pretensión de que el Instituto Federal pudiera hacerse cargo de las elecciones locales. La decisión de que el IFE fuera el administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión, destinados a los partidos políticos y a los organismos electorales de manera gratuita, tuvo como consecuencia que los órganos locales tuvieran que acudir a este instituto para disponer del tiempo destinado para las elecciones locales y para los tiempos no electorales. Quedaron transformados en intermediarios entre los partidos políticos y el IFE.

Están encargados de elaborar las pautas de trasmisión en los tiempos conferidos a las actividades locales, reciben los mensajes de los partidos, revisan que se ajusten al tiempo de duración y los envían al IFE para su difusión. No tienen competencia para rechazar algún *spot*, salvo por razones meramente formales. Si el mensaje que el partido difunde queda considerado como propaganda negra, es el órgano federal el competente para ordenar su retiro y que deje de ser difundido, así como imponer las sanciones correspondientes. Tampoco les correspondía romper directamente con el secreto bancario, fiduciario y fiscal, ya que para lograrlo necesitan solicitarlo al órgano de fiscalización del IFE. Como estas actividades no representaban costo alguno, no hubo necesidad de negociar su precio. La repercusión fue el incremento en la nómina para contratar personal para estas nuevas relaciones y actividades.

## 15. La elección de 2012

No obstante la reforma y el margen mayor de diferencia entre el primero y el segundo lugares en la contienda presidencial de 2012, volvieron a surgir las impugnaciones por la calidad de la campaña realizada y por la utilización del dinero. El candidato triunfador, Enrique Peña Nieto, postulado por el PRI y por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), fue acusado de haber sido el candidato de una de las dos grandes televisoras, quien promovió su imagen desde antes del proceso electoral. Fue inculpado también de rebasar los topes de gastos de campaña, de comprar y coaccionar el voto con regalos de todo tipo y con un equipo numeroso de personas remuneradas al margen de los registros contables, en efectivo o con premios, a través de tarjetas de débito y de un almacén, todo ello en detrimento de la equidad de la contienda. Las denuncias no prosperaron ante las instancias administrativa y judicial.

A pesar de que México tiene uno de los interregnos más largos del mundo occidental, que en 2012 ascendía a un total de 152 días entre las fechas de la elección y de la toma de posesión, en la práctica no hay mecanismos ni criterios de auditoría suficientes que permitan tener pruebas contundentes de rebase en gastos de campaña o del uso de recursos ilegítimos antes de la toma de posesión, además de que el rebase en los gastos de campaña no era causal de nulidad de una elección federal. Todo terminaba en una posible multa que no impedía asumir la silla presidencial. Parece el eco de “París bien vale una misa”. “La Presidencia bien vale una multa”.

No cabe la menor duda de que en las elecciones mexicanas nunca falta una piedra en el zapato. Al respecto, dice Alberto Aziz Nassif: “En 1988 fue la falta de certeza en el voto y el fraude electoral, en 1994 se trató de la falta de equidad, en el 2006 fue el dinero sucio en las campañas y en 2012 fue de nuevo el dinero excesivo en las campañas... no hemos podido salir de esta dinámica de ajustes permanentes” (Aziz, 2013).

Lo sucedido en esta elección, que marcó el retorno del PRI a la Presidencia de la República, dio paso a una nueva reforma electoral que se anunció en el Pacto por México, con dos objetivos: un marco jurídico para los partidos políticos “que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto” (Pacto por México, 2012) y con procesos electorales “más baratos y más transparentes”, incluyendo la propuesta de tener “una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales como las de los estados y municipios”.

Fueron dos los argumentos para la creación de un Instituto Nacional Electoral (INE) y la desaparición de los 32 organismos y tribunales electorales locales. Uno de ellos es el ahorro de dinero; el otro es la desconfianza por la injerencia de los gobiernos y las fuerzas locales, con la deliberada intención de tener el control de consejos generales y de tribunales electorales, para manipular las elecciones y garantizar el triunfo de los candidatos de las fuerzas dominantes en la localidad. Legisladores del PAN y del PRD denuncian el resurgimiento de cacicazgos locales, como consecuencia de la declinación del poder presidencial. La reacción inmediata fue clonar en las entidades federativas al viejo régimen de partido hegemónico y presidente todopoderoso. Con este mismo criterio son impugnables y dudosos las comisiones de los derechos humanos, los órganos de transparencia de carácter local, los tribunales superiores de justicia o las procuradurías de justicia de las entidades federativas.

## 16. La reforma de 2014

El 14 de febrero de 2014 fue publicada en el *Diario Oficial* la reforma a diversos artículos de la Constitución en materia político-electoral, cuyo contenido es complejo, ya que contempla tres órganos constitucionales autónomos: el INE, la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Fiscalía

General de la República (FGR). Dicha reforma va más allá y modifica el principio de la no reelección, al permitirla de manera limitada para los diputados y los senadores que integran el Congreso de la Unión y para los diputados y los presidentes municipales de las entidades federativas; aumenta de 2 a 3 % la votación mínima para que un partido conserve su registro; establece el derecho de los candidatos independientes a prerrogativas para las elecciones; la ratificación del secretario de Hacienda por parte del Senado de la República; la presentación anual, por parte del Ejecutivo federal, de la estrategia de seguridad nacional para su aprobación por el Senado; la posibilidad de establecer un gobierno de coalición; ampliación de facultades al Consejero Jurídico del Gobierno, y otros aspectos de la vida política nacional.

El decreto tiene 21 artículos transitorios, en los que incluso se detalla parte del contenido que deben contener las leyes secundarias, especialmente las de materia electoral, en una muestra más de la improvisación legislativa que primero reforma la Constitución, sin tener los proyectos de las leyes secundarias y las deja para un tiempo posterior, incluso de años, por lo que, ante la desconfianza recíproca entre las cúpulas de los partidos políticos, los legisladores dejaron en estos artículos transitorios sus condiciones para el voto aprobatorio. Igual número de transitorios tiene la reforma energética, publicada el 20 de diciembre de 2013 en el *Diario Oficial*. Ese número excesivo de artículos transitorios es extraño. Al respecto y en referencia a la reforma energética, Diego Valadés escribió sobre esta moda de aprobar transitorios con características de permanencia:

Las disposiciones transitorias tienen, como su nombre indica, una eficacia perentoria. Su objeto se agota en el tiempo. En México no se habían utilizado los transitorios como técnica de engaño y de ocultamiento, como se hace en el caso de esta reforma. De los 21 transitorios, 11 contienen disposiciones permanentes que deberían formar parte del cuerpo constitucional. Para que el lector se haga una idea de las características del proyecto, de las 6,900 palabras que lo componen, más de 6,000 corresponden a los transitorios. En estos transitorios se otorgan al presidente facultades

extraordinarias para legislar, alterando lo dispuesto por artículo 49 de la Constitución; se confieren a la Cámara de Diputados atribuciones para modificar una reforma constitucional, contraviniendo el artículo 135, y se contradice o altera de manera permanente lo que por otra parte se propone introducir en los artículos 25, 27 y 28. Entre los aspectos encubiertos aparece una disposición que augura la extinción paulatina de Pemex. Para no hacer ostensibles ésta y otras decisiones difíciles de explicar, se optó por la invención de reglas seudotransitorias. (Valadés, 2013, 15 de diciembre)

En este capítulo únicamente dejamos constancia de la creación del INE, que abandona el gradualismo legislativo nacido en 1977, reemplaza al IFE y da un giro que cambia el modelo electoral que había venido construyéndose. El federalismo queda en entredicho, aumenta la competencia del órgano nacional y disminuye la de los órganos locales. Dadas las dimensiones del cambio aprobado y las interrogantes que genera, dejamos el asunto para el siguiente capítulo.

## **17. Dinámica de los consejeros presidentes de los órganos locales**

Considero útil narrar una parte de mis vivencias como consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), que refleja la distancia que existió entre el consejero presidente del Instituto Federal y los de los órganos locales. En el trato protocolario había cordialidad, pero se percibía un celo por preservar la soberanía estatal frente a la instancia federal. La situación que noté pasará a la historia con la nueva relación institucional que la reforma de 2014 establece entre el órgano federal y los órganos locales,<sup>112</sup> pero es indudable que contribuyó a lograr algunos avances en el actuar independiente.

<sup>112</sup> La información contenida en este apartado es experiencia personal de quien escribe e intercambio de opiniones con otros consejeros presidentes.

Los presidentes de los órganos electorales de las entidades federativas tenían reuniones periódicas para intercambiar experiencias y problemas, así como para compartir las soledades originadas por las presiones de autoridades locales, partidos políticos e integrantes de sus consejos, en especial por parte de los consejeros de consigna, que no se apartan de las instrucciones recibidas por el partido que los propuso, aunque también había presidentes que también actuaban con sumisión al partido que los llevó al puesto.

No faltó el tema de las fricciones con el IFE, derivadas por la compra de las listas del padrón electoral, que es un insumo necesario para recibir la votación en las casillas. Estas reuniones fueron idea de los primeros consejeros presidentes de San Luis Potosí, Juan Dibildox Martínez, y de Morelos, José Teodoro Lavín León, quienes dejaron establecidas algunas bases: las reuniones serían exclusivamente de los presidentes de los organismos locales; no habría ninguna mesa directiva ni estatutos y, en cada caso, el presidente anfitrión presidiría las sesiones de trabajo, fijaría la agenda y quedaría encargado de coordinar la ejecución de los acuerdos a los que se hubiere llegado. Al finalizar cada reunión, quedaba decidida la siguiente sede.

Había la convicción de que llevar a la formalidad las reuniones, crear una asociación, aprobar estatutos y elegir una mesa directiva era el principio del fin de esas asambleas. El consejero presidente del IFE no formaba parte de ese grupo, aunque periódicamente era invitado para tratar algún asunto específico, pero sin que permaneciera durante toda la reunión. A la sesión inaugural se acostumbraba invitar al gobernador de la entidad o al jefe de Gobierno en el caso del Distrito Federal. La primera reunión a la que asistí fue en Chetumal y fue Enrique Etienne, entonces consejero presidente en Tamaulipas, quien me llamó para ponerme al tanto de la dinámica de las sesiones y de las reglas no escritas. Me dijo: “Te invito a compartir la soledad de los consejeros presidentes”.

Una injerencia fallida era el intento permanente de formar una asociación nacional de consejeros, con mesa directiva, estatutos y control por parte de un partido político. Había un acuerdo no

escrito entre los consejeros presidentes de impedir su existencia y negar fondos para su constitución. Solamente había logrado fundarse una asociación de consejeras y exconsejeras, cuya presencia era simbólica, con influencia nula, con carácter social y académico. Cuando el consejero presidente de Quintana Roo decidió apoyar la asociación de consejeros y financió un evento en la entidad, los reclamos fueron inmediatos y dejó de asistir a las reuniones con sus colegas. Otro intento sucedió en el Distrito Federal, sin el apoyo de Isidro Cisneros, entonces presidente del organismo. Los consejeros no lograron organizarse, gracias al protagonismo de quienes aspiraban a presidir o conformar la directiva y por el intento de un partido político para asumir el control a través de sus consejeros incondicionales. Con el tiempo los consejeros cobraron su actitud al consejero presidente y apoyaron la decisión de la Asamblea Legislativa de recortar su periodo en la reforma de 2007, a pesar de que había ganado los procesos jurisdiccionales.

En estas reuniones los presidentes intercambiaban puntos de vista, compartían experiencias y comentaban las diferencias y novedades en la legislación de cada entidad, así como los obstáculos encontrados en el camino. El grupo era interdisciplinario, con mayoría de licenciados en derecho, con presencia de politólogos, un contador público, un ingeniero civil, un médico y un industrial sin título profesional. Cuando empecé a acudir a las reuniones solamente había tres presidentes mujeres, y cuando dejé mi cargo, el número era de nueve. Normalmente se programaban una o dos conferencias magistrales. Con frecuencia era invitado el secretario de Gobernación. El trabajo quedaba organizado en mesas de discusión con la presencia de todos los asistentes, y en las comidas, desayunos, cenas o en las visitas a museos u otros atractivos de la región, se lograba un ambiente humano de gran riqueza. Cada una de las reuniones tenía un resultado específico y la convivencia de todos, en pluralidad ideológica, con mayor o menor dependencia del poder local, repercutía en fortalecer la independencia de los organismos porque todos eran inevitablemente observados y apoyados por los demás. A esto se sumaba la asistencia de los

consejeros presidentes a las elecciones de las diferentes entidades para conocer en vivo el desarrollo de cada proceso, situación que tiende a disminuir —y quizá desaparezca— con la concurrencia de las elecciones.

Gracias a esta dinámica y a la informalidad de las reuniones, pude ser testigo de la riqueza de nuestra realidad nacional y nuestra cultura, del pluralismo político, de la diversidad y de lo propio en cada entidad federativa y dentro de cada una de ellas.

Efectivamente se compartían soledades, pero al mismo tiempo se afianzaban independencias, tolerancia y respeto recíproco, que contribuían a la consolidación de los organismos locales, más allá del origen partidario en las propuestas para ocupar la presidencia del organismo.

## **18. Los órganos electorales en América Latina**

Un paréntesis obligado es echar una mirada a lo acontecido en América Latina. En la obra, coordinada por Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Hernández<sup>113</sup> se presenta el panorama de las reformas en materia política y electoral de los países de Latinoamérica a lo largo de la “tercera ola”, iniciada en 1978 en Ecuador y República Dominicana. Publicada en 2008, la obra presenta lo que hasta esa fecha existía, por lo que es necesario apuntar que las situaciones descritas pueden haber cambiado al día de hoy, en atención a la dinámica de las reformas en materia electoral, en la que “casi a diario se generan nuevas regulaciones en los espacios de deliberación legislativa” (Zovatto y Orozco, 2008, p. xxi).

Es natural que cada país de América Latina haya emprendido su propio camino, acorde con su historia y su contexto. No obstante las diferencias, existe coincidencia en el propósito de

<sup>113</sup> Daniel Zovatto es director regional de IDEA Internacional (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral). J. Jesús Orozco es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y fue de los primeros magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

avanzar hacia una vida democrática, que ponga fin a regímenes autoritarios, a partir de elecciones libres. Relatan Zovatto y Orozco (2008) que:

La creación (con frecuencia a nivel constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores de la década de los ochenta) de instituciones electorales encargadas de la organización de los propios comicios, e incluso de la resolución final de las elecciones. Por tanto, las funciones de tales organismos son administrativas y/o jurisdiccionales, en tanto que su naturaleza jurídica, según se indicó, es generalmente autónoma de los tres poderes tradicionales o, en algunos casos, se les ubica dentro del Poder Judicial, pudiendo considerarlos como una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral... (pp. 117-120)<sup>114</sup>

En algunos países hay un solo organismo encargado de las funciones administrativas y las jurisdiccionales. En otros son organismos diferentes, como en el caso mexicano, en el que, a nivel federal, la parte administrativa está encomendada al INE, con autonomía constitucional y la jurisdiccional a un tribunal adscrito al Poder Judicial, como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A nivel local los dos órganos son independientes de los poderes tradicionales.

En las constituciones de Nicaragua (1987) y de Venezuela (1999) el órgano electoral es un Poder, al mismo nivel y rango que los poderes tradicionales. En el caso concreto de Venezuela, hay cinco poderes: el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, el Electoral

<sup>114</sup> En Argentina se conserva un modelo mixto, que combina la participación de la Cámara Nacional Electoral, perteneciente al Poder Judicial, con el Ministerio del Interior. Relatan los autores los antecedentes en materia de organismos electorales: Uruguay en 1924, con la Corte Electoral; Chile en 1925, con el Tribunal Calificador de Elecciones; Perú en 1931, con su Jurado Nacional de Elecciones; Brasil en 1934, con el Tribunal Superior Electoral, dependiente del Poder Judicial; Nicaragua en 1939, con un Consejo Nacional de Elecciones; Costa Rica en 1949, con el Tribunal Supremo de Elecciones, al que los autores consideran implícitamente como un cuarto poder. Citan un antecedente remoto de jueces electorales en la Constitución de Colombia de 1886, sin que tuvieran la decisión final sobre la validez de las elecciones, que pertenecía al Congreso.

y el Ciudadano. Los artículos 129 y 168 de la Constitución de Nicaragua establecen el Poder Electoral en los siguientes términos:

Artículo 129.- Los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la presente Constitución.

Artículo 168.- Al Poder Electoral corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos.

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece lo siguiente:

Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.<sup>115</sup>

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Artículo 292. El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y, son organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva.

<sup>115</sup> En cuanto al Poder Ciudadano, el artículo 273 establece: “El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el defensor o defensora del Pueblo, el fiscal o la fiscal general y el contralor o contralora general de la República.- Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos o cuyas titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su presidente o presidenta por periodos de un año, pudiendo ser reelegido o reelegida.- El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable. Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica”.

En el caso venezolano, la Constitución estableció un Comité de Postulaciones Electorales para intervenir en la designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral, cuyas propuestas pasan a la aprobación por parte de la Asamblea Nacional, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Sin embargo, Alan E. Brewer (2008) afirma que el texto constitucional no ha tenido vigencia real, porque

... en la práctica, por la situación política extremadamente politizada del país, el nombramiento de dichos funcionarios ante la comisión legislativa se hizo en 2004 por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de forma tal que consolidó el control político del ejecutivo sobre dicho organismo, lo que se ha reforzado posteriormente por la composición de la Asamblea Nacional en las elecciones de 2005 sólo por representantes del partido de gobierno. (pp. 480-481)

Lamentablemente, lo relatado para Venezuela es una actitud que se replica en otros países latinoamericanos, como consecuencia del comportamiento del titular del Poder Ejecutivo y de los partidos políticos, en su afán de asumir el control de los órganos constitucionales autónomos. Éste es uno de los obstáculos para la independencia de estos organismos, porque el objetivo es tener consejeros incondicionales y repartirse la designación.

En Costa Rica, cuyo nivel de madurez democrática es uno de los más altos de la región, en 1946 el pueblo se levantó en armas ante la arbitrariedad del Congreso. El Tribunal Electoral había declarado ganador al candidato opositor, pero el Congreso llamó al candidato oficialista para que asumiera la presidencia. Después de 18 meses de gobierno de facto, el candidato ganador asumió el poder, quedó restaurada la legalidad y fue promulgada una nueva Constitución.

Los cambios en el ámbito electoral fueron profundos... al Tribunal Supremo de Elecciones se le otorgó la condición de órgano constitucional, con independencia funcional y financiera de los tres poderes, se le otorgó la facultad de interpretar auténticamente las normas constitucionales y legales en materia electoral, sus

resoluciones en materia electoral pasan en autoridad de cosa juzgada material y no pueden ser revisadas por ningún tribunal de la República. (Hernández, 2008, p. 481)

En Colombia hay tres poderes y además existen órganos autónomos e independientes, en términos de lo dispuesto en el artículo 113 de su Constitución. En el artículo 117 queda establecido el órgano electoral, denominado Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 113.- Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

En la Constitución chilena el Ministerio Público, la Contraloría General y el Banco Central tienen el carácter de organismos autónomos, mientras que los municipios tienen el de corporaciones autónomas. Existe un tribunal constitucional, sin naturaleza determinada, y en materia electoral establece un tribunal especial. Al respecto, el artículo 95 dispone lo siguiente:

Artículo 95. Un tribunal especial, que se denominará Tribunal Calificador de Elecciones, conocerá el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de presidente de la República, de diputados y senadores; resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos.<sup>116</sup>

## 19. Recapitulación

En el recorrido por la historia electoral mexicana, desde la fundación del PNR en 1929, denominación con la que fue fundado el

<sup>116</sup> Además, existen tribunales electorales regionales encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, de conformidad con el artículo 96.

actual PRI, queda claro que durante 70 años existió el predominio de un solo partido político que fue fundado para lograr un acuerdo entre los diferentes grupos que habían participado en la Revolución Mexicana y habían vivido enfrentamientos permanentes, incluso el asesinato de varios de los caudillos, en sordas luchas por acceder a las mieles del poder. El acuerdo logrado fue el reparto del poder, así como garantizar la permanencia de quienes habían participado en el movimiento revolucionario y posteriormente de aquellos que se auto designaron como sus herederos legítimos.

Un hecho permitió que asomara el final del sistema de partido hegemónico y el inicio de un país plural: la matanza de Tlatelolco del 2 de octubre de 1968. El suceso afectó la figura del presidente todopoderoso, intocable y líder indiscutible. En 1976 la elección presidencial proyectó un país sin democracia, con un candidato único y una participación marginal de los partidos de oposición: el PCM con un candidato simbólico y el PAN con escasa presencia en la Cámara de Diputados y en unos cuantos municipios. Ante este hecho, José López Portillo inició el gradualismo en los cambios constitucionales y legales para modificar el sistema electoral, que fue el cimiento para la democracia representativa. El sismo del 19 de septiembre de 1985 descubrió la capacidad de acción de una sociedad que permanecía en estado de quietud y ese día salió a las calles y tomó decisiones frente a una autoridad que se replegó ante las dimensiones de la catástrofe.

El cambio culmina con la creación del IFE en 1990 y su transformación en órgano constitucional autónomo en 1996, año en el que se tomó la decisión de establecer un sistema federal electoral, con un órgano encargado de las elecciones federales y 32 encargados de las elecciones locales.

En el tiempo transcurrido desde 1996 y hasta la elección de 2012, hubo un periodo en el que a nivel federal quedó paralizado el fervor legislativo, lo que permitió que a nivel estatal hubiera cambios y aportaciones que enriquecieron el sistema electoral e hicieron posible la alternancia en el poder, con grados diferentes en cada entidad. En el año 2000 perdió la Presidencia el PRI y un

candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, asumió la Presidencia de la República. En 2006 volvió a triunfar el candidato del PAN, con un margen reducido de 0.56 % de ventaja, lo cual provocó que el Constituyente federal permanente entrara en actividad con la reforma constitucional de 2007. La elección de 2012 dio como resultado otra reforma que enterró al IFE y gestó al INE.

Lo sucedido en cada una de las elecciones presidenciales fue modelando a los órganos encargados de las elecciones. Esto permite apreciar la historia de las vicisitudes de la autonomía hasta llegar a la reforma de 2014, a la muerte del IFE el 4 de abril de ese año, sin pompas ni funerales, en fría y rápida reunión de un Consejo con sólo cuatro de los nueve integrantes establecidos por la Constitución. Los cinco restantes habían terminado su periodo y la Cámara de Diputados se abstuvo de designar a quienes ocuparían las vacantes.

También se abordó lo relativo a las relaciones del IFE con los órganos locales y la dinámica entre los consejeros presidentes de la capital y la provincia mexicana. En cuanto al INE, nos conformamos con su nacimiento y dejamos para el próximo capítulo lo que significa en la evolución del sistema electoral mexicano, una vez que ha quedado roto el gradualismo y ha nacido un órgano federal, con funciones diferentes e injerencia en las elecciones locales. Una etapa ha terminado.

En este tema, con su estilo personal, Porfirio Muñoz Ledo escribió en colaboración periodística:

El trabajo realizado por el IFE y las derrotas del partido en el gobierno generaron un alto grado de confianza entre la ciudadanía y en el ámbito internacional. La institución que mereció con justicia el calificativo de ciudadana, pronto sucumbió a la captura de los partidos políticos. Transitamos de un esquema de control presidencial de las elecciones a un modelo de órgano cimarrón cuyas decisiones están determinadas por la influencia de los partidos, que ni siquiera han demostrado un talento democrático en sus procesos internos. (2014)

## Capítulo quinto

### Los órganos constitucionales autónomos electorales en la reforma de 2014

#### 1. Introducción

Las reformas electorales suelen ser atractivas. No solamente buscan erradicar vicios sino compartir el poder. Para Soledad Loaeza (2013):

Desde que consagramos la LOPPE<sup>117</sup> de 1977, como uno de los mojones del desmantelamiento de la hegemonía del PRI, hemos atribuido a este tipo de ordenamientos un poder mágico de transformación de la realidad... el tema tiene todos los atractivos: primero se presta a grandes negociaciones... A nuestros políticos les encantan las reformas electorales, porque es un asunto que controlan ellos y discuten entre ellos.

No puede negarse “que la transformación política del país ha tenido y seguirá siendo posible gracias a las negociaciones, acuerdos y pactos alcanzados por los diferentes partidos políticos” (Córdova y Salazar, 2007, p. XIII). Es cierto que las reformas constantes en el ámbito electoral han sido consecuencia del gra-

<sup>117</sup> Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que nació en el proceso de reformas en materia electoral, iniciadas bajo la presidencia de José López Portillo.

dualismo adoptado, pero también son resultado de la conducta de los mismos partidos políticos, de su falta de compromiso para cumplir la legislación que aprueban, contender con equidad y abandonar los viejos vicios.

Sin embargo, la línea trazada por el gradualismo, que había llegado a construir un sistema electoral federal, con un órgano encargado de las elecciones federales y 32 órganos a cargo de las elecciones locales, en la reforma de 2014 tuvo un giro hacia un modelo centralista, que se había asomado en la reforma de 2007. En el Pacto por México, los tres principales partidos políticos quedaron comprometidos a “crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”.

El acuerdo había surgido como propuesta del Partido Acción Nacional (PAN), secundada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Los argumentos públicos fueron la intromisión de los gobernadores en las instancias locales y la reducción de los gastos electorales. Sin embargo, no prosperó la propuesta. En el texto aprobado en la reforma de 2014 se creó un Instituto Nacional Electoral (INE), en sustitución del Instituto Federal Electoral (IFE), pero sin desaparecer a los órganos locales. El nuevo órgano nacional continúa a cargo de las elecciones federales, incrementando sus facultades y asumiendo una participación importante en las elecciones locales, al tiempo que disminuye la esfera de competencia de las entidades federativas.

Lo pretendido en este capítulo es presentar los alcances del cambio constitucional y el nuevo modelo que pretende marginar a los gobiernos y a las fuerzas políticas de los estados y del antes Distrito Federal.

## **2. Las reacciones a la reforma**

La reforma desató múltiples comentarios, la mayor parte adversos. Hubo un generalizado escepticismo, encabezado por los

cuatro consejeros que permanecían en el IFE y quienes habían acordado rotar mensualmente el cargo de consejero presidente. Oficialmente presentaron dos documentos: uno de ellos, antes de la aprobación, fechado el 5 de diciembre de 2013, en cuyo texto se lee: “La minuta de la reforma electoral carece de un modelo de institución electoral, lo cual genera incertidumbre sobre la capacidad de mantener altos estándares en la realización y regulación de los procesos electorales”.<sup>118</sup> El segundo fue presentado con posterioridad al decreto de reforma.<sup>119</sup> Al respecto, María Marván, quien en ese momento estaba en funciones de consejera presidenta del agonizante IFE, expresó su escepticismo al afirmar en declaraciones a la prensa: “Vamos de un modelo vertical, diáfano y sencillo a uno bizarro, cruzado, fractal y difícilmente administrable” (Marván cit. por Fuentes, 2013).

Por su parte, Jorge Alcocer, uno de los promotores de la ciudadanización de los organismos electorales, que estuvo presente en el nacimiento del IFE y fue asesor en la reforma electoral publicada en 2007, emitió la siguiente opinión:

Que en un pantano aparezcan unas cuantas flores, no lo convierte en jardín. Buscar los puntos positivos de una reforma contrahecha, que sepulta a la institución más preciada de la transición a la democracia (IFE), destroza las bases jurídicas y orgánicas del sistema electoral e instaura la reelección legislativa y de ayuntamientos con cláusulas de protección a los partidos políticos, es ignorar que estamos ante un pantano. (Alcocer, 2013)

Lorenzo Córdova Vianello, uno de los cuatro consejeros del IFE en funciones y quien posteriormente resultó designado consejero presidente del INE, se sumó a las dudas y a las críticas. En un artículo periodístico escribió:

<sup>118</sup> Documento de los cuatro consejeros al conocerse el proyecto de reforma constitucional.

<sup>119</sup> El documento fue titulado “Nota técnica en torno a la reglamentación de la reforma constitucional en materia electoral”. Fue un documento para paliar el impacto de la reforma.

Uno de los ejes primordiales del proceso de transición a la democracia en México fue el crear normas y procedimientos ciertos, claros y puntuales, para organizar y llevar a cabo las elecciones [Córdova consideraba que la reforma propuesta abandonaba esta ruta y emprendía un camino diferente, como se describe a continuación]

...

En vez de apostar por atribuciones ciertas y específicas para el nuevo INE y los renovados órganos electorales locales abre la puerta a una inédita y, me atrevo a decir, riesgosa serie de facultades discrecionales. Nunca antes la Constitución había estado tan plagada de “podrá” o “podrán” al establecer las facultades de una autoridad electoral.

...

¡Bienvenida la discrecionalidad... y el riesgo! (Córdova, 2013)

En tono diferente, Jesús Reyes Heróles aceptó las deficiencias en el funcionamiento de los órganos locales y ponderó aspectos propios de la reforma política:

La reforma electoral, una vez más, huele a revancha de perdedores. Pero las irregularidades en muchas elecciones estatales eran una burla. ¿Es el INE la solución? Muy debatible, lo que sí parecía obligado es la homologación de códigos o la creación de uno nacional. El punto más débil está en la indefinición de cuándo y por qué intervenir en una elección estatal. La gran ausencia es un nuevo mecanismo de designación de los consejeros. Que los partidos nombren a los encargados de regularlos es perverso. Pero la reforma tiene muchos méritos. Por fin llega la incomprendida reelección que permitirá profesionalizar a los legisladores del país y ampliar el horizonte de trabajo de los alcaldes. Varias fórmulas de coaliciones, interesante. Adelante con la reglamentación de candidatos independientes. Cambio en el tortuoso calendario de la toma de posesión y la instalación del Congreso. Faltó el formato del Informe. Bien por la anulación de elecciones por exceso en gastos, las multas eran una burla. (Reyes Heróles, 2013)

### 3. Los fines de la reforma

Los principales reclamos a la elección presidencial de 2012 fueron la injerencia de los gobernadores de los estados y del jefe de Gobierno del antes Distrito Federal; el rebase en los gastos de campaña; la falta de equidad en la elección; las diversas maniobras para comprar el voto o coaccionar a los votantes; la compra disfrazada de tiempos en radio y televisión, y la pobreza de las campañas, reducidas a *spots*, sin presentar las diferentes visiones sobre México, manteniendo las campañas alejadas del debate entre los candidatos.

Para dar respuesta a las quejas de los partidos y a las críticas de algunos ciudadanos, en las declaraciones públicas de los firmantes del Pacto por México anunciaron reformas en materia político-electoral, con dos objetivos: reducir los gastos en las elecciones e impedir que los gobernadores controlaran a los órganos locales. Propusieron lograrlos a través de un órgano nacional de elecciones que asumiera todos los procesos electorales, tanto federales como locales. En el texto del Pacto agregaron otros fines: incorporar nuevas causales de nulidad de las elecciones, entre las que destaca el rebase en los topes de gastos de campaña, transparentar los gastos de los partidos, revisar los delitos electorales, combatir las prácticas de compra y presión del voto y vigilar el uso de los tiempos oficiales, para privilegiar la cultura del debate, así como regular y fortalecer a los partidos políticos a través de una ley específica.

Al no haber logrado la desaparición de los órganos locales electorales, lo aprobado fue crear el INE, en sustitución del IFE, con un Consejo General de 11 personas (dos más que en el IFE), y dotar al nuevo órgano con atribuciones y facultades para intervenir en la conformación de los organismos locales y en las elecciones de los estados y del Distrito Federal, para evitar la “injerencia” y el “control de los gobernadores”. Los órganos electorales lograron sobrevivir con atribuciones y facultades disminuidas. El resultado de lo logrado pone en duda alcanzar el objetivo de abaratar las elecciones e, incluso, puede incrementar su costo. Es el punto de partida hacia un sistema nacional de elecciones, que:

Tendrá la función de organizar las elecciones populares; dicho sistema estará conformado por el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas. El Consejo General del instituto es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. (Cámara de Diputados, 2014b, p. 6)

El texto no deja dudas de que el nuevo modelo subordina los órganos locales al órgano nacional, al quedar el Consejo General del INE como órgano supremo, lo que a juicio de Jacqueline Peschard es “la virtual anulación del federalismo electoral”, porque

a pesar de que se mantienen organismos públicos locales con facultades organizativas, de escrutinio, cómputo y otorgamiento de constancias de mayoría y declaración de validez de la elección, éstos fueron despojados de su autonomía constitucional y el INE dictará los lineamientos para realizar dichas funciones. (Peschard, 2014c)

En el plano teórico, el INE es un órgano constitucional autónomo de carácter federal, independiente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mientras que los órganos públicos locales electorales, aunque mantienen autonomía frente a los poderes locales, quedan sujetos a la Constitución, las leyes locales (en lo que no se opongan a la Constitución) y las leyes federales en materia electoral, y dependen del presupuesto que les asignen las entidades federativas, pero están subordinados al órgano federal.

El hecho de que sea el INE el organismo con la facultad de designar los consejos directivos de los órganos locales limitó la “soberanía estatal”, al quitarle esta responsabilidad al Poder Legislativo local. Es una paradoja que corresponda a un organismo de carácter federal la designación del órgano de dirección de un organismo local dotado de autonomía constitucional. Lo mismo sucede cuando el Senado es el que nombra a los magistrados de los tribunales electorales de carácter local, los cuales son independientes del Poder Judicial de la entidad federativa.

La reforma constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014 y, poco tiempo después, una nueva reforma, publicada el 7 de julio de 2014, agregó otra causa de nulidad, cuando: “Se compre o adquiriera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos por la ley”.

#### **4. El cambio de nombre del órgano electoral**

Jorge Alcocer no celebró la reforma que desaparece al IFE y cambia el nombre de la institución. “No veo por qué, si todos le reconocen tantos méritos, habría que desaparecerlo. No sé qué se gana cambiándole el nombre, ni qué se gana con una reforma contrahecha, que quien la lea tendrá que preguntarse si la entiende” (Alcocer, 2014, p. 22). El inexplicable cambio de nombre fue aprovechado para designar un nuevo Consejo General y sustituir a los integrantes de los 32 organismos locales electorales y de los 32 tribunales locales. Hubiera bastado la transformación del organismo existente y aprovechar lo que su nombre significaba en la apreciación ciudadana gracias a lo alcanzado durante 23 años en la vida institucional, en los cuales organizó cuatro elecciones presidenciales y las tres últimas como órgano público autónomo.

En el mundo comercial e industrial las marcas son reflejo y garantía del prestigio alcanzado. Lo mismo sucede con el nombre de las instituciones, como la Gendarmería Francesa, la Guardia Civil Española o el *ombudsman*. Cuando un nombre o una marca desaparecen, entierran su historia e inician una nueva etapa, en la cual deben conquistar un nuevo prestigio. Esto está pasando con el IFE, que, a pesar de sus altas y bajas, estaba ubicado en una situación razonable de confianza en la sociedad, en contraste con la opinión negativa sobre los partidos políticos y legisladores, colocados en los últimos lugares de la lista. Tenía un prestigio nacional e internacional. Las credenciales de elector son una identificación confiable y en el lenguaje popular les llaman “IFE”.

Durante muchos años, estas credenciales seguirán llevando el nombre del IFE, hasta que llegue el plazo de su renovación y opere paulatinamente su sustitución. Lo contrario sería un gasto imprudente, ofensivo, excesivo e innecesario.

Toqué el timbre. La puerta (una sólida plancha de metal) se abrió, accionada a distancia. Pasé a un pequeño cuarto en el que había una ventanilla de espejo. De ahí salió una voz amplificada por micrófono:

—¿Su identificación? —solicitó.

Se abrió una rendija que daba acceso a una bandeja. Deposité mi credencial del IFE. (Villoro, 2012, p. 188)

## **5. La instalación del nuevo Instituto Nacional Electoral**

Antes de analizar las funciones encomendadas al nuevo instituto, hay un paréntesis necesario para revisar el procedimiento para su instalación, que quedó condicionado al quehacer del Congreso de la Unión. En los artículos segundo y cuarto transitorios se establece lo siguiente:

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014.

...

CUARTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen en los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II, inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo Quinto siguiente.

En el artículo quinto transitorio quedó previsto el incumplimiento del Congreso en la aprobación oportuna de las leyes, en cuyo caso el INE asumiría las funciones que venía desempeñando el IFE, al transcurrir 120 días posteriores al 10 de febrero de 2014, fecha de entrada en vigor del decreto de la reforma constitucional.

La legislación secundaria fue publicada con retraso, hasta el 23 de mayo de 2014, pero antes de los 120 días mencionados en el quinto transitorio. Su promulgación era indispensable para que operara el cambio en el paradigma electoral mexicano. Son la ley relativa a los delitos electorales y “las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas, en materias de partidos políticos, organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución”.

Lo novedoso en este asunto es que las bases constitucionales para las leyes secundarias no solamente están en los artículos de la Constitución, sino también en los artículos transitorios del decreto de reforma, en especial el segundo, que contiene una lista de los contenidos que deberán tener la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales y la ley general que regule los procedimientos electorales. Para aprobar la reforma los partidos, fieles a la desconfianza recíproca, pusieron candados al Congreso de la Unión y acotaron el contenido de la legislación secundaria.

La prometida ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134, mencionada desde la reforma de 2007 y cuya aprobación ha sido asignatura pendiente del Congreso de la Unión, quedó pospuesta para el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, a lo que tampoco se dio cumplimiento.

En el artículo 1º, inciso 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) se ordena: “Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta ley”. Sobre este punto dejamos solamente anotado, y para reflexión posterior, el hecho de que el transitorio de una ley federal ordena modificar y adecuar las constituciones locales a la ley

secundaria, subordinando la soberanía de los estados al legislador federal ordinario.

Ni en el texto de la Constitución federal ni en el de esta ley queda establecido un plazo para que las entidades federativas cumplan con su obligación. El plazo está implícito en el artículo 105 constitucional, en cuyo texto se dispone: “Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse cuando menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

Tomando en cuenta que el proceso electoral para las elecciones del primer domingo de junio de 2015 iniciaba en la primera semana de octubre de 2014, el Consejo General del INE aprobó que el inicio del proceso fuera convocado en la sesión programada para el 7 de octubre, según el comunicado del 2 de julio.

Con tal determinación, los congresos de los 18 estados donde habrá elecciones estatales el siguiente año tienen hasta el 9 de julio para terminar de armonizar sus leyes políticas locales a la federal, previo a que se pueda aplicar la norma jurídica de no hacer ningún cambio legislativo en materia política 90 días antes del inicio del proceso electoral.

Al iniciar la sesión ordinaria del Consejo General del INE, Córdoba explicó que los consejeros decidieron iniciar el 7 de octubre el proceso electoral federal en aras de un adecuado aterrizaje de la reforma electoral y que el trabajo legislativo pueda terminar en tiempo y sin generar ningún tipo de vicio de inconstitucionalidad. (Saldierna, 2014)

La medida permitió que las diecisiete entidades con elecciones locales el 1° de junio de 2015 pudieran aprobar sus adecuaciones.<sup>120</sup> Para presionar el cumplimiento, el PAN expresó que

<sup>120</sup> Las entidades eran Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, el antes Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán. La entidad dieciocho es Oaxaca, que haría las adecuaciones con posterioridad, ya que las elecciones que tendría eran de ayuntamientos por el método de usos y costumbres.

no votaría las leyes secundarias de las reformas energética y en telecomunicaciones.

## **6. Designación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral**

En la reforma constitucional quedó sin efecto el nombramiento de las cuatro personas que aún continuaban como consejeros del IFE, a quienes se dio la oportunidad de presentarse al procedimiento de designación. Fue aprobado un nuevo procedimiento para designar a los integrantes del Consejo General del INE, ahora integrado por 11 personas, el consejero presidente y 10 consejeros, igual número que los ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El procedimiento es complicado y atiende dos objetivos: evitar el reparto de cuotas en las designaciones e impedir que el INE quede sin alguno o algunos consejeros, por omisión de la Cámara de Diputados, como venía sucediendo con el IFE.

El Constituyente retomó el método de inscripción para quienes aspiraran a ocupar el puesto de consejero. Para el segundo paso, hubo un cambio importante al desplazar a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados en la tarea de entrevistar a los aspirantes y formular las propuestas, cuestión que fue encomendada a un Comité Técnico de Evaluación, integrado por siete personas “con prestigio académico y social”; tres designados por la Cámara de Diputados, a través de la Junta de Coordinación Política; dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y dos por el órgano encargado de la transparencia, el antes Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), que también habría de enfrentar el proceso de cambio. El procedimiento es el siguiente:

1. El Comité Técnico de Evaluación revisa la documentación de cada uno de los aspirantes inscritos, los entrevista

y concluye su trabajo integrando una lista de cinco personas por cada vacante, para que la Cámara de Diputados designe a uno de los integrantes del quinteto propuesto. Es indudable que listas con cinco nombres dejan un amplio margen de maniobra a los partidos políticos.

2. Recibidas las listas, el órgano de dirección política impulsa la construcción de los acuerdos, a fin de que, luego de realizada la votación, se remita la propuesta al Pleno de la Cámara.
3. Si transcurre el plazo establecido sin que el órgano de dirección política haya remitido al Pleno la propuesta o ésta no alcanza la mayoría de las dos terceras partes de los presentes, deberá convocarse al Pleno para que realice la designación mediante insaculación de la lista conformada por el Comité Técnico.
4. Vencidos los plazos, sin haber dado cumplimiento a lo anterior, corresponderá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hacer las designaciones en sesión pública y mediante la insaculación de los nombres que aparezcan en la lista elaborada por el Comité Técnico.

Quedó resuelto el tortuguismo en las designaciones, ya que en caso de desacuerdo el nombramiento es decidido a través de un sorteo. No es claro que haya quedado resuelto el problema del reparto de cuotas.

El Consejo General quedó integrado desde el 4 de abril de 2014, antes de la aprobación de las leyes secundarias.

## **7. Las funciones del Instituto Nacional Electoral**

La quiebra del modelo federalista llevó a un aumento sustancial de la competencia del órgano electoral nacional y la correlativa disminución en los órganos locales, que quedan con un importante grado de subordinación a la entidad federal.

El INE conserva las facultades del IFE, con sólo dos cambios: la desaparición de la Unidad de Fiscalización, para devolver la competencia al Consejo General, a través de una comisión integrada por cinco consejeros, y el traslado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de la aplicación de las sanciones, continuando con la investigación de las posibles infracciones. Además, incrementa considerablemente su competencia en el ámbito de las elecciones locales y en otras cuestiones, como hacerse cargo de las elecciones internas de los partidos políticos que lo soliciten y prestarles servicios de tesorería. También asume funciones en las consultas populares, las iniciativas ciudadanas y las candidaturas independientes.

En el capítulo anterior quedó claro que, desde su creación, el IFE únicamente tuvo a su cargo las elecciones federales, con participación marginal en las elecciones locales, proporcionando las listas de electores, como consecuencia de estar encargado del Registro Nacional de Electores. En 2007 incrementó su presencia por ser el conducto para romper los secretos bancario, fiduciario y fiscal, así como por tener el carácter de administrador único de los tiempos del Estado destinados para los partidos políticos y los organismos electorales. En la reforma de 2014 cambia radicalmente la situación, para dar paso a un “federalismo *light*”. Son dos los grandes rubros en que opera el cambio:

a) Asume la conformación y funcionamiento de los organismos locales, a través de la designación y destitución de los consejos generales de los órganos públicos locales electorales, además de su intervención en la organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN).

b) Participa en los procesos electorales locales y en la geografía electoral.

En lo relativo a la participación en los procesos electorales, el artículo 41 constitucional, base v, apartado B, establece las atribuciones del INE en los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

Todas estas atribuciones, con excepción del padrón y la lista de electores, eran competencia de los organismos locales. Había coordinación en la ubicación de las casillas, ya que en ellas se instalaban casillas federales y locales cuando las elecciones eran concurrentes. La casilla única había sido un experimento que había fracasado, salvo en Colima.

La Constitución va más adelante y, con el voto mayoritario de cuando menos ocho consejeros, el INE podrá, en los casos establecidos en la ley:

- Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponda a los órganos electorales locales, antes del inicio del proceso electoral.
- Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación. (Artículo 41, v, apartado C, incisos a y c de la CPEUM)

En paralelo, se mantiene la posibilidad de que el INE, por convenio con las autoridades competentes en las entidades federativas que así lo soliciten, se haga cargo de los procesos electorales locales, “en los términos que disponga la legislación aplicable”.

La parte final del apartado C establece la posibilidad de que el INE delegue atribuciones a los organismos locales, en los térmi-

nos que establezca la ley, con al menos ocho votos en el Consejo General y “sin perjuicio de reasumir su ejercicio en cualquier momento”. Como puede apreciarse, las atribuciones son de naturaleza diferente y en algunos casos resulta dudoso que puedan ser delegadas, como en el caso del padrón y la lista de electores. Sin embargo, el artículo 8º transitorio de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 da un paso atrás y establece una delegación automática de las facultades encaminadas a la conformación e instalación de las casillas electorales en los comicios locales:

OCTAVO. Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales se entenderán delegadas a los organismos públicos locales.

En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General.

La delegación y la reasunción posteriores de estas atribuciones se someterán a lo dispuesto en la base v, apartado C del artículo 41 de esta Constitución.

La delegación no tuvo aplicación, porque el Consejo General del INE, en una de sus primeras sesiones, reasumió sus funciones, con base en el segundo párrafo del artículo, tomando en cuenta que las elecciones de 2015 serían concurrentes,<sup>121</sup> y el artículo 253, fracción 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la casilla única para este tipo de elecciones.

<sup>121</sup> Una elección es concurrente cuando el mismo día se celebran votaciones federales y locales.

## 8. Las facultades de los órganos electorales locales

Los órganos locales conservan atribuciones propias; de acuerdo con el apartado C de la base v del mencionado artículo 41 constitucional:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
2. Educación cívica.
3. Preparación de la jornada electoral.
4. Impresión de documentos y producción de materiales electorales.
5. Escrutinios y cómputos de los términos que establezca la ley.
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo.
8. Resultados preliminares, encuestas y sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior.<sup>122</sup>
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

El artículo 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales desglosa y acota las facultades de los órganos públicos locales en los siguientes términos:

- a) Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el instituto;
- b) Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos;
- c) Garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a la que tienen derecho los partidos políticos nacionales

<sup>122</sup> El apartado anterior establece que corresponde al INE establecer las reglas, lineamientos, criterio y formatos.

- y locales y, en su caso, a los candidatos independientes, en la entidad;
- d) Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda;
  - e) Orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;
  - f) Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral;
  - g) Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el instituto;
  - h) Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales;
  - i) Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos, así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo;
  - j) Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate;
  - k) Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el instituto;
  - l) Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;
  - m) Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el instituto;
  - n) Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el instituto;

- ñ) Organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate;
- o) Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral;
- p) Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;
- q) Informar a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el instituto, conforme a lo previsto por esta Ley y demás disposiciones que emita el Consejo General, y
- r) Las demás que determine esta Ley y aquéllas no reservadas al instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.

Como puede apreciarse, en los casos previstos en los incisos a), g), k), l), m) y n), las facultades quedan sujetas a las reglas, lineamientos, criterios o formatos que emita el INE. Las demás facultades corresponden a lo específico de las elecciones locales, como lo relativo a las prerrogativas que cada entidad federativa otorgue a los partidos políticos y las encaminadas a la preparación del proceso electoral, con salvedad de las que corresponden al INE y no les hayan sido delegadas. Entre las que conservan se encuentran los registros de candidatos y coaliciones, plataformas políticas y de partidos locales. También están las facultades para el escrutinio y cómputo de las elecciones locales, expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de las elecciones de gobernador o jefe de Gobierno en el antes Distrito Federal, hoy Ciudad de México, de diputados locales, ayuntamientos y jefes delegacionales.<sup>123</sup> En el inciso r) queda abierta la posibilidad de que las legislaturas locales otorguen otras facultades.

Las delegaciones que haga el INE quedan limitadas al proceso electoral concreto, lo que podrá llevar a situaciones diferentes,

<sup>123</sup> Este último cargo cambió a *alcalde* de acuerdo con la reforma política del Distrito Federal, promulgada el 29 de enero de 2016.

con organismos públicos locales con mayores o menores delegaciones que los demás. Es un factor que afecta la seguridad en las reglas aplicables.

## **9. Conformación de los consejos de los órganos públicos locales electorales**

En el reparto de los consejeros locales no solamente participaba el “señor gobernador”, sino las fuerzas políticas locales. En las designaciones había una distribución que se hacía en las juntas de coordinación política de las legislaturas locales, atendiendo a la fuerza de las fracciones parlamentarias y muchas veces al margen de las cúpulas nacionales de los partidos políticos. Por regla general las designaciones de consejeros eran realizadas por unanimidad de votos de los diputados locales, aunque hubo algunos fuertes enfrentamientos y designaciones notoriamente improcedentes que llegaron a los tribunales electorales.

Al poco tiempo se hacían visibles los intereses intercambiados: quedaba aprobada la donación de un terreno realizada al margen de la ley por un presidente municipal o se votaba favorablemente un presupuesto adicional para un municipio; la esposa de un senador de oposición era designada magistrada de un tribunal o la esposa de un diputado local pasaba a ser consejera del instituto electoral, mientras que las cuentas públicas quedaban aprobadas sin observaciones. Las fuerzas locales prevalecieron, repartieron cuotas de poder, garantizaron impunidades, aprobaron bonos y tomaron acuerdos al margen de las cúpulas nacionales de los partidos.

Es fácil decir que los gobernadores imponían sus decisiones, pero cabe preguntar: ¿hasta dónde llegaba la injerencia de los gobernadores? No existe una respuesta idéntica en todas las entidades federativas: no en todas revivió el caciquismo con la misma fuerza o un partido logró ser dominante. En varias entidades hubo gobiernos divididos y alternancia en el poder. El declive de una Presiden-

cia de la República todopoderosa, del monarca sexenal que había logrado consolidarse como árbitro y autoridad indiscutible en los ámbitos federal y local, cedió el paso a brotes de caciquismo y a las fuerzas locales, incluyendo la delincuencia organizada.

La palabra *cacique* es de origen caribeño y, según el *Diccionario* de la Real Academia Española (2001), es

Señor de vasallos en alguna provincia o pueblo de indios. // 2. Persona que en una colectividad o grupo ejerce un poder abusivo. // 3. coloq. Persona que en un pueblo o comarca ejerce excesiva influencia en asuntos políticos...

Para Luis Islas García (1962): “Los caciques son una vieja dolencia nacional y, por lo que podemos deducir del idioma, una dolencia latinoamericana” (p. 9),<sup>124</sup> que aún perdura. Motolinía escribió acerca de las plagas que cayeron sobre los indios de la Nueva España. Como cuarta plaga cita a los

Calpixques que digo agravian a los señores naturales y a todo el pueblo y ansí se hacen servir y temer más que si fuesen señores naturales, y nunca otra cosa hacen sino demandar, y nunca están contentos a do están y allegan: todo lo enconan y corrompen, hediondos como carne dañada de moscas por sus malos ejemplos; moscas en ser perezosas y no saber hacer nada sino mandar. (Motolinía, cit. por Islas, 1962, pp. 10-11)

A pesar de todo, los organismos locales lograron mejores comicios y tuvieron importantes aportaciones a los procesos electorales. Hubo cambios generados de la periferia al centro.

Las constituciones y las legislaciones de las diferentes entidades federativas —a diferentes ritmos y con diversas intensidades— fueron permitiendo que la competencia democrática fluyera por los cauces institucionales en el momento de integrar los poderes locales y municipales. (Astudillo y Córdova, 2010, p. xxxv)

<sup>124</sup> Explica que el caciquismo fue posible por la inestabilidad en los primeros años del México independiente. De 1824 a 1851, en solamente 27 años, la lista de los presidentes alcanzó la suma de 42.

La diferencia con el acontecer federal no era la partición de cuotas en la integración de los consejos, sino la dinámica local que permitía participar en el reparto de direcciones y otros puestos, de los más diversos niveles, lo que fue un permanente obstáculo para poder establecer y operar el Servicio Profesional Electoral. Prevalcieron las contrataciones por recomendación, lo que demeritaba la autonomía y la confiabilidad de los organismos locales electorales.

### *9.1. Disposiciones constitucionales para la designación de los consejos locales*

En el texto constitucional no se incluye el procedimiento que debe seguir el INE para hacer la designación de los consejos generales de los órganos públicos locales electorales (OPLES). Esta circunstancia se opone a la opinión de Manuel García Pelayo al respecto, quien sostiene que el carácter constitucional de un órgano autónomo no deriva de su sola mención en la Ley Suprema, ya que en el texto constitucional debe quedar establecida su configuración y la manera de designar a los integrantes de su órgano supremo. Antes de la reforma, la conformación de los órganos locales quedaba establecida en las constituciones de cada estado y en el Estatuto General del Distrito Federal. A partir de la reforma constitucional, los poderes locales no pueden hacerse cargo de la designación de los integrantes del Consejo General, pues el artículo 116 constitucional dicta que:

2°. El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley...

...

3°. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos, percibirán una remuneración acorde con las funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

Lo mismo sucede para el caso de los tribunales locales, ya que el mismo artículo 116 elimina la facultad que tenían los poderes locales para designarlos y establece:

5°. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública en los términos que establezca la ley.

Al respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina el proceso de designación de los consejos locales y las causas graves para la remoción de los consejeros. Para evitar un posible vacío institucional, en el noveno artículo transitorio de la reforma constitucional se dispone que: “Los actuales consejeros continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen las designaciones”. Para el primer proceso de designación, el INE aprobó los Lineamientos para la Designación de Consejeros Presidentes y Electorales de los Organismos Públicos Locales.

### *9.2. Reacciones de consejeros y magistrados electorales locales*

Lo aprobado en la reforma constitucional afectó a magistrados y consejeros locales, a quienes acortó el periodo para el que fueron designados o dejó sin efecto su posible reelección. Una vez más hizo presencia la ausencia de garantías institucionales de quienes asumen un cargo en los organismos electorales. Un grupo de los afectados interpuso juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) desechó los 56 medios de impugnación interpuestos, en la resolución dictada el 23 de marzo de 2014:

Al considerar que el juicio ciudadano resulta improcedente para impugnar la inconstitucionalidad del decreto de reforma a la propia Carta Magna... El Pleno determinó que carece de facultades para inaplicar los artículos noveno y décimo transitorios del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas

disposiciones de la Constitución, en materia político-electoral, como lo pretenden los impugnantes al argumentar que violan su derecho de integrar los órganos jurisdiccionales locales, para el periodo que fueron designados. (TEPJF, 2014)

En algunas entidades federativas, las legislaturas locales iniciaron procesos de designación de consejeros para sustituir a quienes terminaban sus periodos y el mismo TEPJF frenó el intento de Sonora y Zacatecas, al resolver: “[los consejeros] deberán continuar en el cargo hasta que el Instituto Nacional Electoral (INE) realice las designaciones correspondientes, ya que los congresos locales carecen de facultades para nombrar a los consejeros... pues esa atribución corresponde al INE” (TEPJF, 2014).

Ante las dudas y criterios encontrados, el consejero presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (Ieepco) expuso su caso al INE, por haber concluido el término de su nombramiento. El Consejo General del INE, en la sesión celebrada el viernes 10 de abril de 2014, resolvió, con opiniones divididas y seis votos contra cinco, que, en términos del artículo noveno transitorio de la reforma constitucional, el consejero debía continuar en su cargo hasta que fuera designado quién lo sustituyera. Según las crónicas periodísticas, la discusión de este punto duró casi tres horas y media.

### *9.3. Procedimiento para las designaciones*

En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este trámite queda confiado al Consejo General del INE, sin imponer la participación o intervención de ninguna instancia externa. Conforme al artículo 101 de la ley citada, el Consejo General emite una convocatoria y corresponde a la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales “el desarrollo, vigilancia y la conducción de proceso de designación”. Esta Comisión queda integrada por cuatro consejeros electorales, designados por el voto de cuando menos ocho de los consejeros, por un término de tres años (artículo 42, inciso 5, de la Legipe). Por cada puesto va-

cante en los consejos locales, esta comisión debe proponer hasta cinco nombres, pero, “cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión presentará al Consejo General del instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes” (Acuerdo INE/CG/86/2015). Corresponde al Consejo General hacer las designaciones “especificando el periodo para el que son designados” (Acuerdo INE/CG/86/2015).

Resultará inevitable que los consejeros del INE sean sometidos a toda clase de presiones por parte de los gobiernos locales, de las cúpulas de los partidos políticos nacionales y de las fuerzas que prevalecen en cada entidad federativa. Habrá reclamos de cuotas en demanda de equilibrios partidistas. Muchos consejeros serán presionados por los partidos que los propusieron y querrán utilizarlos como emisarios fieles. Estará en juego la entereza moral de cada uno. En cada designación se asume el riesgo del desempeño de los consejos locales y cualquier sesgo en su actuación será reclamado al Consejo General del INE.

Nombrar desde el Consejo General del INE a 224 personas, distribuidas en 32 entidades diferentes, que reúnan las características necesarias para garantizar la independencia e imparcialidad en el desempeño de la responsabilidad conferida, es un reto no exento de dificultades, desinformación, presiones e interferencias de todo tipo.

Aunque cuentan con la estructura de las juntas locales y distritales, ¿cómo podrán los consejeros desde la Ciudad de México mapear el país para designar a siete autoridades imparciales y profesionales por estado? Este problema de información incompleta empoderará a intermediarios, entre ellos los propios funcionarios estatales del INE, quienes serán el fiel de la balanza, en algunos casos de la mano de los partidos políticos. La designación puede politizar mucho el trabajo del Consejo General, que estará sometido al cabildeo y presión de partidos, gobernadores y otros actores políticos. (Ugalde, 2014)

Corresponde al Consejo General del INE diseñar un proceso abierto y transparente que coadyuve a disipar las dudas sobre la

bondad del nuevo modelo de designación, cuyo resultado será visible al concluir los procesos electorales de 2015.

#### *9.4. Facultades de destitución de los consejeros locales*

En términos del artículo 102 de la Legipe, los consejeros locales pueden ser destituidos por el Consejo General por siete causas:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o acción que genere o implique subordinación respecto de terceros.
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar.
- c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos.
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes.
- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo.
- f) Dejar de desempeñar justificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo.
- g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el instituto en términos de la base v apartado B), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

La lectura de las siete causas para destitución de un consejero permite vislumbrar el ruido que los partidos pueden hacer en cada elección local y la subjetividad que induce la interpretación. Son demasiadas causales.

#### *9.5. Omisiones legales que pueden afectar a los consejos locales*

Hay un supuesto en la ley para garantizar la calidad de las elecciones locales: la rectoría por parte del INE. Sin embargo, se enfrenta una compleja realidad, puesto que cada uno de los organismos

que integran el Sistema Nacional Electoral tiene su presupuesto propio. En cambio, el del INE es aprobado por la Cámara de Diputados federal y los correspondientes a los 32 órganos públicos locales por cada una de sus legislaturas. Es un secreto a voces que, en el otorgamiento y ejercicio de un presupuesto, quien lo otorga y quien lo entrega puede ejercer presiones, al limitar el monto u otorgarlo con generosidad. El INE designa y destituye, pero no paga salarios ni otorga prestaciones, bonos o prebendas. El INE dicta normas y da instrucciones, cuya implementación implica gastos, sin que esté en posibilidad de garantizar su otorgamiento.

En la adecuación de las constituciones y leyes locales queda un campo abierto al Poder Legislativo local en cuanto a la estructura interna de los órganos públicos electorales. En el texto constitucional no hay ninguna disposición relativa al nombramiento de los contralores. Sin embargo, si tomamos en cuenta que el presupuesto de los órganos locales seguirá a cargo de las entidades federativas, existe un argumento a favor de que su designación la haga el Congreso local y que no sea remota una pugna entre el Consejo y el contralor.

Tampoco aparece alguna norma relativa al nombramiento del secretario ejecutivo. En consecuencia, no había impedimento constitucional para mantener la disposición constitucional del Estado de México, cuya Legislatura local estaba encargada de la designación, en lugar del Consejo General. De replicarse esta norma, los gobiernos y las fuerzas locales podrán incrustar una persona de su confianza como secretario ejecutivo, cuya confrontación con el órgano de dirección sería casi inevitable y daría origen a un reparto de poder o de cuotas a través del aparato burocrático encabezado por el secretario ejecutivo. En consecuencia, podrán persistir los vicios que quieren ser eliminados. Por fortuna, la prudencia prevaleció: en el Estado de México quedó derogada la disposición constitucional que lo permitía y ninguna de las entidades federativas la adoptó.

## 10. El Servicio Profesional Electoral Nacional

El apartado D de la base v del artículo 41 constitucional es claro y otorga una facultad no delegable a los organismos locales:

D) El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este servicio.

Antes de cerrar sus puertas, los días 20 y 21 de marzo de 2014 el IFE organizó un foro para dejar constancia de sus 23 años de historia. Tocó a José Woldenberg la primera conferencia, en la que dio especial relevancia al servicio profesional establecido, que, sin lugar a dudas, es su columna vertebral, porque puede romper las lealtades de origen.

Desde su diseño inicial, se pensó que el IFE debía contar con un servicio civil de carrera: un cuerpo de funcionarios profesionales que garantizara la eficiencia e imparcialidad de la autoridad... Se trataba de que los funcionarios fueran leales a la institución (y no a algún poder externo); a cambio la institución les ofrecería una vía para su desarrollo y estabilidad laboral. Se diseñaron mecanismos de ingreso, de evaluación, de promoción, mecanismos para obtener la permanencia en el trabajo... No más improvisación, no más incertidumbre. (Woldenberg, 2014, pp. 27-28)

De esta forma, el INE hereda un capital humano construido a través del Servicio Profesional Electoral Nacional y asume el mandato de hacerlo extensivo a los 32 organismos locales. En términos del artículo quinto transitorio de la reforma, los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del INE y de los organismos locales al SPEN, así como las demás normas para su integración, deberán expedirse a partir de que sean aprobadas las leyes previstas en el artículo segundo tran-

sitorio. En la nota técnica del entonces IFE, los cuatro consejeros dudaron de la posibilidad de que el servicio profesional pudiera implementarse antes de las elecciones de 2015, ya que las dimensiones del nuevo SPEN, así como las diferencias y particularidades de las distintas entidades federativas, dejan claro que la implantación de éste será de enorme complejidad. La transición debe empezar con un diagnóstico, hecho por una comisión interinstitucional, que, a partir de la realidad, formule el proyecto, cuyo costo habrá de repercutir en el INE y en los órganos locales.

En el diagnóstico encontrarán 32 realidades diferentes: organismos con una planta permanente superior a 200 personas y otros con menos de 20; salarios y prestaciones distintas, ya que hay entidades federativas más generosas que otras; servidores que tienen el puesto por reparto entre los partidos políticos, y direcciones encabezadas por personas impuestas por los partidos. En las condiciones anteriores, ¿qué ocurrirá cuando entre en funciones el SPEN en cuanto al número de personas, puestos y remuneraciones? ¿Se establecerán reglas únicas? ¿Habrá normas diferentes y sueldos distintos para puestos iguales? ¿Qué sucederá con los derechos laborales adquiridos? ¿Será creado un modelo que garantice una calidad mínima en el proceso electoral? ¿Quiénes deben pertenecer al servicio? ¿El costo será aprobado por las legislaturas locales?

La tarea es no solamente compleja; es delicada y no exenta de riesgos. En la nota técnica elaborada por los consejeros del antes IFE, opinaban que solamente el personal ejecutivo y técnico especializado en la organización de las elecciones debía pertenecer a este servicio profesional, no así quienes laboraban en áreas administrativas o de apoyo en actividades no sustantivas, y dejaron planteada la distribución de competencias para definir el papel del INE, el cual puede ser de tres maneras diferentes: sólo como autoridad normativa; como autoridad concentradora que asume el manejo laboral y administrativo de todo los trabajadores del SPEN; como arbitrio en el proceso de selección, ingreso, capacitación, promoción y sanción, mientras que los organismos locales asumen la responsabilidad patronal y de mando. Podemos agregar: ¿qué autoridad estará en-

cargada de los conflictos obrero-patronales? ¿Habrá dos regímenes diferentes, el de quienes estén en el SPEN y el de quienes no? ¿Quién fijará los sueldos y el número de personas que deben permanecer contratadas en cada órgano local?

De acuerdo con el dictamen de la Cámara de Diputados:

El Servicio Profesional Electoral será un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional y en una rama administrativa, regidos por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional que al efecto apruebe el Consejo General. El Servicio Profesional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Sistema Nacional Electoral.

En el Estatuto se establecerán las normas para la organización del Servicio Profesional Electoral Nacional, las relativas a los empleados administrativos y de trabajadores auxiliares. (*Gaceta Parlamentaria*, p. 6).

La Legipe brinda respuesta a varias interrogantes del estatuto. En cuanto al personal de los órganos públicos locales destaca:

1. Que el estatuto fijará las normas para su composición, ascensos, movimientos y procedimientos para la determinación de sanciones, medios ordinarios de defensa y demás condiciones de trabajo (artículo 204, inciso 2).
2. Que el personal adscrito al Servicio Profesional Electoral podrá ser readscrito y gozar de rotación en sus funciones, conforme a los requerimientos institucionales, de acuerdo con el procedimiento que el Estatuto establezca, considerando la opinión del órgano público que corresponda (artículo 205, fracción 1).
3. Que las relaciones laborales entre los órganos públicos locales y sus trabajadores se regirán por las leyes locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución (artículo 206, inciso 1).

Además, para el personal del INE queda establecido que será considerado de confianza y sujeto al régimen establecido en la fracción XIV, apartado B, del artículo 123 de la Constitución.

## 11. Geografía electoral

La geografía electoral abarca el diseño y determinación de los distritos electorales, así como la división del territorio en secciones electorales. La primera de estas funciones es la base de la representatividad en las cámaras de diputados, la federal y las locales, ya que, a partir del número de personas que integran un distrito electoral, se establecen sus límites territoriales. La segunda está encaminada a regular la emisión del voto, porque de ella depende el número y ubicación de las casillas que deben instalarse, para dar facilidades al ejercicio del derecho de voto y evitar largas filas o aglomeraciones que puedan inhibir la emisión del sufragio.

En las constituciones federal y locales, queda determinado el número de los distritos electorales. La cantidad de habitantes que debe conformar un distrito electoral resulta de dividir el total de la población entre el número de distritos. Una vez establecido este dato, hay que ubicar a los ciudadanos físicamente en porciones del territorio, lo que lleva a fijar límites territoriales de cada distrito, y para lograr el óptimo posible hay reglas de tolerancia, ante la imposibilidad de llegar a un diseño en que todos los distritos tengan el mismo número de habitantes. La población es un elemento variable que depende de su crecimiento, decrecimiento y movilidad, por lo que periódicamente es necesario *redistribuir* y hacer nuevas demarcaciones para mantener la igualdad en el voto ciudadano. El dato de la evolución demográfica tiene una determinación periódica a través del censo de población, que en México realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) cada diez años.

En teoría, con la tecnología actual, ya no son necesarios los complejos estudios de campo que se hacían. Hay aerofotografías

de gran precisión y programas de cómputo eficientes que facilitan la tarea. Sin embargo, el problema no es solamente técnico, sino político, y los partidos resisten las nuevas demarcaciones porque el cambio de límites puede modificar el sentido de la votación en un distrito determinado. Incluso, en este campo existe una maniobra política, denominada *gerrymandering*. El término fue acuñado a principios del siglo XIX y está integrado por el apellido del entonces gobernador de Massachusetts, Estados Unidos, Elbridge Gerry, y la palabra *salamander* ('salamandra' en inglés), por lo caprichoso de las demarcaciones realizadas para mantener el poder en los distritos electorales. *Gerrymandering* es una "manipulación de las circunscripciones territoriales, para alcanzar fines estrictamente políticos" (Dahl, 2006. p 156), uniéndolas, dividiéndolas o asociándolas, con el objeto de producir un efecto determinado sobre los resultados electorales. Puede ser usado para mejorar o empeorar los resultados de un determinado partido político o grupo étnico, lingüístico, religioso o de clase. Es, por tanto, una técnica destinada a quebrar la imparcialidad de un sistema electoral.

El IFE dejó pendiente la demarcación con base en el censo de 2010. Era difícil que el INE la tuviera lista para las elecciones de 2015 y era aún más difícil que tuviera las estatales. En el caso del Estado de México, su Instituto Electoral no pudo llevar a cabo la demarcación. A nivel federal y de acuerdo con el artículo 53 constitucional:

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

El censo de 2010 reportó una población de 112.3 millones de habitantes, por lo que el número ideal de personas por distrito electoral federal asciende a 374,455:

No obstante [advirtió el IFE], 49 distritos quedaron encima de este cociente, mientras que 39 quedaron por debajo, por lo que 88 distritos quedaron fuera de la media nacional, lo que implica que 30 % de los distritos del país están sub o sobre representados. (IFE, s. f.)

El tema de la demarcación fue muy complicado a nivel local, al grado de que en varias entidades federativas no pudieron modificarse los distritos electorales, pues las fuerzas políticas bloquearon los procesos o los desviaron. Hubo casos en que la demarcación fue considerada como una amenaza a la gobernabilidad.

## **12. Fiscalización a los partidos políticos**

Los partidos políticos nacionales pueden llegar a tener hasta 33 fuentes de financiamiento público: el federal y el de cada una de las 32 entidades federativas. De ambas instancias percibirán dinero para sus gastos ordinarios y para los gastos de campaña. De todo lo que manejen, incluyendo lo que perciban de financiamiento privado de sus afiliados, tendrán que rendir cuentas.

Los partidos tienden a la opacidad en sus cuentas y no todo lo que manejan es reportado en sus ingresos o egresos contables, circunstancia que complica cualquier mecanismo de fiscalización. Al respecto, el IFE no logró superar los problemas existentes y la fiscalización quedó limitada en cuanto al tiempo y sus alcances. La idea, aprobada en 2007, de un órgano de fiscalización autónomo dentro del instituto fracasó y nuevamente regresaron al Consejo General, con el agravante de que ahora el INE no sólo asume la responsabilidad de fiscalizar los ingresos y egresos federales, sino también los locales, aunque existe la posibilidad constitucional de que delegue la función a los ahora llamados órganos públicos locales electorales.

Las dimensiones de esta opacidad quedan enmarcadas en el adagio que dice: “Gana la elección y nunca pienses en el gasto;

una derrota es la más cara de las contiendas” (Herbert cit. por Rosales, 2010, p. 18). Los partidos han logrado métodos para ocultar gastos y simular rebases, unos legales y otros al margen de la ley. Entre los legales destacó *el prorrateo*, autorizado para el proceso presidencial de 2012 y que permitió dividir los gastos entre los diferentes candidatos conforme a un porcentaje arbitrariamente fijado. Este sistema facilitó disminuir el costo de la campaña presidencial y repartirla entre los candidatos a diputados y senadores. Solamente quienes no supieron prorratear tuvieron rebase en gastos de campaña.

No cabe la menor duda:

El problema de la fiscalización de la política ha adquirido una importancia cada vez mayor, por su capacidad potencial de enturbiar la transparencia de las elecciones y deteriorar la legitimidad del sistema democrático y la ética de la administración pública. (Rosales, 2010, p. 93)

El problema del dinero y el marco regulatorio del financiamiento y gastos electorales “es un tema global, pues diversas agencias internacionales han acreditado que las escaladas de conflictos postelectorales relacionados al dinero en las campañas han ido en aumento” (Chacón, 2013, p. 315).

El caso más crítico es determinar el rebase en gastos de campaña, ya que, conforme al principio de definitividad, su determinación debe ser anterior a la toma de posesión, porque de lo contrario se vuelve definitiva. No puede soslayarse que la fiscalización corre en tiempos diferentes a las campañas.

Por lo que dichos procedimientos no aportan los suficientes elementos para la calificación jurisdiccional de las elecciones. Lo anterior resta la posibilidad de un análisis más exhaustivo y profundo... Además, genera incentivos para que partidos y candidatos incumplan la norma, pues generalmente cuando se llega a detectar la conducta violatoria es muy probable que la misma haya rendido los beneficios esperados. (Chacón, 2013, pp. 315-316)

La fiscalización queda encomendada a una comisión del Consejo General, integrada por cinco consejeros y auxiliada por una unidad de fiscalización, con rango de dirección general.

Según la base VI del artículo 41 constitucional, una elección puede ser anulada si “se excede el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado”, lo que deberá “acreditarse de manera objetiva y material”. Además, la violación debe ser grave, dolosa y determinante. Es determinante cuando la diferencia entre la votación del primero y el segundo lugar es menor a cinco por ciento. En términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, “se entenderá por violaciones graves aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados”; y son dolosas “aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral” (artículo 78 de la LGSMIME).

El dinero en efectivo y las aportaciones en especie escapan fácilmente a cualquier fiscalización, máxime si debe ser realizada en breve tiempo.

### **13. Un error lamentable**

Lo aprobado no garantiza por sí mismo lo que en el discurso proclaman los legisladores y que aprobaron por abrumadora mayoría. La precipitación llevó a un incidente desagradable que afectó el prestigio y la credibilidad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Lo que el 15 de mayo de 2014 fue difundido en los medios es prueba de una actuación ligera y con prisas, en el afán de alcanzar un consenso que no es garantía de calidad legislativa. Esto es la aprobación en el Senado de una adición al artículo 209, fracción xxxi, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, agregada en el proyecto de reformas

político-electorales, consistente en la aprobación de un “haber de retiro”<sup>125</sup> a los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral. Lo sorprendente es que los senadores del PRD y el PAN se dijeron sorprendidos y *chamaqueados*, pues hablaron de una mano misteriosa que introdujo el privilegio a los magistrados, como una especie de “soborno” por favores recibidos o por recibir, según lo expresara un senador. Votaron a favor y después acusaron a esa mano misteriosa de no haberse dado cuenta de lo que aprobaron. Ante esto, hay varias preguntas sin respuesta: ¿qué otros artículos aprobaron sin haberlos leído?, ¿es la manera en que opera el amplio consenso? Lo más extraño fue un acuerdo previo entre los coordinadores de los tres principales partidos políticos en la Cámara de Diputados para aprobar sin observaciones lo que el Senado resolviera en las leyes secundarias de la reforma electoral. Fue una renuncia al papel de Cámara Revisora y al cumplimiento de las obligaciones que la Constitución les confiere. Su resultado es que los diputados aprobaron el *haber de retiro* y así fue promulgada la reforma, por lo que entró en vigor la norma repudiada. Los magistrados renunciaron públicamente al privilegio y los legisladores se apresuraron a su derogación. Jorge Islas (2014) escribió: “Nuevas disposiciones que nos permitan recordar con el tiempo que el haber de retiro fue una mala anécdota que intentó instaurar un sistema discrecional de privilegios indebidos soportado por una mala base legal de abuso y gran cinismo institucional”.

Por su parte, el magistrado Constancio Carrasco Daza (2014) declaró:

Con diversas perspectivas y absoluta libertad, los integrantes de la Sala Superior coincidimos en un punto esencial: la renuncia

<sup>125</sup> Fue ampliamente discutido el significado de *haber de retiro*. Algunos legisladores lo interpretaron como el otorgamiento de una pensión vitalicia, otros como una prestación única, como compensación por los dos años que los magistrados quedan inhabilitados para desempeñar actividades de su profesión. En la página del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (s. f.), el *haber de retiro* se define como “prestación económica vitalicia a la que tienen derecho los militares al pasar a situación de retiro”.

irrevocable del haber de retiro, en caso de que la reforma fuera promulgada y entrara en vigor. En el recuento de los daños, es posible concluir que la intensidad y vehemencia con que se comunicó la noticia, así como la expresión plural que expresaron legisladores, líderes de partidos, académicos y la respuesta de los propios magistrados, ofrecen un saldo positivo para la sociedad, principal beneficiaria de un debate enérgico, real y completo de los asuntos públicos y de la capacidad de información de los medios de comunicación.

#### **14. Recapitulación**

El Constituyente optó por el camino fácil y renunció a fortalecer las instituciones locales. Tomó la determinación de disminuir la fuerza de los gobernadores, los comités locales de los partidos políticos y los grupos de presión de las entidades federativas. Renunció a establecer pesos y contrapesos para dotar de garantías institucionales a la autonomía de los organismos locales. La consecuencia fue reducir la autonomía que tenían los órganos de las entidades federativas, al privarlos de una serie de atribuciones en sus elecciones locales. No pareció suficiente que el INE desplazara a los congresos locales en la designación de los consejos generales ni que asumiera la rectoría del Servicio Profesional Electoral Nacional; le dio intervención directa en los procesos electorales locales.

Antes de la reforma, los organismos locales manejaban con independencia las tres etapas del proceso electoral: la preparación de las elecciones, la jornada electoral, así como el resultado y la declaración de validez de las elecciones. A nivel federal, al IFE no le correspondía declarar la validez de la elección presidencial, por estar reservada esta función a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En cambio, en los estados la validez de la elección del gobernador estaba y continúa dentro de las facultades de la institución local, y lo mismo ocurre en el caso del jefe de Gobierno de la Ciudad de México. La regulación de las etapas del proceso era clara y daba certeza a los conten-

dientes. El nuevo modelo reparte y comparte atribuciones entre el órgano nacional y los públicos locales, lo que puede llevar a duplicidad de funciones, interferencias, fricciones y desencuentros.

En la nota técnica difundida por los consejeros del IFE señalaron:

Las leyes secundarias tendrán que definir con precisión la nueva relación jurídica que existiría entre los organismos públicos locales electorales y el INE, en especial, entre éste y los consejeros locales. Concretamente, es necesario aclarar si existe, y en qué medida, una relación de subordinación entre la autoridad electoral nacional y las locales.

Es evidente que hay un grado importante de subordinación hacia quien tiene la facultad de designar y revocar el nombramiento de los consejeros locales, así como hacia quien tiene facultades para normar la actividad de los órganos locales y operar el Servicio Profesional Electoral Nacional. Asimismo hay dependencia hacia quien puede tomar decisiones que afectan el presupuesto de otras entidades públicas y fijar los límites de los distritos electorales. Si la autonomía es independencia y no subordinación, los ahora órganos públicos locales electorales han perdido autonomía, hasta el límite extremo de poder ser eliminados en las elecciones locales, cuando el INE acuerde asumirlas. Incluso podrá haber grados diferentes de competencia, dependiendo de las delegaciones de facultades por parte del INE, de la atracción de asuntos concretos y la asunción de las elecciones locales. Pude actuarse con delegaciones iguales o puede haber diferencia hacia los órganos públicos locales. El *podrá* subsiste frente a la certeza. Hay una gran incógnita en el aire, cuya respuesta depende no de discursos, sino de hechos reales. La responsabilidad de quienes conforman el Consejo General del INE estará abierta al escrutinio público. De su capacidad y compromiso dependerá que el modelo híbrido opere con razonable eficacia y dé certeza a las elecciones federales y locales. La incógnita quedará abierta hasta que concluya el proceso electoral de 2018, en el que se renueva la Pre-

sidencia de la República, con la concurrencia de un gran número de elecciones locales.

A partir de la reforma, el INE asumió las tareas que el IFE tenía encomendadas y nuevas actividades en el ámbito federal: consulta popular, candidaturas independientes, elecciones internas de los partidos políticos, padrón de proveedores electorales, prestación de servicio de pagos a los partidos. Solamente tiene una parcial liberación en el proceso sancionador, que no lo libera de la investigación de las denuncias. Conserva el carácter de ministerio público y queda liberado del papel de juzgador.

En poco tiempo fue necesario adecuar las leyes locales a la reforma constitucional y a sus leyes secundarias, aprobadas con prisa. En consecuencia, hay riesgo de que existan 32 adecuaciones diferentes. Hubo poco tiempo para revisar y modificar los reglamentos del INE: los que hereda del IFE y los derivados de las nuevas facultades. El proceso electoral que venía operando arrancaba nueve meses antes de la jornada electoral, por la complejidad de la preparación de las elecciones. La duración de esta primera etapa había dado resultados de certeza, en manos de personal calificado. Dadas las prisas y los atrasos, fue necesario recortar un mes al estreno del INE y reducir un mes la primera etapa del proceso electoral, con la esperanza de que en escasos 40 días los congresos locales concluyeran la adecuación de las constituciones y leyes de cada estado. Las prisas operarán en detrimento de la calidad de las leyes, ya que “un desarrollo legislativo deficiente puede convertir a una reforma constitucional en papel mojado, en meras buenas intenciones o llegar incluso a desvirtuarla. De ahí la importancia del trabajo legislativo subsecuente a los cambios constitucionales” (Córdova, 2012, p. 9), y con mayor razón si la reforma constitucional es compleja y plantea numerosas incógnitas y dudas, sin soslayar el hecho de que: “Un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda, y viceversa, su ausencia complica” (Zovatto, 2007, p. 125).

En el proceso electoral de 2015, será estrenado un nuevo modelo electoral, el Sistema Nacional Electoral, que elimina el

modelo federalista que se había instalado en 1996. El paso es hacia un sistema centralizado con rasgos de federalismo *descafeinado*, en el que coexistirá un órgano federal con 32 órganos locales, cuyos presupuestos tienen 33 orígenes diferentes, con partidos políticos que podrán disfrutar de 33 prerrogativas. Los órganos locales estarán subordinados al INE, pero también a lo que las constituciones y leyes locales establezcan y al presupuesto que les otorguen las legislaturas locales, bajo la vigilancia de un contralor designando por el Poder Legislativo local. Frente al dilema de crear un órgano federal autónomo, encargado de todas las elecciones, se optó por aceptar la subsistencia disminuida de órganos públicos locales electorales. Por ahora, sólo se puede hacer un largo catálogo de dudas y de focos rojos y amarillos.



## Capítulo sexto

### La autonomía de los órganos constitucionales autónomos electorales

#### 1. Introducción

Ha llegado el momento de plantear cuáles son las características que deben cumplir los órganos constitucionales autónomos, en especial los que tienen a su cargo la función estatal de organizar las elecciones. Éste es el propósito de este capítulo, que inicia explorando la pertinencia de los órganos constitucionales autónomos: ¿qué tan conveniente es que proliferen y aumente su número?, considerando la nueva realidad de la división de poderes, del diseño del Estado contemporáneo y del Estado mexicano en concreto, ya que cada país tiene su propio contexto y necesidades, por lo que resulta inalcanzable pretender llegar a conclusiones generales, válidas para todos los ordenamientos jurídicos y para todos los órganos que en cada nación se elevan al rango de constitucionales autónomos.

La pertinencia de órganos electorales con autonomía constitucional está fuera de duda. Han sido pilares en la construcción de la democracia mexicana y no es admisible que el gobierno vuelva a manejar y manipular los procesos electorales. En el ámbito político se discuten sus atribuciones y facultades, pero no está a discusión la importancia que han tenido en la vida nacional. El

modelo federalista también es discutible y fuente de polémicas entre las cúpulas partidarias y el mundo académico, pero no hay duda en la necesidad de afianzar y fortalecer su presencia como órganos garantes de la democracia participativa.

Antes de proponer las características que deben cumplirse para que exista realmente un órgano constitucional autónomo y no permanezca sólo en la letra impresa, volveremos al tema del poder, la división de poderes, la conformación actual del poder al interior del Estado contemporáneo y de los tribunales constitucionales europeos, con una breve incursión en el estudio de Manuel García Pelayo sobre su estatus y la posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a la que con anterioridad hicimos referencia.

Nuestro objetivo es mostrar el deber ser de los órganos constitucionales autónomos para poder incursionar, con posterioridad, en los obstáculos a los que se enfrentan y los apoyos que alcanzan, inmersos en luchas por la conquista del poder y en prácticas alejadas de principios éticos.

## **2. La pertinencia de los órganos constitucionales autónomos**

Ante la proliferación de iniciativas para crear nuevos órganos constitucionales autónomos, aparece un mensaje de alerta en una nota periodística que da a conocer la opinión del senador Raúl Cervantes Andrade, quien desempeñaba, en ese momento, la posición de presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, al discutirse la necesidad de órganos autónomos para participar en materia de telecomunicaciones:

Raúl Cervantes se manifestó porque la creación del Ifetel (IFT) —órgano autónomo que se encargará de regular todo el sector de telecomunicaciones— sea el último en su tipo, pues a su juicio lo único que hacen es debilitar al Estado mexicano.

“Ésta debe ser la última autonomía constitucional que extraiga facultades del Ejecutivo... si las soluciones son segmentar el Estado, lo único que buscaríamos... es el debilitamiento”, comentó.

El senador mencionó que al interior de la comisión se plantea hacer una adición a la Constitución, donde se establezca el significado de un órgano autónomo, qué elementos debe tener y, lo más importante, cuándo se justifica crear un órgano autónomo. (Jiménez, 2013)

Añadió que se busca el equilibrio de estos órganos para que haya una ponderación y una revisión, una rendición de cuentas y una fiscalización, lo cual no significa que son órganos soberanos (Jiménez, 2013).<sup>126</sup>

La llamada de alerta es oportuna, en cuanto invita a la reflexión y pone en duda la idoneidad y conveniencia de algunos órganos autónomos. Advierte su indefinición y la ausencia de criterios que justifiquen su creación y pongan límites a posturas políticas coyunturales. Con anterioridad, Ileana Moreno Ramírez, desde 2003, cuando solamente existían tres organismos con autonomía constitucional, había hecho referencia a la tendencia mexicana que proponía incrementar el número de los órganos constitucionales autónomos. Señala que “a mayor número de entes independientes menos confianza en las instituciones” (Moreno, 2003, p. 95), concluyendo que la creación indiscriminada “lleva a la fragmentación, a la atomización del poder” (Moreno, 2003, p. 97). Con cuidado analiza su conveniencia. Ya en el capítulo primero citamos a Pedro Joaquín Coldwell (2009), quien advirtió que “no puede ser el órgano constitucional autónomo una receta para todos los males y que si abusamos... corremos el riesgo de diluir el Estado o de dispersarlo en exceso” (p. 10). Las alertas no frenaron la proliferación de órganos con autonomía constitucional.

<sup>126</sup> A esa fecha solamente estaba aprobado como quinto órgano constitucional autónomo el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y se iniciaba la discusión para crear el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). El senador pertenece al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Después de su declaración continuó la creación de nuevos órganos con autonomía constitucional y no han quedado constitucionalmente definidos.

Rebasa el propósito de este estudio revisar en qué casos es pertinente crear un órgano constitucional autónomo y cuándo puede resultar inadecuado o discutible e incluso tener efectos negativos. En el tema concreto de los organismos electorales encargados de organizar las elecciones, la pertinencia es clara y su necesidad está fuera de toda duda. Su presencia, pese a cualquier deficiencia, a pesar de las críticas y de las modificaciones constantes, ha sido determinante en la credibilidad de las elecciones mexicanas y en una importante disminución de las maniobras para alterar los resultados electorales. Son instrumentos necesarios en el camino hacia la democracia.

Ulises Schmill Ordóñez, quien fuera presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, afirmó: “En el régimen mexicano, la inclusión de entes de esta naturaleza comenzó en la última década del siglo xx, como producto de un paulatino desprestigio por la actuación ineficiente de los órganos centralizados del poder del Estado” (Schmill, 2003, pp. vii-viii), para después repetir las preguntas de Ileana Moreno (2003):

¿Qué son los órganos constitucionales autónomos? ¿Cuál es su función en la estructura orgánica del Estado? ¿Cómo se les reconoce? ¿Bajo qué circunstancias es recomendable su existencia? ¿Cómo es posible su inserción en una constitución que establece la división tripartita de los poderes o facultades del Estado, tanto federales como estatales? ¿Qué órganos autónomos hay y como puede justificarse su existencia? ¿El órgano autónomo es un poder del Estado o no?

Para orientar la respuesta a estas interrogantes, debe partirse de un breve planteamiento del poder y de la tradicional división de poderes, como mecanismo para controlarlo con pesos y contrapesos. Quizá algunas cuestiones queden en el aire, para una mayor reflexión. Lo que los primeros y los nuevos órganos logren será un dato importante para las respuestas. La eficiencia de cualquier ente público se mide por los cambios institucionales que alcanza, por su influencia en la realidad del acontecer nacional.

### 3. El poder

El poder es tema inevitable para determinar la naturaleza jurídica de los órganos autónomos. Unas pinceladas resultaran suficientes, para después pasar a la división de poderes. “*Poder* significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 1984, p. 43). Imponer la propia voluntad a los demás es una pasión que tiende a desbordarse y desborda las ambiciones, porque quien domina encuentra obediencia en otros, sin importar la fuente de su poder. Los propósitos del poder pueden ser diversos y se ocultan “mediante artificiosos argumentos, por lo regular falsos”, según lo expresara John K. Galbraith (1986, p. 23).

Montesquieu (2007) recordaba que “nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación” (p. 144). Para Bodenheimer (1974) “el poder político ilimitado es una de las fuerzas más dinámicas y agresivas del universo... como el gas, la energía eléctrica tiende a extenderse o avanzar hasta donde se puede llegar” (p. 18). El poder es una necesidad para el orden en las estructuras sociales, pero sus riesgos son grandes.

Hay poder del padre en relación con el hijo, lo hubo del amo hacia el esclavo, del jefe del clan o de la tribu con sus integrantes, del señor feudal con los siervos. Lo hay de gobernantes frente a gobernados, de patronos con sus trabajadores, de las grandes empresas hacia sus consumidores. Sus orígenes son diversos; puede descansar en una relación de fuerza, social, política o económica, o en una sumisión por el prestigio de quien lo ejerce. El poder pone orden, pero puede provocar el rompimiento y el desorden. La anarquía es el poder de todos los individuos; mientras el despotismo es el poder sin límites de un solo hombre o de un grupo. Hay una constante tensión entre estos dos extremos. El derecho surge como un instrumento para el control del poder, “es un término medio entre la anarquía y el despotismo... limita el poder

de los individuos... frena el poder del gobierno... Restringe el ejercicio arbitrario del poder” (Bodenheimer, 1974, p. 26). Es garantía para la libertad, pero también es instrumento de opresión. “El poder político se funda siempre en una combinación variable entre consenso y conflicto... entre cooperación y confrontación” (Cisneros, 2001, p. 19), entre tolerancia y fundamentalismos.

La dominación está asociada con la coacción física o moral, con el castigo o el sometimiento del destinatario de las órdenes. Sin embargo, no es el único medio utilizado por las organizaciones políticas. “Pero su amenaza y eventual empleo es ciertamente su medio específico y en todas partes la última ratio cuando los demás medios fracasan” (Weber, 1984, p. 44).

En la historia se menciona el poder de los más fuertes como una de las formas primitivas de regir una sociedad. El derecho construye el monopolio del ejercicio legítimo del poder a favor del Estado. En el mundo occidental quedó superado el absolutismo de los reyes, y la Revolución Francesa de 1789 proclamó que la soberanía radica en el pueblo y no en la persona del monarca o soberano. Las cabezas de los reyes cayeron, hubo terror y muerte, pero también la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Desde entonces hay avances y retrocesos. La destrucción de la Bastilla es el inicio de una Revolución que desemboca en el Imperio con Napoleón Bonaparte. Al lado de la democracia representativa, han coexistido dictaduras, incluso sangrientas con Hitler o con Stalin. Controlar y legitimar el poder ha sido una constante y la defensa de los derechos del hombre es una batalla contemporánea frente a la autoridad y a otras estructuras de poder, en un Estado que tiene una creciente complejidad y problemas que parecen haberlo superado. Su complejidad lo arrastra a la ineficiencia y la corrupción.

#### 4. La división de poderes en el nuevo modelo de Estado

La división de poderes fue presentada como una fórmula para controlar el poder por el poder mismo, dividiéndolo para repartirlo, lograr su equilibrio y establecer pesos y contrapesos. En el siglo xvii,<sup>127</sup> John Locke (1632–1704) elabora una propuesta de división del poder, entre el rey, como titular del Poder Ejecutivo, y el Parlamento, como Poder Legislativo, mientras que el Poder Judicial queda desdibujado. Agrega un tercer poder, el Federativo, que tiene en sus manos alianzas, paz y guerra:

Al Poder Legislativo incumbe dirigir el empleo de la fuerza de la república para la preservación de ella y de sus miembros... se halla en manos de diversas personas, las cuales debidamente reunidas gozan de por sí, o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes... Pero para disponer las leyes hechas de una vez... menester es que exista un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes en vigencia, y esté en fuerza permanente. (Locke, 2003, p. 87)

Con Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu y de la Bréde (1689–1755), aparece la teoría de la división tripartita, que ha logrado subsistir hasta nuestros días: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. El texto dedicado al tema no es extenso sino breve, pero suficiente para el propósito del autor y está en el libro x, capítulo vi, de *El espíritu de las leyes*, obra publicada en 1748. El capítulo se titula “De la constitución de Inglaterra”:

En cada Estado hay tres clases de poderes, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad

<sup>127</sup> Existen antecedentes remotos de la teoría clásica de la división de poderes. Los encontramos en Aristóteles, San Agustín y en Santo Tomás.

pública y precave las invasiones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado... (Montesquieu, 2007, p. 145)

Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad... No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Legislativo y del Poder Ejecutivo... (Montesquieu, 2007, p. 146)

Luego, 30 años después, en 1788, Hamilton y Madison, teóricos de la Constitución de los Estados Unidos de América, sostuvieron que por la naturaleza humana: “La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición...” (Hamilton, Madison y Jay, 2006, p. 220). Y agregan que “el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una de ellas sirva de freno a la otra...” (Hamilton, Madison y Jay, 2006, p. 221). Existe la decisión de limitar el poder y de controlarlo con el poder de establecer pesos y contrapesos, del *check and balances*.

La influencia de Montesquieu fue definitiva en la construcción del Estado moderno. La división tripartita pasó a formar parte del texto de la constitución norteamericana; después se incluyó en la Constitución Francesa y posteriormente en la mayoría de las constituciones. El Estado moderno surge como reacción frente al absolutismo. Es un cambio de fondo que tiene varias características: reubicar la sede de la soberanía, que Bodin atribuyó al monarca, y trasladarla al pueblo; separar la Iglesia del Estado, para poner fin a las sangrientas guerras religiosas, lo que había quedado plasmado en el Tratado de Westfalia, celebrado en 1648; además de proclamar los derechos del hombre y del ciudadano, como parte integrante de su naturaleza humana, que la autoridad debe reconocer, y limitar el poder para preservar la libertad y frenar los abusos del propio poder.

En México, la división tripartita del poder fue adoptada desde la primera Constitución, que entró en vigor en 1824, al poco tiempo de ser proclamada la Independencia en 1821 y caído el

Imperio de Agustín de Iturbide. Subsiste en el artículo 49 del actual texto constitucional.

Ya había estado presente en la Constitución de Cádiz, en la que participaron diputados de la Nueva España, y Morelos la propuso en la Constitución de Apatzingán. En el texto original de la Constitución de 1917 quedó establecido:

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.<sup>128</sup>

## 5. El sentido de la división de poderes

La rigidez de la tesis propuesta por Montesquieu pronto tuvo detractores. En la actualidad, la división de los poderes ya no tiene la rigidez de la propuesta original, no es absoluta, y se distingue entre actos formales y actos materiales. Un acto es formalmente legislativo cuando aprueba o deroga normas que forman parte del ordenamiento jurídico y esta función está encomendada al Poder Legislativo, pero no de manera exclusiva, ya que la Constitución faculta a los otros poderes para integrar el ordenamiento jurídico. Lo realiza el Poder Ejecutivo cuando emite reglamentos, y es materia del Poder Judicial cuando expulsa una norma por ser inconstitucional, integra jurisprudencia o emite sus propios reglamentos. Lo mismo sucede en el caso de las

<sup>128</sup> En el texto actual se agregó al segundo párrafo el siguiente texto: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”. El artículo 131 permite que el Ejecutivo pueda ser facultado para aumentar, disminuir o suprimir las tarifas de exportación e importación, así como para crear otras y para restringir o prohibir importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías, cuando lo estime conveniente, para regular el comercio exterior, la economía del país, la producción nacional o cualquier otro propósito en beneficio de la nación.

funciones administrativas y en las judiciales. En este último caso existe el juicio político en el ámbito del Poder Legislativo y hay tribunales que pertenecen al ámbito del Poder Ejecutivo.

La realidad es que no se divide el poder, sino las funciones, el quehacer de los órganos del Estado. No existen tres poderes, sino tres funciones que la constitución de cada país distribuye entre los órganos del Estado. El poder es indivisible, como el Estado. “El poder del Estado debe ser, como la voluntad subjetiva de la persona aislada, uno e indivisible... una división del poder entre diversos componentes de su voluntad es, por tanto, jurídicamente imposible” (Fischbach, 1968, p. 119). Para Jellinek (1956):

El fundamento de la concepción jurídica del Estado está constituido por el reconocimiento de éste como una unidad... Un poder dividido supone el desmembramiento del Estado en una variedad de formaciones políticas... no hay ninguna soberanía, dividida, fragmentada, disminuida, limitada, relativa. (p. 405)

Las funciones del Estado no necesariamente se contraponen, porque entre ellas debe haber colaboración para hacer posible la realización de los fines del Estado. La teoría clásica surge en la época del liberalismo, del “*laissez faire, laissez passer*”, del “Estado gendarme”, con mínima intervención en la vida de la sociedad. El Estado contemporáneo está lejos del Estado gendarme y “entendemos que Montesquieu quizá jamás se propuso romper la unidad de la soberanía... En tiempos de Montesquieu, el absolutismo era una realidad cercana y trágica” (López Portillo, 1976, p. 606). Con el tiempo, el Estado fue incrementando su presencia e intervención en la vida social. La estructura estatal fue complicándose con más funciones asumidas por la autoridad estatal. Esta realidad dificultó de manera inevitable los controles del poder y la estructura del Estado.

Por otro lado, no podemos perder de vista que hay una teoría de la división de poderes y un esquema legal que la establece, pero también hay una realidad en la que debe plasmarse el diseño legislativo. La separación de poderes no es igual en un régimen

parlamentario que en uno presidencialista, ni tampoco se expresa de la misma manera en un Estado federal que en uno centralista. En un régimen parlamentario, el Poder Legislativo tiene cierta superioridad sobre el Ejecutivo, ya que, por lo general, la integración de este poder está en manos de los miembros del parlamento. Para ser primer ministro en Inglaterra o presidente del Gobierno en España es indispensable ser integrante de la Cámara de los Comunes o de Las Cortes. En el régimen parlamentario, la jefatura de Estado está separada de la jefatura de Gobierno. En Inglaterra y España, el rey o la reina desempeñan la jefatura del Estado; reinan, pero no gobiernan. Ya no tienen el poder de Isabel I o de Felipe II. En otros regímenes parlamentarios, la jefatura del Estado queda en manos de un presidente, como en Italia, Israel o Alemania. La jefatura de Gobierno corresponde al primer ministro, quien puede recibir diferentes denominaciones. En cambio, en un régimen presidencialista “ni el titular del Poder Ejecutivo ni sus colaboradores pueden formar parte de otros poderes y viceversa” (Fernández, 2009b, p. 49). Así, quien es presidente desempeña las jefaturas de Estado y de Gobierno, lo que incrementa su poder frente al Poder Legislativo cuando cuenta con la mayoría, o lo limita en el caso de gobiernos divididos o yuxtapuestos. Existen regímenes semiparlamentarios, como en Francia, donde el presidente tiene mayor poder que un simple jefe de Estado, aunque el primer ministro sigue siendo designación del parlamento.

La división de poderes no funciona igual en un país que en otro, ni en las diferentes etapas históricas de un Estado concreto. Imaginemos cómo operó la división de poderes en la Alemania de Von Bismark, Hitler o Konrad Adenauer; cómo fue en México en los gobiernos de Juárez o Porfirio Díaz; en la España de Alfonso XIII, la Segunda República o Francisco Franco; en el México postrevolucionario durante 70 años, bajo la batuta de un partido hegemónico, y en el momento actual, donde hay decisiones que son tomadas al margen de los poderes tradicionales y desde las cúpulas de los partidos políticos. La realidad “ha venido a demostrar que es imposible trasladar a la práctica y sobre

todo a la del gobierno contemporáneo, un esquema de división tajante y de separación rígida de funciones y de poderes” (De la Madrid, 1980, p. 214).<sup>129</sup>

Durante el régimen hegemónico mexicano, la división de poderes fue teórica, pues el poder presidencial prevalecía sobre los demás, había culto a la personalidad y los poderes Legislativo y Judicial le estaban subordinados. No era imaginable la aprobación de una ley sin la conformidad de quien era presidente de la República, y ejercía, en forma casi exclusiva, la facultad de iniciativa de las leyes. Lo único que atemperaba esta situación era el principio inquebrantable de la no reelección presidencial, en la que cada seis años el rey caía y se iniciaba una nueva etapa. Era esa monarquía sexenal de la que hablara don Daniel Cosío Villegas y que impidió que en México —después de consolidada la Revolución de 1910— hubiera regímenes dictatoriales, como aconteció en otros países de América Latina. Los intentos de permanencia de un hombre fuerte sucumbieron. Álvaro Obregón fue asesinado y Plutarco Elías Calles terminó desterrado por Lázaro Cárdenas, lo que puso fin a la efímera existencia de los presidentes peleles.<sup>130</sup> Desde entonces la no reelección presidencial es un intangible constitucional.

## 6. El diseño del Estado contemporáneo

La división de poderes no ha desaparecido y sigue siendo un elemento, casi imprescindible, de cualquier planteamiento para controlar el ejercicio del poder. En este intento hay variantes y la organización del Estado ha multiplicado fines, atribuciones, órganos y funciones, sin más límite que la imaginación, a veces

<sup>129</sup> Miguel de la Madrid Hurtado cita a Carré de Malberg, quien afirmó que “la igualdad de poderes, de hecho, en realidad, no ha existido jamás”.

<sup>130</sup> Se conoce con el nombre de *presidentes peleles* a quienes ocuparon el poder bajo el Maximato de Plutarco Elías Calles: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez. El dominio de Calles terminó con Lázaro Cárdenas.

el capricho y en no pocas ocasiones la ocurrencia. La sombra de la Segunda Guerra Mundial persiste en la imperiosa necesidad de controlar el uso abusivo del poder y fortalecer los derechos humanos. “Pero ninguna división de poderes puede ofrecer una perfección lógica, porque se trata de comprender la vida y no una materia muerta, y todo lo vivo, aun cuando se dirija a la práctica, está, a menudo, privado de lógica” (Jellinek, 1956, p. 494).

Para cada contexto y para cada momento histórico hay una respuesta diferente y la dinámica social va produciendo cambios. Nuevos órganos se han ido incorporando a la estructura constitucional y administrativa. Pregunta Bruce Ackerman (2007): “¿Dividir el poder en beneficio de qué?” (p. 19). Y también afirma: “Sin una orientación normativa clara, la discusión sobre la división de poderes degenera en una ingeniería constitucional frívola. La idea misma de ‘eficiencia’ institucional es completamente vacua a no ser que se vincule con objetivos más sustanciales” (Ackerman, 2007, p. 18).

La nueva realidad modela cada Estado y en cada país se establece una ingeniería a la medida. En ese permanente quehacer, adoptar la experiencia exitosa de otras naciones puede resultar negativo, ya que cada Estado tiene su propia realidad y situación de desarrollo.

En la actualidad el control del poder reviste mayores retos y es más complejo, “va más allá de los temas clásicos del equilibrio de poderes en la organización estatal” (Zippelius, 2009, p. 288). En este contexto de cambios e innovaciones aparecen los órganos constitucionales autónomos como una nueva fórmula para atender problemas novedosos o replantear funciones que se convierten en relevantes, prioritarias o estratégicas, ante un contexto específico, como ocurrió en el caso mexicano con la creación de órganos electorales fuera del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, o del Banco de México, para quitar la política monetaria al presidente de la República. Lo mismo sucedió con la creación de tribunales constitucionales en Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

Lo que ocurre es que todo Estado tiene fines; es más, “el Estado es una unidad de fines, más bien que una unidad de órganos y

que ésta es consecuencia de aquélla” (López Portillo, 1976, p. 625). Para alcanzar sus fines realiza una diversidad de funciones, ya que “a través de esas funciones, por medio de esa actividad, es como ese organismo político puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican” (Porrúa, 1969, p. 361), porque “la función es la existencia pensada en actividad... que se orienta en sentido de un fin” (López Portillo, 1976, p. 607). En la búsqueda de eficiencia y equilibrio, el Estado distribuye sus funciones en diferentes órganos, para el ejercicio racional del poder, cada uno con su competencia y con sus límites.

Los órganos establecidos son agrupados con criterio flexible, dentro de los poderes tradicionales o fuera de éstos, para irse adaptando a las circunstancias prevalecientes, ya que si

... los órganos son un conjunto de facultades, entonces es procedente concluir que más que una división de poderes existe la unidad de poder con una pluralidad de órganos y funciones, que no necesariamente desnaturaliza la teoría tradicional de la división tripartita de los poderes. (Valls y Matute, 2011, p. 144)

Los órganos que quedan fuera de los poderes tradicionales son los que adquieren autonomía.

Acosta Romero va más allá en este análisis y niega la existencia de la división de poderes, ya que únicamente existe el ejercicio de una sola actividad, la del Estado, y, como consecuencia, “puede ser que, por el adelanto que la ciencia y la técnica impongan a la actividad del Estado, sea necesario crear nuevos poderes para atender nuevas funciones... si así lo considera el constituyente y lo demanda el desarrollo del Estado” (Acosta, 1979, p. 50).

## **7. Los tribunales constitucionales**

Ya en el capítulo primero fueron mencionados los tribunales constitucionales europeos como órganos constitucionales autónomos,

como un “*pouvoir neutre*”, como un cuarto poder en concepto de García de Enterría.

El hecho de que los tribunales constitucionales europeos y algunos organismos de América Latina tengan la característica de autónomos ha sido la causa de que varios estudiosos de la materia busquen las notas características aplicables a todos los órganos constitucionales autónomos en lo expuesto por Manuel García Pelayo (1981) para el estatus del Tribunal Constitucional Español, del que fuera su primer presidente y quien encuentra antecedentes en Jellineky Santi Romano. García Pelayo tiene el mérito de ser de los primeros en abordar el tema y ello lo convierte en referencia obligada.

La Constitución española<sup>131</sup> se limita a establecer al Tribunal Constitucional, sin determinar su naturaleza jurídica ni mencionar la palabra *autonomía*. Manuel García Pelayo afirma que en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español se le define “no sólo como un Tribunal de determinadas características, sino también como uno de los órganos constitucionales”. Considera que el concepto de órgano constitucional tiene su origen en la polémica originada en torno al estatus del Tribunal Constitucional Alemán. Sostiene que los órganos constitucionales son “como troncales para la configuración del modelo establecido... como ‘constitutivos’ de la modalidad de ser y existir de un orden constitucional dado” (García Pelayo, 1981, p. 14), por lo que en cada Estado existen órganos que le son propios y “cuya desaparición afectaría a la sustancialidad y, con ello, a la globalidad del sistema constitucional” (García Pelayo, 1981, p. 15). Su cambio implicaría una modificación en el sistema. “Una característica esencial es su participación en la di-

<sup>131</sup> En el título IX de la Constitución Española, del artículo 159 al 165 queda establecido el Tribunal Constitucional, y se dan las bases de su conformación, su competencia y jurisdicción, la legitimación para promover ante él y los efectos de sus sentencias, sin hacer referencia alguna a su naturaleza ni mencionar la palabra *autonomía*. El artículo 1º de la Ley Orgánica de este Tribunal establece: Artículo 1º. El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional.

rección política del Estado, en la formación de la voluntad estatal” (García Pelayo, 1981, p. 22). Podemos afirmar que en cada Estado se adoptan decisiones propias y se crean nuevos órganos según necesidades, situaciones o conveniencias políticas. No olvidemos que lo que resulta útil en una nación puede no funcionar en otra.

Concluye el autor que “actualmente, el sistema de división de poderes es más complejo que el formulado en sus días por Montesquieu, pero ello no excluye que esté igualmente orientado a impedir una concentración del poder estatal que genere su abuso o su ejercicio anómico” (García Pelayo, 1981, p. 20).

Previamente deja establecido que el control de la constitucionalidad no es exclusivo del Tribunal Constitucional, como sucedía con el Tribunal austriaco de 1920, “ya que es aplicable, en mayor o menor medida, pero efectivamente, por todos los jueces y tribunales” (García Pelayo, 1981, p. 61),<sup>132</sup> en lo que se ha denominado como el control difuso de la Constitución.<sup>133</sup>

Hasta aquí hemos visto el porqué y el para qué de los tribunales constitucionales del modelo europeo, que son los primeros órganos constitucionales autónomos reconocidos con este carácter. Hemos podido percatarnos de que su origen está en la desconfianza en las instituciones y en la necesidad de consolidar la democracia. Son el resultado de una sangrienta guerra y de las dictaduras que padecieron varias naciones. Fueron el pilar de la reconstrucción de la democracia y del control del ejercicio del poder, el respeto a las libertades y a los derechos del hombre. Son, en la actualidad, baluarte en la defensa de los derechos fundamentales del ser humano.

En relación con este tema, en el capítulo primero se hizo notar que la naturaleza de los tribunales constitucionales euro-

<sup>132</sup> En el caso mexicano, el control de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico era facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través del juicio de amparo. Solamente ella podía pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma.

<sup>133</sup> A partir de la reforma de 2012, empieza a ser aceptado el control difuso, por la relevancia que tienen los derechos humanos. Con anterioridad, y a partir de 2007, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) quedó autorizado para dejar de aplicar cualquier norma que considerara inconstitucional, pero sin hacer una declaración general.

peos es distinta a la de los órganos constitucionales autónomos mexicanos, los cuales no constituyen “un *pouvoir neutre*”, o un cuarto poder, y no están subordinados a ninguno de los tres poderes tradicionales. Tienen a su cargo una función de Estado que se considera relevante o prioritaria.

Por otro lado, el sistema mexicano optó por el modelo norteamericano y no existe un Tribunal Constitucional independiente como en otros países, incluso de América Latina. El Poder Judicial federal asume el carácter de tribunal constitucional a partir de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, introducidas en el artículo 105 constitucional, que permiten expulsar la norma inconstitucional privándola de vigencia, para lo que es necesario el voto favorable de cuando menos ocho de los once ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte.<sup>134</sup>

El amparo había nacido con efectos limitados y solamente daba protección a quien lo obtenía. La norma inconstitucional era aplicada a quienes no promovían el juicio de amparo, como consecuencia de la relatividad establecida en la fórmula Otero, renuente a que el Poder Judicial estuviera sobre el Legislativo.<sup>135</sup>

En la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, hay un cambio trascendente en la manera de concebir los derechos humanos. Queda atrás el concepto de garantías otorgadas por la Constitución y se avanza hacia derechos humanos reconocidos en el texto de la Carta Magna y en los tratados internacionales suscritos por

<sup>134</sup> Esta reforma fue aprobada dentro del primer mes de gobierno del presidente Ernesto Zedillo y fue un cambio radical que dejó sin efecto el nombramiento de todos los ministros de la Suprema Corte, a quienes jubiló y los redujo a 11. Solamente dos de los anteriores 21 ministros quedaron confirmados en el cargo.

<sup>135</sup> La fórmula Otero, citada en el capítulo primero, establece: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que la motive” (texto anterior en el artículo 107, fracción I, de la Constitución). Ver (Burgoa, 1957, p. 223). El Poder Judicial no podía derogar lo hecho por el Legislativo.

México.<sup>136</sup> El juicio de amparo también evoluciona y es admitida la posibilidad de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la aprobación de cuando menos ocho de los ministros, pueda formular declaraciones generales de inconstitucionalidad, conforme lo establece el artículo 107, fracción II, del texto. Es el abandono de la fórmula Otero y los primeros pasos del control difuso, por la trascendencia de los derechos humanos.

## 8. La opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Como hemos podido constatar, la aparición de los órganos constitucionales autónomos es consecuencia de la complejidad del Estado moderno y del hecho de que el control del poder está más allá del equilibrio entre los tres poderes tradicionales. En párrafos anteriores adelantamos algunas afirmaciones de Manuel García Pelayo, quien fuera el primer presidente del Tribunal Constitucional Español y abordara el tema del estatus del tribunal constitucional en un artículo publicado por la *Revista Española de Derecho Constitucional*.<sup>137</sup> Para García Pelayo

<sup>136</sup> El texto actual del artículo 1º constitucional inicia diciendo: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...”. En el párrafo siguiente agrega: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...”. El texto original, aprobado por el Constituyente, establecía: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...”.

<sup>137</sup> Manuel García Pelayo no peleó al lado de la República en la Guerra Civil Española, por lo que, al concluir la sangrienta guerra, permanece en España; pero en 1950, después de escribir su obra *Derecho constitucional comparado*, emigra hacia Argentina y posteriormente radica en Venezuela. Treinta años después de su autoexilio, el rey Juan Carlos lo invita a regresar a España y en 1980 asume la presidencia del Tribunal Constitucional recientemente creado. Acepta el reto, permanece seis años, renuncia en 1986 y regresa a Venezuela, donde fallece en 1991.

El concepto es lógicamente coherente con la idea del Estado constitucional de derecho de nuestro tiempo, con la idea de que los órganos fundamentales del Estado no pueden ser otros que aquellos que reciben directamente de la Constitución su estatus y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden político fundamental proyectado por la misma Constitución. (García Pelayo, 1981, p. 13)<sup>138</sup>

Encuentra cuatro características de un órgano autónomo, a partir del estatus del Tribunal Constitucional: 1) tener configuración inmediata por la Constitución; 2) ser componente fundamental de la estructura constitucional; 3) participar en la dirección política del Estado, y 4) tener paridad de rango con los otros órganos constitucionales, con quienes mantiene relaciones de coordinación.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia transcrita en el capítulo tercero, también señala cuatro características, sin que exista plena coincidencia con lo expuesto por García Pelayo: 1) deben estar establecidos directamente por la Constitución; 2) deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; 3) deben contar con autonomía funcional y financiera, y 4) deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Pasemos a las coincidencias. La primera es que los órganos autónomos estén establecidos y configurados directamente en el texto constitucional.

... con lo que quiere decirse que ésta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada de sus funciones, como puede ser el caso de los órganos o instituciones “constitucionalmente relevantes” sino que determina su composición, los órganos y métodos de

<sup>138</sup> Considera que en España tienen el carácter de órganos constitucionales el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

designación de sus miembros, su estatus institucional y su sistema de competencias, o, lo que es lo mismo, reciben *ipso jure* de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos. (García Pelayo, 1981, pp. 13-14)

Hay coincidencia en cuanto a que deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, sin que la Suprema Corte mencione la paridad de rango. Para García Pelayo, esa paridad responde a la independencia en el ejercicio de la competencia asignada constitucionalmente:

Todos los órganos constitucionales pertenecen al mismo rango jurídico-público. No son agentes comisionados... sino que cada uno de ellos es supremo *in suo ordine*... son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que les han sido asignadas... el Estado no es un simple agregado, sino una organización, un sistema de órganos relacionados entre sí, mutuamente condicionados. (García Pelayo, 1981, p. 23)

Para la Suprema Corte, deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. Para García Pelayo son un componente fundamental de la estructura constitucional, en atención a que “cada estructura constitucional tiene unos órganos que les son propios *necessari e indefectibili*” (García Pelayo, 1981, p. 15). Hay coincidencia en cuanto a que la función encomendada reviste una importancia fundamental para un país concreto, de acuerdo con su historia y su realidad. La participación en la dirección política del Estado no es mencionada por la Suprema Corte y puede ser una característica ajena a los órganos constitucionales autónomos mexicanos. Es propia de los tribunales constitucionales, que, además de ser órganos autónomos, son tribunales que participan en “la formación de la voluntad estatal... en la dirección del poder supremo del Estado” (García Pelayo, 1981, p. 22), ya que pueden admitir o excluir normas del orden jurídico, como intérpretes supremos de la Constitución. “En este sentido puede ser considerado como una expresión de un ‘*pouvoir neutre*’ enunciada

por Constant, es decir un poder ‘no activo’ pero independiente de los demás poderes y cuya función es evitar las desviaciones de éstos” (García Pelayo, 1981, p. 30).

La autonomía funcional y financiera la establece solamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ni en la tesis de este alto tribunal ni en García Pelayo se incluye como característica de los órganos autónomos la personalidad jurídica y el patrimonio propio, que en el texto constitucional mexicano queda establecido para todos los órganos con autonomía constitucional, excepto para el Banco de México. Este carácter también pertenece a los órganos descentralizados de la administración pública y los separa de la personalidad única del Estado. Tampoco aparece la facultad reglamentaria que es considerada como fundamental por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis transcrita en el apartado 10 del capítulo primero.

## 9. Opinión legislativa

Sin incluirlo en el texto de la Constitución aprobado en el dictamen de la Cámara de Diputados sobre la propuesta de reforma constitucional en materia educativa, al pronunciarse sobre la autonomía constitucional para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, las comisiones que lo elaboraron citan la opinión de Miguel Carbonell (2004, p. 434) sobre las características que deben tener los órganos constitucionales autónomos, y lo hacen en los siguientes términos:

Al dotar de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, se le otorgarán las características esenciales de las que goza todo órgano constitucional autónomo y que consisten en

- Ser creados en forma directa por el texto constitucional;
- Contar con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada;

- Llevar a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos, y
- Si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones son... revisables de acuerdo con lo que establezca la Constitución de cada país. (Carbonell, 2002, p. 380)

Es más amplio el enunciado que Miguel Carbonell da al segundo requisito, cuando establece que debe preservarse la esfera de atribuciones conferida al organismo público, porque ello:

Constituye una “garantía institucional” que hace que tal esfera no esté a disposición del legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución e, incluso, no lo podrá afectar, sino que tendrá que asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de la regulación concreta que por vía legislativa y presupuestaria se haga de los mandatos constitucionales). (Carbonell y Salazar, 2009, p. 55)

La cuarta característica no está en la reforma propuesta ni en el texto aprobado, ya que no aparece la posibilidad de revisar las resoluciones del INEE.

De lo expuesto y a primera vista surgen las siguientes preguntas: ¿qué debe entenderse por función esencial en un Estado moderno?; ¿será aquella cuya desaparición afectaría a la sustancialidad y, con ello, a la globalidad del sistema constitucional?; como lo afirma García Pelayo, ¿serán las funciones emergentes a las que se refiere Fernández Ruiz?; ¿son acaso las funciones primarias u originarias del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad como lo expresa la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación? La respuesta no puede tener validez general ni aplicarse indiscriminadamente en todos los países. En cada uno habrá funciones que en un momento histórico determinado se considere que revisten especial importancia en el equilibrio de los poderes y en el diseño institucional del Estado.

## 10. Características de los órganos constitucionales autónomos en el derecho mexicano

Lo visto hasta ahora nos permite tener una visión global de las características que debe cumplir un órgano de Estado para ser considerado como constitucional autónomo y hemos podido apreciar que “contribuyen, no sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino que también al redimensionamiento y al equilibrio de los poderes mismos” (Caballero, 2000, p. 156). En el derecho mexicano estos organismos se han ido creando coyunturalmente, lo que “puede resultar un tanto extraño para la teoría constitucional más ortodoxa. Se acreditan en México cuando se repasa el nacimiento del IFE, producido a raíz del enorme descrédito que en el pasado tenía el órgano encargado de organizar elecciones” (Carbonell y Salazar, 2009, p. 58). También queda acreditado en la historia del Banco de México, que ha sido una realidad estable, mientras que el ámbito electoral está en continua evolución y pareciera ser una asignatura inacabable que está en riesgo permanente.

Para este trabajo nos interesan los órganos electorales encargados de organizar las elecciones y resultará natural que varias de sus características coincidan con las de otros organismos. Hay características muy claras que están fuera de duda, pero en el análisis no se debe perder de vista que entre los órganos constitucionales autónomos hay diferencias, que cada uno tiene confeccionado un traje a la medida. No es lo mismo un tribunal constitucional que un órgano electoral o un banco central. Hay características que se materializan de manera diferente o que pueden ser exclusivas de alguno o algunos órganos. Las que serán materia de este capítulo son:

1. Deben establecerse en la Constitución.
2. Ejercen una función relevante para el Estado.
3. No están subordinados a ninguno de los tres poderes tradicionales.

4. Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.
5. Necesitan un presupuesto suficiente.
6. Deben existir garantías institucionales para salvaguardar la autonomía.
7. Cuentan con principios establecidos constitucionalmente.

En los siguientes capítulos entraremos al caso concreto de los órganos constitucionales autónomos en materia electoral, al planteamiento de los principales obstáculos a los que se enfrenta su autonomía y los elementos que coadyuvan a su fortalecimiento. Buscamos confrontar el texto constitucional con la realidad nacional, la teoría con el mundo real, el cambio aprobado en 2014 con la experiencia histórica del IFE y 32 órganos electorales locales.

### *10.1. Estatus constitucional*

Los órganos constitucionales autónomos son creados expresamente en el texto de la Constitución, porque son parte integrante de la estructura política del Estado. Representan “un elemento necesario del ordenamiento constitucional, al considerarse como pieza indefectible del Estado” (Astudillo, 2009, p. 50), y su eliminación pone en riesgo el equilibrio del poder. “Para la actuación de su voluntad, el Estado necesita órganos, pueblo, Parlamento, jefe de Estado... estos órganos, de una parte, deben ser directamente establecidos por la Constitución y, de otra parte, sin ellos el Estado no puede existir” (Fischbach, 1968, p. 122). Karl Loewenstein (cit. por Valadés, 2006) afirma que:

... la clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político está distribuido entre los detentadores del poder y por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder. (p. 154)

El Constituyente mexicano ha preferido llamarlos órganos públicos autónomos, en el caso del Instituto Federal Electoral (IFE) o del INEE, sin que esta denominación la utilice en todos los casos. Resulta obvio que la administración pública puede crear y multiplicar sus órganos sin necesidad de que su existencia derive de un texto constitucional; lo puede hacer por ley o por decreto del Ejecutivo. No obstante, lo relativo a las funciones que el Estado mexicano atribuye a órganos independientes de los tres poderes tradicionales es un asunto que debe hacerse constar en el texto constitucional, con la amplitud de detalles que señala García Pelayo y que ya quedó transcrita en el apartado 8, con la salvedad de que el uso de la palabra *autonomía* en la Constitución federal mexicana no da el carácter de órgano constitucional, como sucede en el caso de las universidades públicas o el Órgano Superior de Fiscalización que depende de la Cámara de Diputados.

El IFE, creado en 1990, con autonomía constitucional desde 1996 y desaparecido el 4 de abril de 2014, antes de llegar a sus bodas de plata, cumplió con este requisito, ya que fue establecido en el texto del artículo 41 constitucional, en el que quedaron descritos sus funciones, objetivos y principios, así como su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su estatus institucional y su sistema de competencias.

En el mismo artículo 41 constitucional, se originó el Instituto Nacional Electoral (INE), en la reforma constitucional de 2014, y cumple con la misma reglamentación, aunque con mayor número de atribuciones y facultades en las elecciones federales y locales, así como en la conformación de los 32 órganos públicos locales electorales.

Los organismos locales que asumen las elecciones de las entidades federativas son materia del artículo 116 de la Constitución federal desde 1996 y de las constituciones locales. Por lo que se refiere al Distrito Federal, su órgano local está en el artículo 122 constitucional. A partir de la reforma de 2014 queda disminuida la autonomía de los órganos locales y el ámbito de su competencia. De esta manera, la designación de los órganos de dirección

ya no es materia de las constituciones locales, sino que queda relegada a la ley secundaria que reglamenta la facultad del Consejo General del INE para hacer las designaciones.

### *10.2. Ejercicio de una función relevante del Estado*

A los órganos constitucionales autónomos mexicanos se les transfieren funciones del Estado que el Constituyente Permanente consideraba relevantes para la estructura constitucional; esas funciones “se sustraen de la división clásica tripartita y, en consecuencia, se asignan de manera exclusiva y excluyente a este tipo de órganos” (Gil, 2009, p. 271), que nacen con una competencia específica. En este orden de ideas, al Banco de México le fue conferida la “facultad de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado” (artículo 28 de la CPEUM); a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), la de “garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados” (artículo 28 de la CPEUM); al INEE, la de “evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior” (fracción IX del artículo 3º de la CPEUM).

En el caso del INE, el artículo 41 de la Constitución establece que: “La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución”.

En la historia de los órganos electorales mexicanos, materia de capítulos anteriores, quedó relatado el camino recorrido para que en 1996 el IFE adquiriera el estatus de órgano constitucional autónomo y se ordenara que las entidades federativas conformaran organismos locales para organizar sus elecciones. Esta decisión se basó en que la función estatal de organizar elecciones

tenía una especial relevancia para la vida institucional mexicana, una función primaria y estratégica, que requería de órganos con autonomía constitucional, ante la evidencia de elecciones sin transparencia y sin credibilidad:

La función electoral es una específica función estatal, constituye una función pública en la medida en la que la organización de las elecciones tiene una finalidad pública específica, la de determinar los consensos expresados de los ciudadanos en las urnas, que sirven para integrar a los poderes públicos de carácter representativo... la función electoral no tuvo reconocimiento como una función específica sino hasta la reforma electoral de 1990. (Astudillo y Córdova, 2010, p. 1)<sup>139</sup>

En México, cuando es revisada la historia electoral, a partir de la elección de José López Portillo en 1976, es clara la pertinencia de órganos constitucionales autónomos para hacerse cargo de las elecciones, ya que cumplen lo que Jaime Cárdenas Gracia (2001) establece: los órganos autónomos han tenido un “positivo impacto equilibrante respecto a los poderes formales e informales y a las poderosas fuerzas que actúan en el problemático mundo contemporáneo” (p. 18). Pese a sus deficiencias y debilidades, han logrado elecciones creíbles, con vicios, pero sin la manipulación propia de la época en que prevaleció el partido hegemónico y en la que era imposible el triunfo de un candidato opositor, pues, entonces, incluso llegó a sostenerse la necesidad de un fraude patriótico para cerrar el paso a la reacción y defender los principios de la Revolución de 1910, cuyos derechos de autor tenía reservados el PRI. A pesar de los avances, aún queda un camino por recorrer, difícil y con obstáculos, para poder remover todo aquello que impide su plena autonomía.

La existencia de organismos electorales autónomos e independientes de los poderes tradicionales es, sin la menor duda, una necesidad en México. Sin su creación no se hubiera logrado

<sup>139</sup> El autor menciona que en ese año, 1990, nació el IFE con autonomía semiple-  
na, por la presencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en su consejo.

la alternancia en el poder ni elecciones creíbles. Han sido un pilar imprescindible en la democratización mexicana, al poner los cimientos de la “república representativa, popular, federal” que estableció el artículo 4º de la Constitución mexicana de 1824 y reitera la Constitución de 1917, al afirmar, en el artículo 40: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal”.<sup>140</sup>

Sin embargo, ese mismo organismo constitucional electoral necesario en la vida institucional mexicana es innecesario para Francia, Estados Unidos o Suiza, en razón de su historia, sus tradiciones y su cultura política. Lo que en un país es una función relevante, que requiere de un órgano especializado e independiente de los tres poderes tradicionales, en otro puede carecer de importancia. Además, en las viejas democracias no han pensado en poner elementos de seguridad a las boletas electorales, mientras que en México es impensable no protegerlas. Así, lo que en un país es una necesidad en otro puede resultar ineficaz, exótico e incluso contraproducente.

### *10.3. No están subordinados a los otros poderes del Estado*

No estar subordinados no significa que los órganos constitucionales mexicanos tengan paridad de rango con los tres poderes tradicionales. Caso distinto son los tribunales constitucionales independientes del Poder Judicial, que, en el ámbito de su competencia, tienen la función de vigilar a los otros tres poderes para preservar la supremacía constitucional y los derechos humanos. Los órganos constitucionales autónomos tienen una función estatal específica, que deben ejercer con independencia de los poderes institucionales, de los partidos políticos y de los poderes fácticos. Deben tener las garantías institucionales necesarias para poder cumplir la función encomendada. Su autonomía “se refiere

<sup>140</sup> El carácter laico es agregado en reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2013.

sobre todo a la no intervención, ni política ni administrativa, del gobierno central en el manejo de los órganos autónomos” (Béjar, 2010, p. 196). Nacieron por la desconfianza o por la ineficiencia en el gobierno central, pero no están fuera del Estado y son parte integrante de su estructura constitucional; colaboran con los poderes tradicionales y los demás órganos constitucionales para la realización de los fines del Estado, en beneficio de la población. Tienen las funciones y los límites que el texto constitucional les confiere. Su estatus no los libera de la rendición de cuentas, que es deber de todo organismo público. En el desempeño de sus funciones, “pueden ser un instrumento de control de los intereses y grupos de presión contemporáneos, intereses económicos transnacionales, narcotráfico, etcétera” (Hernández, 2003, p. 83).

... se podría decir que los organismos autónomos se convierten en satélites del Estado, no estando supeditados ni subordinados a ninguno de los poderes de la Unión y que, no obstante ello, cumplen funciones estatales, pero, dada su trascendencia, el Legislativo determinó que no formaran parte de ninguno. (Béjar, 2010, p. 197)

Sin embargo, en el caso concreto del INE, sus resoluciones están sujetas a revisión de uno de los poderes tradicionales, el Poder Judicial federal, a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que forma parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual es garante de la legalidad y constitucionalidad de las resoluciones del organismo administrativo. En el ámbito local, el criterio es diferente y la revisión pertenece a tribunales que no forman parte del Poder Judicial local, pero cuyas sentencias son impugnables ante el Tribunal Federal, que tiene la última palabra en las controversias que se originan con motivo de las cuestiones electorales de cualquier entidad federativa. Esta revisión jurisdiccional no subordina al órgano electoral a los tribunales. Es una medida necesaria, que opera en favor de partidos y ciudadanos, como consecuencia de las funciones encomendadas a las instituciones electorales, que dirimen cuestiones

que directamente tienen que ver con los derechos del ciudadano, con el ejercicio del poder y con las elecciones de quienes habrán de desempeñar los cargos públicos que emanan del voto popular. Esta circunstancia opera en favor de partidos y ciudadanos.

La existencia de órganos jurisdiccionales específicos para la materia electoral no es común para los demás órganos constitucionales mexicanos, porque es fruto de un contexto y de una historia particulares. Para las comisiones de derechos humanos esta revisión no existe, incluso sería ociosa frente a resoluciones que no son vinculatorias. ¿Acaso podrá establecerse un tribunal para revisar los criterios de evaluación educativa que llegue a establecer el INEE o para validar las estadísticas elaboradas por el Inegi? En otros casos cabe el juicio de amparo, y, en la materia de competencia económica y telecomunicaciones, el texto constitucional dispone la creación de juzgados de distrito y tribunales de circuito especializados en la materia, en atención a la complejidad técnica de estos temas.

La posibilidad de revisión jurisdiccional de los actos emanados de un órgano con autonomía constitucional, así como los procedimientos adecuados, depende de las características propias de la función pública encomendada y la naturaleza de las decisiones que emiten, sin que exista una regla general aplicable a todas las situaciones.

Hay un caso particular y de excepción para el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), anterior a que adquiriera autonomía constitucional, cuando era un organismo descentralizado y no sectorizado. Como fue expuesto en el capítulo segundo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó en 2012 la tesis aislada XIV/2012 (10ª), donde estableció que los sujetos obligados no podían impugnar las resoluciones del organismo, al decidir:

... que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación...

los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión...

Esta situación es molesta para importantes sectores de la administración pública, que preferirían poder impugnar las resoluciones del organismo garante de la transparencia y aprovecharon la reforma al artículo 6º constitucional para abrir, en 2014, una posibilidad que quedó en manos del consejero jurídico del gobierno, cuando “dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia”. Quedó así confiado a la legislación secundaria determinar los alcances de esta excepción y lo que debe entenderse por “peligro a la seguridad nacional”. El Congreso de la Unión asumió esta espinosa y compleja tarea. Las discusiones posteriores han sido causa de polémicas y agrias discusiones, como consecuencia de los diferentes criterios para ampliar o restringir el terreno, siempre resbaladizo, de “la seguridad nacional”.

#### *10.4. Personalidad jurídica y patrimonio propios*

En el capítulo primero se tocó el tema de la aparición de los organismos descentralizados dentro de la administración pública. Se dio un paso más allá cuando se crearon los organismos desconcentrados, a los que se les confirió una mayor autonomía de la organización centralizada del Estado; para ello, se les dotó de personalidad jurídica y patrimonio propios. Dejaron de participar de la personalidad única del Estado, pero siguieron siendo parte del Poder Ejecutivo. Estos órganos descentralizados son idóneos para diferentes actividades, pues tienen una gran diversidad en su conformación y diferentes grados de independencia. La mayoría está sectorizado y bajo la coordinación de un secretario de Estado. Los no sectorizados gozan de mayor independencia.

Cuando el Constituyente Permanente tomó la decisión de crear órganos constitucionales autónomos en México, siguió el

mismo criterio y les otorgó personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que quedaron fuera de la personalidad única del Estado, pero no del Estado mexicano; es decir, no constituyen un nuevo poder: el INE no es un cuarto poder, ni tampoco lo es el Banco de México, el INEE o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Lo mismo sucede a nivel local.

Así, cabe mencionar que, para todos los órganos constitucionales autónomos, con excepción del Banco de México, la Constitución menciona que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

### *10.5. Necesidad de un presupuesto suficiente*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que los organismos que estamos estudiando deben contar con autonomía funcional y financiera. Las dos notas son consecuencia de la independencia y no subordinación a los poderes tradicionales, de la misma manera que lo son la autonomía técnica, la de gestión, o la de decisión. Ningún otro poder puede decidir sobre el funcionamiento del órgano con autonomía constitucional ni en el manejo de sus finanzas, con independencia de que está sujeto a la rendición de cuentas. Sin embargo, ninguno tiene garantizado el monto de su presupuesto en el texto constitucional. Corresponde a la Cámara de Diputados determinar la manera de asignar el presupuesto a las diferentes instancias gubernamentales, incluso a los demás poderes. Solamente el Banco de México —como ya lo mencionamos— goza de autonomía financiera amplia, ya que establece su presupuesto y no requiere de la aprobación legislativa. Únicamente para el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Cofece, la Constitución establece que: “La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias”. Es indudable que un presupuesto insuficiente va en detrimento de la autonomía, máxime cuando el órgano público necesita recurrir al otorgamiento de partidas extras.

En materia electoral, solamente los partidos políticos tienen un monto presupuestal constitucionalmente garantizado. El artículo 41 de la Constitución, vigente en 2014, establece una fórmula en función del número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral y el monto del salario mínimo. Esta garantía está replicada en las constituciones locales. A nivel federal, el presupuesto para los gastos ordinarios de los partidos políticos resulta de multiplicar el número de ciudadanos inscritos por 65% del salario mínimo diario vigente en el antes Distrito Federal, hoy Ciudad de México. Para gastos de campaña se otorga 50% adicional. A nivel local hay fórmulas y porcentajes diferentes. Hay estados más generosos que otros, tanto para los partidos como para sus organismos locales y sus integrantes.

En cuanto a la autonomía financiera de los órganos electorales, hubo un paso hacia atrás en la reforma constitucional de 2007, al aprobarse que el contralor general del entonces IFE fuera designado por la Cámara de Diputados y ya no por su Consejo General. Esta situación no está constitucionalmente establecida para los demás órganos autónomos y es una injerencia del Poder Legislativo, que resta autonomía en el manejo y control del presupuesto. Esto no quiere decir que los órganos electorales no deban estar vigilados y no puedan ser objeto de revisión en cuanto al uso del dinero público que manejan. La Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para auditar y revisar su contabilidad. Es paradójica la redacción del dictamen aprobado por las comisiones de la Cámara de Senadores. Parte de una premisa clara y termina en una conclusión contradictoria.

La autonomía que nuestra Constitución otorga a los entes públicos que ella misma señala, tiene propósitos bien definidos para cada caso. El objetivo común es impedir que los poderes públicos, cualquiera de ellos, interfieran, obstaculicen o influyan sobre las decisiones que en el ejercicio de sus facultades adoptan los órganos autónomos.

Sin embargo, autonomía no es autarquía y es necesario avanzar en la normatividad que permita la efectiva y oportuna rendición

de cuentas de esos organismos del Estado mexicano que, se insiste, siendo autónomos no son autárquicos. (Senado de la República, 2007, p. 37)

Como corolario del segundo párrafo, deciden que sea “la soberanía nacional”, a través de sus representantes en el Congreso de la Unión, quien nombre al contralor, lo que evidencia que las cúpulas de los partidos tomaron la decisión de tener injerencia directa en el funcionamiento del organismo electoral, que no es autárquico porque no está fuera del Estado mexicano, pero que, por su calidad de autónomo, debe quedar libre de todo tipo de presiones por parte de cualquier poder, incluyendo la fuerza de los partidos y el Poder Legislativo.

#### *10.6. La necesidad de garantías institucionales para la salvaguarda de la autonomía*

Sin garantías institucionales no hay autonomía sólida. Su independencia debe estar constitucional y legalmente protegida. Karl Schmitt (cit. por Astudillo, 2009) sostiene que:

...cuando la Constitución reconoce la autonomía de una institución, se crea una garantía legal-constitucional, que propicia que el instituto de la autonomía quede garantizado por el orden constitucional... la institución... no puede ser suprimida... y se asegura de reducir el margen de modulación del legislador ordinario, con el objeto de salvaguardar el espacio institucional reconocido por la norma fundamental. (p. 72)

Para César Astudillo (2009), “una garantía institucional reconoce, por lo general, a un sujeto de derecho titular de la institución, y al propio titular de la misma, un conjunto de derechos y prerrogativas públicas” (p. 73). En consecuencia, se protege al organismo y a sus integrantes, en especial a quienes integran los órganos de dirección. En consecuencia, debe quedar acotado el poder frente a los órganos constitucionales autónomos, el poder de los órganos institucionales, de los partidos y de los poderes fácticos.

Las garantías institucionales se dan “ante posibles abusos de un legislador arbitrario o cuando menos poco respetuoso” (Esteve, 1979, pp. 128-129), por lo que la defensa de su autonomía “se traduce, necesariamente, en el acceso directo al Tribunal Constitucional” (Esteve, 1991, p. 132), lo que en derecho mexicano implicaría que fueran titulares en controversias constitucionales y en la acción de inconstitucionalidad. Esta acción sólo la tienen las comisiones de derechos humanos para reformas a la Constitución en materia de los derechos fundamentales, los organismos garantes del acceso a la información y protección datos y la tendrá la Fiscalía General de la República (FGR). Sin embargo:

La autonomía también se ejerce paradójicamente por la participación de alguno o de algunos poderes en la dinámica propia de los órganos constitucionales autónomos, de manera especial en el nombramiento o ratificación de sus funcionarios, pero también en la aprobación de su presupuesto y en una adecuada rendición de cuentas. (Caballero, 2000, p. 158)

Estos puntos de intervención son delicados y deben quedar legislados de tal manera que preserven la autonomía. En estos ámbitos, la codicia de las cúpulas partidarias hace acto de presencia en su afán de influir y controlar, ya que resultaría inútil conceder un rango de autonomía que el propio ordenamiento legal vulnerara o no protegiera. Es un campo extenso el que requiere de estas garantías institucionales: podemos citar el monto de su presupuesto, la designación de sus integrantes, la permanencia de quienes han sido designados, la no injerencia de los poderes y los partidos en la toma de decisiones.

En la historia del IFE estuvo ausente la garantía institucional para los integrantes del Consejo General, cuyo periodo para el que fueron designados no fue respetado. En varias ocasiones quedó incompleto, porque la Cámara de Diputados no hizo a tiempo las designaciones u optó por dejar de hacerlas. Al final de su existencia quedaron sólo cuatro integrantes de los nueve que debie-

ran ser y con la asistencia de solamente esos cuatro fue celebrada la última sesión.

## 11. Principios de los órganos constitucionales autónomos

Para los órganos constitucionales autónomos, el texto constitucional establece principios que deben orientar su actividad. Los únicos para los cuales no quedan establecidas son el Banco de México y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

En cuanto la aplicación de principios generales, debe tenerse presente que el ordenamiento jurídico es de gran amplitud y comprende reglas y principios... Sin entrar a la polémica, ya añeja, sobre el significado de ambos conceptos (regla y principio), encuentro muy funcional para los objetivos de este estudio la diferenciación formulada por Alexy: los principios son mandamientos de optimización que pueden ser cumplidos en diferente grado, en tanto que las reglas únicamente pueden ser cumplidas o no. (Valadés, 2002, p. 25)

En forma general, para todas las autoridades —entre ellas las comisiones protectoras de los derechos humanos, tanto la federal como las locales— en el artículo 1º constitucional se dispone que “tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”, y señala en el párrafo anterior que los derechos humanos se interpretarán “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

En materia educativa, el artículo 3º constitucional establece que el INEE “regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión”.

Por otro lado, el artículo 6º constitucional establece que el organismo autónomo federal responsable de garantizar el cum-

plimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales “se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad profesionalismo, transparencia y máxima publicidad”.

Para el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución, la organización y el funcionamiento deberán ser “de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia”.

El artículo 28 constitucional establece para el IFT y la Cofece que:

... serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones... Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información... Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental, bajo los principios de gobierno digital y datos abiertos.

En cuanto a la Fiscalía General de la República, en el artículo 102, apartado A, indica que:

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

## **12. Los principios en materia electoral**

Los principios establecidos en el texto constitucional son una característica relevante en los organismos electorales, ya que deben regir la actividad electoral y la actuación de los órganos encargados de organizar los comicios y resolver las controversias. En el artículo 41 constitucional encontramos los siguientes:

1. Las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas. Son principios de la democracia participativa. No hay mención de la equidad, salvo en el tema de las prerrogativas, a pesar de que ha sido el motivo de la mayor cantidad de quejas en las dos últimas elecciones presidenciales y en las elecciones locales de julio de 2013, las primeras bajo el mandato de Enrique Peña Nieto, que involucraron a 14 estados. Solamente en Baja California hubo elección de gobernador y por quinta vez consecutiva el PAN obtuvo el triunfo, con participación ciudadana inferior al cuarenta por ciento.
2. El sufragio es universal, libre, secreto y directo. El voto libre es el mayor de los problemas de las elecciones mexicanas. Deriva de la pobreza que aqueja a la mitad de la población y de que los partidos políticos —unos más y otros menos— la aprovechan para comprar votos por diversos mecanismos o utilizan a su favor los programas de ayuda gubernamentales.
3. Los tribunales electorales son garantes de los principios de constitucionalidad y legalidad, a través de las acciones de impugnación de las resoluciones administrativas de los organismos electorales y de las controversias para proteger los derechos de los ciudadanos. En este tema es relevante lo aprobado en la reforma constitucional de 2007, que dirimió el conflicto existente entre el Pleno de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre la posibilidad de que este último pudiera tomar decisiones sobre la constitucionalidad de una norma electoral. La respuesta legislativa fue aceptar que los tribunales electorales pudieran dejar de aplicar las normas que consideraran inconstitucionales, sin que ello fuera una declaración de inconstitucionalidad. Quedó abierto el camino al control difuso de la Constitución. Con esta importante decisión, el legislador aceptó lo que el Tribunal Electoral “había sostenido en

criterios jurisprudenciales” (Favela y Mandujano, 2013, p. 176), al resolver que esta facultad:

Reclama un ejercicio prudente que permita garantizar la supremacía constitucional y el derecho a la tutela jurisdiccional. Cabe destacar que la inaplicación de una norma electoral no la expulsa del sistema jurídico nacional, lo que sí acontece a través de la acción de inconstitucionalidad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Favela y Mandujano, 2013, pp. 176-177)

4. Los principios de actuación de los órganos administrativos son certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.<sup>141</sup> La máxima publicidad fue agregada en la reforma de 2014. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis de Jurisprudencia:<sup>142</sup>

**FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.-** La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo, señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el 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; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de

<sup>141</sup> En este punto la Constitución del Estado de México agrega el principio de profesionalidad, que estuvo en texto anterior del artículo 41 de la Constitución federal y que se refiere fundamentalmente al servicio profesional de carrera y a la capacidad técnica de quienes son consejeros, pero que no aplica para los funcionarios de casilla, quienes tienen la importante misión de recibir la votación y contar los votos.

<sup>142</sup> El Tribunal Pleno aprobó, con el número 144/2005, la tesis jurisprudencial que antecede el 18 de octubre de 2005.

sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñados para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el 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. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Acción de inconstitucionalidad 19/2005. —Partido del Trabajo. —22 de agosto de 2005. —Unanimidad de diez votos. —Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. —Ponente: José Ramón Cossío Díaz. —Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

Estos principios aplican para la actuación de los órganos electorales y para la conformación de los Consejos Generales del INE y de los órganos públicos locales electorales. A reserva de ver el tema de la designación de consejeros en el capítulo octavo, por ahora solamente queda constancia de dos tesis relativas al tema, la de la Jurisprudencia P./J. 1/2003<sup>143</sup> y otra del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que:

se advierte que la función de las autoridades electorales se rige por los principios de independencia, objetividad e imparciali-

<sup>143</sup> Véase la ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVII, febrero de 2003, p. 617.

dad; de ahí que las designaciones de quienes las integren deben recaer en ciudadanos que, bajo las reglas generales de la prueba, demuestren, aun presuncionalmente, que cumplen tales cualidades, con el objeto de obtener mayor certeza de que se conducirán con base en el estudio objetivo del caso y la aplicación imparcial de la norma, sin permitir que su conducta o decisión sea influida por factores externos o internos, que impliquen la inobservancia de estos principios. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 15-16)

### **13. Situación actual de los órganos electorales**

Con la reforma de 2014 quedó roto el modelo que había nacido 18 años antes, y el federalismo hasta entonces vigente fue abandonado, al haberse optado por una versión *light* o descafeinada de éste. La decisión es clara: surge un Sistema Electoral Nacional con una autoridad electoral de carácter nacional, con mayor número de facultades que las que tuvo el IFE y 32 órganos públicos locales electorales, con competencia disminuida y autonomía limitada, como consecuencia de quedar subordinados al órgano nacional, que asume facultades en las elecciones locales, así como en la conformación y funcionamiento de las autoridades locales. El Constituyente olvidó que la no subordinación es cualidad de la autonomía.

La mayoría de los órganos constitucionales autónomos mexicanos tienen competencia en todo el territorio nacional, sin que existan organismos locales encargados de la misma función estatal. Solamente está previsto un esquema federal, con un órgano nacional y 32 organismos en las entidades federativas, en el caso de los derechos humanos, del derecho a la información y en la organización de las elecciones. La habrá también para la Fiscalía General de la República, que coexistirá con fiscalías o procuradurías locales y mantendrá su facultad de atracción.

En materia de derechos humanos, el artículo 102, apartado B, prevé la existencia de un órgano federal y dispone que:

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

En cuanto a las facultades del órgano federal queda establecido que:

... conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. (Artículo 102, apartado B, de la CPEUM)

En el ámbito de los órganos responsables de garantizar el cumplimiento del derecho a la información pública y a la protección de los datos personales, el apartado A, inciso VIII, del artículo 6º constitucional otorga al órgano federal dos facultades en relación con los organismos locales:

- [1.] ... conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.
- [2.] El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Estas facultades no son extrañas al ordenamiento jurídico nacional, ya que las resoluciones de los poderes judiciales locales son susceptibles de revisión por parte del Poder Judicial federal a través del juicio de amparo. El artículo 107 constitucional, fracción v, establece que el amparo procede contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio y se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá asumir los casos que por su interés o trascendencia así lo ameriten. El trámite se realiza a través del amparo directo.

Recuerda Alfonso Noriega (1975, p. 672) que Emilio Rabasa distinguía entre “amparo-juicio” y “amparo-recurso”. El primero correspondía al amparo clásico, “es decir, la queja que se hace valer ante los tribunales federales en contra de un acto que se estima violatorio de garantías individuales o bien de las soberanías federal o estatal...”. En cambio, el amparo-recurso está encaminado a garantizar la legalidad de las resoluciones definitivas de los órganos jurisdiccionales y del cumplimiento de las reglas del debido proceso, con apoyo en los artículos 14 y 16 constitucionales. Concluye que el procedimiento del amparo directo está inspirado en el juicio de casación y, en consecuencia, es un recurso extraordinario contra una resolución que ya no admite recursos ordinarios.

En el caso de los órganos electorales, lo resuelto es diferente, porque la intervención de la instancia federal no se limita a revisar resoluciones o atraer asuntos en razón de su relevancia. La instancia federal interviene en la función de los órganos locales, participa directamente en la organización de las elecciones de las entidades federativas y es el órgano superior de dirección responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Los órganos públicos locales electorales quedan subordinados al INE, conservando facultades propias y con la posibilidad de que la instancia federal le delegue otras.

Recordemos que el INE es un órgano constitucional autónomo de carácter federal, independiente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los órganos públicos locales mantienen independencia de los poderes locales, pero están subordinados al órgano federal; dependen del presupuesto que les asignan las entidades federativas; quedan sujetos a la Constitución y las leyes locales en lo que no se opongan a la Constitución ni a las leyes federales en materia electoral; su órgano de dirección lo designa el INE, quien organiza y opera el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), aprueba normas reglamentarias, determina la demarcación de los distritos locales e, incluso, puede asumir las elecciones locales.

Estamos ante un nuevo esquema de funcionamiento de un órgano federal y 32 organismos locales. Es un nuevo modelo de autonomía constitucional, dudosa en el caso de los órganos locales, con indefiniciones y ajustes que irán dándose sobre la marcha. No quedan claros los límites de la subordinación y de la independencia de los órganos locales y hay un amplio campo de indeterminación. El futuro depende de numerosos factores: la normatividad reglamentaria que establezca el INE como operador del Sistema Nacional de Elecciones, los criterios que establezca la adecuación de las constituciones y leyes en las entidades federativas, las delegaciones que el INE haga a los órganos públicos electorales, la diferente operatividad de elecciones concurrentes y elecciones solamente locales, la eventual asunción de elecciones locales por parte del INE, los montos presupuestales que aprueben las legislaturas locales, el comportamiento de los partidos, el juego de las fuerzas locales, la resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, la conducta de los partidos políticos, la integración de los Consejos Generales y su comportamiento real.

Las nuevas instituciones electorales, consecuencia de la reforma político electoral reciente, el INE y las transformadas y trastocadas autoridades locales electorales tendrán un reto enorme, ya que deberán enfrentar los diversos procesos electorales que se avvicinan a finales de este año y del siguiente, pero a la vez contener y contender con los diversos actores políticos que transitan dichos procesos y que no se distinguen por el respeto a las reglas de juego democrático. (Delint, 2014)

No podemos profetizar su futuro ni estamos ciertos de que el nuevo paradigma prevalezca o sea sometido a cirugía mayor.

#### **14. Recapitulación**

Al inicio dejamos anotada la pregunta sobre la pertinencia de seguir creando más órganos constitucionales autónomos. En cuan-

to a los que fueron instituidos para organizar las elecciones, esa pertinencia queda fuera de duda. Está a la vista lo logrado en materia electoral a partir de 1996, aunque todavía no se han podido tener elecciones de calidad, ajustadas a un mínimo de comportamiento ético por parte de quienes gobiernan, los partidos y los candidatos.

Al finalizar quedaron propuestas las características que consideramos deben tener los órganos constitucionales autónomos, con especial referencia a los establecidos en materia electoral. Esas características pertenecen al mundo del deber ser y surgen de la composición del poder en el Estado contemporáneo, que ha superado, sin eliminarla, a la clásica división tripartita de los poderes. Como ha sucedido en otros casos en la historia del derecho, el fenómeno aparece, la nueva institución surge y después se inicia el camino para buscar su naturaleza jurídica, sin que ello quiera decir que no existan antecedentes.

Así aconteció cuando surgió el Tribunal Constitucional Alemán. Quienes lo propusieron y lo crearon vislumbraron su importancia y su necesidad en la reconstrucción de Alemania, después de haber perdido la guerra y haber padecido la dictadura hitleriana. Encontraron argumentos suficientes para justificar y apoyar su propuesta. El ejemplo se extiende y el tribunal es adoptado, en poco tiempo, por Italia y por España. Es aquí donde aparecen los órganos constitucionales autónomos, como un nuevo instrumento de control del poder y de la rendición de cuentas. Determinar su naturaleza jurídica es tarea posterior al acto legislativo.

Manuel García Pelayo, en un breve ensayo, planteó cuatro características para el estatus de un Tribunal Constitucional y menciona que hay antecedentes en Jellinek y en Santi Romano. Considera que la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos es estudiada a partir del Tribunal Constitucional Alemán. La Suprema Corte de Justicia de la Nación entró al estudio de su realidad en México y encontró cuatro características a las que también hicimos referencia. Estas dos opiniones y las mencionadas a lo largo de este trabajo son la que sirvieron de base a la propuesta

que hacemos y será útil para empezar a ver los obstáculos existentes y lo que ha favorecido la autonomía constitucional en los órganos encargados de organizar las elecciones, para poder construir las condiciones necesarias para hacer efectivas las características que deben cumplir los órganos constitucionales autónomos.

## Capítulo séptimo

### Problemas y obstáculos para la autonomía de los órganos constitucionales electorales

#### 1. Introducción

Cuando en el segundo capítulo se relata el nacimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como órgano constitucional autónomo y quedó constancia de lo expresado por Jorge Carpizo para justificar por qué se excluyeron los asuntos políticos de la competencia de esta institución. “Intervenir en la contienda política es por antonomasia vulnerar su calidad moral” (Carpizo, 2003, p. 11). En cambio, los órganos encargados de la función electoral no están excluidos de ello; al contrario, su razón de ser es la organización de las elecciones y su ámbito es la contienda política y las luchas para alcanzar el poder. Resulta inevitable que actúen bajo la amenaza de que su calidad moral sea vulnerada y su autonomía quede colocada en situación de riesgo. Quizá por razones distintas, derivadas del poder y de las divisiones en el sindicalismo magisterial, esta situación de riesgo existe también para el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), aunque no tiene intervención directa en las pugnas internas de los grupos magisteriales ni en sus relaciones con la autoridad.

No puede perderse de vista que las elecciones son luchas por alcanzar o conservar el poder; son batallas pasionales que des-

atan ambiciones. Por ello, los principios éticos suelen permanecer ajenos y distantes al quehacer político. Lo central es conquistar el poder, para tenerlo y disfrutarlo. Si el triunfo no se obtiene, el reto es lograr beneficios en la negociación con quienes sí lo alcanzaron; ofrecer votos y apoyos como argumento de diálogo y concertación. La tarea de gobernar exige llegar a acuerdos, tener capacidad de acercarse, privilegiar la búsqueda de lo que une. Los gobiernos de coalición en los regímenes parlamentarios demuestran las ventajas de alcanzar consensos para integrar mayorías; es generosidad y tolerancia, compromiso con el bien común, pero esa capacidad de concertar se pervierte cuando lo que se intercambia son intereses de facción, se negocian impunidades o lo pactado queda reducido a un simple reparto de cuotas de poder y de ventajas económicas o intercambio de favores.

A partir de la importancia de la autonomía y con la pretensión de fortalecerla, este capítulo está encaminado a compartir inquietudes acerca de los obstáculos que mantienen en riesgo permanente a los órganos constitucionales autónomos mexicanos y, de manera especial, a los órganos administrativos encargados de las elecciones. No partimos de la ilusión de lograr una autonomía plena. Alcanzarla es una aspiración; es, según lo explicara Luis Recasens Siches en relación con los valores: “Una estrella polar, que guía al navegante y lo lleva al puerto, pero nunca desembarca en ella”.<sup>144</sup>

Quien organiza una elección está en el ojo del huracán, en el centro del *ring* y necesariamente es víctima de presiones y de ataques; no puede sustraerse del fragor de las campañas ni de la mirada crítica de la opinión pública o de quienes pretenden manipular, orientar o representar esa opinión. Son presa de intereses que provienen no solamente de partidos políticos y candidatos, sino de otros factores de poder empeñados en influir en los resultados electorales para lograr o mantener privilegios, corruptelas e impunidad.

<sup>144</sup> La frase está tomada de sus apuntes de la clase de Filosofía del Derecho, de la que tuve el gusto de ser parte en 1961.

des. Juega el papel de árbitro y es blanco de lo que en esta actividad es normal para quien pierde y no acepta su derrota o para quien carece de humildad al obtener y festejar su triunfo. Y, en medio de este huracán, no cuentan con suficientes garantías institucionales, que son indispensables para hacer realidad la autonomía y el cumplimiento cabal de la función pública encomendada. Los obstáculos que afectan su autonomía inician en el diseño constitucional y la facilidad con la que éste se manipula y modifica. Dependen de la conducta de quienes pueden hacer los cambios constitucionales y aplicar o ignorar las normas, en especial las destinadas al procedimiento de designación de órganos directivos.

Preocupa que permanezca una doble tensión en los partidos políticos: por un lado, advierten la necesidad de un órgano independiente, un árbitro neutral y sin compromisos, para garantizar elecciones libres, creíbles y con equidad; pero al mismo tiempo temen la independencia de quienes integran los órganos de dirección y buscan controlarlos desde las cúpulas partidarias, a través de un reparto en las designaciones. Lo sucedido en las reformas de 2007 y 2014 es una clara demostración de este afán de control. En 2007 cambiaron el Consejo General sin respetar los periodos de quienes ocupaban los cargos; en 2014 fueron más allá y dieron fin al Instituto Federal Electoral (IFE) para dar nacimiento al Instituto Nacional Electoral (INE), incrementar el número de consejeros y proceder a designar un nuevo Consejo General, mientras que, en el caso de los órganos locales, dieron de baja a todos los consejeros para integrar nuevos consejos generales, cuya designación quedó confiada al naciente instituto. Así, fue manifiesto que los integrantes de los consejos de los órganos electorales no tienen garantizada su permanencia.

## **2. Realidad en la dinámica de las instituciones jurídicas**

Si la aspiración es tener instituciones sanas y con fortaleza, eficaces y blindadas ante los poderes, tanto institucionales como de

facto, debemos contrastar los discursos y los textos legales con la realidad que es impulso y obstáculo, que debilita y fortalece, que facilita u obstaculiza la eficacia del derecho. La ley es letra, texto y aspiración, pero está destinada a seres humanos dotados de libertad. “El hombre, en cuanto persona en sentido filosófico, es un ser libre, porque condicionado, situado en su tiempo, tiene capacidad de elección” (Peces, 1983, p. 57). Esa libertad hace del hombre un ser de acción, por lo que “cabe esperar de él lo inesperado, que es capaz de realizar lo infinitamente improbable” (Gil Novales cit. por Peces, 1983, p. 58). Y, si ese hombre se dedica a la actividad política y forma parte de los grupos que controlan la vida de los partidos, nada parece improbable o inesperado. Para la ambición no existen límites ni escrúpulos. El único límite parece estar sólo en la imaginación de los operadores políticos.

El derecho, como consecuencia de tener como destinatario al ser humano, no opera como instrumento que garantice su cumplimiento inexorable. La eficacia del derecho es un problema complejo. Sólo la publicidad autocomplaciente de los legisladores mexicanos puede pregonar, en medios de difusión, que una reforma constitucional o la aprobación de una ley ponen punto final al desperdicio de agua, al secuestro, a la deficiencia en los programas de educación o a los feminicidios. Son capaces de anunciar que, con una norma jurídica, constitucional o secundaria, es posible lograr que una higuera produzca manzanas. Además, el Estado no es un ente solitario y coexiste con fuerzas diversas. Al respecto Zagrebelsky (2009) escribió:

... la “persona” soberana del Estado: una grandiosa metáfora que permite a los juristas hablar del Estado como un sujeto unitario, abstracto y capaz, sin embargo, de manifestar su voluntad y realizar acciones concretas a través de sus órganos.

La ciencia política ha desenmascarado, una y mil veces, esta ficción y ha mostrado las fuerzas reales, los grupos de poder, las élites, las clases políticas o sociales, etc., de las que la “persona” estatal no era más que una representación, una pantalla o una máscara. (p. 11)

En la misma línea de la complejidad de la estructura del poder, Ermanno Vitale mantiene una posición optimista sobre el poder político, cuando afirma —en concordancia con Bobbio— la existencia de tres poderes: económico, ideológico y político, que:

Compiten por instruir y mantener una sociedad de desiguales, de ricos y pobres, de sabios e ignorantes, de fuertes y débiles, pero es el poder político, y lo sigue siendo hoy para la mayoría, el poder supremo, el poder por excelencia, el que tiene mayor capacidad para condicionar los comportamientos. Y es porque detenta el monopolio del instrumento que en última instancia resulta el medio idóneo para imponer una voluntad: la fuerza. (Vitale, 2012, pp. 65-66)

Cuando se legisla en materia político-electoral, hay desconfianza entre los partidos políticos y las fuerzas de poder, ya que las reformas inciden en las instituciones y en el debate de este tipo de leyes. Además, en el proceso de aprobación participan:

... actores políticos que las aprecian con ojos diferentes, desde la perspectiva del poder, desde el punto de vista político estratégico. Los actores políticos miden las ventajas y desventajas de las posibles reformas con criterio político en un marco conceptual que define a las instituciones no sólo como reglas, sino como instrumentos en la lucha por el poder... es normal que los políticos esperen de las reformas algo para sí mismos y sus partidos... los actores temen perder más de lo que pueden ganar con ella... Tienen en común la idea de los políticos de que las instituciones les son perjudiciales. La crítica sirve para ocultar su propia falla. (Nohlen, 2007a, pp. 24-25)

### **3. Obstáculos desde la Constitución**

Un órgano autónomo es constitucional no solamente por haber sido creado en un texto de la Ley Suprema y para hacerse cargo de una función pública que se ha considerado relevante o prioritaria, sino que “reciben *ipso jure* de la Constitución todos los atributos fundamentales de su posición y condición de órganos”,

según lo considera Manuel García Pelayo (1981) y como quedó expuesto en el capítulo sexto.

La Constitución mexicana, en cuyo texto son creados los órganos constitucionales autónomos, fue promulgada el 5 de febrero de 1917. Está clasificada como rígida por tener un procedimiento especial para ser reformada, con mayores requisitos que la aprobación de las leyes ordinarias; pero la realidad lo contradice. En el mundo real mexicano es más fácil reformar la Constitución que aprobar leyes secundarias. Todavía a mediados de 2014 continuaban pendientes varias reformas y leyes reglamentarias de la reforma constitucional en materia electoral de 2007, pese a que el artículo tercero transitorio fijó al Congreso de la Unión un plazo de 30 días naturales “para realizar las adecuaciones en las leyes federales”, contado a partir “del inicio de la vigencia de este Decreto”, es decir, del 14 de noviembre de 2007. La facilidad con la que operan los cambios constitucionales, sumada a la omisión en aprobar las leyes secundarias, ha impedido dotar de garantías institucionales a los órganos constitucionales autónomos y, de manera especial, a quienes están encargados de organizar los procesos electorales. Incluso, el proceso de reforma constitucional ha vulnerado derechos adquiridos e ignorado garantías institucionales. El Congreso de la Unión ha llegado a considerar que los plazos establecidos en los artículos transitorios de las reformas constitucionales no les son obligatorios.

Al concluir el sexenio de Felipe Calderón, el 1° de diciembre de 2012, quedaron contabilizadas 551 reformas a los artículos de la Constitución, que incluían 13 artículos transitorios. Al concluir el primer año de Enrique Peña Nieto, las reformas ascendían a 572 y en proceso estaban varias más. Para el mes de abril de 2014 ya eran 614 (Cámara de Diputados, 2014a). En la 164ª edición de Editorial Porrúa, de 2011, el texto de la Constitución ocupaba 198 páginas, y en 2014 la 172ª tenía 234 páginas, en el mismo formato y tipo de letra, es decir, 36 páginas más, un incremento de 18.18%.

En el discurso previo a las reformas, quienes las promueven presentan el texto vigente como un obstáculo para hacer frente a los problemas del Estado mexicano: para combatir al crimen

organizado es necesario reformar la Constitución, y también lo es para mejorar la educación, tener mayor competencia en telecomunicaciones, mejorar la administración de justicia, fortalecer la vida democrática, garantizar la rendición de cuentas, evitar el desperdicio de agua, combatir la corrupción o bajar el precio de la gasolina o la energía eléctrica. Lo que difunde el discurso es el mensaje de que México tiene una ley fundamental ineficiente, que opera como obstáculo y no como impulso, aunque cada 5 de febrero se repita un solemne ritual republicano y se escuchen coros de alabanza a lo alcanzado por el Constituyente de 1917. También suenan las fanfarrias cada vez que una reforma es aprobada y se anuncia como un paso trascendente, como una obra legislativa de gran calado, para tiempo después volver a reformar su texto.

Lo anterior no quiere decir que no existan reformas necesarias y que la Constitución deba permanecer inmóvil. Sin embargo, “es una vieja tentación en nuestro país, creer que los problemas se resuelven cambiando la Constitución, cambiando los grandes principios” (Elizondo, 2011, p. 58); pero, en no pocas ocasiones, la aplicación de la nueva normatividad opera en sentido contrario a la pretensión legislativa. La norma es abstracta y suele chocar con la realidad que es concreta. Lo que imaginó el legislador suele quedar sólo en su imaginación, en un buen propósito inalcanzable, en flor exótica del invernadero jurídico. Cuando en 2008 la Constitución cumplió 95 años, Miguel Carbonell (2012) recordó que, a esa fecha, de un texto original de 22,000 palabras pasó a 55,000. “Hoy —afirmó—, la Constitución es un objeto difícil de comprender, farragoso para la lectura, complicado en muchos artículos, inútilmente detallistas en ciertas cuestiones, abundante en tecnicismos que lo alejan de los ciudadanos. No es el texto que merece un país con aspiraciones de superación como México”.

Las reformas pueden ser aprobadas en *fast track*, sin que para ello sea necesaria la presencia del presidente todopoderoso de la era del partido hegemónico; basta el acuerdo de las cúpulas que controlan a los partidos políticos. Es sorprendente apreciar que, en los últimos gobiernos divididos, ha seguido el

mismo ritmo de reformas y en ocasiones hasta ha sido superado. En el sexenio de Felipe Calderón, por ejemplo, hubo 110 reformas (Cámara de Diputados, 2012).<sup>145</sup>

La situación se agrava porque los órganos electorales y en general los órganos constitucionales autónomos no tienen la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad, salvo las comisiones de derechos humanos, los institutos de acceso a la información y protección de datos y las procuradurías o fiscalías que las sustituyan. Quienes integran el Consejo General carecen de garantías institucionales para defender la autonomía del órgano constitucional, así como su permanencia en el puesto, que es la garantía mínima para la independencia de quienes conforman el órgano de dirección.

#### **4. Los partidos políticos**

A lado de la inestabilidad constitucional y la facilidad para reformar el texto de la Constitución, los partidos políticos mexicanos actúan como un obstáculo más para la autonomía de los órganos constitucionales autónomos en materia electoral, en especial en el proceso de designación de los consejeros electorales y su permanencia en el cargo para el que fueron nombrados. La tendencia perduró después de la reforma de 2014, ya que, independientemente de la calidad profesional de quienes resultaron consejeros en el INE, fue clara su distribución por cuotas entre los tres partidos dominantes. En el ámbito de los organismos locales, podrá hacerse, en el futuro, el análisis de lo que ocurrió en el primer proceso para designar los primeros 18 consejos generales,<sup>146</sup> cuando se hayan completado las 32 designaciones y empiece a operar el Servicio Profesional Electoral Nacional, ya que en las entidades federativas este servicio ha sido débil o inexistente y en

<sup>145</sup> Hasta esa fecha era el mayor número de reformas en un periodo presidencial.

<sup>146</sup> La convocatoria fue realizada en junio de 2014.

varias de ellas los partidos políticos intervinieron directamente en la designación de otros empleados de la estructura burocrática, en todos sus niveles, desde el personal de aseo hasta los cargos de director. El riesgo es que el reparto de cuotas se traslade de los partidos políticos a los consejeros del INE y éste quede en manos de una élite tecnocrática, de un poder burocrático.

Las directivas partidarias contemplan como fenómeno natural su participación en las designaciones y el reparto de cuotas, ya que consideran como propios la actividad política y los órganos a quienes han encargado esta función. Este hecho puede apreciarse mejor con una breve incursión en la historia y realidad de los partidos políticos para ilustrar el problema de los nombramientos y la manipulación.

Las democracias representativas no pueden ser concebidas sin la intervención de los partidos políticos. Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos, entre cuyos fines están la conquista y la conservación del poder. Son un instrumento necesario para las elecciones y se constituyen en intermediarios entre elector y elegido: “Las elecciones son el método a través del cual una comunidad compleja y contradictoria está en capacidad de elegir a sus gobernantes y legisladores” (Woldenberg, 2006, p. 31). Cabe advertir, además, que “ningún sistema político democrático contemporáneo puede funcionar eficientemente sin partidos políticos genuinos” (De Andrea, 2002, p. 68). Por otro lado, las candidaturas independientes tienen una realidad marginal, que puede ser importante, pero que no resuelve el problema de la conformación oligárquica de las cúpulas partidarias. Operan como una válvula de escape limitada. Los requisitos que las reformas de 2014 imponen las anulan en la práctica y quizá sólo puedan ser posibles en municipios pequeños.

Para Jean Charlot (1987), “la palabra *partido* ha sido sinónimo de ‘tendencia’; no evoca una organización política institucionalizada y asume fácilmente el sentido peyorativo de facción”. Agrega que, según el *Diccionario Littré*, “el término está tomado de la Edad Media, del vocabulario militar: un partido es una tropa de

guerreros que se separan para batir la campaña (derivado de *partir, romper*)” (pp. 6-7). Hay quienes consideran que se llaman *partidos* porque representan una parte de la sociedad. Para Sartori, “desde hace ciento cincuenta años los partidos han actuado y se han desarrollado mucho más como cuestión práctica que teórica” y considera tres premisas para su existencia: “1) Los partidos no son facciones; 2) Un partido es parte de un todo; 3) Los partidos son conductos de expresión” (Sartori, 2009c, p. 60).

En sus inicios, los partidos políticos fueron facciones ambiciosas de poder. “El término de partido político [recuerda Daniel Zovatto], fue sustituyendo paulatinamente el de ‘facción’... grupo político dedicado a un quehacer perturbador y nocivo, a actos siniestros” (Zovatto, 2007, p. 97). A diferencia de las facciones, que solamente buscan satisfacer intereses personales, los partidos políticos son contemplados como instrumentos para alcanzar beneficios colectivos, no ambiciones de grupo. Sin embargo, los partidos políticos están colocados en el filo de la navaja y no es extraño que retrocedan y adquieran características propias de las facciones; tienen un permanente movimiento pendular, más evidente en democracias inmaduras. En México, durante la época dorada, el PRI, fundado desde la Presidencia de la República, “no estaba controlado por el Estado, sino que se confundía de tal manera con él que era prácticamente imposible diferenciar entre uno y otro, por eso durante tantos años ha sido acertada la etiqueta de ‘partido de Estado’” (Patiño y Carbonell, 2002, p. 456).

Existe una gran variedad de partidos políticos, desde el Partido Comunista de la antigua Unión Soviética o el Partido Comunista de Cuba, el Laboral y el Conservador ingleses, el Demócrata o el Republicano estadounidenses, los hegemónicos y los minoritarios, los efímeros y los permanentes, los prohibidos y los permitidos. Es natural que exista dificultad para encontrar una definición con validez universal. En cambio, existen múltiples definiciones: una por cada autor. Todos los partidos políticos tienen en común el riesgo de acabar siendo controlados por una burocracia ajena

a sus militantes que evade las estructuras participativas. Acaban dependiendo de estructuras no democráticas.

Independientemente de su rol en la integración del poder, lo ejercen y se convierten en un poder paralelo a los establecidos constitucionalmente: se convierten en poderes fácticos que inciden y trastocan el funcionamiento de los poderes institucionales y la organización del Estado. Bobbio advierte que: “La mayor cantidad de poder político real, aunque no siempre reconocido formalmente, es el que se ha acumulado en las democracias modernas y también en los Estados no democráticos dentro de los partidos políticos” (Bobbio, 1999, pp. 150-151).

Este poder de los partidos tiene diferentes expresiones y depende de la fortaleza institucional y de la cultura política existente en cada nación. La dinámica de los partidos políticos ha tenido una influencia relevante en los organismos constitucionales autónomos: los fortalece y los debilita. Han sido la fuerza para su creación, pero también la causa de distorsiones y debilidades. Les dan origen, pero no renuncian al afán de mantenerlos bajo su control y acaban limitando o mediatizando la autonomía que originalmente les confirieron, pues no quieren renunciar a los acuerdos cupulares ni al poder de las oligarquías que los gobiernan y con mayor razón cuando se trata de un árbitro en las elecciones.

Los partidos políticos son “un elemento natural en todo sistema político. Es omnipresente: en los regímenes autoritarios y en los regímenes liberales, tanto en los países en vías de desarrollo como en los países industriales” (Charlot, 1987, p. 6). Los partidos políticos son creación más o menos reciente y no puede fijarse con precisión la fecha de su aparición. Diego Valadés relata, en una síntesis histórica abreviada, que es hasta 1770 cuando Edmund Burke descubre su funcionalidad. En 1918, Max Weber se admiraba de que no fueran mencionados en ninguna Constitución. Sin embargo, es hasta la creación de la Constitución alemana de Baden, en 1947, cuando son incluidos en un texto de este tipo; poco después lo incorporó la Constitución italiana de

1948 (Valadés, 2006, pp. 64-70).<sup>147</sup> En el caso mexicano, en 1978 la existencia de los partidos políticos fue incluida al adicionarse el artículo 41 constitucional, para considerarlos “entidades de interés público”. Woldenberg (2008) sostiene que con ello se buscó: “a) transparentar el flujo de dinero, b) equilibrar las condiciones de la competencia, c) intentar que los partidos no fueran rehenes de los grandes grupos económicos o peor aún de bandas delincuenciales” (p. 27).

La teoría de la división de poderes, de los pesos y contrapesos, es anterior a la existencia de los partidos políticos, pero “el desarrollo de los partidos ha hecho romper los cuadros de las viejas clasificaciones políticas, inspiradas en Aristóteles o en Montesquieu” (Duverger, 1969, p. 418). “El grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos existente en un país que de las disposiciones previstas en su constitución” (Duverger, 1969, p. 419). Los partidos políticos siempre van más allá porque buscan llegar al poder; son factores reales de poder y, según Ferdinand Lassalle (1984), son parte de “esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad... haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son” (p. 41). No cabe duda de que “la dirección de los partidos tiende naturalmente a tomar una forma de oligarquía. Una verdadera ‘clase de jefes’ se constituye, una casta más o menos cerrada, un ‘círculo interior’ de difícil acceso. Este fenómeno se aplica a los jefes reales, a los dirigentes autocráticos como a los dirigentes democráticos” (Duverger, 1969, p. 181).

La partidocracia es precisamente esto, el ejercicio del poder por las oligarquías que controlan a los diferentes partidos. La ley de la tendencia oligárquica de las organizaciones políticas es conocida como la Ley de Hierro, formulada por Robert Michels (De Andrea, 2002, p. 203). En México y en otras latitudes, esas oligarquías no han renunciado a controlar y someter a los órganos

<sup>147</sup> Daniel Zovatto (2007) afirma que en 1850 solamente Estados Unidos, Uruguay y Colombia reconocían a los partidos políticos (p. 96).

constitucionales autónomos, de manera especial a los encargados de organizar las elecciones. La intromisión, antes de la reforma de 2014, fue mayor en los órganos locales que en el federal. El futuro es todavía incierto.

## **5. Designación de los órganos de dirección**

Uno de los asuntos más delicados en la conformación de un órgano constitucional autónomo es el procedimiento para designar a los encargados de su conducción. La designación es política porque la hacen quienes integran el Poder Legislativo y, en la mayoría de los casos, con la participación del presidente de la República, los gobernadores de los estados o el jefe de Gobierno de la capital del país. Una novedad es la designación de los consejos generales de los órganos públicos locales electorales, que queda a cargo del Consejo General del INE y se sustrae de las legislaturas locales. La duda es hasta dónde podrán evitar las intromisiones.

Cada uno de los órganos constitucionales autónomos tiene una estructura propia y una manera diferente de elegir a quienes serán responsables de su dirección y de la toma de decisiones. No existe un mismo criterio en cuanto a la duración del cargo, ni en su denominación o en la posibilidad de la reelección. Para cada órgano hay una solución individual. Sólo existen dos instituciones con el mismo procedimiento e iguales características: el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), cuyas creaciones ocurrieron al mismo tiempo.

En la situación actual, las normas de designación no establecen un mecanismo que garantice la autonomía. Esta situación favorece la manipulación de quienes gobiernan y de las cúpulas de los partidos políticos para repartirse los puestos en los órganos colegiados y privilegiar lealtades partidarias en las designaciones, lo que lamentablemente existe en otras instancias del Estado mexicano, incluyendo el Poder Judicial. El panorama constitucional y legislativo es el siguiente:

1. En el Instituto Nacional Electoral (INE) la designación es responsabilidad exclusiva de la Cámara de Diputados y lo mismo acontece con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). En los demás casos, corresponde a la Cámara de Senadores, en ocasiones con la participación del Poder Ejecutivo.

2. Para el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), así como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en los recesos de la Cámara de Senadores, la designación o la aprobación puede ser hecha por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En los demás casos, la Comisión Permanente carece de facultades para intervenir en la designación, salvo la de convocar a la Cámara correspondiente.

3. El texto constitucional no exige mayoría calificada para las designaciones en el Banco de México, mientras que en los casos restantes es necesaria la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes. Solamente para el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), existe una hipótesis que requiere una mayoría de las tres quintas partes de los presentes.

4. No interviene el presidente de la República para designar a los consejeros del INE ni tampoco para el consejo consultivo de la CNDH y su presidente.

5. El presidente de la República interviene de diferente manera en los casos en que está prevista su participación. Para la Junta de Gobierno del Banco de México y la del Inegi hace las designaciones con la aprobación del Senado. En cuanto a la Junta de Gobierno del INEE, el presidente propone una terna para cubrir la vacante; si ésta es rechazada, presenta una nueva, y si también es rechazada, designa directamente a uno de los integrantes de la terna.

El camino es más largo para los órganos de gobierno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), ya que el presidente recibe una propuesta de un comité de evaluación, integrada

por de tres a cinco candidatos para cada vacante; de la lista selecciona a una persona y somete su designación al Senado; si es rechazada, propone a otra, y así sucesivamente. Si las negativas dejan sólo un último candidato, el presidente de la República lo designa directamente. En cambio, en lo relativo al Coneval y al IFAL, el presidente sólo puede objetar la designación hecha por los diputados en el primer caso y por los senadores en el segundo. En el nombramiento del fiscal general de la República hay un procedimiento en el que intervienen el Senado y el Ejecutivo, a través de una lista y una terna, y, según la hipótesis que se dé, la designación la hace el presidente o el Senado.

6. Está prevista la participación de un Comité de Evaluación en los casos del INE, el IFT y la Cofece, para que evalúen a quienes se inscriban y formulen listas de cinco candidatos para cada puesto en el Consejo General del INE y de tres a cinco personas para los otros dos organismos.

7. Para el caso de los órganos públicos locales electorales, la designación queda a cargo del Consejo General del INE y queda excluido el Poder Legislativo local.

8. La duración en el cargo es diferente y la reelección no está permitida en todos los casos. No hay reelección en el INE ni en los órganos públicos locales electorales.

Esta variedad de métodos de designación revela que el Constituyente Permanente no ha encontrado una fórmula que deje satisfechos a todos. Cada procedimiento es resultado de un acuerdo específico para cada caso. En un mismo año han quedado aprobados métodos diferentes, sin que los legisladores hayan explicado el porqué de sus decisiones.

No es aventurado afirmar que ninguno de los métodos seleccionados ha logrado blindar la designación para evitar la injerencia de los partidos políticos y los poderes ejecutivos. Los órganos de dirección unipersonales son los mejor librados, ya que el acuerdo en una sola persona obliga a un consenso amplio, sin posibilidades de repartir cuotas de poder, y para ello se busca a una persona que convenza a los principales actores y logre el mayor

consenso. Éste es el caso del Banco de México y la CNDH. En ocasiones la designación ha coincidido con nombramientos en otras instancias, como puede ser un ministro de la Suprema Corte, en cuyo caso puede haber intercambio entre partidos.

El problema se complica cuando el órgano de dirección es colegiado. En los partidos políticos existe la convicción de que el equilibrio es posible si se reparten los puestos. Pretenden reproducir el equilibrio que tienen en el Congreso y según el número de curules determinan el tamaño de cada una de las cuotas. Creen que la neutralidad de un consejo resulta de la suma de parcialidades, no de la participación libre de quienes tienen capacidad para resistir presiones y actuar sin compromisos previos y con principios éticos.

En la reforma de 2014, hubo una reacción contra los procedimientos de designación en los órganos electorales. La crítica más severa estuvo dirigida al caso de los órganos locales. Los gobernadores fueron acusados de manipular los nombramientos de los consejos generales. La respuesta fue un intento por dejar fuera a los poderes tradicionales en las designaciones, al trasladar la facultad a un órgano constitucional autónomo de carácter nacional, lo que deja dudas sobre la vigencia de “la soberanía” de los estados. Es una regresión hacia un régimen centralista, es una competencia cedida por los estados a la Federación.

En cuanto al ámbito federal, cerraron el caso al resolver la desaparición del IFE y toda su historia de designaciones complicadas —tortuosas en algunos casos— con retrasos por el regateo de las cuotas, con terminaciones anticipadas del cargo de consejero y con un final con cuatro consejeros y cinco vacantes. El método aprobado quedó expuesto en el capítulo quinto y deja muchas dudas sobre el reparto de cuotas, aunque resolvió el problema de la falta de designaciones de consejeros vacantes, que permanecía congelada en la Cámara de Diputados, al optar por el sorteo a falta de acuerdo.

## 6. Realidad de las designaciones en los órganos electorales

Un breve relato de lo sucedido en la designación de consejeros en IFE es lo suficientemente elocuente para apreciar una realidad que afectó su autonomía constitucional. Lo que acontecía a nivel local es similar, con el agravante de que el reparto político va más allá del nombramiento de consejeros y abarca otros puestos del organigrama, de forma que lograron colocar al interior del organismo a varios de sus militantes y simpatizantes. Ya mencionamos que en el Estado de México se llegó al extremo de establecer, en el texto de su Constitución local, que los diputados también designaran al secretario ejecutivo, en beneficio del partido mayoritario en el Congreso local, quitando al Consejo General esta facultad fundamental, al impedirle el nombramiento de quien tiene a su cargo la dirección operativa de la institución y el manejo del presupuesto. Es el representante legal del Instituto quien contrata, asciende y despide al personal. Este atentado a la autonomía fue derogado en las adecuaciones a la Constitución y leyes electorales del Estado de México, aprobadas en 2014, de lo que ya se dejó constancia en el capítulo quinto.

Para la conformación del primer Consejo General del IFE, los diputados no lanzaron la convocatoria, y no hubo exámenes, pasarelas ni cabildeo de gente interesada en convertirse en consejero. Las fracciones parlamentarias propusieron nombres de quienes consideraron que llenaban los requisitos necesarios y algunos fueron vetados. El Consejo General designado tuvo un desempeño independiente. Quienes quedaron seleccionados lograron elecciones transparentes y creíbles, al tiempo que establecieron las bases y los candados que las hicieron posibles. Con su actuar legitimaron la institución y fueron más allá cuando pusieron en evidencia el uso ilegal del dinero en los procesos electorales, al investigar y sancionar los casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox. Fueron capaces, con el apoyo del Tribunal Electoral, de romper el secreto bancario, cuando esta posibilidad no estaba establecida en el texto constitucional ni en la legislación ordinaria.

Los problemas aparecieron a partir de la designación del segundo Consejo General. El proceso partió de una convocatoria pública para inscribir a quienes buscaran ser consejeros electorales. La inscripción tiene motivaciones diferentes: algunos se conforman con aparecer en las listas, aunque no tengan posibilidades; otros lo hacen porque consideran contar con méritos suficientes; un grupo lo realiza impulsado por dirigentes de partidos o funcionarios públicos, e incluso hay quien se inscribe porque le han garantizado su designación. Resulta natural que los aspirantes busquen padrinos y que algunos prometan lealtad y adquieran compromisos. No hubo acuerdo en el reparto pretendido por las tres principales fuerzas políticas. De esta forma, PRI y PAN cerraron filas, mientras que el PRD abandonó el diálogo, lo que permitió que la designación del segundo Consejo General del IFE fuera hecha sin su consenso. En octubre de 2003 quedó instalado un Consejo General que sucumbió en la elección de 2006.<sup>148</sup> Ante los rumores desatados, Luis Carlos Ugalde dejó escrito:

Nuestro pecado de origen provenía no sólo de la falta de transparencia con que habíamos sido seleccionados... Nunca hubo una discusión abierta y pública de los candidatos y sus méritos. Nunca expusimos nuestras ideas para aspirar al cargo. Lo hacíamos en conversaciones privadas... Esa falta de transparencia alentaba la sospecha... a partir de 2008 el proceso es más transparente. No obstante, los partidos y sus líderes siguen siendo quienes negocian y deciden quienes serán sus propios reguladores. (Ugalde, 2008, pp. 35-36)<sup>149</sup>

El decreto de reforma constitucional que acordó desintegrar al Consejo General entró en vigor el 14 de noviembre de 2007. A partir de esa fecha, empezó a correr el plazo establecido de 30 días para designar al consejero presidente y a dos consejeros más. El plazo venció sin que la Cámara de Diputados hiciera

<sup>148</sup> En el apartado 11 del capítulo cuarto quedó relatada la forma en que este Consejo fue desintegrado.

<sup>149</sup> Entre los rumores se afirmaba que había llegado a la presidencia del IFE con el apoyo de la entonces poderosa lideresa magisterial Elba Esther Gordillo.

las designaciones, porque la Junta de Coordinación Política no había llegado a un acuerdo. Había sido publicada una convocatoria y numerosos ciudadanos quedaron inscritos, presentaron trabajos y fueron sometidos a examen. Fue elaborada una lista de personas aprobadas, pero los partidos políticos fueron incapaces de hacer las designaciones. Ante la falta de acuerdo, Luis Carlos Ugalde decidió presentar su renuncia al cargo de presidente, que continuaba desempeñando, y el 14 de diciembre manifestó ante la prensa:

El Instituto Federal Electoral no puede ser sujeto de los vaivenes y desacuerdos de los partidos políticos. El IFE merece respeto... La dignidad del IFE está por encima de intereses de los partidos... Por todo lo anterior, deseo informar que he presentado mi renuncia al cargo de consejero presidente del Instituto Federal Electoral. (Ugalde, 2008, pp. 396)

Los partidos continuaron en sus vaivenes y desacuerdos; incluso, ampliaron en dos ocasiones la lista inicial de candidatos, y fue hasta el 7 de febrero de 2008 cuando hicieron las designaciones, 55 días posteriores al vencimiento del plazo que ellos mismos habían fijado.

Pero no terminaron allí los desacuerdos. La siguiente designación, la de los consejeros que sustituyeron a quienes concluyeron su cargo el 15 de agosto de 2008, fue realizada sin mayor problema, pero la de los tres consejeros que deberían haber iniciado su cargo el 30 de octubre de 2010 revistió tintes de drama. El conflicto de intereses entre los partidos complicó la designación y la Cámara de Diputados cumplió el mandato constitucional con más de un año de retraso, el 15 de diciembre de 2011, después de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había ordenado cumplir con la ley y los diputados habían permanecido un tiempo en actitud de desacato al mandato judicial. La designación fue hecha cuando el IFE estaba en una crisis seria: con sólo seis consejeros que habían empatado varios asuntos, ante la proximidad del inicio del proceso para la elección de presidente de la República y la totalidad de senado-

res y diputados. En el nombramiento, violaron el procedimiento que habían aprobado, hicieron a un lado las listas elaboradas por la Junta de Coordinación Política y designaron a tres personas, dos de las cuales no habían participado en el procedimiento y una que había sido eliminada.<sup>150</sup> Javier Santiago, exconsejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal y actual consejero del INE, escribió:

Lo que debemos deplorar de esa decisión es que se haya violado la Constitución durante más de un año y no sucediera nada... Cuando las instituciones del Estado no respetan el Estado de derecho, la fragilidad de la democracia hace presencia... Las fuerzas políticas no deben aplicar la legalidad discrecionalmente. (Santiago, 2011)

Salvada la jornada electoral, Sergio García Ramírez renunció sorpresivamente al cargo de consejero, para el que había sido nombrado el 15 de diciembre de 2011; anunció que dejaría el cargo el 8 de febrero de 2013 y así lo hizo. Como el PRI lo consideraba parte de su cuota, se empeñó en que la designación recayera en una persona que le fuera afín. El PAN y el PRD no estuvieron de acuerdo, por lo que decidieron posponer el nombramiento hasta el 30 de octubre de 2013, fecha en que terminaría el cargo de dos consejeros más y del consejero presidente, para tener posibilidades de negociaciones más amplias para el reparto. Mientras persistían las disputas, se lanzó una convocatoria, para la que fueron a inscribirse varios aspirantes; hubo exámenes, cabildeos, intentos de arreglo, y quedó elaborada la lista que sería sometida al Pleno de la Cámara de Diputados, que bloquearon el PRD y el PAN. Para esas fechas ya estaba en camino la reforma de 2014 y los diputados perdieron interés y prisa, amparados con el pretexto de lo que estaba en puerta. Un grupo de diputados del PRI acudió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuando sólo había una vacante y el 29 de mayo de 2013 se dictó la senten-

<sup>150</sup> María Marván había quedado eliminada, mientras que Lorenzo Córdova Vianello y Sergio García Ramírez no se inscribieron al proceso. Fueron propuestos, respectivamente, por el PAN, el PRD y el PRI.

cia por unanimidad de votos, en el Expediente SUP-JDC-896/2013 y acumulados. En el punto segundo resolutivo, los magistrados resolvieron en forma clara:

Se requiere a la Cámara de Diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión para que... en ejercicio de su facultad deliberativa, proceda de inmediato a designar al consejero electoral... que ocupará ese cargo hasta el treinta de octubre de dos mil diecinueve.

Sin embargo, PRD y PAN consideraron que culminar el proceso no quería decir designar, ya que no puede haber nombramiento si ninguno de los propuestos alcanza la votación requerida. Ante esta parálisis y un Consejo General del IFE incompleto, con asuntos empatados, Leonardo Valdés Zurita, entonces consejero presidente, mostró su preocupación por la falta de designación oportuna y propuso “perfeccionar el mecanismo para elegir a los consejeros, para asegurar la integración constitucional... y definir mecanismos que impidan retrasos en la designación” (Valdés, 2013).

El problema no solamente queda reducido a la designación oportuna para evitar vacantes que puedan afectar la marcha del ente público. También interesa, por ser clave para el actuar independiente, que la designación sea pertinente, al margen del reparto por cuotas y en busca de personas idóneas que cumplan los requisitos objetivos y subjetivos requeridos. Al respecto, Mauricio Merino escribió:

Hubo una vez que creíamos que sería posible combatir los sistemas de botín y cuotas que han dañado la administración pública desde sus raíces y que han impedido que las mejores políticas perduren con el tiempo, que los programas exitosos se mantengan vivos, que los presupuestos sirvan para los propósitos que dicen perseguir y que la corrupción deje de ser el cáncer principal de la gestión pública. Creíamos que existían las condiciones necesarias para honrar el mérito profesional y las carreras públicas de largo aliento. Pero tal ilusión duró apenas unos años. (Merino, 2013)<sup>151</sup>

<sup>151</sup> El autor fue consejero en el primer consejo del IFE, designado en 1996.

No obstante, el hecho de que “son elegidos por el voto de los dos tercios de los miembros presentes de la Cámara de Diputados... permite a dos o tres partidos resolver la integración... lo que puede poner en entredicho la imparcialidad” (Fernández, 2010, p. 180).

## 7. Designaciones en el Instituto Nacional Electoral

En el caso del primer Consejo General del INE y para asegurar el escalonamiento en los nombramientos, el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional ordenó integrar un total de 11 listas: tres para consejeros que durarían tres años, cuatro para consejeros por seis años, tres para quienes permanecerían nueve años y una para la designación del consejero presidente, quien asumiría un periodo de nueve años.

El 4 de marzo de 2014, los cuatro consejeros del IFE que aún permanecían decidieron participar, a pesar de que dos de ellos habían manifestado que no se inscribirían al proceso. El IFE informó al respecto en un boletín de prensa, cuyo texto fue reproducido en la prensa nacional en los siguientes términos: “La decisión fue tomada después de que los partidos políticos expresaron su interés de mantener una línea de continuidad en la transición del IFE al nuevo INE”.<sup>152</sup>

Quedaron inscritos un total de 307 aspirantes. En una primera etapa, el Comité Técnico<sup>153</sup> recibió a la totalidad de quienes aspiraban a ser consejeros, seleccionó a 71 personas y dio a conocer sus nombres en un boletín del 14 de marzo de 2014. Lorenzo Córdova escribió, una semana después:

Lo anterior ha dado pie a un sistema electoral sólido y exitoso, que hoy, con la reforma de 2014, se reconfigura con la creación del INE

<sup>152</sup> Ver prensa nacional del 15 de marzo de 2014.

<sup>153</sup> El Comité Técnico de Evaluación quedó integrado por Soledad Loaeza, Enrique Cárdenas, designados por el IFAI; José Antonio Lozano Diez y Tonatiuh Guillén López, designados por la CNDH; así como Jorge Moreno Collado, Alejandro González Alcocer y Ricardo Becerra Laguna, por designación de la Cámara de Diputados.

en un sentido que pretende que los avances logrados en el plano federal contribuyan a la consolidación del ámbito electoral en los estados. En todos queda que el sistema que nos hemos dado siga funcionando y lo haga bien en el futuro. (2014)

El mismo día, en *Excélsior*, Francisco Garfias escribía: “Está decidido. Lorenzo Córdoba Vianello será el nuevo presidente del futuro Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE). El dato lo tenemos en exclusiva y de una fuente muy segura” (Garfias, 2014).

Luego, el 21 de marzo de 2014, el Comité Evaluador entregó al presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, Silvano Aureoles, las listas integradas por cinco aspirantes a cada una de ellas. Entre los seleccionados se encontraban los cuatro consejeros del IFE: María Marván Laborde, Lorenzo Córdoba Vianello, Benito Nacif y Marco Antonio Baños, todos ellos en quintetas diferentes. María Marván, a quien eliminaron cuando le quedaban seis años, quedó en la quinteta para un periodo de tres años, mientras que Benito Nacif, a quien le quedaban tres años en el IFE, quedó en una quinteta de seis años. Córdoba y Baños fueron ubicados en la lista para consejero presidente y en dos quintetas más para consejeros. María Marván sería la única a la que el PAN no le cumplió su promesa y quedó fuera del Consejo del INE. Prefirieron a Arturo Sánchez y a un consejero por nueve años.

El 27 de marzo salió en los periódicos la noticia de que en la Junta de Coordinación Política aceptaron explorar la posibilidad jurídica de recomponer las listas. Trascendió que era una posición del PAN para ubicar mejor sus fichas. La propuesta no prosperó por la claridad del texto constitucional, que no lo permitía. Hubiera sido un pésimo inicio del naciente organismo electoral si la propuesta hubiera tenido éxito. De haberlo hecho, habrían despreciado el trabajo del Comité Técnico. Nadie quiso jugar a los nombramientos en el sombrero de un prestidigitador y los integrantes de la Junta de Coordinación Política procedieron a cumplir con su tarea y formular la propuesta al Pleno de la Cámara.

Entonces, el 3 de abril la Cámara de Diputados aprobó la designación de los 11 integrantes del INE. El complejo proceso establecido para designar al Consejo General de este instituto no eliminó la designación por cuotas. Al final había 11 quintetas para garantizar el margen de negociación y de reparto. Para el futuro subsiste este abanico de quintetas, con un escalonamiento que permite agrupar tres o cuatro designaciones, dejando abierta la puerta para la repartición de cuotas entre las tres principales fuerzas políticas. En la prensa y entre los comentaristas políticos quedó la sensación de que tres de los nombrados fueron propuesta del PAN, otros tres del PRD y los restantes cuatro se adjudicaron al PRI. En consecuencia, esta primera designación dejó el sabor de que prevaleció el tradicional reparto de cuotas.<sup>154</sup> No obstante, la mayoría de los comentaristas consideró que el Consejo tiene una buena integración y quienes quedaron designados tienen prestigio y capacidad para el cargo.

Sin nombramiento como consejera del nuevo Instituto, correspondió a María Marván Laborde presidir la última sesión del IFE. No hubo rito ni solemnidad y, a las 11:21:21 del 4 de abril de 2014, declaró clausurados los trabajos del IFE, para dar paso al INE, cuyo Consejo General fue declarado formalmente instalado a las 14:09:45, después de que sus integrantes rindieron protesta.<sup>155</sup> Para Mauricio Merino “se acabó el IFE y con él, un periodo completo de la historia política mexicana” (Merino, 2014).

Con su acostumbrada ironía, Ricardo Alemán escribió

Por aberrante que resulte, la pregunta sobre el futuro de los procesos electorales no está en conocer las razones que llevaron a los

<sup>154</sup> Lorenzo Córdova Vianello fue designado como consejero presidente por un periodo de nueve años. Como consejeros para el mismo periodo quedaron seleccionados Adriana Favela Herrera, Ciro Murayama Rendón y José Roberto Ruiz Saldaña; para seis años, Marco Antonio Baños, Benito Nacif Hernández, Enrique Andrade González y Alejandra Pamela San Martín; para tres años, Arturo Sánchez, Javier Santiago Castillo y Beatriz Eugenia Galindo. Se adjudican al PAN a José Roberto Ruiz, Benito Nacif y Arturo Sánchez. Al PRD se atribuyen a Ciro Murayama, Alejandra Pamela San Martín y Javier Santiago Castillo. Los demás se adjudican al PRI.

<sup>155</sup> El horario está tomado de la crónica del periódico *El Universal*, publicada el 5 de abril de 2014. Fueron suficientes poco más de tres horas.

partidos políticos a matar al IFE y a sustituirlo por el INE. Tampoco en la capacidad de la nueva “casta divina” de su Consejo General. No, hoy la pregunta va en otra dirección: ¿cuándo van a matar al INE?... —lleva las mismas taras del IFE...— 1. El Consejo del INE, igual que al del IFE, lo integran groseras cuotas de partido... 2. ... a pesar de la graciosa figura de los siete sabios que integran las quintetas de aspirantes... en los comederos políticos todo mundo conocía que se habían negociado cada uno y que el presidente sería Lorenzo Córdova... 4. ... Resulta que el señor Lorenzo Córdova acudió a los Pinos, antes de ser designado, a expresar ‘lealtad’ al presidente Peña Nieto... ¿Qué va a cambiar con el INE? La respuesta es que nada. Al tiempo. (Aleman, 2014)

## 8. Designaciones en los órganos públicos locales electorales

En cuanto a los primeros 17 nombramientos de consejos generales de los órganos públicos locales electorales, luego de aprobar el procedimiento para las designaciones, al que se hizo referencia en el capítulo quinto, el Consejo General del INE acordó los lineamientos en la sesión de 6 de junio de 2014 y designó a los cuatro integrantes de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, encargada de operar el proceso, revisar la documentación de quienes se inscriban, llevar a cabo las entrevistas, implementar exámenes, evaluar a los aspirantes y proponer las designaciones.<sup>156</sup> La integración de la Comisión con cuatro consejeros plantea el riesgo del empate, al ser un número par, en cuyo caso el asunto pasa al Pleno del Consejo General. Da la impresión de un deliberado propósito de dar veto a dos consejeros y que únicamente una mayoría de tres pueda decidir en el seno de la Comisión, lo cual puede saturar la agenda del Consejo General.

<sup>156</sup> Los integrantes de la Comisión son Marco Antonio Baños, como presidente, y como integrantes, Adriana Margarita Favela, Ciro Murayama y Arturo Sánchez. Se acordó que, en caso de empate, el asunto quedaría resuelto por el Pleno del Consejo General. Comentan los analistas que los dos primeros tienen su origen en la propuesta del PRI y los dos últimos en la del PRD y el PAN, respectivamente.

Asimismo, en la convocatoria abierta aparece privilegiada una formación o experiencia técnica en el campo electoral, a través de un ensayo y un examen escrito, cuyo temario responde a la tradición memorista de nuestro sistema educativo. Da la impresión de que en el INE está gestándose una tecnocracia electoral que excluye a quienes no pertenecen al círculo de los “eruditos” en la materia, un grupo que pretende asumir todos los cargos en los consejos electorales y excluir al resto de los mortales. Cuando incursioné en el mundillo electoral como consejero presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), traté con varios consejeros presidentes de los órganos locales que no cumplían con el perfil que ahora exige la tecnocracia electoral. Conocí a algunos cuyas profesiones eran contador público, ingeniero civil, médico cirujano, e incluso a uno que carecía de título universitario y era un industrial destacado. Entre los abogados que fungían como consejeros presidentes, no todos eran especialistas en derecho electoral cuando asumieron el cargo.

No obstante, los problemas que existieron en los órganos locales no fueron de conocimientos, sino de lealtad hacia el gobernador o los partidos políticos. La preparación académica y los amplios conocimientos en una materia no garantizan la imparcialidad ni evitan la sumisión, tampoco incapacitan para el desempeño del cargo. Hay defraudadores financieros con doctorado de las mejores universidades del mundo. Lo anterior no quiere decir que deba abrirse el espacio a la impreparación y a la falta de una cultura general básica. Los consejos locales no eran la caricatura exhibida en el Pacto por México. Incluso, el artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los requisitos para participar en un Consejo General de un Órgano Público Local Electoral y en ninguno de sus incisos exige conocimientos o experiencia en la materia. En el inciso d) únicamente se requiere “poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional

de nivel licenciatura”, sin limitarlo a un área determinada.<sup>157</sup> El Congreso de la Unión no pensó en consejeros con conocimientos técnicos, no pensó en formar élites.

Para Javier Santiago Castillo no será sencilla la tarea de sustituir el esquema de nombramientos en los congresos locales y no podrán evitarse las presiones a lo largo del proceso. Escribió en la prensa: “Estoy cierto en que los consejeros rechazaremos sin estridencias, pero con firmeza, cualquier acción tendiente a pervertir el procedimiento designatorio plasmado en los lineamientos aprobados por el Consejo General” (Santiago, 2014).<sup>158</sup>

César Astudillo considera que la designación de los consejeros locales es uno de los temas que motivaron la reforma electoral y no debe perderse de vista que la designación no es un fin en sí misma, sino una herramienta para homologar la calidad de las elecciones a nivel nacional. Sin embargo, expresa algunas reticencias:

... se echa de menos la conformación de un Comité Técnico de Evaluación, integrado por expertos en la materia y externos al INE... que permitiera transparentar... y acrecentar el nivel de confianza. No debe olvidarse que en éste como en otros temas la máxima publicidad no es *ex post* sino *ex ante*... Parece acertado blindar el proceso de designación a través de todas las cautelas necesarias; no obstante, debemos estar alertas para que el hermetismo con el que se pretenden llevar a cabo algunas de las facetas bajo el argumento de la independencia no esconda, en realidad, el deseo de hacer pervivir intereses individuales o de grupo. (Astudillo, 2014)

Por lo pronto, para el primer proceso de designación de consejeros generales de los 18 órganos locales que tuvieron elecciones en 2015 se inscribieron un total de 3,416 personas, según datos del INE publicados el 17 de julio de 2014. Los puestos en concurso fueron 126, a razón de siete personas por cada uno de los 17

<sup>157</sup> En cambio, en el artículo 66 de la misma ley, para poder ser consejero en un consejo local del INE no se exige licenciatura, sino “contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones”.

<sup>158</sup> El autor forma parte del primer Consejo General del INE.

consejos electorales. Sólo serían aceptados 3.7% de los aspirantes. En el caso concreto del Estado de México, los aspirantes fueron 347 para siete consejeros, por lo que sólo 2% tuvo posibilidad de ser designado.

Al leer la lista de los finalistas, recordé la vieja conseja popular: “ni son todos los que están ni están todos los que son”. De alguna manera quedó dibujada en la penumbra la silueta de un nuevo esquema de reparto a través de algunos consejeros.

## **9. El papel de los poderes fácticos, en especial los medios de comunicación**

El Estado tiene el monopolio de la fuerza, pero existen limitaciones en su actuación y las decisiones que toman el gobierno y la administración general de un país “están por lo menos parcialmente determinadas por la existencia de poder en manos de gente extraña al círculo de los que tienen cargos en la administración” (Sprott, 1995, p. 103) y que provienen de muy diversos orígenes. En efecto, en paralelo a los poderes tradicionales, existe el poder de los partidos políticos y la burocracia, así como de otras fuerzas que siempre han pretendido imponer su punto de vista. Incluso, no puede negarse la existencia de grupos delictivos que imponen candidatos, invierten en las elecciones y extorsionan a las autoridades, lo que incrementa el poder del crimen organizado. Gustavo Zagrebelsky ha señalado que:

Desde finales del siglo pasado actúan vigorosamente fuerzas corrosivas, tanto interna como externamente, que se oponen a la idea misma de soberanía y de sujeción, la formación de centros de poder alternativos y concurrentes con el Estado, que operan en el campo político, económico, cultural y religioso... la progresiva institucionalización... de contextos que integran sus poderes en dimensiones supranacionales. (Zagrebelsky, 2009, p. 11)

En el Estado y en la cada vez más compleja realidad cultural, social, económica y política, la interdependencia entre gobierno y gobernados “no se da con la sociedad civil entera, ni con toda por igual, sino con las grandes empresas, incluso extranjeras, los partidos políticos y los grandes medios de comunicación” (Pereira, 2008, p. 215). Los actos de gobierno y las leyes han dejado de ser fruto de la soberanía popular; es iluso creer lo contrario. El fenómeno es más complejo y “las discusiones políticas se convierten en producto de unas negociaciones con esos actores... para convencer hay que negociar, y para negociar hay que ceder” (Pereira, 2008, p. 210).

La democracia es una respuesta frente al absolutismo y el autoritarismo; implica diálogo y tolerancia, acuerdos, formación de mayorías y respeto a minorías. Pero no todo acuerdo alcanzado está encaminado al bien común, ni este objetivo está en el interés de los “centros de poder alternativos”, cuyo enfoque son las preocupaciones de esos centros o de la clase política. Lo que muchas veces sucede son intercambios de prebendas y privilegios entre quienes gobiernan y las demás fuerzas sociales, en beneficio de quienes detentan cualquier tipo de poder.

Los poderes fácticos son una realidad presente al lado de los poderes institucionales. Están conformados por grupos de interés y grupos de presión, cuya distinción no es nítida y tienen orígenes, fuerza y motivaciones distintas, que pueden ser económicas, religiosas, sociales e incluso de carácter delictivo. Responden a un modelo plural de “una sociedad compuesta por varios grupos o centros de poder, los cuales limitan, controlan y contrastan el centro de poder históricamente identificado con el Estado” (Bobbio cit. por Gómez, 2008, p. 26). Para José de Jesús Gómez Valle, en el pluralismo:

... el poder no lo monopoliza una élite... sino que está disperso y en manos de una multiplicidad de grupos de interés, asociaciones u organizaciones incapaces cada una de ellas de imponerse sobre las demás, pero con poder suficiente para intervenir en las decisiones que más les afecten. (Gómez, 2006, p. 143)

Hacia los órganos electorales, las mayores presiones son de los medios de comunicación, las autoridades y los partidos políticos. Son los sujetos del quehacer político y electoral con los que coexiste, colabora, regula y enfrenta. En cuanto a la prensa, radio y televisión, en el capítulo segundo mencionamos que Giovanni Sartori recuerda cómo ha evolucionado la comunicación del *Homo sapiens*. Primero fue oral, después escrita y posteriormente impresa, por la revolución del invento de Gutenberg en el siglo xv. Recuerda que el lenguaje es comunicación y pensamiento. La reproducción impresa culmina con la aparición de los periódicos desde mediados del siglo xix. Se inventan después el telégrafo y el teléfono, y las distancias se acortan. Ahora, la televisión es el medio de mayor influencia.

La radio es el primer gran difusor de comunicaciones, pero un difusor que no menoscaba la naturaleza simbólica del hombre. Ya que la radio “habla”, difunde siempre cosas dichas con palabras. De modo que libros, periódicos, teléfono, radio son todos ellos —en concordancia— elementos portadores de comunicación lingüística. La ruptura se produce con la llegada del televisor y de la televisión... Y en la televisión el hecho de “ver” prevalece sobre el hecho de hablar... el telespectador es más un animal vidente que un animal simbólico. (Sartori, 2009a, pp. 32-33)<sup>159</sup>

Los poderes fácticos buscan influir en quienes están en el poder y hacen sentir su presencia desde que aspiran a detentarlo. Por lo anterior, resulta obvio su interés por participar en los procesos electorales, financiando e incluso imponiendo candidatos. Las instituciones electorales no son ajenas a las presiones de estos grupos, que además pueden ser sujetos de sanciones por su actuación en las campañas políticas. A medida que las atribuciones del INE y los demás organismos electorales se incrementan su vulnerabilidad es mayor. Hay grupos cuyo poder proviene del dinero o su posición social; en otros puede ser de su prestigio o influencia en la sociedad, y la fuerza de algunos más descansa en la violencia,

<sup>159</sup> Consideramos conveniente recordar parte de la cita del capítulo segundo.

como en la mafia. Todos ellos buscan mantener su posición frente al poder gubernamental para lograr mejores negocios, gozar de impunidad o disfrutar sus privilegios.

A estos grupos de interés y de presión se han sumado las ONG (organismos no gubernamentales), lo que Diego Valadés considera “un síntoma de la crisis de los sistemas representativos” (Valadés, 2006, p. 185). Son resultado de la ineficacia de los sistemas de control y rendición de cuentas. Su presencia se ha incrementado con la aparición de las redes sociales, que despersonalizan las relaciones humanas y se ocultan en el anonimato, pero que logran una fuerza suficiente para potenciar las reacciones de descontento social y provocar decisiones de la autoridad, como consecuencia de la presión ejercida por esa opinión que la mayoría de las veces permanece oculta.

La reforma de 2007 aumentó atribuciones al IFE, pero es una reforma incompleta, porque no fueron expedidas todas las normas reglamentarias y las creadas tienen lagunas y deficiencias. Es entendible que a los partidos políticos les cueste trabajo aprobar leyes que limiten su poder oligárquico y siempre estarán pensando en la rendija que permita escapar de la dureza de las normas y burlar los obstáculos para mantenerse o llegar al poder, conservar el que se tiene o incrementarlo. Aprueban normas para satisfacer demandas sociales, pero no para que tengan eficacia en su contra. La reforma de 2014 sumó más atribuciones al INE.

## **10. La creciente obesidad del órgano federal**

Uno de los problemas que enfrenta el INE es el incremento de atribuciones. El IFE nació para hacerse cargo de una función concreta del Estado: la organización de las elecciones federales. Esta función implica asumir un conjunto de actos complejos, ordenados y sucesivos, que realizan las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, cuya finalidad es la renovación periódica de los integrantes del Poder Legislativo y de los titulares del Poder Ejecutivo.

Como ya quedó establecido, las atribuciones y facultades que originalmente asumió el IFE fueron incrementadas en la reforma de 2007, en especial por convertirse en el administrador único de los tiempos del Estado destinados a la actividad electoral, las reglas de la propaganda electoral y el incremento de los sujetos susceptibles de ser sancionados. Cuando nace el INE, asume la competencia del IFE, con la única disminución de atribuciones en la aplicación de sanciones, que pasa al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aunque la investigación sigue a su cargo.

En el capítulo sexto quedó plasmado el incremento de funciones del INE, como las derivadas de su posición como cabeza del Sistema Nacional Electoral, su intervención directa en las elecciones locales, hacerse cargo de la geografía electoral y el espinoso asunto de las demarcaciones, organizar y operar el Servicio Profesional Electoral Nacional, asumir elecciones internas de partidos políticos que lo soliciten, operar las candidaturas independientes y participar en los procesos de consulta popular, entre otras.

El incremento de actividades requiere un presupuesto mayor para el órgano electoral nacional, pues sus instalaciones crecen y aumenta la burocracia. Requiere nuevas dependencias y más superficie de oficinas. Con una burocracia creciente, el ente público tiende a ser ineficiente y ofrece un mayor número de frentes para ser objeto de críticas y de ataques. Recordemos que para Manuel García de Enterría la burocracia también se convierte en un poder de facto al interior de las dependencias gubernamentales. Este riesgo se incrementa si la burocracia electoral se convierte en un trampolín para alcanzar el puesto de consejero, en perjuicio de la lealtad de un sector del Servicio Profesional Electoral interesado en hacer méritos para alcanzar la cúspide de los órganos de dirección.

Cada atribución tiene su propia complejidad y sus propios riesgos. Algunas no conducen a críticas, otras no las pueden evitar. En otras hay fricciones y obstáculos, unos simples y otros complejos. El Registro Nacional de Electores opera con normalidad y el padrón electoral es confiable. La instalación de las casillas

el día de la jornada electoral es una tarea que se cumple satisfactoriamente. El PREP es el elemento fundamental de credibilidad que ha venido desterrando el otrora dudoso cómputo. Las consultas populares anuncian un trabajo excesivo, porque los partidos políticos tienden a trivializarlas y utilizarlas como elemento de propaganda. Pareciera ocioso preguntar a la población sobre la suficiencia del salario mínimo y la necesidad de revisarlo o si está de acuerdo en reducir el número de diputados y senadores. En la operación de las elecciones internas de los partidos políticos, el Instituto tuvo su debut con las del PRD, cuya jornada electoral fue el domingo 7 de septiembre de 2014. Fue un éxito, gracias a que hubo importante afluencia de votantes y quienes triunfaron tuvieron una votación superior a 60%. ¿Qué hubiera pasado si el resultado hubiera sido muy competido y con márgenes pequeños de diferencia? Se hubieran replicado, al interior del PRD, las protestas en la elección presidencial de 2006 y en detrimento del flamante órgano electoral.

## **11. Funciones riesgosas**

La autonomía siempre estará amenazada por quienes pretenden controlar al órgano electoral. Quienes detentan el poder y quienes controlan los partidos políticos no han renunciado a sus añejas marrullerías en el campo electoral. Quien organiza elecciones siempre está en situación incómoda y con el riesgo permanente de perder su imagen frente a la opinión pública, lo cual afecta la autonomía institucional.

El prestigio de los organismos electorales es un factor imprescindible para que las elecciones sean creíbles. A medida que hay pérdida de imagen, las dudas afloran, la credibilidad disminuye y se ataca a los responsables de organizar las elecciones. Quien no acepta su derrota es capaz de arrojar al árbitro toda la culpa de su fracaso.

### *11.1. Fiscalización*

De las numerosas funciones del Instituto Nacional Electoral<sup>160</sup> algunas son riesgosas. Destaca la fiscalización de las cuentas de los partidos políticos, con capacidad suficiente y oportuna para detectar el empleo de dinero proveniente de fuente ilícitas o determinar que se rebasaron los gastos de campaña de cualquiera de sus candidatos. No ha podido encontrarse un mecanismo para detectar a tiempo los gastos de campaña y sus excedentes, y se ha operado con disposiciones reglamentarias que han facilitado un margen importante de maniobras y opacidad. Los tiempos de auditoría son diferentes a los tiempos del proceso electoral.

La fiscalización es un clavo ardiente por la resistencia de los partidos y su descarado propósito de ocultar gastos e ingresos. Lo hasta ahora logrado no deja satisfecho a nadie. En 2007 la fiscalización fue confiada a un órgano dotado de autonomía en su actuación y en 2014 regresa de nuevo al Consejo General, a cargo de la comisión más numerosa, que está integrada por cinco consejeros, y se amplió su campo de operación, que se hace extensivo a las elecciones locales.

### *11.2. El campo de la propaganda en las elecciones*

Un tema parcialmente superado es el papel del IFE y ahora del INE en lo relacionado con la propaganda electoral, pero subsisten serios problemas que afectan la calidad de las elecciones. En el proceso que culminó en la jornada electoral de julio de 2006, destacó la influencia del dinero y los medios electrónicos, radio y televisión, en los resultados electorales. La legislación de algunos estados había establecido algunas medidas para evitar la inequidad, como disponer que la contratación de propaganda en radio y televisión fuera realizada únicamente a través del órgano electoral, con los mismos precios y sin privilegios de horario. Sin embargo,

<sup>160</sup> Los consejeros del INE afirman que tienen encomendadas 74 nuevas funciones.

el problema está más allá y abarca la totalidad del campo de la comunicación en la vida democrática del país. En el ámbito federal hubo inequidad en el proceso electoral de 2006, lo que obligaba a “definir con claridad cuál debe ser el papel del IFE al momento de intervenir en la intrincada relación que existe entre los medios de comunicación, los partidos políticos, la administración pública y la ciudadanía” (Juárez, 2009, p. 150). También quedó claro que quienes detentan el poder público lo aprovechan para promover su imagen y aparecer en los medios de difusión.

La respuesta fue destinar tiempos del Estado para la propaganda electoral y convertir en 2007 al IFE en el administrador único de éstos para elecciones y autoridades electorales de carácter federal y local, con reglas excesivas y minuciosas en el texto constitucional:

Supuso una tarea de reivindicación de la preeminencia de la política y del Estado frente al poder que, como un efecto no querido de la transición, llegaron a acumular y ejercer los monopolios mediáticos y que les permitió chantajear, cuando no subordinar, al poder político, logrando imponer no pocas veces sus intereses frente al interés público. (Córdova, 2012, p. 5)

Las normas aprobadas en texto constitucional, con disposiciones propias de una ley reglamentaria, estaban encaminadas a disminuir las prerrogativas entregadas a los partidos políticos, restar poder al dinero, prohibir el aprovechamiento personal de la propaganda institucional y regular la publicidad en radio y televisión a través de evitar la contratación directa por partidos, candidatos y terceras personas. Buscaron:

A) Abaratar el costo de las campañas, destinando parte del tiempo del Estado en radio y televisión<sup>161</sup> para la pro-

<sup>161</sup> El tiempo del Estado deriva de la contraprestación por la concesión otorgada y por aceptarse el pago de impuestos con tiempo y hasta cierto límite. Este tiempo lo utiliza el Estado para su publicidad institucional, y, al tomarse la decisión de ocupar parte de ese tiempo, se lograron dos efectos: disminuir el monto de las prerrogativas otorgadas para los procesos electorales y disminuir el volumen de publicidad institucional en épocas electorales.

paganda de los partidos, sus candidatos y los diversos organismos electorales, estableciendo las reglas de su reparto. Sin embargo, esta decisión no produjo la reducción del costo de las elecciones, ya que las nuevas atribuciones requirieron de importantes cifras presupuestales para su implementación.

- B) Prohibir que partidos políticos y candidatos puedan contratar directamente publicidad en radio y televisión, tema en que partidos, gobierno y candidatos emplean diversas tretas para eludir la norma.
- C) Evitar la llamada “propaganda negra” dirigida a los ataques excesivos entre candidatos y partidos.
- D) Prohibir a cualquier persona, física o moral, contratar tiempo en estos medios electrónicos para apoyar o denostar un candidato.
- E) Establecer bases para la propaganda gubernamental y evitar que quienes tienen puestos la aprovechen en su beneficio personal o de su partido y candidatos. Es el contenido del artículo 134 constitucional, cuya reglamentación no se hizo dentro de los 30 días establecidos en la reforma de 2007, y en 2014 seguía pendiente.

Cuesta trabajo a los políticos reglamentar la limitación de sus abusos. La falta de regulación convierte en ineficaz la norma constitucional y deja a los órganos electorales en estado de indefensión.

Fue exitosa la implementación de la costosa y compleja función de ser administrador único de los tiempos del Estado, para la que contó con el apoyo de los partidos políticos como principales beneficiarios. Pero, a pesar de este éxito, no puede decirse que se logró erradicar la contratación de publicidad en radio y televisión por parte de los partidos políticos y sus candidatos, pues continuaba de manera encubierta, a través de entrevistas, menciones en noticieros y en otros eventos, incluso en peleas de box o en los programas cómicos, lo que puede percibirse, aunque no exista prueba directa que lo demuestre. El manejo de dinero en efectivo

y la ausencia de ética política permiten estas desviaciones. En el campo de la publicidad, este mecanismo indirecto es conocido como *product placement*, que es una práctica común en el medio publicitario: “Se trata de insertar publicidad fuera de los espacios de los anuncios originales en las parrillas de programación y típicamente anunciarse en programas de entretenimiento, noticieros o cualquier tipo de contenidos televisivos y radiofónicos” (Luna, 2009, p. 174). Su antecedente está en las gacetillas pagadas en la prensa, en ocho columnas compradas y en caricaturas o artículos redactados bajo pedido para páginas editoriales. La complicidad de las estaciones de radio y televisión permite ocultar estos contratos, que se facturan a cualquier persona o no se facturan, por haber sido cubiertos con dinero en efectivo o con traspasos en cuentas de paraísos fiscales. El hecho de que las principales televisoras y cadenas de radio sean empresas familiares facilita este hecho. En varias entidades hay una serie de “periódicos” que viven del chantaje permanente y sin circulación real más allá del círculo de quienes ejercen el poder, que compran notas a favor, en contra, o —en no pocas ocasiones— silencios.

En cuanto a la prohibición de que otras personas u organizaciones distintas a los partidos políticos pudieran contratar tiempo en radio y televisión, un grupo de académicos y editorialistas consideró la medida como contraria a la libertad de expresión, y plantearon, sin éxito, acciones ante la justicia federal. Sus demandas fueron desestimadas por improcedentes, sin entrar a los argumentos de fondo. La prohibición impide contratar tiempos, pero no impide opinar. Los comentaristas en radio, televisión y prensa escrita no tienen límite alguno para manifestar su punto de vista y sus convicciones personales. Las restricciones corresponden a la política de cada órgano de difusión. En adición a lo anterior, a través del *product placement* hay contrataciones encubiertas.

Por otro lado, la prohibición de la propaganda negra convirtió al órgano electoral federal en el incómodo censor de la publicidad política, con facultad para suspender como medida preventiva y sancionar posteriormente la trasmisión de cualquier mensaje

publicitario que contenga “expresiones que denigren las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas”, según lo expresara el artículo 41 constitucional. En el texto actual “en la propaganda política o electoral que difundan los partidos o candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”. La intención del legislador fue elevar el tono de las campañas políticas e incursionó en el difícil escenario de limitar la libertad de expresión en el campo de las batallas políticas, que inevitablemente se conforman de propuesta y descalificación. Los partidos y los candidatos se presentan ante el electorado como la mejor opción, como el futuro promisorio, mientras exhiben a sus oponentes como el camino hacia el fracaso y tienden a utilizar un lenguaje contundente y agresivo. Una contienda electoral no es una relación de noviazgo ni una luna de miel y ello lo demuestran los vigorosos debates escenificados en otras latitudes.

Lamentablemente, en la reforma electoral de 2007 los tiempos del Estado fueron repartidos entre los partidos en mensajes de corta duración, de 20 a 30 segundos, similares a los anuncios de cualquier producto, sin prever espacios para la interlocución de candidatos con ciudadanos. No quedó legislado el tiempo para debates entre los contendientes. La justificación del modelo radica en que “ahora los *spots* transmitidos por los partidos políticos no cuestan dinero, como si esta atenuante resarciera la falta de valor informativo que estos mensajes tienen para el electorado” (Juárez, 2009, p. 162). Sin embargo, es tiempo suficiente para atacar. No sirven para proponer plataformas políticas ni programas de gobierno. La misma mercadotecnia es utilizada por los expertos en publicidad para promover un candidato, un automóvil o un refresco, con base en mensajes repetidos varias veces y varios días. Este tipo de publicidad demerita las campañas políticas, al proponer productos y no candidatos. No presenta seres humanos, con todo lo que esto significa.

Quienes no alcanzaron el triunfo en la competida elección de 2006 denunciaron que la propaganda negra había contribuido al resultado electoral. Reclamaron los constantes ataques al can-

didato presidencial que ocupó el segundo lugar en los resultados y los consideraron calumniosos, en especial el estigma por haber señalado a Andrés Manuel López Obrador como un “peligro para México”. La reforma se aprobó y la prohibición cobró vigencia. El IFE asumió su tarea en el resbaladizo terreno de la subjetividad. ¿En qué casos concretos la propaganda denigra a las instituciones y a los partidos o calumnia a las personas?

La subjetividad del tema provocó tensiones con el Tribunal Electoral, que revocó varias decisiones del Consejo General del IFE y hubo sentencias contradictorias. Las quejas de los partidos se multiplican; caricaturizan y exageran sus posiciones frente a la propaganda del contrario, y, en ocasiones, se dio la impresión de que pretendían una campaña política sin denuncias y sin acusaciones. Olvidaron que quien asume el reto de convertirse en hombre público se coloca en manos de la crítica y la más despiadada. Quien asume la decisión personal de ser hombre o mujer público admite sacrificar su vida privada y para ello requiere la piel de un elefante y no el cutis de un bebé recién nacido. La propaganda negativa no influye necesariamente en el ánimo del electorado. López Obrador ganó popularidad con los ataques del largo, costoso e inútil proceso de desafuero al que fue sometido cuando era jefe de Gobierno del Distrito Federal y claro precandidato a la candidatura presidencial para el 2006.<sup>162</sup>

El papel de censor es complejo y se debilita por lo subjetivo del tema, ya que enfrenta al organismo electoral con el partido o candidato a quien no se da la razón. Pareciera que no hay remedio y el INE deberá sufrir el desgaste del papel de inquisidor. Los políticos prefieren la sanción si el daño causado les produce beneficios.

<sup>162</sup> La Procuraduría General de la República terminó desistiendo de la acción, después de que la Cámara de Diputados había votado el desafuero.

### *11.3. Facultad sancionadora*

Uno de los casos más complejos de la reforma de 2007 fue el régimen sancionador encomendado al IFE, al multiplicarse el número de sujetos sancionables y de conductas ilícitas. Con anterioridad, únicamente eran sujetos de sanción los partidos y sus candidatos. Con la reforma, la Secretaría Ejecutiva y el propio Consejo General estuvieron inmersos en numerosas quejas y reclamaciones. Los partidos vieron la ocasión de multiplicar sus reclamos y hacer de ello un espectáculo mediático. El escándalo es un buen producto para los informadores.

Convertido el IFE en ministerio público y juez al mismo tiempo y enfrentado a los más diversos factores de poder, quedó debilitado al tener que tomar decisiones en plazos breves y en asuntos que requerían mayor tiempo para su integración objetiva. La complejidad de la tarea y el abuso en las quejas provocaron que el IFE, en especial su Secretaría Ejecutiva, multiplicara el tiempo empleado para estos asuntos, con más burocracia y mayor ineficiencia, máxime si se toma en cuenta que le fueron conferidas facultades inquisitoriales en las indagatorias, cuyo ejercicio no es siempre procedente. En numerosos casos, los promoventes limitaron su exposición y relataron hechos sin ofrecer pruebas u ofrecerlas de manera limitada, para después reclamar a la instancia electoral haber omitido ejercer sus facultades investigadoras. Pretendieron confundir a la Secretaría Ejecutiva con un fiscal.

Las dimensiones del problema se aprecian con mayor claridad en la lista de posibles sujetos que participan en el procedimiento sancionador ordinario, puesto que “cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral”, conforme lo establecía el artículo 326 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Incluso puede actuar de oficio y el procedimiento está encaminado a sancionar administrativamente las faltas cometidas por los sujetos obligados. En el artículo 341 de la ley citada se enunciaba quiénes pueden ser los infractores:

- a) Los partidos políticos nacionales;
- b) Las agrupaciones políticas nacionales;
- c) Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;
- d) Los ciudadanos o cualquier persona física o moral;
- e) Los observadores electorales o las organizaciones de observación electoral;
- f) Las autoridades y los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los Poderes locales, órganos de gobiernos municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público;
- g) Los notarios públicos;
- h) Los extranjeros;
- i) Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión;
- j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;
- k) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación o registro de partidos políticos;<sup>163</sup>
- l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y
- m) Los demás sujetos obligados en los términos del presente Código.

Del artículo 342 al 353 quedaban enumeradas las infracciones que podían cometer los sujetos obligados. En la mayoría de los casos, el IFE investigaba y aplicaba las sanciones establecidas en el artículo 353. No sucede lo mismo en cuatro casos: cuando se trata de autoridades federales, estatales o municipales; ministros de culto, iglesias o agrupaciones religiosas; extranjeros, o notarios públicos, ya que en estos casos su actuación queda limitada a turnar el caso a la autoridad competente, de la misma manera que actúa un ministerio público cuando consigna un caso a un juez para que sea éste quien decida.

<sup>163</sup> Esta disposición fue una reacción a la constitución del Partido Nueva Alianza (Panal), que es el partido político del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, organizado por Elba Esther Gordillo.

Además del procedimiento sancionador ordinario, existe el procedimiento especial para todo lo relacionado con la violación a lo establecido en la base III del artículo 41 constitucional, que contiene la normatividad sobre la propaganda en radio y televisión, así como el párrafo séptimo del artículo 134, que impide la propaganda personalizada de los servidores públicos.

A cargo de la Unidad de Fiscalización estaban los procedimientos en materia de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos, cuya resolución final era atribución del Consejo General. A la Contraloría queda encomendado lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto, con facultades para aplicar sanciones, salvo en dos casos: cuando el inculpado es el secretario ejecutivo o los directores ejecutivos, ya que la sanción deberá ser aprobada por el Consejo General, y cuando los presuntos responsables sean el presidente del Consejo o cualquiera de los consejeros, ya que el asunto debe turnarse a la Cámara de Diputados.

Para el INE, la reforma de 2014 le quita la facultad sancionadora y la pasa a una sala especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero mantiene la facultad de investigar las quejas, por lo que no queda liberado del problema que este asunto representa, ni del cúmulo de quejas presentadas en los procesos electorales. Tampoco es deslindado de lo relativo a la propaganda electoral, lo que mantiene al órgano electoral en continua actividad.

## **12. Remuneración de los consejeros**

Otro factor de riesgo para la autonomía de los órganos constitucionales autónomos es la manera de remunerar a los consejeros electorales, porque el dinero es un mecanismo que puede ablandar conciencias y su uso indebido puede generar escándalos. Esto no quiere decir que los consejeros deban estar mal remunerados.

Al contrario, deben tener ingresos y prestaciones suficientes, acordes con su función y responsabilidad.

La reforma de 2014 hizo extensiva a los consejeros de los organismos públicos locales la prohibición para tener otro cargo, empleo o comisión, salvo los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, y que no sean remunerados. Con anterioridad había entidades que sí lo permitían.

En cuanto al monto de la remuneración, en el artículo 41 constitucional quedó establecida una disposición, ya derogada, pero aplicable sólo a los consejeros del IFE, para quienes “la retribución que perciban será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

En las entidades federativas no existía una regla homogénea, porque no en todas estuvo prohibido el desempeño de otras actividades remuneradas, incluso en algunos estados los consejeros eran de tiempo parcial, o sólo entraban en funciones cuando había proceso electoral. Por esa razón, en el actual texto del artículo 116 quedó establecida una frase ambigua para los consejeros locales: “percibirán una remuneración acorde con sus funciones”.

Esto quiere decir que, dependiendo de la interpretación, habrá percepciones iguales en todos los organismos públicos locales. Se desconoce hasta dónde llegará la homologación. Ni la Constitución ni la ley proporcionan parámetros más allá de la frase transcrita. Tampoco hay una norma que obligue a las entidades federativas a acatar las disposiciones del INE en materia de sueldos y percepciones, ni que obligue a las legislaturas locales a aprobar los fondos requeridos.

La disparidad en la conformación del presupuesto tiene como consecuencia la existencia de algunos organismos públicos locales electorales con presupuestos elevados y otros con penurias financieras. Hay organismos con instalaciones propias y otros con locales alquilados. En algunos hay oficinas para consejeros y dinero para contratar personal auxiliar; en otros, nada de eso. En cuanto a gastos de representación, existen casos en que son

simbólicos y otros en que son abundantes. En pocos organismos públicos locales se proporcionan oficinas, recursos humanos y materiales a los representantes de los partidos.

Por ello, es conveniente enfatizar que un presupuesto excesivo o limitado implica un riesgo para la autonomía de los organismos locales electorales, porque como árbitros de los procesos electorales están en la mira de partidos y medios de comunicación. Cuando hay exceso, llegan a generarse ingresos extraordinarios que pueden ablandar conciencias de quienes toman las decisiones, o incluso se puede replicar la costumbre de algunas legislaturas que se reparten los sobrantes del presupuesto. Cuando hay escasez o la autoridad local retiene las partidas presupuestales, se abre la posibilidad de que los tomadores de decisiones cedan a las presiones o consignas del Ejecutivo local, con tal de tener el ingreso necesario para que el organismo funcione.

Sólo con transparencia en las prestaciones y gastos de representación será posible alejar el riesgo de utilizar indebidamente los fondos públicos, abundantes o escasos. Sólo así será posible contar con un cuerpo de consejeros independientes, que se alejen del escándalo y asuman la función electoral de manera responsable, austera y republicana.

### **13. Reelección en el órgano de dirección**

La reelección ha sido un punto discutible. Puede ser recomendable e incluso necesaria en ciertos casos, pero también es inadmisibles en situaciones diferentes. Su conveniencia puede no ser la misma en todas las culturas, todos los países o todas las etapas de la historia de cada democracia y cada nación, ni para todos los puestos gubernamentales. En el caso mexicano, la reelección del presidente de la República es históricamente inaceptable, pero en otras latitudes no hay problema alguno para admitirla, a veces en forma continua, en ocasiones con la posibilidad de volver después de uno o varios periodos presidenciales de separación, de

manera limitada o ilimitada. En el caso de los legisladores y los presidentes municipales mexicanos, a partir de 2014 se admite la reelección continua pero limitada en el tiempo.

Para el órgano de dirección de un organismo constitucional autónomo la respuesta es diferente en cada uno de los casos. No parece inapropiada, aunque es discutible, la normatividad vigente para el Banco de México o en las comisiones de derechos humanos, en los cuales es posible la reelección una sola vez; pero en los organismos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, la reelección no debe existir, para evitar la tentación de hacer méritos para permanecer otro periodo en sus funciones, pues, en el afán de convencer, el interesado pierde objetividad e independencia, cabildea sus posibilidades y puede adquirir compromisos para el caso de resultar reelecto. La reforma de 2014 eliminó esta posibilidad que estaba vigente en varias entidades federativas. Lo anotamos como una advertencia frente a la tentación de aprobar la reelección de consejeros y magistrados electorales.

#### **14. Proliferación de órganos constitucionales autónomos**

El siglo xx terminó con tres órganos constitucionales autónomos en el orden jurídico mexicano. Al iniciar el siglo xxi fue creado uno más, pero en unos cuantos meses, comprendidos entre 2013 y 2014, surgieron seis, y hubo un cambio radical en los órganos constitucionales encargados de organizar las elecciones federales y locales. Todos han surgido sin que en el texto de la Constitución se mencione la incorporación de este tipo de órganos a la estructura del poder. Uno por uno han sido creados, sin un concepto claro de su naturaleza jurídica ni de cuáles son las circunstancias que los hacen pertinentes. No hay reglas claras. Se han dado en lo que podríamos llamar una generación espontánea. Para Sergio García Ramírez:

Hoy se ha inaugurado una corriente que revisa la estructura del Estado —es decir, revisa al Estado con todo lo que esto implica— y le acomoda otros personajes y potestades fuera de los poderes clásicos. Estos retoños, que están aportando una nueva composición al poder público, son los órganos constitucionales autónomos, que hemos recibido con fruición. No lo impugno, sería ir contra la corriente y objetar la moda. Sólo lo observo e invito a observarlo y medir riesgos y consecuencias. Vale la pena hacerlo. (García, 2014, p. 8)

Hay riesgos y esto resulta indudable. No pueden seguir creándose órganos constitucionales autónomos sin una sólida base que los justifique. Cada uno de los que se crea quita una función a uno de los poderes tradicionales del Estado. Mientras un mayor número sea creado, hay mayores posibilidades de que fracasen algunos, y eso repercutirá en los demás, porque habrá demostrado que su creación resultó un acto fallido en la conformación del poder del Estado y habrá dudas sobre la bondad de los órganos constitucionales autónomos, además de significar una renuncia de los poderes del Estado a ser eficientes en el cumplimiento de sus funciones, sin necesidad de sacarlas de su ámbito. Salta una pregunta: si fracasan, ¿qué sigue?

## **15. Confusión en los textos constitucionales**

En ocasiones la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos, lejos de aclararse, se confunde por la acción de quienes intervienen en las diferentes etapas del proceso de las reformas constitucionales. Así ha sucedido con las reformas en materia de telecomunicaciones (2013) y de energía (2014). En la primera, ya mencionada en el capítulo tercero, se crea “un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión”, para promover el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, con un consejo ciudadano designado por la Cámara de Senadores.

Por su parte, en la reforma energética quedan establecidas dos comisiones reguladoras, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía en el artículo 28 constitucional, que a la letra dispone:

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

En relación con estas dos comisiones, el artículo décimo segundo transitorio dispone que:

... se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios... (Decreto, 2013)

Como órgano de dirección para cada una de las comisiones queda un Consejo integrado por nueve personas designadas por las dos terceras partes de los senadores presentes, a partir de ternas propuestas por el presidente de la República.

De la lectura del texto constitucional, el Instituto para la Radiodifusión es un organismo público descentralizado al que se le confiere autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, mientras que las dos comisiones son parte del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica propia, así como autonomía técnica y de gestión, y con ingresos también propios, derivados de los servicios que presten. En los tres casos el órgano de dirección es designado por el Senado de la República. ¿Por qué no se les dio el carácter de autónomos? ¿Dónde quedó el límite frente a otros órganos que son considerados como autónomos constitucionales? ¿Son órganos constitucionales autónomos encubiertos? ¿Son órganos de relevancia constitucional? Podríamos preguntarnos por qué estas dos comisiones son mencionadas en texto constitucional y no pasa lo mismo con otras comisiones reguladoras.

La única explicación pareciera ser el temor por la amplia autonomía conferida a las nacientes empresas productivas del Estado, en relación con las cuales no existe un esquema regulatorio y que nacen como parte de las normas dictadas en las leyes orgánicas de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

La indefinición no es un factor que apoye la independencia pretendida para los órganos constitucionales autónomos y ha permitido improvisación en la creación de nuevos y más órganos dotados de autonomía constitucional.

## **16. Recapitulación**

Resulta más fácil plantear problemas y describir toda la sintomatología que proponer soluciones y que éstas resulten adecuadas. La inflación económica, la trata de blancas, la pobreza, la hambruna, la seguridad pública o el tráfico de drogas han sido reseñados con amplitud y hay coincidencia en los datos fundamentales del diagnóstico, aunque en algunos casos hay desviaciones derivadas de la ideología profesada, de la religión, de la posición económica y de otros factores más. La mayor dificultad está, no obstante, en el planteamiento de soluciones frente a problemas complejos y multifactoriales. En el campo de lo político, los problemas tienen mayor complejidad, por ser la arena de la lucha por conquistar o permanecer en el poder y expresarse en escenarios y contextos diferentes. Es un choque de intereses y de pasiones, mientras que la democracia no es una panacea.

En el planteamiento de la autonomía en los órganos constitucionales es ineludible colocarse frente a los obstáculos que la frenan, para poder avanzar sin subordinación a ninguno de los poderes tradicionales ni a los poderes de facto. Lo esencial es que el órgano autónomo tenga independencia para decidir, para dictar resoluciones. Sin independencia y libertad resolutive no hay autonomía. Lo expuesto en éste y en el quinto capítulo permite entrar en contacto con el cúmulo de obstáculos a los que se en-

frentan los entes públicos encargados de organizar las elecciones y las dificultades que encarará el naciente INE, que está frente a un largo camino lleno de peñascos y de vados. Conocer los obstáculos y las dificultades es indispensable para avanzar con prudencia y no desviar el rumbo.

Uno de los obstáculos detectado para la autonomía de cualquier órgano constitucional mexicano es el entusiasmo para modificar la Constitución, lo que, lejos de fortalecerla, la debilita. Lo logrado es un texto con excesiva regulación, incapaz de brindar seguridad jurídica o de otorgar garantías institucionales a los órganos autónomos, en especial a los electorales, ya que en esta materia es en la que han operado un mayor número de reformas constitucionales. Basta leer el texto del artículo 41 en 1917, para apreciar que ha tenido un crecimiento exponencial, con excesiva reglamentación. El texto original se limitaba al contenido del párrafo inicial y hoy abarca varios párrafos y varias páginas en cualquier edición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y, de seguir así la tendencia, lo que acontecerá en próximos procesos electorales impulsará el incremento del texto.

Al lado de la inestabilidad constitucional está otro importante obstáculo propio de los órganos que participan en el proceso electoral: los partidos políticos, que eluden las normas promovidas por ellos mismos, en su afán permanente de apoderarse del control, repartirse puestos y posiciones, sin disposición para observar una conducta ética en la arena electoral. Si es necesario, compran votos, falsean balances, ocultan ingresos u obtienen y manejan fuertes cantidades de dinero en efectivo, muchas veces sin importarles el origen. En el relato de los métodos de designación de los órganos de dirección, resultan claros los espacios abiertos al reparto de puestos, mientras que su multiplicidad evidencia la renuncia a crear un método con mayores protecciones frente a ese reparto. Las cúpulas de los partidos buscan protegerse en los textos que aprueban los congresos, aunque ello culmine con la desprotección de los organismos electorales. Resulta increíble que, a pesar de haber considerado a los partidos políticos como entida-

des de interés público desde la reforma constitucional de 1977, sea hasta la reforma de 2014 —37 años después— cuando se ordene emitir una ley que regule su vida institucional, para palear la tendencia, marcada por la Ley de Hierro, hacia su conformación como grupos oligárquicos y con gran opacidad. Por ese camino se pone en riesgo que los integrantes de los órganos de dirección de los organismos constitucionales autónomos cumplan con el perfil que garantice su actuar honesto e independiente, aunque ello no ha impedido tener mejores procesos electorales, pluralismo político y haber alcanzado la alternancia en el poder.

Otro obstáculo está en los poderes fácticos que vulneran cualquier institución de Estado, en su pretensión de impedir la disminución de sus privilegios y abusos de poder. Buscan influir en los procesos legislativos, a través de programas diseñados en los medios de difusión, callando noticias o publicando reportajes tendenciosos y a través del cabildeo que les garantiza poder y privilegios. Cuando no frenan la ley, buscan detener su aplicación o distorsionar los objetivos de las normas jurídicas. Los órganos electorales no sólo están inmersos en la lucha de los partidos políticos, sino que también están permeados por otros factores de poder que buscan intervenir en los procesos electorales para proteger sus intereses y que están dispuestos a invertir fuertes cantidades de dinero para garantizar su permanencia en la impunidad. Sobresalen los poderosos caballeros del dinero, la radio y la televisión. Además, en no pocas ocasiones hay amenazas, y en el caso de los grupos delincuenciales impera la ley de “plomo o plata”.

De igual forma, la obesidad creciente del órgano federal encargado de organizar las elecciones es también un serio obstáculo para su autonomía, porque abre más frentes y lleva al crecimiento de su burocracia, con los riesgos inherentes a este fenómeno, lo que inevitablemente incide en la eficiencia y en la corrupción. No podemos olvidar que la burocracia también se constituye en poder. La reforma de 2014 engrosa al INE con nuevas facultades, que serán fuente de vulnerabilidad. En consecuencia, queda como responsable de organizar las elecciones

federales, pero en adición tendrá fuerte injerencia en la vida institucional de los órganos públicos locales electorales y en las elecciones locales, con detrimento de los organismos y las fuerzas de poder de las entidades federativas.

Finalmente, salvar obstáculos, eliminarlos o al menos disminuir sus dimensiones, es una tarea impostergable para lograr la autonomía constitucional. Incrementar el número de órganos con autonomía constitucional es también un obstáculo y lo mismo sucede con la indefinición de conceptos.



## Capítulo octavo

### Propuestas para la superación de los obstáculos para la autonomía de los órganos constitucionales electorales

#### 1. Introducción

Recordemos que la debilidad institucional y la desconfianza fueron dos de las causas que impulsaron la creación del Tribunal Constitucional Alemán, cuando, terminada la Segunda Guerra Mundial, el pueblo germano emprendió el camino de su reconstrucción. Las instituciones habían quedado destruidas por efecto de la dictadura, la guerra y la derrota. La población tenía enormes carencias y la desconfianza empañaba el ambiente. Para fortalecer la debilidad institucional y sembrar esperanza, nació un órgano independiente de los tres poderes tradicionales, encargado de hacer prevalecer la supremacía de la Constitución, para evitar abusos del poder y garantizar los derechos humanos.

La idea de los órganos constitucionales autónomos ha tenido relevancia en América Latina y en especial en México, donde hasta el mes de agosto de 2014 existían diez en el texto constitucional, había uno más atorado en el proceso legislativo y otros más en el imaginario nacional. Cada uno de ellos tiene conferida una función del Estado que el Constituyente Permanente consideró relevante y la sustrajo de los poderes tradicionales, y los dotó de independencia para emitir sus resoluciones, sin ser subordinados de los pode-

res Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los partidos políticos o los grupos de presión. Conceder autonomía constitucional al Banco de México fue la respuesta a la debilidad de un banco central incapaz de tomar decisiones con independencia, porque en el mundo real la política monetaria no estaba en sus manos y era manejada desde la Presidencia de la República, con resultados catastróficos en las décadas de los setenta y ochenta. La misma dinámica estuvo en el otorgamiento de rango constitucional autónomo al Instituto Federal Electoral (IFE). México llevaba poco menos de setenta años de dominio de un partido hegemónico, con elecciones manipuladas desde el Poder Ejecutivo, a través de un organismo experto en alterar resultados electorales y no hacer realidad el “sufragio efectivo”, lema que había impulsado Francisco I. Madero en los albores de la Revolución Mexicana.<sup>164</sup> Ante esta realidad, la organización de las elecciones no debía continuar en manos del secretario de Gobernación y tenía que encargarse a un órgano independiente, capaz de lograr elecciones creíbles y dar legitimidad a quienes resultaran triunfadores, que es el fundamento básico en una democracia representativa. En México, para lograr lo anterior fue pertinente dotar de autonomía a los órganos encargados de la política monetaria y de los procesos electorales. En otras latitudes y bajo diferente contexto, la decisión puede no ser necesaria.

Quizá no en todos los órganos constitucionales autónomos mexicanos existe la misma claridad en cuanto a su pertinencia y pueda resultar dudosa, pero este análisis rebasa las pretensiones de este trabajo.

Si los órganos constitucionales nacen por la debilidad institucional, su presencia es para fortalecer instituciones e impulsar la cultura democrática, no para debilitarla; es para rendir cuentas y no para eludir las. En el capítulo anterior repasamos algunas de las causas que operan como obstáculo para la autonomía de los

<sup>164</sup> Cuando Porfirio Díaz se levantó en armas contra la reelección de Benito Juárez, acuñó el lema “Sufragio libre. No reelección”. Madero, a iniciativa de José Vasconcelos, sustituyó la palabra *libre* por el vocablo *efectivo*, para darle un énfasis mayor a la expresión de la exigencia revolucionaria.

órganos constitucionales autónomos, de manera especial para los encargados de organizar las elecciones en México y de los riesgos a que están expuestos, por la simple razón de ser árbitros en los procesos electorales y actuar en medio de las luchas por el poder. Es indudable que de su fortaleza institucional depende el cumplimiento de la función estatal que tienen confiada.

Al concluir el capítulo séptimo sostuvimos que describir obstáculos y elaborar diagnósticos es relativamente fácil; pero no ocurre lo mismo con los intentos de encontrar soluciones para enfrentar cada uno de esos obstáculos en su compleja estructura multifactorial. La eliminación total no es posible en el mundo real y no hay institución exenta de problemas, por sólida que sea.

Cualquier solución propuesta tendrá que enfrentarse a la difícil ruta de convertirse en realidad eficiente. Cada una de las reformas en materia electoral tiene —al menos en el discurso— la intención de lograr mejores elecciones y condiciones institucionales, para eliminar los problemas que en cada jornada afloran e impiden cumplir todos los objetivos esperados. En ocasiones lo logran, en otras no, y en cada proceso electoral aparecen nuevos problemas y nuevos reclamos.

En este capítulo no pretendemos ofrecer una panacea ni plantear procedimientos que borren obstáculos y lleven a realizar la utopía. Nos conformamos con exponer una serie de inquietudes y aportar algunas ideas —todas ellas discutibles— para contribuir al fortalecimiento de los órganos encargados de organizar elecciones. Empezamos por señalar las circunstancias que han apoyado y fortalecido la autonomía.

## **2. Circunstancias que favorecen la autonomía**

Para que la autonomía sea posible, es preciso generar una situación institucional que la permita y colocar al frente un órgano de dirección que la garantice. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido:

... los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refieren 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, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guarden alguna relación de afinidad política, social o cultural. (Acción de Inconstitucionalidad 19/2005)

En el proceso de construcción de esa situación institucional, al lado de los obstáculos hay circunstancias que han fortalecido la autonomía de los órganos electorales. Gracias a ello fueron posibles la derrota del partido hegemónico en las elecciones presidenciales del 2000 y la alternancia en el poder. El pluralismo político hizo presencia en el espacio electoral y los órganos electorales tuvieron la posibilidad de decidir con una independencia que no se había alcanzado en el pasado. No llegaron a la plenitud de las metas planteadas, pero atrás quedó la monarquía sexenal de la que hablara Daniel Cosío Villegas. Esa fortaleza institucional descansa en varios factores que se atenderán a continuación.

### *2.1. Consolidación del padrón electoral*

En las siete décadas en las que prevaleció el dominio del partido hegemónico no hubo un padrón electoral confiable. Era frecuente la eliminación de ciudadanos que abiertamente estaban en la oposición; votaban los muertos y los fantasmas. Sin embargo, gracias al IFE quedó consolidado un Registro Nacional de Electores creíble, con listas y credenciales con fotografía de los ciudadanos,<sup>165</sup> que ha permitido erradicar la supresión arbitraria de electores, la suplantación de votantes y la compra de credenciales de

<sup>165</sup> Recordemos que la credencial con fotografía es un legado del estado de Baja California.

elector. No elimina las maniobras de operadores políticos, expertos en compra y coacción del voto, porque este vicio antidemocrático sigue estando presente antes del día de la jornada electoral e incluso durante el mismo. En el interior de las casillas, los ciudadanos que han obtenido su credencial encuentran su nombre en la lista de electores, son identificados, reciben las boletas, marcan en secreto sus votos y los depositan en las urnas. Las casillas anuladas por irregularidades en el manejo de las listas de electores son casos extraños. Un padrón electoral confiable ha permitido resultados ciertos, que contribuyen a la construcción de la situación institucional que hace propicia la independencia en el organismo público encargado del proceso electoral.

## *2.2. Mesas directivas de casilla*

Las mesas directivas de las casillas electorales “son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales”. Tienen a su cargo “respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo” (artículo 81, fracciones 1 y 2, de la Legipe). Realizan su labor en presencia de los representantes de los partidos políticos y los observadores electorales. Su actuación abierta y transparente es el elemento fundamental para lograr resultados creíbles.

El procedimiento para integrar las mesas directivas de las casillas electorales a través de dos insaculaciones ha permitido desterrar la práctica de conformarlas con personas comprometidas con quienes gobiernan y cuya misión era garantizar el triunfo del partido en el poder. Incluso permitían o participaban en diferentes maniobras para alterar los resultados electorales, como la urna embarazada, los tacos o los carruseles. Dejaban votar a quienes no estaban en las listas y pasaban por alto la identificación de los votantes. Contrario a lo que antes sucedía, en la actualidad las mesas directivas de las casillas están integradas por personas que

viven en la misma sección de quienes acuden a votar. Ya no están los desconocidos de antaño que venían de otros lugares.

Antes de que el IFE organizara las elecciones, no se permitía la presencia de observadores y los presidentes de casilla expulsaban a los representantes de los partidos de oposición para que, con toda impunidad, los mapaches<sup>166</sup> al servicio del gobierno y su partido pudieran maniobrar. El número de casillas que se anulan por irregularidades no es ni significativo ni relevante y los recuentos realizados reportan pequeñas variantes que, en general, no alteran los resultados. Las mesas directivas de casilla son el mayor éxito del proceso de ciudadanía de las elecciones.

### *2.3. Presencia de representantes de partido y observadores*

En todas las etapas del proceso y no sólo en las casillas, hay intervención activa de representantes de los partidos políticos. Hay representantes que asisten con voz a las sesiones del Consejo General, las comisiones y los comités locales y distritales. Están presentes en la impresión de boletas electorales, en la instalación y funcionamiento del PREP, en la distribución de las boletas electorales y en otros momentos relevantes. También participan observadores electorales previamente registrados ante la autoridad.

### *2.4. Boletas electorales*

La emisión controlada de boletas electorales con medidas de seguridad es una garantía de certeza que impide la práctica anterior de falsificarlas. Las boletas falsas, impresas al margen de la ley o sustraídas ilícitamente, ingresaban a la urna, en ocasiones antes de que se abriera la casilla<sup>167</sup> o en la oscuridad del recinto donde quedaban “resguardadas”. Actualmente tienen medidas propias

<sup>166</sup> *Mapache* es el nombre coloquial que se da a quienes participan en un proceso electoral para alterar sus resultados. Son operadores de partidos y candidatos, cuya misión es alterar, en su beneficio, los resultados en las elecciones.

<sup>167</sup> Es la llamada “urna embarazada”.

de un billete de banco y son depositadas en urnas transparentes, que pueden ser vistas vacías cuando arranca la jornada y permiten observar cómo las boletas se depositan por los votantes. Los protocolos para su diseño, impresión, resguardo, traslado y entrega a los presidentes de las mesas directivas impiden el manejo irresponsable y fraudulento que era tradicional en los procesos electorales manejados desde la autoridad.

Las boletas son encuadradas y debidamente numeradas en el talón, para evitar la posibilidad de conocer cómo votó un ciudadano a través del número de las boletas que le son entregadas. Está previsto que los representantes de los partidos puedan solicitar firmar en la casilla la totalidad de las boletas entregadas para una mayor certeza. Las boletas son contadas antes de abrir las casillas y se vuelven a contar cuando son cerradas.

En adición a lo anterior, en las casillas se colocan mamparas para permitir el voto secreto, lejos de la mirada indiscreta de quienes están interesados en conocer por quién vota el ciudadano. En las instalaciones anteriores era prácticamente imposible votar sin ser visto, lo que facilitaba la coacción del voto, pues ver el voto era el requisito para recibir las dádivas prometidas y, en ocasiones, fue el detonante para ser víctima de represalias.

## *2.5. Programa de Resultados Electorales Preliminares*

El sistema de cómputo instaurado, denominado Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), y la manera pública de dar a conocer los resultados electorales han contribuido a dar credibilidad a las elecciones. El recuento de votos se realiza en cada casilla al concluir la votación, en presencia de los representantes de los partidos políticos. Los presentes ven las boletas y la forma en que se emitió el voto. Separan y clasifican las que fueron utilizadas, para contar los votos emitidos por partidos y candidatos, así como los votos nulos. Hay un balance que permite conocer cuántos votaron, cuántas boletas sobraron, y compararlo con el número de las que fueron entregadas. Cuando los números no

salen, hay causal de nulidad, aunque existen diferencias tolerables que no obedecen a maniobras de fraude electoral. Concluido el recuento, se levantan las actas, que son firmadas por quienes participaron, y los representantes de los partidos políticos reciben una copia. Después se elabora el paquete electoral y los resultados son reproducidos en un cartel que es colocado en el exterior del lugar donde fue instalada la casilla, para que todos los votantes puedan conocerlos. El paquete, con las medidas de seguridad requeridas, es trasladado al comité distrital o al comité municipal correspondiente, para su guarda y custodia.

Cada vez que un comité electoral recibe un paquete, revisa que no tenga signos de haber sido abierto, toma la copia del escrutinio y cómputo que debe colocarse fuera del paquete, lee en voz alta los resultados y los trasmite al órgano electoral, para que éste los suba al programa de resultados y los difunda en pantallas previamente instaladas y a través de Internet, a fin de que la ciudadanía tenga la oportunidad de ir viendo el avance del recuento de votos, además de verificar los resultados de su casilla y cerciorarse de que hay coincidencia con los datos que pudo ver al exterior del lugar donde votó. Los partidos políticos reciben las copias de las actas entregadas a sus representantes y pueden confrontarlas con los resultados que van dándose a conocer. De esta manera queda cerrada la posibilidad de alterar los paquetes electorales y sus resultados, como antaño sucedía. Todavía hay casos de alteración, pero son aislados.

A pesar de ser un resultado preliminar, el PREP permite conocer el cómputo de más de 90 % de las casillas el mismo día de las elecciones, lo que ha permitido desterrar la duda acerca de las maniobras y alteraciones en los días previos al cómputo oficial y en la oscuridad de los centros donde quedaban resguardados los paquetes electorales.

El PREP puede ser reforzado con las encuestas de salida, que se hacen directamente con ciudadanos después de que emitieron su voto, y con los conteos rápidos, realizados a partir de una muestra de casillas previamente determinada con criterios esta-

dísticos, que permiten estimar el porcentaje de votación obtenido por cada partido o candidato. Otro elemento que ha servido para apuntalar la credibilidad de los resultados es subir a Internet la copia escaneada del acta de escrutinio de todas las casillas. La idea fue de un prestador de servicios privado, que había sido contratado para operar el PREP en diversas elecciones locales.

No obstante, este sistema ha sufrido dos descalabros. El primero de ellos cuando calló y cayó el sistema en la elección de 1988, en la que se pretendió instalar un PREP cuando todavía el proceso electoral estaba a cargo de la Comisión Federal Electoral, presidida por el secretario de Gobernación. Fue la época del “fraude patriótico”. Ante los sorprendentes resultados que fluían y no favorecían al candidato oficial, la difusión de la votación fue suspendida. El segundo descalabro ocurrió en la elección de 2006, cuando hubo una dramática diferencia de votos entre el candidato ganador y quien ocupó el segundo lugar, por lo que se decidió no difundir los resultados de las encuestas de salida y los conteos rápidos, que estaban dentro del margen de error estadístico. El hecho quedó agravado por haberse utilizado un término inadecuado para un total de “11 mil 184 actas, que contenían 2 millones 581 mil 226 votos. El IFE había cometido un error de diseño y explicación que fue aprovechado por AMLO<sup>168</sup> para sembrar la primera gran duda de la elección” (Ugalde, 2008, p. 219). Eran casillas que por diferentes problemas no podían subirse al PREP y a las que equivocadamente se les llamó “actas inconsistentes”, pero que no estaban ocultas y serían incorporadas en las sesiones de cómputo.<sup>169</sup>

En esta elección de 2006 quedaron instaladas un total de 130,477 casillas, de las cuales 11 no pudieron subirse al PREP. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aceptó

<sup>168</sup> AMLO son las iniciales de Andrés Manuel López Obrador.

<sup>169</sup> Las actas inconsistentes derivaban de un documento denominado: “Criterios procedentes en caso de que se identifiquen campos de información que se encuentren en blanco o sean ilegibles en las actas de escrutinio y cómputo”. Este documento fue aprobado en sesión del Consejo General del IFE el 10 de febrero de 2006.

... el recuento de 11,718 casillas (de un grupo mayor seleccionado sesgadamente por la Coalición por el Bien de Todos, que había postulado a Andrés Manuel López Obrador) y la anulación de 748 casillas debido a la presencia de errores relevantes en el registro de votos. (Pliego, 2007, p. xvii)<sup>170</sup>

Las diferencias encontradas en este recuento de voto por voto, presidido por jueces y magistrados del Poder Judicial federal, fueron mínimas e intrascendentes para dar margen a la anulación de la elección presidencial o revertir sus resultados (fue un escaso 0.02 % en la diferencia de votos a favor de Felipe Calderón). La diferencia final fue de 0.56% únicamente.

## *2.6. Publicidad de las sesiones*

Las sesiones del Consejo General de los órganos electorales son invariablemente celebradas públicamente, con la presencia y participación activa de los representantes de los partidos políticos. A nivel federal también asisten representantes del Poder Legislativo. Hay discusión pública de los asuntos listados en el orden del día. Cada asunto es sometido a discusión y quienes asisten en representación de su partido o del Poder Legislativo tienen voz: hacen uso de la palabra, argumentan, polemizan y presionan. Los consejeros participan y votan públicamente al concluir la discusión. No hay voto secreto ni excusa ni abstención. Queda constancia filmada y grabada de las sesiones, las que incluso han sido transmitidas en radio, televisión e Internet.

Este hecho ha permitido demostrar quiénes son los consejeros que desempeñan el papel de representantes de la fuerza política que los propuso o de los intereses a cuyo servicio están y no asumen su carácter de integrantes de un consejo independiente. Su actitud los pone en evidencia. Cada voto emitido por un consejero queda en manos de la opinión pública, los noticieros, los comentaristas, lo que ha inhibido, en no pocos casos, la actuación

<sup>170</sup> Las casillas anuladas representaron 0.573%.

sumisa de los consejeros, que, aunque comprometidos, cuidan su imagen pública y su prestigio, aunque hay casos de cinismo sin recato alguno.

La mayor libertad de prensa alcanzada ha contribuido a una mayor independencia de los consejeros, sin que ello permita afirmar que la manera de procesar los nombramientos haya sido una garantía institucional para la autonomía de los órganos de dirección y no solamente en el caso de los organismos electorales, como se comentó en el capítulo anterior. Esta publicidad tampoco asegura que haya imparcialidad y objetividad en los medios de comunicación, algunos de los cuales son expertos en manipulación de imágenes y sucesos. Por eso, algunas veces hemos sido testigos de un suceso y, cuando oímos o leemos las crónicas publicadas, quedamos convencidos de que asistimos a un lugar y en una hora diferentes de los mencionados por el reportero o el conductor encargado de difundir la versión.

Esta máxima publicidad ha permitido ir dejando atrás muchas de las triquiñuelas realizadas en la clandestinidad. La transparencia es un factor fundamental en todo proceso de rendición de cuentas. Sin ella no hay certeza en el actuar institucional.

### *2.7. Servicio Profesional Electoral*

Una medida que es garantía para la independencia de cualquier organismo público es el servicio profesional de carrera. Haber logrado instaurar este servicio profesional en el IFE tuvo efectos trascendentes, como ya se precisó en el capítulo quinto. Gracias a este servicio, se ha logrado operar con personal capacitado y actualizado, con lealtad hacia la institución y no hacia las personas encargadas de la contratación. Su puesto, ascensos y permanencia son resultado de sus propios méritos y no de la sumisión hacia quien desde el poder los recomendó y protegió. Lamentablemente, en los organismos locales no quedó instalado o tuvo deficiencias que afectaron la autonomía del propio organismo. Cuando existe y opera un sistema profesional real y no simulado, las condiciones

institucionales mejoran y dan mayor margen a la independencia en la toma de decisiones. Sin embargo, no hay que minimizar el poder de la burocracia al interior de los entes públicos, pues ésta puede frenar las decisiones del órgano de administración.

El futuro del Servicio Profesional Electoral a nivel nacional, incluyendo los órganos locales, queda ahora en manos del INE en los términos precisados en el capítulo quinto. Lo pretendido es homologar el funcionamiento de los órganos electorales, pero quedan en el aire numerosas dudas sobre la relación laboral y su operatividad. Un riesgo actual es que se convierta en escalón para ser consejero, lo que distorsiona el objetivo del servicio.

### **3. Evolución de la justicia electoral**

Bajo la influencia de la Constitución de Cádiz y la Constitución de los Estados Unidos de América, en la Constitución de 1824 “introducimos el principio de que la calificación de las elecciones de diputados y senadores correspondía a cada cámara (auto calificación mediante colegios electorales), y la de presidente de la República, a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral” (González Salas, 1999, p. 154).

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, bajo la presidencia de José María Iglesias, la Suprema Corte de Justicia resolvió en 1874 a favor de intervenir en asuntos electorales en las entidades federativas, a través de la “incompetencia de origen”, entendiendo por *competencia* “no sólo aquella dotada de las facultades legales para expedir las disposiciones legislativas o los actos impugnables, sino que, además, debía haber sido electa o designada de manera legítima o bien, estar integradas definitivamente en el supuesto de órgano colegiado” (Fix-Zamudio, 1994, p. 22).

Esta tesis fue combatida por Ignacio L. Vallarta, quien asumió la presidencia de la Suprema Corte en 1878 y “a partir del fallo Dondé, la Corte limitó sus funciones a los asuntos estrictamente judiciales, lo que contribuyó a preservar su relativa inde-

pendencia durante la dictadura de Porfirio Díaz” (Fix-Zamudio, 1994, p. 26). La tesis de Vallarta fue desarrollada considerando que los derechos políticos no son parte de las garantías constitucionales y, en consecuencia, no podían ser protegidos través del juicio de amparo. Los derechos del ciudadano no estaban dentro de los primeros 29 artículos constitucionales que integran el capítulo I del título primero, originalmente denominado “De las garantías individuales”. Aparecían en el artículo 35 del capítulo III, bajo el concepto de “prerrogativas del ciudadano”. Actualmente el capítulo I se denomina “De los derechos humanos y sus garantías”, y en el artículo 35 se utiliza el concepto de “derechos del ciudadano”.

Ignacio L. Vallarta sostuvo que “el acto de analizar cuestiones políticas a través del juicio de amparo politizaría al mismo amparo, desnaturalizando al Poder Judicial que debe moverse dentro del orden jurídico” (De la Peza, 1999, p. 331). Esta posición fue confirmada en 1976, cuando la Suprema Corte aprobó la tesis “Derechos políticos: la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales” (SCJN, 1976, p. 516).

Acorde con lo anterior, el manejo de las elecciones quedó en el ámbito exclusivo del Poder Ejecutivo y del partido en el poder. En cuanto a los resultados electorales, se mantuvo la autocalificación entre quienes resultaban triunfadores en los recuentos de votos para diputados o senadores, lo que dotó de eficacia e impunidad a las maniobras encaminadas a alterar los resultados electorales. La calificación de las elecciones permitió ser juez y parte, puesto que el Colegio Electoral quedaba integrado por quienes habían obtenido la mayoría en sus distritos o sus entidades federativas. La calificación de la elección presidencial permaneció a cargo de la Cámara de Diputados, con mayoría absoluta del partido gobernante y una representación simbólica y extremadamente minoritaria de los partidos de oposición.

Al inicio del proceso gradualista, en 1977 se establecieron recursos administrativos y un recurso de reclamación ante la Su-

prema Corte, que estuvo vigente hasta 1986 y “durante esta etapa fueron interpuestos 14 recursos, de los cuales sólo respecto de seis hubo pronunciamiento de fondo (infundados), en tanto que los restantes fueron desechados por improcedentes” (De la Peza, 1999, p. 335).

En 1986 fue creado el Tribunal Contencioso Electoral, un organismo autónomo de carácter administrativo independiente del Poder Judicial y con facultades limitadas, ya que sus resoluciones no tenían el carácter de vinculatorias, por lo que el Colegio Electoral tenía libertad de aceptarlas o rechazarlas. “Si bien se trataba de una instancia administrativa, con su creación se restaron facultades a la Comisión Federal Electoral y se inauguró una fórmula para procesar el aspecto contencioso, la cual sería de manera paulatina perfeccionada en reformas posteriores” (Favela y Mandujano, 2013, p. 261).

Su existencia resultó efímera e insuficiente, pero fue el primer paso hacia un tribunal de plena jurisdicción. Luego, en 1990 fue sustituido por el Tribunal Federal Electoral, al mismo tiempo que la Comisión Federal Electoral era reemplazada por un Instituto Federal Electoral todavía presidido por el secretario de Gobernación y con la presencia de seis magistrados ciudadanos, con derecho de voto, pero que eran minoría. Este tribunal fue constituido como un “órgano jurisdiccional autónomo”, independiente del Poder Judicial, y carecía de facultades para resolver la constitucionalidad de los actos electorales. En 1993 se ampliaron facultades del tribunal y se eliminó la calificación política de las elecciones, salvo de la presidencial. El Tribunal Federal Electoral quedó como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

El IFE asumió el carácter de órgano constitucional autónomo en 1996 y en paralelo fue creado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como órgano especializado dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación, con facultades para conocer de los actos electorales en general, comprendidas las actuaciones del ahora INE, los organismos y tribunales locales, así como la calificación de la elección presiden-

cial. En la reforma de 2007, queda precisado que puede dejar de aplicar las normas que considere inconstitucionales, sin facultades para expulsarlas del ordenamiento jurídico, ya que esta facultad corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Queda estructurado con una Sala Superior, integrada por siete magistrados, y cuatro salas regionales permanentes, con tres magistrados. En 2014 fue agregada una quinta Sala, con sede en el antes Distrito Federal, hoy Ciudad de México, encargada de aplicar las sanciones por violaciones a las normas electorales, con excepción de las de orden penal, a cargo de la justicia ordinaria.

El hecho de que las resoluciones del IFE y ahora las del INE puedan ser revisadas por el Tribunal Electoral, lejos de debilitar su autonomía, la fortalece. La pasión electoral sería más virulenta si quienes se consideran agraviados por una resolución desfavorable no tuvieran una instancia jurisdiccional para impugnarla, ofrecer pruebas y formular alegatos. La experiencia ha dejado claro que las resoluciones del Tribunal Electoral ponen punto final en los conflictos, aunque resulten desfavorables. Las protestas en contra del Tribunal se acallan en breve tiempo.

Por otro lado, el Tribunal es garante de la legalidad y la constitucionalidad de los actos de los organismos encargados de la organización de las elecciones; protege a los ciudadanos frente a partidos y autoridades; crea una jurisprudencia que da mayor seguridad. Todo ello indudablemente ha contribuido a la creación de un ambiente propicio para la actuación independiente del INE y de los organismos locales. Cuando revoca algún acto, fortalece el sistema electoral y la función estatal de organizar las elecciones, de la misma manera que la revocación de sentencias en los poderes judiciales fortalece la administración de la justicia. Dar cauce institucional a las inconformidades evita las acciones de hecho y frena la discrecionalidad y la arbitrariedad. De esta forma, quedó integrado un sistema jurisdiccional electoral propio sin necesidad de acudir al juicio de amparo.

No obstante, subsiste el problema originado por el exceso de judicialización de los procesos electorales por el abuso de los

partidos y candidatos, que interponen recursos frívolos e improcedentes y continúan resistiéndose a la generosidad de la aceptación de la derrota, cuyo correlativo es el triunfalismo desbordado.

#### **4. El reto de superar obstáculos**

Los obstáculos son multifactoriales y muchos de ellos rebasan lo que puede hacerse a corto o mediano plazo. Son parte del contexto nacional, la debilidad de la cultura política, las ineficiencias del sistema educativo nacional, la situación económica que mantiene en la pobreza a millones de mexicanos, la falta de rendición de cuentas, los altos niveles de impunidad y corrupción, el desprestigio de la actividad política y la ausencia de valores éticos en su ejercicio, así como los problemas de procuración y administración de la justicia. El catálogo de factores negativos parece no tener límite.

En este contexto, los órganos electorales tienen una función de importancia relevante en el avance hacia la democracia y la madurez política, pero son solamente un factor, que también es víctima de lo negativo. En el ámbito electoral hay situaciones que los rebasan, pues su capacidad de actuar es limitada o en ocasiones marginal. Erradicar la compra y la coacción de votos está más allá de lo que puede hacer el INE, pues implica erradicar la pobreza, abatir el rezago educativo, terminar con la desocupación, incrementar la productividad, lograr mejores salarios, dar seguridad a la población, abatir la corrupción, mejorar la administración de la justicia... Es el problema del desarrollo nacional.

No obstante, a medida que los órganos electorales se fortalezcan podrán aportar su grano de arena en la tarea del desarrollo nacional, sin perder de vista que no basta tener un sistema electoral creíble para lograr una vida democrática sólida: es un paso fundamental, pero no suficiente. Gracias a lo logrado en los procesos electorales, en varias ocasiones y a través de coaliciones electorales, los partidos de oposición le han ganado al PRI la elec-

ción de gobernador en algunas entidades federativas, pero han sido incapaces de mantener su coalición en la tarea de gobernar. Las elecciones han sido solamente el vehículo para el triunfo en las urnas, pero no han consolidado la vida democrática en el ejercicio del poder, aunque “ninguno de nosotros, supongo, piensa que podamos realmente alcanzar un sistema perfectamente democrático, dada la cantidad de limitaciones que se nos imponen en el mundo real” (Dahl, 2006, p. 38).

Dada su posición en la vida institucional, los órganos electorales están en continua amenaza. El gradualismo en el proceso legislativo fue necesario para avanzar en la calidad de las elecciones. Así, cuando José López Portillo arrancó con las reformas constitucionales de 1977, las condiciones de México no permitían un cambio radical, pero se inició un proceso que permitió ir modificando la realidad política. Luego, veinte años después, en 1996, fue posible alcanzar las condiciones institucionales que permitieron la alternancia en el poder. Durante los diez años posteriores no hubo reformas constitucionales a nivel federal, hasta que la elección presidencial de 2006 provocó nuevos cambios. En esta ocasión se pretendió lograr mayor equidad en los procesos electorales, pero se hicieron visibles posiciones revanchistas que perjudicaron la autonomía del órgano electoral. La elección presidencial de 2012 suscitó otras modificaciones, con nuevas revanchas, que originaron un viraje en el modelo construido hasta entonces, cuyos efectos todavía son inciertos y en cuyo futuro se avizoran más reformas.

Hay pérdida de la certeza alcanzada, lo que obliga a fortalecer los factores positivos alcanzados y enfrentar los obstáculos que debilitan, conscientes de que para esta tarea no hay recetas para solucionar problemas o potenciar aciertos. Es un terreno de búsqueda, para compartir inquietudes y experiencias; de intercambio de ideas y propuestas; de debate sobre los temas en los que exista divergencia. Con serenidad deben observarse el desarrollo de la nueva legislación y la actuación de un órgano federal fortalecido frente a la respuesta de órganos locales con competencia dismi-

nuida. El tablero de la construcción de la democracia es complejo, pero vale la pena jugarlo y mover las fichas con prudencia, sin triunfalismos, sin fanfarrias.

## 5. Estabilidad constitucional

Alcanzar la estabilidad constitucional es imperativo nacional y no sólo para los organismos encargados de las elecciones. La falta de ella produce debilidad institucional. Dieter Nohlen advierte: “Para que una Constitución pueda formar una referencia con autoridad es necesario que tenga continuidad”. Citando a Zagrebelsky, agrega que cuando una Constitución “sobrevive con incesantes modificaciones se degrada al nivel de una ley ordinaria y la materia constitucional se confunde con la política cotidiana” (Nohlen, 2007b, pp. 25-26). Esta inestabilidad es un problema serio en la vida constitucional mexicana, porque resta seguridad jurídica y devalúa el texto de la norma suprema.

No es deseable continuar la práctica de reformas constantes a los textos constitucionales, muchas veces por razones coyunturales y sin visión de futuro. Hay innumerables reformas cuya pertinencia es dudosa. Quizá ha llegado el momento de pensar en una nueva Constitución, lo que requeriría de foros para preparar el escenario y escuchar las voces del pluralismo nacional. Quizá la coyuntura actual no la haga propicia en un futuro inmediato y habrá que conformarse con establecer bases para iniciar una reingeniería a fondo, para ir simplificando el engorroso texto actual, demasiado extenso y con disposiciones propias de leyes secundarias, además de ir abonando el terreno que permita convocar a un nuevo Constituyente. Tres aspectos son relevantes:

1. Es necesario revisar el procedimiento para las reformas constitucionales para evitar que continúe el abuso reformista.
2. En el caso de los órganos constitucionales autónomos, hace falta precisar su ubicación dentro de la conforma-

ción del poder y establecer criterios para su creación que eviten una dispersión anárquica del poder.

3. Se debe dotar a los órganos constitucionales autónomos de un espacio institucional, con garantías que hagan propicio el cumplimiento de las funciones públicas encomendadas.

### *5.1. Procedimiento para reformar la Constitución*

En términos del artículo 135 constitucional: “se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”. “La mayoría calificada de los legisladores presentes” o “la mayoría en los congresos locales” es una puerta falsa que ha facilitado el exceso en las reformas a la Constitución. “Las dos terceras partes de los presentes” permite que una minoría de diputados o de senadores pueda aprobar un cambio o una adición al texto constitucional. Si el número total de diputados federales es de 500, el *quorum* para una sesión es de 251 diputados, cuyas dos terceras partes son 167, por lo que hipotéticamente una sesión con el mínimo de asistencia requerida permitiría aprobar una reforma constitucional con el voto favorable de sólo 33.4% del total de los diputados, porcentaje que no puede considerarse como mayoría calificada. Dos posibilidades quedan planteadas para dar mayor relevancia a este tipo de reformas, en aras de lograr estabilidad en el texto constitucional:

1. Elevar el umbral de la votación para integrar la mayoría calificada con base en el total de los diputados y senadores, con la finalidad de llegar a un mayor consenso.
2. Ponderar si es suficiente la aprobación de sólo la mayoría de las legislaturas locales en una reforma que modifica el pacto federal y establecer un porcentaje de mayoría calificada en las legislaturas locales.

## 5.2. Ubicación de los órganos constitucionales autónomos

Sin existir una teoría que establezca su naturaleza jurídica y su ubicación dentro del poder público mexicano, los órganos constitucionales autónomos se fueron creando sin obedecer a un modelo predeterminado. Para cada uno fue hecho un traje a la medida. En 2014 fueron creados otros órganos en el texto constitucional sin considerarlos con autonomía constitucional, que han contribuido a crear una mayor confusión, como la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y un instituto innominado para proveer el servicio de radiodifusión, concebidos como organismos descentralizados dotados de autonomía, a los que se hizo mención en el capítulo anterior (ver artículos 6° y 28 de la CPEUM).

Diego Valadés reacciona ante el aumento de órganos constitucionales autónomos y lo califica como “una distorsión constitucional que se origina en la desconfianza acerca de cómo se practica el poder en México”. Considera que, conforme al artículo 41 constitucional, el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la Unión, pero que

... diversas reformas se han separado de esa concepción y desde hace algunos años se vienen incluyendo una serie de órganos a los que se conoce como “constitucionales” porque figuran en el texto constitucional y ejercen potestades públicas, pero no forman parte de los poderes a los que se refiere el artículo 41. (Valadés, 2014)

En el mismo artículo sostiene:

... hay zonas del Estado sustraídas al dominio soberano del pueblo... que no dependen de nadie y por ende ante nadie responden de sus funciones... por lo que puede decirse que está en proceso la formación de una nueva expresión soberana: la burocrática. (Valadés, 2014)

La Constitución de Colombia, en su artículo 113, tiene comprendidos a los organismos autónomos como ramas del po-

der público, con funciones propias del Estado, además de los tres poderes tradicionales, cuyo texto quedó transcrito en el capítulo cuarto.

En cuanto a la Constitución mexicana, no hay un texto similar y, como ya lo vimos, para cada caso se utilizan palabras y giros lingüísticos diferentes que dificultan la elaboración de una teoría que explique su naturaleza y justifique su creación. Se ha recurrido a Manuel García Pelayo, cuyo estudio sirve como un referente, porque lo analizado parte del caso de los tribunales constitucionales, que pueden ser considerados como un cuarto poder. Los órganos constitucionales autónomos mexicanos no tienen ese carácter, ni constituyen un cuarto poder. La Suprema Corte ha incursionado en la búsqueda de sus características, pero no existen criterios que determinen cuándo y cómo es pertinente su creación. Sin embargo, hay coincidencia en cuanto a que se les confía la realización de una función del Estado, pero no cualquiera, sino solamente aquellas que, en el contexto de cada nación, revistan el carácter de relevantes, prioritarias o estratégicas y que ya no pueden ser atendidas por ninguno de los poderes tradicionales. Su creación tiene implícito un juicio en el que se concluye la incapacidad de los poderes tradicionales.

No cabe duda de que la complejidad del Estado moderno y el contexto propio de los países latinoamericanos han provocado que en ellos hayan surgido diversos órganos autónomos o independientes de los tres poderes tradicionales, incluso en Nicaragua y Venezuela sus constituciones han incrementado el número de los poderes y consideran como poder al órgano electoral. Es necesario un esfuerzo institucional y académico para dar a los órganos constitucionales autónomos una naturaleza constitucional clara, establecer sus características básicas y la pertenencia de su creación. No puede desmembrarse el poder estatal de manera improvisada o coyuntural. No puede renunciarse a fortalecer lo existente.

### 5.3. Garantías institucionales

Para el caso específico de los órganos constitucionales autónomos, la Constitución debe dotarlos de garantías institucionales que les permitan defenderse de todo aquello que limite su autonomía. Es hasta la publicación de la reforma constitucional del 11 de julio de 2013 cuando quedan legitimados para interponer controversias constitucionales, al quedar adicionado el inciso I a la fracción I del artículo 105, en los siguientes términos:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

...

I. Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales...

Al respecto de este tema, cuatro años antes, en 2009, Pedro Joaquín Coldwell, en un evento organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), formuló una pregunta que es determinante:

... ¿cómo consolidamos los organismos públicos constitucionales que hoy tiene el Estado mexicano? Para mí no hay la menor duda de que hay un tema que los legisladores tenemos que reflexionar seriamente y que para la consolidación de los órganos constitucionales autónomos el debate se reduce a dos palabras: controversia constitucional sí o no... Parece que éste es el tema toral de esto que parece absolutamente necesario, antes de plantearnos nue-

vos órganos, ¿cómo consolidamos los que tenemos actualmente? (Ackerman y Astudillo, 2009, p. 276)<sup>171</sup>

La redacción del inciso 1, párrafo 1, del artículo 105 constitucional resulta insuficiente y es necesario replantear su alcance, por la posibilidad de conflictos entre el INE y los poderes Ejecutivo y Legislativo locales, y entre los órganos públicos locales electorales con los poderes de su entidad federativa, como consecuencia de la estructura y dinámica del Sistema Nacional Electoral establecido en 2014.

Por otro lado, el texto constitucional excluye “la materia electoral”, que es propia de los órganos constitucionales autónomos encargados de organizar las elecciones, por lo que resulta relevante para el tema transcribir lo resuelto en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia:

**MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.-** Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la “materia electoral” excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en normas generales en materia electoral 1) porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país —en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo

<sup>171</sup> El tema del evento fue plantear la posible autonomía constitucional para la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con funciones relativas a la rendición de cuentas, pero que está subordinada a la Cámara de Diputados.

105 constitucional—. Así, la extensión de la “materia electoral” en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral “directa” y la “indirecta”, siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda —indirecta— debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales. (SCJN, 2007, p. 1280)

Este significado y alcance de la “materia electoral” excluye las leyes, por ser materia de las acciones de inconstitucionalidad. En consecuencia, resulta conveniente legitimar al INE para este tipo de acciones, de la misma manera que están legitimados la CNDH, el INAI y el fiscal general de la República, como heredero del procurador general de Justicia. Estos tres organismos quedan legitimados en los incisos g), h) e i) de la fracción II del artículo 105 constitucional, en lo relacionado a las leyes que rigen la materia de las funciones estatales que tienen encomendadas: los derechos humanos, el acceso a la información pública y a la protección de datos, así como lo relacionado con las materias penal, procesal-penal y el ámbito de sus funciones como fiscalía nacional. En los dos primeros casos la legitimación también es concedida a los órganos locales frente a las leyes expedidas por las legislaturas locales y la antes Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con independencia de la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para dejar de aplicar cualquier norma que considere inconstitucional, ya que ello no expulsa a la norma del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar que las constantes reformas a la Constitución y a las leyes secundarias no

ofrecen seguridad jurídica y es necesario un mínimo de estabilidad en el ordenamiento jurídico. Con la misma facilidad con que fue decidida la desaparición del IFE, es posible cambiar lo establecido para el Sistema Nacional Electoral, e igual de sencillo es enviar a casa a los actuales consejeros antes de concluir su periodo. Esta inseguridad puede afectar la independencia de éstos.

## **6. Designación de los consejeros en los órganos electorales**

Es imprescindible establecer condiciones necesarias para hacer posible el ejercicio de la autonomía por parte de los órganos constitucionales autónomos, entendida como la independencia en la toma de decisiones, pero no es suficiente crear sólo las condiciones objetivas, ya que para el ejercicio de su autonomía requieren la participación de seres humanos, capaces de ejercer esa independencia con libertad y sin influencia de poderes institucionales o de facto, partidos políticos y gobernantes.

En dos tesis de jurisprudencia, mencionadas en el capítulo sexto, una del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otra de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quedó establecido el criterio que debiera observarse para la designación de los consejos generales de los órganos electorales. La tesis de la Suprema Corte resolvió lo siguiente:

AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU ACTUACIÓN Y CONFORMACIÓN ORGÁNICA SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- El artículo 116, fracción iv, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que la función electoral a cargo de las autoridades electorales se rija por los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Ahora bien, de la interpretación gramatical y teleológica de ese precepto, se advierte que el alcance de la citada norma constitucional no sólo consiste en que el legislador

local deba establecer en sus normas todas las disposiciones necesarias para que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales se rijan por dichos principios, sino que también comprende la conformación orgánica de esos entes, dado que los principios antes mencionados fueron establecidos atendiendo a la naturaleza y características que deben de poseer las autoridades electorales en cuanto que son responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes. Así, debe estimarse que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia a que alude la Constitución Federal, tienen como finalidad tanto la salvaguarda del actuar de las autoridades electorales estatales, como la conformación de las mismas. (SCJN, 2003, p. 1047)

Por su parte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con anterioridad a la Suprema Corte, había expedido la siguiente tesis:

**CONSEJEROS ELECTORALES. PARA SU DESIGNACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD (LEGISLACIÓN DE TAMAULIPAS Y SIMILARES).** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas; 77 y 81 del Código Electoral local, se advierte que la función de las autoridades electorales se rige por los principios de independencia, objetividad e imparcialidad; de ahí que las designaciones de quienes las integren deben recaer en ciudadanos que, bajo las reglas generales de la prueba, demuestren, aun presuncionalmente, que cumplen tales cualidades, con el objeto de obtener mayor certeza de que se conducirán con base en el estudio objetivo del caso y la aplicación imparcial de la norma, sin permitir que su conducta o decisión sea influida por factores externos o internos, que impliquen la inobservancia de esos principios.<sup>172</sup> (TEPJF, 2011, pp. 15-16)

<sup>172</sup> La Sala Superior, en sesión pública celebrada el 12 de enero de 2011, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Sobre estas cualidades personales de carácter moral, Jacqueline Peschard recuerda una frase acuñada para identificar a un ministro de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, propuesto por Richard Nixon, pero que, no obstante, votó a favor de que el presidente fuera sometido a juicio político por el caso Watergate. Se dijo que actuó con “obligada ingratitud”, porque “privilegió su función de juez imparcial por encima de su gratitud a quien lo había llevado a la Suprema Corte” y en esta dimensión ética está el antídoto frente a la designación de consejeros por cuotas partidarias, por lo que “es indispensable que las trayectorias de los candidatos a dichos cargos den cuenta de una probidad profesional y moral” (Peschard, 2014a).

Ciro Murayama, al ser designado como consejero del INE, en forma contundente manifestó lo que debiera ser la norma de conducta de cualquier integrante de un órgano de dirección en un organismo con autonomía constitucional:

No es una designación de representantes partidistas, sino una designación de funcionarios al servicio del Estado mexicano. La obligación de apegarse a los principios constitucionales de independencia e imparcialidad no es sólo para el Consejo, sino para cada uno de sus integrantes con voto. La imparcialidad del INE no será fruto de la suma de parcialidades. (Murayama, 2014)

Los consejeros designados por los diputados a nivel federal no surgieron de un proceso de inspiración divina, sino del reparto de cuotas entre los partidos políticos. Desgraciadamente, la naturaleza humana es débil, por lo que no pocos consejeros sucumben frente al canto de las sirenas y adquieren compromisos con la fuerza política que impulsó su designación, sin importarles que

Una cosa es que los consejeros sean impulsados por algún partido político, lo cual es inevitable porque son los actores del proceso de selección, y una cosa muy distinta es que los consejeros sean los alfiles o sus correas de transmisión, que se conciben como sus fieles voceros. (Peschard, 2014b)

Por otra parte, en cuanto al primer proceso para designar consejos generales de los órganos públicos locales electorales, surge una llamada de alerta ante la tentativa de conformar un grupo de tecnócratas en materia electoral, excluyente de quienes, sin ser especialistas en la materia, pueden cumplir los requisitos exigidos por las tesis transcritas y ser garantía de un actuar independiente, sin compromisos, con “sana deslealtad”, sin sucumbir ante una generosa y cómoda “sana fidelidad”. El reto del Consejo General del INE tendrá resultados a corto y mediano plazo. Cuando la incógnita de la bondad de lo aprobado quede despejada, los analistas políticos podrán apreciar si pudo eliminarse el reparto de cuotas entre los partidos o si éstos lograron retenerlas a través de consejeros afines. Su fracaso daría lugar a un nuevo paso legislativo, que podría ser el retorno al sistema federalista, con un procedimiento de designación que lo blinde del abuso de las fuerzas políticas locales y del señor gobernador, o el resultado —quizá el más probable, aunque no el más deseable— sería la desaparición de los órganos públicos locales electorales para dar surgimiento al organismo nacional que se quedó en el camino y al que no han renunciado sus promotores. Aceptaron la permanencia de los órganos locales, pero los acotaron, disminuyeron su competencia y los subordinaron al órgano nacional. Están en espera de poder aplicarles la puntilla.

Con anterioridad a la reforma de 2007, José Woldenberg afirmó que a todos conviene un organizador y un árbitro fuerte, por lo que propuso, para evitar la tentación del reparto de los consejeros por cuotas partidarias:

Renovación escalonada del Consejo General del IFE... [pues] merece que su máximo órgano de gobierno combine de manera permanente experiencia y novedad. Y para ello sería pertinente que cada año se nombrara un nuevo consejero que duraría en su encargo nueve años... cuando se designan nueve personas siempre existe la tentación de repartirlas según cuotas de los distintos partidos. (Woldenberg, 2007, p. 83)

La idea no prosperó, pero comparto la propuesta sobre las bondades que implica la designación de una sola persona, pues cancela la posibilidad de repartir y elimina el cabildeo que fomentan las ternas y las quintetas, en ocasiones integradas por personas que no tienen ninguna posibilidad de ser designadas y que solamente son incluidas para llenar un requisito, mientras que existe la clara intención de seleccionar a quien previamente fue aprobado por los partidos en las juntas de coordinación política.

Los procedimientos actuales fueron cuestionados en la iniciativa de reforma que otorgó autonomía constitucional al antes IFAI, mencionada en el capítulo segundo. Se cuestionó la designación por ternas para ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se propuso un método en el cual “no se presentarían ternas sino un solo candidato”, por considerar que “esta característica obliga al titular el Ejecutivo a elegir a candidatos idóneos para la responsabilidad que asumen”. No obstante, la idea no prosperó.

A pesar de lo anterior, el método actual tiene virtudes, al hacer partícipe del proceso de selección a un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio profesional y honorabilidad personal. Esta medida quitó la evaluación a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, cuyo comportamiento errático había puesto en riesgo al Consejo General del IFE, cuando por diferencias en el reparto de cargos retrasaron la designación. Sin embargo, el reparto de cuotas no se soluciona al decidir que las propuestas queden integradas por cinco personas para cada vacante, porque ello permite un amplio margen de maniobra a los coordinadores de las fracciones parlamentarias, máxime que las designaciones están previstas de tres en tres consejeros cada tres años. El caso del consejero presidente se suma en una de ellas. El mayor problema será cuando solamente se designe a un consejero, por renuncia o muerte.

Otra virtud es haber cerrado el paso a la omisión o al retraso en las designaciones, al haber previsto la implementación de un sorteo para ocupar la vacante y la intervención de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación si la Cámara de Diputados resulta incapaz de ponerse de acuerdo y de llevar a cabo el sorteo. Sin embargo, tres aspectos quedan pendientes:

1. *El margen de maniobras para poder repartir cuotas en las designaciones.* Habrá que encontrar una fórmula que al menos disminuya esta práctica. Puede pensarse en reducir el número de los nombres propuestos por el Comité de Evaluación, para acercarse al criterio de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral. No es aventurado sugerir que se presente una sola persona para cada puesto vacante.
2. *La permanencia en el cargo de los consejeros.* Las últimas reformas constitucionales aprobaron ceses de consejeros antes de que terminaran el periodo para el que fueron designados. En el caso de los órganos locales, la última reforma redujo periodos y amplió plazos. Es fundamental para la autonomía de la institución que los integrantes de su órgano de dirección tengan garantizada la conclusión de su encargo y que no se preocupen de ser defenestrados en la siguiente reforma constitucional, a menos que cometan una falta que amerite su destitución y con base en una decisión tomada con las garantías del debido proceso. El problema va de la mano con las facilidades existentes para reformar el texto de la Constitución mexicana, a pesar de estar catalogada como rígida. Mientras no haya solución a este punto, todo consejero electoral permanecerá en estado de incertidumbre y de indefensión, sin tener certeza de cuánto tiempo desempeñará el cargo de consejero. Estará tentado para hacer méritos y afianzar padrinos que lo protejan.
3. *La falta de transparencia en las prestaciones que reciben los consejeros electorales.* Éstas van más allá del sueldo mensual percibido en efectivo, la gratificación anual y la prima vacacional. Las prestaciones adicionales, como gastos de

representación o seguro de gastos médicos, deben quedar acotadas con montos máximos y debe suprimirse la práctica de gratificaciones o pagos extras, periódicos o excepcionales. Todo ingreso destinado a ablandar conciencias debe quedar erradicado. Lamentablemente, la incertidumbre de la permanencia en el puesto sirve de acicate para promover prebendas de todo tipo.

## **7. La conducta de los partidos políticos**

El ideal sería un cambio en la actitud de las cúpulas de los partidos políticos. La sola expedición de la Ley General de Partidos Políticos no garantiza su modificación. En su articulado hay avances hacia la democratización de su existencia y una mayor participación de su militancia, pero está presente la resistencia de las cúpulas para renunciar al poder que han disfrutado, como se percibe en los candados para los candidatos independientes y para la reelección de sus senadores, diputados y presidentes municipales. No quieren soltar la batuta, y desde el pódium quieren dirigir y controlar. No están convencidos de que lo más conveniente para la democracia es el INE y organismos locales fuertes, protegidos contra toda injerencia, con condiciones para actuar con libertad y garantizar los principios rectores del proceso electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. El otro camino es continuar la ruta de la despolitización ciudadana, del hartazgo, del desprestigio de partidos, políticos y las elecciones mismas. El filósofo francés Gilles Lipovetsky expresó, en una conferencia dictada en la Cámara de Senadores, que una de las características de la cultura actual

Es la despolitización de la ciudadanía que se refleja en el abstencionismo electoral y en la falta de interés en la política de una gran parte de la población. Existen segmentos muy amplios de la gente que dice: “la política no me interesa. La izquierda y la derecha es lo mismo”, lo cual provoca en Europa el problema

de partidos populistas que se desarrollan usando la idea de que todos los partidos son corruptos, lo que es preocupante para las democracias. (Lipovetsky, citado por Moreno, 2014)

La madurez de los partidos políticos no es fruto del azar ni surge por actitudes voluntaristas. Es algo más profundo: depende del contexto histórico, de la cultura política de la población, de ir construyendo ciudadanía. A medida que las cúpulas políticas lo entiendan, enfocarán acciones para contribuir al fortalecimiento de la cultura política y a no empobrecerla. Romper el círculo del subdesarrollo es imperativo e impostergable, porque éste es integral y abarca todo el espectro social. Una sociedad subdesarrollada tiene partidos subdesarrollados, incapaces de fortalecer las instituciones. Para transformarla, las cúpulas están obligadas a ser un factor de cambio y actuar en contra de los factores que afianzan la falta de cultura política: corrupción, desconfianza e impunidad.

Aún está pendiente el objetivo de establecer un sistema sólido de partidos políticos plasmado en la reforma de 1977 y reforzado en la reforma de 1996, al decidirse otorgar prerrogativas suficientes a los partidos. Lo alcanzado es todavía insuficiente y ha dado lugar al dominio de la partidocracia. Se requiere generosidad para dar el giro indispensable que permita revalorar a la política y a los políticos. Lo más complejo es alcanzar una cultura política con más de 50% de mexicanos en la pobreza, pues esta circunstancia propicia la compra y la manipulación del voto.

Es indudable que la falta de cultura política y la inmadurez del sistema de partidos es multifactorial y no está dentro de las posibilidades de los órganos electorales producir cambios. Sin embargo, con el cumplimiento adecuado de sus funciones contribuyen a mejorar las condiciones de la democracia mexicana. Una mayor presión de grupos sociales puede contribuir al cambio esperado.

## 8. Obesidad del órgano federal

Otorgar más facultades al órgano encargado de organizar las elecciones no necesariamente lo fortalece. La obesidad en cualquier estructura burocrática la hace ineficiente. Esto se debe a que muchas veces la burocracia bloquea, retarda o impide la aplicación de la ley o el cumplimiento de un programa.

La desconcentración administrativa fue un instrumento para adelgazar la organización centralizada y permitir que realizara con eficiencia funciones técnicas cuyo cumplimiento no era adecuado. La descentralización fue un paso en ese mismo sentido, ya que fue un intento de desburocratización, a través de dar cierta autonomía a nuevos organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. No obstante, con el tiempo muchos de esos organismos sucumbieron al proceso de la obesidad, creció su burocracia y retornaron al camino de la ineficiencia.

Petróleos Mexicanos (Pémex) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) son claros ejemplos de ineficiencia y abuso. Los órganos constitucionales autónomos pueden verse como una etapa en la reforma de un Estado cada vez más complejo, que requiere confiar algunas funciones públicas, consideradas relevantes y fundamentales, a órganos independientes de los tres poderes tradicionales. Sin embargo, habrá que cuidar el riesgo de convertirlos en burocracias ineficientes, y, antes de crearlos, habrá que ponderar la posibilidad de fortalecer lo ya existente y avanzar en la rendición de cuentas. Incrementar el número y hacerlos obesos no es el camino correcto.

El nacimiento del INE y la disminución de los órganos públicos locales electorales abonan la obesidad del órgano nacional, por lo que es prudente revisar las facultades del mismo, en especial las dos más vulnerables: la fiscalización de los partidos políticos y el régimen sancionador. En Chiapas fue creado un órgano especializado para las cuentas de los partidos. La iniciativa pretendió sacar al instituto local de la tarea fiscalizadora, y, aunque el organismo no tuvo los resultados esperados, la idea quedó

y puede ser retomada. En cuanto al régimen sancionador, ya se vio la inconveniencia de que el órgano administrativo electoral investigue y aplique las sanciones. En la reforma de 2014 la materia fue trasladada a una nueva sala especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero a cargo del INE quedaron los procedimientos de investigación, lo que sólo lo libera parcialmente de una incómoda función que distrae de otras más sustantivas.

No existe inconveniente en enriquecer el marco institucional de los órganos encargados de las elecciones y aprovechar la existencia de otros organismos públicos, autónomos y de naturaleza diversa. Las elecciones están en manos de entes públicos que las organizan y de tribunales que resuelven las controversias e incluso llevan a cabo la calificación de la elección presidencial. Existe también, en el ámbito de la Procuraduría General de la República, una Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, cuyos resultados no han resultado satisfactorios y que tiene participación a lo largo de los procesos electorales. Habrá que pensar qué sanciones pueden trasladarse a esta fiscalía.

En la revisión de la obesidad del INE no puede eludirse la necesidad de revisar la estructura electoral recientemente aprobada. Un híbrido no es la solución ideal. Las elecciones federales y locales deben quedar a cargo de un organismo nacional o regresar al sistema anterior federalista, con órganos locales encargados de los comicios en las entidades federativas, con garantías que eviten su control por los gobernadores o de los grupos de poder local. En lo aprobado, el mundo político renunció a seguir construyendo una república federal acorde al contexto nacional y optó por una respuesta centralista. El mismo razonamiento utilizado para apoyar la reforma serviría para suprimir los tribunales o las comisiones de derechos humanos locales. En cualquiera de las dos opciones, los conflictos de obesidad disminuirían. Cada facultad debe analizarse y suprimir las que resulten innecesarias. Es indispensable definir el federalismo que queremos tener para dar certeza a la organización política nacional.

## 9. El papel de los poderes fácticos

La debilidad de los poderes institucionales acrecienta a los poderes fácticos, nacionales y transnacionales. Un Estado fallido ha perdido la capacidad de gobernarse por el debilitamiento de sus instituciones. Es presa de la anarquía o del despotismo. Un Estado debe impedir que los poderes fácticos lo superen e impongan su voluntad. Los procesos electorales son arena de lucha y los poderes fácticos buscan participar para imponer sus intereses y garantizar sus privilegios.

No está en las posibilidades reales de los órganos electorales impedir la participación de los poderes fácticos, que incluso intervienen a través de los propios partidos políticos, a los que suelen apoyar y financiar. La ley sólo los puede dotar de facultades para moderar su intervención en los procesos electorales. Es ilusorio pensar que la puedan impedir, máxime en el sistema mexicano, que es celoso frente a intervenciones que en otras latitudes no parecen ilícitas o inconvenientes. La mayor capacidad de intervenir es en el papel de los medios de comunicación, pero será difícil que se evite la propaganda encubierta. Su tarea queda reducida a alcanzar la mayor equidad posible y lo logrado no es despreciable. Querer ir más allá puede poner en entredicho al órgano electoral, porque la libertad de expresión es un derecho humano que no puede coartarse al gusto de los actores políticos. Tenemos que avanzar hacia una madurez en la que no sea satanizado que un servidor público apoye abiertamente a su partido en los procesos electorales, pues incluso en otros países se sorprenden de que el presidente de la República no pueda respaldar a los candidatos de su partido.

Asimismo, uno de los mayores retos es erradicar el uso de dinero en efectivo en las campañas, porque abre las puertas al financiamiento ilícito y los órganos electorales no pueden tener un ejército de personas contratadas para dar seguimiento a los operadores políticos. No basta mejorar los controles de fiscalización si no se avanza en los aspectos éticos de la actividad política, que

no puede imponer el órgano electoral, de la misma manera que al derecho no le corresponde hacer buena a la gente.

Mientras los poderes fácticos, cualquiera que sea su origen, tengan presencia e influencia en las decisiones nacionales, los órganos electorales padecerán su influencia y su presión. Lo único que pueden hacer es no quedarse cruzados de brazos y lograr el mayor cumplimiento posible de las normas que para la equidad y transparencia han sido emitidas. La materia electoral no puede ser un oasis en el desierto de un desarrollo nacional todavía deficiente. No puede suplir la debilidad de una cultura política inmadura. No es responsable del ejercicio del poder por parte de quienes resultan triunfadores en las elecciones. Legítima su ascenso al poder, pero no el desempeño del mandato ciudadano. Para ello necesita un espacio de garantías institucionales que le den capacidad para decidir con independencia. Es imprescindible tener elecciones limpias y creíbles, aunque no garanticen la calidad del desempeño gubernamental ni la vida democrática.

## **10. Recapitulación**

Los procesos electorales mexicanos son mejores que los existentes cuando el Poder Ejecutivo federal organizaba las elecciones a través de la Secretaría de Gobernación y los gobernadores locales a través de sus secretarías de gobierno. La mejoría lograda es efecto de haber dotado de autonomía constitucional a las instancias encargadas de organizar las elecciones, eliminando de su órgano directivo a funcionarios del Poder Ejecutivo. Los legisladores pudieron permanecer con voz, pero sin voto. Atrás quedó la manipulación fraudulenta de las elecciones. Sin embargo, existe un déficit en la calidad de las contiendas políticas y en la autonomía de los órganos electorales.

Toda construcción humana es susceptible de mejorar o deteriorarse. Los continuos conflictos armados, que no han dejado de estar presentes a lo largo de la historia humana, y las graves y

reiteradas violaciones a los derechos humanos hacen evidente la fragilidad de las instituciones. La materia política y la democracia misma son especialmente frágiles, porque implican lucha por el poder; pasión por imponer la propia voluntad, y tentación por alcanzar privilegios, sojuzgar, construir riquezas y mantener desigualdades. Esta realidad impulsa la necesidad de fortalecer los órganos del Estado encargados de organizar las elecciones, que son piedra angular en una democracia representativa. Alienta también a permanecer alertas frente a la aspiración de los partidos políticos y la clase gobernante para controlarlos y someterlos. Estar alertas evita sobresaltos y permite actuar a tiempo.

En el capítulo anterior repasamos los obstáculos que han limitado la autonomía de los órganos electorales. Este capítulo pretendió ser optimista y partió de los logros que han hecho posible tener elecciones transparentes y creíbles. Resulta claro que las fortalezas deben ser afianzadas y vigiladas para no perder el paso. En cuanto a los obstáculos, son fruto del contexto nacional, del grado de desarrollo alcanzado por el país y de las todavía grandes carencias nacionales. La sola acción de legislar no resuelve los problemas del subdesarrollo económico, social, cultural o ético. Si ello fuera posible, ya no habría hambre ni pobreza, no habría guerras ni violación a los derechos humanos. Es necesario un buen marco normativo, pero su eficacia no es un acto de buena voluntad; requiere esfuerzo, perseverancia e ir avanzando en el desarrollo integral de la nación. Hay que romper el círculo que impide avanzar en la ruta por alcanzar el bien común. Para lograrlo, el contexto debe ser modificado y se deben aceptar los retos que ello exige.

Para lograr un marco normativo sólido, el primer paso es tener estabilidad constitucional e ir desterrando la práctica de su reforma continua, sin que esto signifique que exista inmovilidad institucional. Una constitución inestable no es un marco de garantía para instituciones que dependen del vaivén de un Constituyente Permanente que actúa con facilidad extrema. No hay seguridad porque la reforma que hoy es pregonada como

“de gran calado” corre el riesgo de que poco tiempo después quede sin efecto por otra reforma “de gran calado”. Sus dimensiones y su “gran calado” no impidieron el naufragio del Titanic. Así ha sucedido en lo relativo a los órganos constitucionales autónomos electorales. La gran reforma de 1996, anunciada como la definitiva, ha sido prácticamente sustituida por la aprobada en 2014, y se da un viraje hacia el centralismo con un Sistema Nacional Electoral que reduce la autonomía a los organismos locales y los subordina al órgano nacional.

Quizá en breve estará planteándose otra reforma para establecer un sistema sin interferencia y sin duplicidades, en el que se opte por retornar al sistema federalista con un órgano encargado de las elecciones federales y 32 órganos responsables de las locales, o tal vez de plano se apruebe un sistema centralista con un órgano nacional encargado de todos los comicios. Cualquiera de las dos opciones adelgazaría al INE, en beneficio de la eficiencia del sistema electoral. No habría un esquema con multiplicidad de presupuestos electorales (uno federal y 32 locales), ni con autonomías disminuidas. Los órganos electorales requieren garantías que les permitan enfrentar los obstáculos que emanan de los distintos poderes y defender institucionalmente su autonomía. Necesitan certidumbre en procesos y facultades.

Por otro lado, la complejidad del Estado ha dado nacimiento a nuevos entes públicos. Las últimas criaturas del Estado mexicano son los órganos constitucionales autónomos, que han tenido un repentino crecimiento sin tener definidas su naturaleza y su pertinencia. También están los cada vez más numerosos organismos controladores, unos desconcentrados, otros autónomos y algunos como satélites de otra novedosa creación: las empresas productivas del Estado. Debe haber claridad y definiciones para no dispersar el poder y volver confusa su estructura, máxime el rezago existente en el ámbito de la rendición de cuentas que sigue siendo una asignatura pendiente. De las reformas propuestas para el llamado cambio estructural, la que quedó pendiente es la comisión anticorrupción y quizá una versión de una contraloría

nacional. Debió haber sido la primera, para que todo lo nuevo tuviera enfrente a un ente con capacidad de exigirle la rendición de cuentas, pero quedó a medio camino.

La necesidad de adelgazar al INE va más allá y habrá que revisar si es racional el aumento de atribuciones a medida que en cada proceso electoral hay un nuevo reclamo. De manera especial habrá que revisar el campo de la fiscalización a los partidos, la aplicación de sanciones que cada vez se multiplican en el imaginario de los partidos y su intervención en los procesos internos de éstos para la designación de sus órganos de dirección.

Otro punto delicado, derivado de la partidocracia imperante, es la designación de los cuerpos directivos de los órganos constitucionales autónomos, ya que los esquemas legales actuales no son un buen instrumento para evitar el reparto de cuotas entre los partidos políticos o cierran el paso a quienes no pasan un examen de conocimientos, propio de una carrera de tecnócrata electoral y no de un ciudadano capaz de actuar con independencia en la toma de decisiones. Pasar un examen no revela la capacidad de ser responsable e independiente.

En conclusión, el camino hacia la democracia es sinuoso y peligroso. La democracia vivirá siempre amenazada por quienes prefieren un régimen autoritario o despótico y por quienes aspiran a mantener espacios de anarquía. Órganos electorales fuertes coadyuvan a la vida democrática, aunque no la pueden garantizar. Hitler, por ejemplo, alcanzó el poder en un proceso electoral, no en una revolución. Órganos electorales fuertes pueden resistir presiones de los poderes fácticos, aunque no puedan controlarlos como se quisiera, ni está en sus funciones hacerlo. Son garantía de elecciones creíbles y transparentes, no de buen gobierno.



# Conclusiones



**Primera.** Los órganos constitucionales autónomos aparecieron en la segunda mitad del siglo xx para asumir funciones del Estado que, por su relevancia institucional, son sustraídas de los tres poderes tradicionales. Son fruto de la complejidad creciente del Estado, el hartazgo en la política y la desconfianza de la población. El Poder Constituyente no consideró que para la solución del problema bastara reformar las instituciones existentes y optó por crear órganos independientes de los poderes tradicionales. Son una nueva manera de concebir y entender la división de poderes, una recomposición de la estructura del poder, la rendición de cuentas, los pesos y contrapesos, sin que por ello quede abandonada la división tripartita. Son un grado extremo de descentralización, no solamente de la administración pública, sino del Estado.

**Segunda.** Los órganos constitucionales autónomos surgieron en México en la última década del siglo xx, por decisiones coyunturales asumidas en situaciones concretas. A pesar de ser considerados fundamentales para el Estado, fueron creados sin claridad en su concepto y razón de ser, por lo que tienen estructuras diferentes y han alcanzado distintos grados de independencia. Su fundación no ha seguido una línea institucional clara ni una base doctrinal sólida. En la historia de cada caso está la explicación individual de su creación. Esta falta de claridad no es solamente un problema conceptual, sino que ha generado el riesgo de conceder autonomías impertinentes y llevar a una dispersión no conveniente del

poder. Deben crearse por excepción, cuando los poderes tradicionales hayan sido rebasados y no garanticen el cumplimiento de la función de Estado que será confiada al órgano constitucional autónomo. Cada Estado elige en qué casos y circunstancias otorga a un órgano la autonomía constitucional, pero debe ser una decisión ponderada y no meramente coyuntural.

**Tercera.** La palabra *autonomía* es polisémica y en el texto constitucional mexicano no ha sido cuidada su utilización. Es empleada para situaciones distintas, no siempre en relación con un órgano constitucional autónomo. En varias ocasiones, la palabra es matizada con adjetivos que pudieran parecer sustento para diferentes grados o clases de autonomía, sin que lo sean, ya que algunos de esos calificativos aparecen conferidos en la legislación secundaria a órganos desconcentrados y descentralizados. En ninguno de los organismos creados se afirma que es un órgano constitucional autónomo, aunque en algunos casos se optó por decir que son órganos públicos autónomos. Esta falta de claridad en el texto de la Constitución enrarece el concepto y coadyuva a la indefinición

**Cuarta.** Puesto que los órganos constitucionales autónomos son considerados fundamentales para la estructura del Estado, requieren un mínimo de características que sirvan de base para transformar la realidad y hacer posible la independencia en las decisiones, sin influencia ni subordinación a los poderes institucionales y a los fácticos. Deben: 1) estar establecidos en la constitución; 2) ejercer una función relevante para el estado; 3) no estar subordinados a ninguno de los tres poderes; 4) tener personalidad jurídica y patrimonio propio; 5) tener garantías institucionales que generen un mínimo de condiciones para salvaguardar y ejercer su autonomía; 6) contar con un presupuesto suficiente, y 7) tener principios, entendidos como mandamientos de optimización para un mejor cumplimiento de las funciones encomendadas. Sin embargo, para que un órgano constitucional autónomo logre independencia no es suficiente que así lo diga el texto constitucional y establezca los requisitos básicos de la función estatal

encomendada, sus facultades y estructura, así como la designación y permanencia de su órgano de dirección. La realidad se impone como obstáculo y quienes ejercen poder resisten cualquier posibilidad de perder privilegios. Es indispensable modificar los factores contrarios a la autonomía y generar las condiciones necesarias para hacerla posible. El texto constitucional es la base fundamental para establecer las condiciones, pero no adquiere efectividad por sí mismo. La letra de la ley no es garantía de la independencia en las decisiones, que es el dato esencial para un órgano dotado con autonomía constitucional.

**Quinta.** Está fuera de duda la pertinencia de los órganos constitucionales autónomos en México encargados de la función del Estado de organizar las elecciones y hacerlas creíbles. Han sido un instrumento imprescindible para sentar las bases de la democracia participativa y la alternancia en el poder. Nacen como resultado de reformas graduales al sistema electoral mexicano, en el marco de la transición democrática iniciada en 1977, que en 1996 logró que las elecciones fueran confiadas a un órgano federal y 32 órganos locales, dotados de autonomía constitucional, sin que los representantes de los poderes tradicionales tuvieran voto en las decisiones. El avance gradual fue posible porque cada paso modificó el contexto nacional y permitió nuevos cambios. La estructura y las funciones de los órganos constitucionales mexicanos pueden resultar extrañas para otras naciones con historia diferente, cultura política más sólida, menor corrupción e impunidad o con mayor credibilidad por parte de la población.

**Sexta.** El IFE alcanzó la aprobación ciudadana porque logró desterrar las viejas prácticas de manipulación en las elecciones con las que se alteraban los resultados y porque estableció mecanismos que garantizaron la emisión del voto libre y secreto, así como el escrutinio y el cómputo transparentes. En las entidades federativas también hubo avances, en unas más y en otras menos. Nunca han estado los órganos electorales exentos de amenazas, como consecuencia de actuar en las luchas políticas, en el enfrentamiento para alcanzar o conservar el poder, como árbitros en

medio del choque de intereses y pasiones. Para el IFE su mayor desafío fue la elección de julio de 2006, que fue causa de una nueva reforma constitucional en 2007. Sus mayores obstáculos han sido la inestabilidad generada por las continuas modificaciones a la Constitución, que han impedido la existencia de un mínimo de garantías institucionales; la actitud de los partidos políticos para controlar a los órganos electorales, a través de la designación de los consejeros electorales como un cobro de cuotas y su destitución antes de que terminen su periodo; las presiones de poderes institucionales y fácticos, y la obesidad generada por el incremento de facultades que crecen su burocracia, con los riesgos de ineficiencia y mayores costos que acarrea

**Séptima.** El nacimiento del Instituto Nacional Electoral en 2014 dio un giro al gradualismo adoptado al inicio de la transición democrática, al abandonar el sistema electoral federal y crear un nuevo Sistema Nacional Electoral. Fue una solución híbrida de la que surgió un federalismo *light* en materia electoral, en el que se perdieron la claridad y seguridad jurídica alcanzadas. La reforma incrementó exponencialmente la obesidad del INE, al dotarlo con facultades para intervenir en las elecciones locales, así como en la conformación de los órganos locales, y dejarlo como responsable del Sistema Nacional Electoral, lo que implicará un mayor desgaste y fricciones con las cúpulas de las fuerzas políticas. Así, nació un órgano nacional dotado de autonomía, al lado de órganos públicos locales electorales con competencia disminuida, sin facultades definidas, con autonomía al interior de su entidad federativa, de la que conservan la dependencia presupuestal, pero subordinados al órgano nacional. Esta circunstancia complica determinar la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos, ya que la subordinación es contraria al concepto de autonomía constitucional y afecta la independencia para asumir decisiones.

**Octava.** Las condiciones para hacer posible la autonomía y la independencia de su órgano de dirección para tomar decisiones derivan no solamente de los textos legales, sino también

de circunstancias que en el mundo real operan como fortalezas o como obstáculos. Hay dificultades comunes a todos los órganos constitucionales autónomos. Destaca el exceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que han debilitado las instituciones y afectado el Estado de derecho. En el caso de los órganos electorales, han servido para cobrar cuentas y destituir consejeros. Es asignatura pendiente reconstruir la Constitución, definir los rasgos de nuestro federalismo, dar estabilidad a su texto y otorgar garantías institucionales a los órganos constitucionales autónomos, sin que ello implique una inmovilidad ilógica. Otro obstáculo es el papel que juegan las cúpulas de los partidos políticos, que establecen normas que no están dispuestas a cumplir, que evaden las leyes que aprueban y actúan al margen de la ética, con conductas de opacidad que demeritan la calidad de las elecciones y la democracia, con viejas prácticas de compra de voto y uso de recursos de origen ilícito. Fortalecer el sistema de partidos políticos es también una asignatura pendiente. El asunto más delicado es la conformación de la dirección de todo órgano constitucional autónomo, con personas que tengan la capacidad y las cualidades morales para ser independientes en sus decisiones, que resistan presiones de los poderes institucionales y fácticos. Lo hasta ahora logrado no es satisfactorio. Lo aprobado para la designación del Consejo General del INE no ofrece un resultado apartado de las cuotas partidarias y las reglas para designar los consejos generales de los órganos públicos locales electorales dieron un giro para favorecer la creación, no deseable, de una élite tecnócrata en materia electoral. No obstante, un obstáculo que fue superado es la reelección, que propicia hacer méritos para lograrla. Lo que subsiste es la costumbre de bonos y percepciones extraordinarios que debilitan el espíritu de independencia de quien los disfruta. Nuevas reformas serán necesarias para mantener resultados creíbles en las elecciones.

**Novena.** Superar los obstáculos implica tener conciencia de que existen y de que superarlos depende también del contexto histórico, de la realidad que es necesario ir cambiando. La instan-

cia encargada de organizar los comicios puede ofrecer elecciones libres y resultados acordes con la decisión de los electores, pero no es la encargada de lograr la calidad de la democracia ni la calidad en las contiendas electorales. Rebasa su capacidad tener un sistema de partidos políticos con madurez, que se alejen de su tendencia a convertirse en facciones, como resultado inexorable de la Ley de Hierro y de la partidocracia, donde las cúpulas de los partidos reparten privilegios y garantizan impunidades. Tampoco está en la capacidad del organismo garantizar la calidad moral de quienes resulten electos en los procesos que organicen, ni impedir el uso de dinero ilícito, incluso del crimen organizado. Su contribución es importante, porque las elecciones son la base esencial de la democracia representativa. Querer ir más adelante es soñar. Para lograr una mejor democracia y mejores elecciones es indispensable la rendición de cuentas, combatir la impunidad y la corrupción, hacer cultura política, dar espacio a la ética en el quehacer de los políticos, pero sobretodo es necesario crear ciudadanía. El esfuerzo por tener elecciones creíbles no corresponde a la vida democrática alcanzada.

## Bibliografía

- Acción de Inconstitucionalidad 19/2005. Partido del Trabajo, 22 de agosto de 2005. Unanimidad de 10 votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.
- Ackerman, Bruce (2007). *La nueva división de poderes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ackerman, John (2007). *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*. México: Siglo XXI.
- Ackerman, John (Coord.) (2009). *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ackerman, John y Astudillo, César (Coords.) (2009). *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Acosta Romero, Miguel (1979). *Teoría general del derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Acuerdo INE/CG/86/2015. Recuperado de [http://norma.ine.mx/documents/27912/1351278/2015\\_INE\\_CG86\\_Acdo\\_designacion\\_remocion.pdf/9221f44d-c24f-42b7-909e-15546676df5c](http://norma.ine.mx/documents/27912/1351278/2015_INE_CG86_Acdo_designacion_remocion.pdf/9221f44d-c24f-42b7-909e-15546676df5c)
- Aguilar y Cuevas, Magdalena (2002). “Órganos del Estado”. En *Enciclopedia jurídica mexicana* (tomo 5). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ahumada, Marian (2007). “La expansión del control de constitucionalidad y el sistema de los tribunales constitucionales”. En *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia* (pp. 101-149). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Alcocer, Jorge (2013, 10 de diciembre). “Escupir al cielo”. *Reforma*.
- Alcocer, Jorge (2014, abril). “¿Festejo o funeral?”. *Voz y Voto*, 254.

- Alemán, Ricardo (2014, 7 de abril). “¿Y cuándo matarán al INE?”. *El Universal*.
- Alonso Jiménez, Armando (Coord.) (2002). *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Astudillo Ursúa, Pedro (1988). *Los títulos de crédito*. México: Porrúa.
- Astudillo, César (2007). *Entidad superior de fiscalización de la Federación. Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión* [sin publicar]. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Astudillo, César (2009). “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”. En John Ackerman y César Astudillo (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación* (pp. 45-86). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Astudillo, César (2014, 7 de junio). “La designación de consejeros electorales”. *El Universal*.
- Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Aziz Nassif, Alberto (2013, 5 de febrero). “La piedra en el zapato”. *El Universal*. Recuperado el 7 de marzo de 2017, de <https://groups.google.com/forum/#!msg/reduam/5Ph-ABxwbfq/Ojz0wF6jwQIJ>
- Barak, Aharón (2009). *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel del Tribunal Constitucional en una democracia*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Barragán Salvatierra, Carlos (1999). *Derecho procesal penal*. México: McGraw-Hill.
- Béjar Rivera, Luis José (2012). *Curso de derecho administrativo*. México: Novum / Universidad Panamericana.

- Béjar Rivera, Luis José (Coord.) (2010). *Derecho administrativo, perspectivas económicas*. México: Porrúa / Universidad Panamericana.
- Bobbio, Norberto (1999). *Estado, gobierno y sociedad* (Breviario núm. 487). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bodenheimer, Edgar (1974). *Teoría del derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brewer Carias, Allan E. (2008). “Reforma electoral en Venezuela”. En Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez, *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007* (pp. 953-1019). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Burgoa, Ignacio (1957). *El juicio de amparo*. México: Porrúa.
- Caballero Ochoa, José Luis (2000). “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 30, 153-173.
- Cámara de Diputados (2012, 30 de noviembre). *Sumario de reformas constitucionales en orden cronológico*. Recuperado el 16 de octubre de 2014, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM\\_sumario.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario.pdf)
- Cámara de Diputados (2014a, 10 de abril). *Sumario de reformas constitucionales en orden cronológico*. Recuperado el 16 de octubre de 2014, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM\\_sumario\\_crono.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_crono.pdf)
- Cámara de Diputados (2014b, 15 de mayo). “Dictamen de la minuta con proyecto de Decreto que expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”. *Gaceta Parlamentaria*, 4021, anexo iv.
- Cámara de Senadores (2007, 12 de septiembre). “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Goberna-

- ción; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, que contiene el Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral”. *Gaceta Parlamentaria*, 112.
- Cantú, Jesús (2009). “El sinuoso andar de la democracia mexicana”. En John Ackerman (Coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008* (pp. 3-64). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell, Miguel (2002). “Órganos constitucionales autónomos”. *Enciclopedia jurídica mexicana* (tomo 5). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México / Porrúa.
- Carbonell, Miguel (2004). “Órganos constitucionales”. *Diccionario de derecho constitucional*. México: Porrúa
- Carbonell, Miguel (2012, 9 de febrero). “Constitución, hora cumplida”. *El Universal*.
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (2009). *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2000-2001, invierno). “Justificación de los órganos constitucionales autónomos”. *Derecho y Cultura*, 2,17-18.
- Carpizo, Jorge (2003). *Derechos humanos y ombudsman*. México: Porrúa.
- Carrasco Daza, Constancio (2014, 25 de mayo). “Haber de retiro, recuento de daños”. *El Universal*.
- Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos; y Zovatto, Daniel (Coords.) (2003). *Dinero y contienda político-electoral, reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castañeda, Jorge G. (1999). *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México: Alfaguara.
- Chacón Rojas, Oswaldo (2013, enero-junio). “Comentarios al análisis del TEPJF al agravio del presunto funcionamiento encubierto por conducto de Banco Monex, S. A.”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 3, 287-317.

- Charlot, Jean (1987). *Los partidos políticos*. México: Ediciones y Distribuciones Hispánicas.
- Cisneros Ramírez, Isidro H. (2001). *Una invitación a comprender la política y el poder*. México: Instituto Electoral del Estado de Jalisco.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Constitución Española.
- Constitución Política de la República de Chile.
- Constitución Política de la República de Colombia.
- Constitución Política de la República de Nicaragua.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Veracruz.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México”. En Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez, *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007* (pp. 653-703). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2012, enero-junio). “Los cambios constitucionales de 2007, una reforma profunda, ambiciosa y compleja”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1, 3-25.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2013, 6 de diciembre). “La reforma de la discrecionalidad electoral”. *El Universal*.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2014, 22 de marzo). “La evolución del sistema mexicano ha sido gradual”. *El Universal*.
- Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (Coords.) (2007). *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (Coords.) (2008). *Estudios sobre la reforma electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cortiñas Peláez, León (1968). *Perspectivas del derecho administrativo a la segunda mitad del siglo xx. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Lasso*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

- Cortiñas Peláez, León (1986). “Prólogo”. En Omar Guerrero, *Teoría de la administración pública*. México: Harla.
- Cosío Villegas, Daniel (1972). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortiz.
- Couture, Eduardo J. (1946). *Fundamentos del derecho procesal civil* (3a. edición póstuma). Buenos Aires: Ediciones de Palma.
- Cuevas, Mariano (1952). *Historia de la nación mexicana* (tomo 1). México: Buena Prensa.
- Dahl, Robert (2006). *La democracia, una guía para los ciudadanos*. México: Taurus / Santillana Ediciones.
- De Andrea Sánchez, Francisco José (2002). *Los partidos políticos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- De la Barrera, Luis (1994). “El alma del *ombudsman*”. En *Memoria del Coloquio Inaugural de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* (pp. 13-25). México.
- De la Madrid Hurtado, Miguel (1980). *Estudios de derecho constitucional*. México: Porrúa.
- De la Peza Muñoz, José Luis (1999). “Evolución de la justicia electoral”. En Gonzalo Moctezuma Barragán (Coord.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968* (pp. 329-355). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Energía, expedido el 20 de diciembre de 2013.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. Recuperado el 7 de marzo de 2017, de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)
- Del Arenal Fenchio, Jaime (1988). “Religión y política en los orígenes de la Escuela Libre de Derecho”. En Beatriz Berna (Coord.), *Memorias del IV Congreso de Derecho Mexicano* (tomo 1,

- pp. 29-45). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Delgadillo, Luis Humberto (1986). *Elementos de derecho administrativo*. México: Limusa.
- Delint García, Alejandro (2014, abril). “Las otras reformas”. *Voz y Voto*, 54.
- Díaz de León, Marco Antonio (1986). *Diccionario de derecho procesal penal* (tomo 2). México: Porrúa.
- Díaz del Castillo, Bernal (1939). *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España* (tomo 1). México: Editorial Pedro Robredo.
- Duverger, Maurice (1969). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ekmekdjian, Miguel Ángel (1992). *Derecho a la información*. Buenos Aires: Depalma.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2011). *Por eso estamos como estamos*. México: Debate.
- Enciclopedia de México* (tomo 12) (1977). México: Enciclopedia de México.
- Espinoza Valle, Vicente Alejandro (2008). “Baja California: reglas electorales y alternancia política”. En Jacqueline Peschard (Coord.), *El federalismo electoral en México* (pp. 171-201). México: Cámara de Diputados / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa.
- Esteve Pardo, José (1991, enero-abril). “Garantía institucional y/o la función constitucional en las bases del régimen local”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 125-147.
- Expediente SUP-JDC-896/2013 y acumulados. Incidentes sobre cumplimiento de sentencia. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expedientes: SUP-JDC-896/2013 y acumulados. Incidentistas: Andrés Marco Antonio Bernal Gutiérrez y Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara. Autoridad responsable: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras. Magistrado ponente: Constanancio Carrasco Daza. Secretarios: Laura Esther Cruz Cruz y José Luis Ceballos Daza.

- Favela Herrera, Adriana y Mandujano Rubio, Saúl (2013). *Derecho electoral. Visión práctica*. México: Limusa.
- Fernández Ruiz, Jorge (2009a). “Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación”. En John Ackerman y César Astudillo (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación* (pp. 123-148). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernández Ruiz, Jorge (2009b). *Derecho administrativo y administración pública*. México: Porrúa.
- Fernández Ruiz, Jorge (2010). *Tratado de derecho electoral*. México: Porrúa.
- Fischbach, Oskar Georg (1968). *Teoría general del Estado*. México: Editora Nacional.
- Fix-Zamudio, Héctor (1994). “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos”. Recuperado el 8 de marzo de 2017, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1042/4.pdf>
- Fix-Zamudio, Héctor (2002). *Función constitucional del ministerio público. Tres ensayos y un apéndice*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado en febrero de 2014, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3186/8.pdf>
- Fraga, Gabino (1993). *Derecho administrativo* (32a. ed., actualizada por Manuel Fraga). México: Porrúa.
- Fuentes Díaz, Vicente (1963). “Partidos y corrientes políticas”. En *México: 50 años de revolución*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fuentes Mares, José (1981). *Cortés el hombre*. México: Grijalbo.
- Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, año xvii, núm. 4021-iv, 15 de mayo de 2014, p. 6.
- Gaceta UNAM* (1979, octubre). La conquista de la autonomía con motivo de los 50 años de haberse obtenido. Suplementos del 71 al 75.
- Galbraith, John Kenneth (1986). *Anatomía del poder*. México: Edivisión.

- García de Enterría, Eduardo (2001). *La Constitución y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas Ediciones.
- García Máynez, Eduardo (1974). *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.
- García Pelayo, Manuel (1981, enero-abril). “El status del Tribunal Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1 (1), 11-34.
- García Pelayo, Manuel (2009). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- García Ramírez, Sergio (2002). Discurso pronunciado en el décimo aniversario de la fundación del Tribunal. Recuperado el 10 de octubre de 2014, disponible en [www.tribunalesunitarios.gob.mx](http://www.tribunalesunitarios.gob.mx)
- García Ramírez, Sergio (2014, abril). “Ministerio Público. Órgano autónomo”. *Voz y Voto*, 254.
- Garfias, Francisco (2014, 22 de marzo). “Lorenzo Córdova, presidente del INE”. *Excélsior*.
- Gil Zuarth, Roberto (2009). “Mesa 4. La Auditoría Superior de la Federación, en la agenda legislativa” [versión estenográfica]. En John Ackerman y César Astudillo (Coords.), *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación* (pp. 270-275). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gómez de Silva, Guido (2011). *Diccionario breve de mexicanismos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gómez Valle, José de Jesús (2006). *El cabildeo de los grupos de presión, a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003)* (col. Tesis y Ensayos). México: Instituto Electoral del Estado de Jalisco.
- González Casanova, Pablo (1965). *La democracia en México*. México: Era.
- González Cosío, Arturo (1982). *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*. México: Porrúa.
- González Graf, Jaime (Coord.) (1989). *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*. México: IMEP / Diana.

- González Graf, Jaime (1999). “Una evaluación del desarrollo electoral mexicano”. En Gonzalo Moctezuma Barragán (Coord.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968* (pp. 59-64). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa.
- González Salas, José Fernando Franco (1999). “Ciudadanización y justiciabilidad de las elecciones”. En Gonzalo Moctezuma Barragán (Coord.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968* (pp. 149-162). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa.
- González Uribe, Héctor (2002). “Autonomía política”. En *Enciclopedia jurídica mexicana* (tomo 1). México: Porrúa / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús (1998). *El Estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal*. México: Taurus.
- Guerrero, Omar (1986). *Teoría de la administración pública*. México: Harla.
- Hamilton Alexander, James Madison y Jay, John (2006). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Valle, Rubén (2008). “Reforma política en Costa Rica”. En Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez, *Reforma política y electoral en América Latina, 1978–2007* (pp. 457-494). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Hernández, María del Pilar (2003). “Autonomía de los órganos electorales”. *Infojus, Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, 1, 79-90.
- Huerta Quintanilla, Rogelio (2011, julio-agosto). “Comentarios sobre la nueva Ley Federal de Competencia Económica en México”. *Economía Informa, Revista de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 369, 86-96.
- Ibargüengoitia, Jorge (1991). *Los relámpagos de agosto*. México: Joaquín Mortiz.

- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (s. f.). Recuperado de <http://www.gob.mx/issfam>
- Instituto Federal Electoral (2006, 10 de febrero). “Criterios procedentes en caso de que se identifiquen campos de información que se encuentren en blanco o sean ilegibles en las actas de escrutinio y cómputo”. Recuperado de [http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Sala\\_Prensa\\_CNCS/comunicados\\_CNCS/2006/estaticos/Bol138-IFE2006anexo.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Sala_Prensa_CNCS/comunicados_CNCS/2006/estaticos/Bol138-IFE2006anexo.pdf)
- Instituto Federal Electoral (s. f.). “Redistribución para la representación política de la ciudadanía”. Recuperado de [http://pac.ife.org.mx/para\\_saber\\_mas\\_redistribucion.html](http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_redistribucion.html)
- Islas García, Luis (1962). *Apuntes para el estudio del caciquismo en México*. México: Jus.
- Islas, Jorge (2002). “El derecho de réplica y la vida privada”. En Armando Alonzo Jiménez (Coord.), *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en radio y televisión* (pp. 77-86). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Islas, Jorge (2014, 25 de mayo). “Sobre el haber de retiro”. *El Universal*.
- Jellinek, Georg (1956). *Teoría general del Estado*. México: Compañía Editorial Continental.
- Jiménez Horacio (2013, 14 de abril). “Hay voluntad para aprobar Telecom: PRI”. *El Universal*.
- Joaquín Coldwell, Pedro (2009). “Mesa 4. La Auditoría Superior de la Federación en la agenda legislativa” [versión estenográfica]. En John Ackerman y César Astudillo (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación* (pp. 275-278). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Joly, Mauricio (1974). *Diálogos en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*. México: Muchnik Editores.
- Juárez Gámiz, Julio (2009). “Informar o persuadir, la centralidad del contenido mediático en la nueva ley electoral”. En John Ackerman (Coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral. Los retos de la reforma 2007-2008* (pp. 149-168). México: Instituto

- de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kelsen, Hans (2001). *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Krauze, Enrique (1986). *Por una democracia sin adjetivos*. México: Joaquín Mortiz / Planeta.
- La conquista de la Autonomía, con motivo de los 50 años de haberse obtenido* (suplemento) (1979, octubre). *Gaceta de la Universidad Nacional Autónoma de México*, núms. 71-75.
- Lassalle, Ferdinand (1984). *¿Qué es una constitución?* Buenos Aires: Siglo xx.
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Recuperado el 14 de marzo de 2017, de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE_270117.pdf)
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
- Ley Federal de Telecomunicaciones.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ley Orgánica del Banco de México.
- Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español.
- Lipovetsky, Gilles (2008). *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona: Anagrama.
- Loaeza, Soledad (2013, 6 de junio). “El fetiche de la reforma electoral”. *El Universal*.
- Locke, John (2003). *Ensayo sobre el gobierno civil* (col. Sepan Cuantos núm. 671). México: Porrúa.

- López Portillo, José (1976). *Génesis y teoría general del Estado moderno*. México: Dirección de Publicaciones IIEPES-PRI.
- Lujambio, Alonso (2003). “México”. En Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (Coords.), *Dinero y contienda político-electoral, reto de la democracia* (pp. 368-386). México: Fondo de Cultura Económica.
- Luna Pla, Issa (2008). “Publicidad electoral de los partidos políticos”. En John Ackerman (Coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral. Los retos de la reforma 2007-2008* (pp. 169-179). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Luna Pla, Issa (2009). *Derecho a la información en perspectiva*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mantilla Molina, Roberto (1977). *Títulos de crédito cambiarios*. México: Porrúa.
- Mateos Muñoz, Agustín (1997). *Compendio de etimologías grecolatinas del español*. México: Esfinge.
- Merino, Mauricio (2013, 31 de julio). “La desilusión profesional”. *El Universal*.
- Merino, Mauricio (2014, 26 de marzo). “Oración fúnebre”. *El Universal*.
- Merkel, Adolf (1980). *Teoría general del derecho administrativo*. México: Editora Nacional.
- Merryman, John Henry (1971). *La tradición jurídica romano-canónica* (Breviarios núm. 218). México: Fondo de Cultura Económica.
- Minutti Zanatta, Rubén (2009). “Acceso a la información pública y a la justicia administrativa en México”. Tesis para obtener el grado de doctor en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moctezuma Barragán, Gonzalo (Coord.) (1999). *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa.

- Molinar Horcasitas, Juan (1989). “Un código para un proceso”. En Jaime González Graf, *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político* (pp. 81-87). México: IMEP / Diana.
- Monsiváis, Carlos (2004, noviembre). “Cuatro versiones de autonomía universitaria”. *Letras Libres*, 71, 47-52.
- Montesquieu (2007). *El espíritu de las leyes* (col. Sepan Cuantos núm. 191). México: Porrúa.
- Morales, Alberto (2014, 15 de julio). “Lipovetsky advierte una despolitización ciudadana”. *El Universal*.
- Moreno Ramírez, Ileana (2003). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano* (col. Breviarios Jurídicos núm. 34). México: Porrúa.
- Muñoz Ledo, Porfirio (2014, 12 de abril). “Ahora el INE”. *El Universal*.
- Murayama, Ciro (2014, 15 de abril). “La misión del INE”. *El Universal*.
- Nava Negrete, Alfonso (2007 enero-junio). “Conferencia en el 70° aniversario del Tribunal Fiscal Federal”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 247, 249-265. Recuperado el 7 de marzo de 2017, de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/art/art14.pdf>
- Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Aroste, Enrique (2002). “Autonomía administrativa”. En *Enciclopedia jurídica mexicana* (tomo 1). México: Porrúa / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, Dieter (2007a). “Instituciones y cultura política”. En Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (Coords.), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene* (pp. 3-30). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Nohlen, Dieter (2007b). “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”. En *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia* (pp. 3-51). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Nohlen, Dieter (2007c). *Instituciones y cultura política* (Breviarios de Cultura Política y Democrática núm. 3). Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.

- Noriega, Alfonso (1975). *Lecciones de amparo*. México: Porrúa.
- “Nota técnica en torno a la reglamentación de la reforma electoral constitucional en materia electoral”. Emitida el 19 de febrero de 2014.
- Oppenheimer, Andrés (2010). *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*. México: Debate.
- Ovalle Favela, José (1991). *Teoría general del proceso* (col. Textos Jurídicos Universitarios). México: Harla.
- Pacto por México. Recuperado de <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>
- Palacios Alcocer, Mariano (1987, publicación bimestral, enero-junio). “El municipio libre en México. Origen, evolución y fortalecimiento”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 151-153, pp. 145-157. Recuperado el 7 de marzo de 2017, de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27658/24986>
- Papa Francisco (2014). *Evangelii Gaudium. La alegría del evangelio, exhortación apostólica*. México: Buena Prensa.
- Patiño Carmona, Javier y Carbonell, Miguel (2002). *Enciclopedia jurídica mexicana* (tomo 5). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peces Barba, Gregorio (1983). *Introducción a la filosofía del derecho*. Madrid: Debate.
- Pereira Menaut, Antonio Carlos (2008). *Política, Estado y derecho*. Madrid: Colex.
- Peschard, Jacqueline (2008). “Introducción”. En Jacqueline Peschard (Coord.), *El federalismo electoral en México* (pp. 1-18). México: Cámara de Diputados / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa.
- Peschard, Jacqueline (2012, 19 de noviembre). “Las reformas en transparencia hoy”. *El Universal*.
- Peschard, Jacqueline (2014a, 24 de febrero). “La ‘obligada ingratitud’”. *El Universal*.

- Peschard, Jacqueline (2014b, 7 de abril). “Los consejeros electorales. Una decisión política”. *El Universal*.
- Peschard, Jacqueline (2014c, 19 de mayo). “La virtual anulación del federalismo electoral”. *El Universal*.
- Pliego Carrasco, Fernando (2007). *El mito del fraude electoral en México*. México: Pax.
- Poniatowska, Elena (1971). *La noche de Tlatelolco. Testimonios de historia oral*. México: Era.
- Porrúa Pérez, Francisco (1969). *Teoría del Estado*. México: Editorial Porrúa.
- PRI y PVEM (2012, 13 de septiembre). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6°, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan senadoras y senadores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República. Recuperado el 7 de marzo de 2017, de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Proceso/CONAGO-exposicion.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Proceso/CONAGO-exposicion.pdf)
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española* (22a. ed.) (2 vols.). Madrid: Espasa-Calpe.
- Revilla Quesada, Alfredo (1969). “Entidades autárquicas y servicios descentralizados en Bolivia”. En León Cortiñas Peláez, *Perspectivas del derecho administrativo a la segunda mitad del siglo xx. Homenaje al profesor Enrique Sayagués Lasso* (tomo 4, pp. 1089-1108). Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Reyes Heróles, Jesús (2013, 10 de diciembre). “De fobias y política”. *Excélsior*.
- Robinson, John (1968). *El fracaso de la economía liberal*. México: Siglo XXI.
- Rojina Villegas, Rafael (1949). *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa.

- Rosales García, Carlos Manuel (2010). “Análisis sobre la naturaleza y relevancia de los apoyos independientes en las campañas electorales”. *Ars Iuris*, 43, 87-118.
- Saldierna, Georgina (2014, 2 de julio). “Proceso Electoral 2015 inicia formalmente el próximo 7 de octubre: INE”. *La Jornada*.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo (1989). “La contienda electoral”. En Jaime González Graf, *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político* (pp.105-135). México: IMEP / Diana.
- Sánchez Hernández, Alejandro (2003, diciembre). “Estructura y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”. *Podium Notarial*, 28, 160-174.
- Sánchez Medal, Ramón (1998). *De los contratos civiles* (16a. ed.). México: Porrúa.
- Sanders, Mauricio (2011, marzo). “La poderosa burocracia. Nunca estaremos a salvo”. *Revista Istmo*, 312, 58-61.
- Santiago Castillo, Javier (2011, 18 de diciembre). “Consejeros *habemus*”. *Reforma*.
- Santiago Castillo, Javier (2014, 7 de junio). “Una oportunidad para el federalismo”. *El Universal*.
- Sartori, Giovanni (2009a). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Punto de Lectura.
- Sartori, Giovanni (2009b). *La democracia en 30 lecciones*. México: Taurus.
- Sartori, Giovanni (2009c). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schmill Ordóñez, Ulises (2003). “Comentario”. En Ileana Moreno Ramírez, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano* (Breviarios Jurídicos núm. 34, pp. VI-IX). México: Porrúa.
- Scott, H. M. (1962). *Curso elemental de economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Senado de la República (2007, 12 de septiembre). *Gaceta del Senado*, 112, II.
- Serra Rojas, Andrés (1959). *Derecho administrativo*. México: Librería Manuel Porrúa.

- Serrano Migallón, Fernando (1999). “La legislación electoral y su evolución durante décadas”. En Gonzalo Moctezuma Barragán (Coord.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968* (pp. 79-101). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa.
- Silva Herzog, Jesús (1960). *Breve historia de la Revolución Mexicana. Los antecedentes y la etapa maderista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sprott, W. J. H. (1995). *Introducción a la sociología*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (1976). “Apéndice al tomo LXXVI del *Semanario Judicial de la Federación*, 1, 1976, tesis 312”, p. 516.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008). “Sentencia de la Segunda Sala, en amparo promovido por el Instituto Electoral del Estado de México, el 16 de enero de 2008”.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sistematización de tesis y ejecutorias de 1917 a la fecha en el *Semanario Judicial de la Federación*. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo xxvi, diciembre de 2007, Tesis P./J. 125/2007, p. 1280.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000). *El derecho a la información* (serie Debates Pleno núm. 26). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tesis aislada. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NATURALEZA DE LOS. Sexta época, Cuarta Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, volumen LXXVI, quinta parte, página 17.
- Tesis P./J. 1/2003. Autoridades electorales estatales, su actuación y conformación orgánica se rigen por los principios establecidos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVII, febrero de 2003, p. 617.

- Tesis P./J. 20/2007. Suprema Corte de Justicia, Pleno (Controversia Constitucional). Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características. Aprobada por el Tribunal Pleno el 17 de abril de 2007.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2003). “Juicio de revisión SUP-JRC-244/2001. Institutos y organismos electorales autónomos gozan de plena autonomía constitucional”. *Justicia Electoral*, tercera época, suplemento 6.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011). “Tesis. Consejeros electorales para su designación deben observarse los principios de independencia, objetividad e imparcialidad (Legislación de Tamaulipas y similares)”. En *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, 8, 4.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior (2014, 23 de abril). “Desecha TEPJF juicios de magistrados electorales locales”. Recuperado el 30 de enero de 2015, de <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-evento/boletín/0/116/2014>
- Turrent y Díaz, Eduardo (2008). *Banco de México, su historia en cápsulas*. México: Banco de México.
- Ugalde, Luis Carlos (2008). *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006. La más competida en la historia moderna de México*. México: Grijalbo.
- Ugalde, Luis Carlos (2014, mayo). “Lo malo, lo bueno y lo incierto de la reforma electoral”. Recuperado el 8 de marzo de 2017, de <http://www.luiscarlosugalde.mx/animal-politico-lo-bueno-lo-malo-y-lo-incierto-de-la-reforma-electoral/>
- Valadés, Diego (2002). *Problemas constitucionales del Estado de derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valadés, Diego (2006). *El control del poder*. México: Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valadés, Diego (2013, 15 de diciembre). “La Constitución desfigurada”. *Reforma*.
- Valadés, Diego (2014, 12 de junio). “La soberanía burocrática”. *Reforma*.

- Valdés Zurita, Leonardo (2013, 2 de septiembre). “Decálogo mínimo para la reforma electoral”. *El Universal*.
- Valencia, Salvador (2002). “Derecho municipal”. En *Enciclopedia jurídica mexicana* (tomo 1). México: Porrúa / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos (2011). *Nuevo derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Vasconcelos Méndez, Manuel (2010). *Una corte de justicia para la constitución, justicia constitucional y democracia en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vasconcelos, José (1998). *El desastre*. México: Trillas.
- Villoro, Juan (2012). *Arrecife*. Barcelona: Anagrama.
- Vitale, Ermanno (2012). *Defenderse del poder*. Madrid: Trotta.
- Weber, Max (1984). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Woldenberg, José (1999). “México: la mecánica de su cambio democrático”. En Gonzalo Moctezuma Barragán (Coord.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968* (pp. 27-34). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa.
- Woldenberg, José (2003). “Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral”. En Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (Coords.), *Dinero y contienda político-electoral, reto de la democracia* (pp. 17-29). México: Fondo de Cultura Económica.
- Woldenberg, José (2006). *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- Woldenberg, José (2007). “La próxima reforma electoral”. En Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (Coords.), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene* (pp. 79-94). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

- Woldenberg, José (2008). “Estampas de la reforma”. En Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (Coords.), *Estudios sobre la reforma electoral* (pp. 25-43). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México.
- Woldenberg, José (2014, abril). “IFE, 23 años”. *Voz y Voto*, 254.
- Zagrebelsky, Gustavo (2009). *El derecho dúctil: ley, derechos y justicia*. Madrid: Trotta.
- Zaid, Gabriel (1987). *La economía presidencial*. México: Vuelta.
- Zippelius, Reinhold (2009). *Teoría general del estado*. México: Porrúa.
- Zovatto, Daniel (2007). “La regulación de los partidos políticos”. En Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (Coords.), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene* (pp. 95-129). México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, Jesús (2008). *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.



## **José Núñez Castañeda**

LICENCIADO EN DERECHO por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (1963). Maestro en Ciencias Jurídicas y doctor en Derecho por la Universidad Panamericana (2011 y 2015, respectivamente).

En su actividad docente, ha impartido las materias Aspectos Jurídicos de la Empresa, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) (1969-1972); Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil, en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP) Cuautitlán (1974) y en la ENEP Acatlán (1975-2001); así como Contratos Civiles en Posgrado, en el campus Guadalajara de la Universidad Panamericana (1996 a la fecha) y Órganos Constitucionales Autónomos en el campus México de la misma universidad (de 2012 a la fecha).

En las actividades académicas que ha desempeñado destacan: jefe de la División de Ciencias Jurídicas de la ENEP Acatlán de la UNAM (1985-1989); director de la ENEP Acatlán (1997-2001); integrante de la Comisión Dictaminadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1999-2014).

También ha sido consejero ciudadano del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, en las elecciones de 1997; consejero ciudadano de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem) (1997-2000); comisionado de Derechos Humanos del municipio de Naucalpan (2003-2005); consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (2005-2008).





## **JUNTA GENERAL**

Lic. Pedro Zamudio Godínez  
CONSEJERO PRESIDENTE

Mtro. Francisco Javier López Corral  
SECRETARIO EJECUTIVO

Lic. Víctor Hugo Cántora Vilchis  
DIRECTOR DE ORGANIZACIÓN

Dr. Francisco Javier Jiménez Jurado  
DIRECTOR DE PARTIDOS POLÍTICOS

Mtra. Liliana Martínez Garnica  
DIRECTORA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Lic. José Mondragón Pedrero  
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN

Mtra. Rocío Martínez Bastida  
DIRECTORA JURÍDICO-CONSULTIVA

---

Mtro. Jesús Antonio Tobías Cruz  
CONTRALOR GENERAL

Mtra. María Verónica Veloz Valencia  
JEFA DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Dr. Juan José Rivaud Gallardo  
JEFE DE LA UNIDAD DE INFORMÁTICA Y ESTADÍSTICA

Dr. Igor Vivero Ávila  
JEFE DEL CENTRO DE FORMACIÓN Y  
DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

C. P. Luis Samuel Camacho Rojas  
JEFE DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Lic. Mariana Macedo Macedo  
JEFA DE LA UNIDAD TÉCNICA PARA LA  
ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL ELECTORAL



## COMITÉ EDITORIAL

---

### PRESIDENTE

Dr. Gabriel Corona Armenta

### INTEGRANTES

Mtro. Francisco Javier López Corral

Dr. Raúl Ávila Ortiz

Dr. Pablo Castro Domingo

Dra. Gloria Guadarrama Sánchez

Dr. Ramiro Medrano González

Dra. Lourdes Morales Canales

Dra. Martha Elisa Nateras González

### SECRETARIO TÉCNICO

Dr. Igor Vivero Ávila

---

### SUBJEFA DE DOCUMENTACIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL

Mtra. Graciela Martínez Huerta

### ÁREA DE PROMOCIÓN EDITORIAL

Jorge Armando Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

*Diseño gráfico y editorial*

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Eguía Saldaña

Marisol Aguilar Hernández

Isabel Núñez Garduño

Silvia Martínez García

María Fernanda Valdés Figueroa

*Editorial*



Serie  
Investigaciones  
Jurídicas y Político-Electorales

La primera edición de *La autonomía de los órganos electorales en México* se terminó de imprimir en marzo de 2017 en los talleres de Servicios Proactivos Integrales S. de R. L. de C. V., ubicados en Nigromante núm. 208, col. La Merced, Toluca, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1500 ejemplares.

En la formación se utilizaron las fuentes *ITC New Baskerville*, diseñada por John Baskerville, y *Bookman Old Style*, diseñada por Morris Fuller Benton.

Publicación de distribución gratuita