

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES

Ángel R. DÍAZ ORTÍZ

SUMARIO: I. Introducción. II. Las autoridades electorales. 1. La noción de autoridad. 2. Autoridades electorales. III. La autoridad electoral administrativa como encargada de la función de organizar las elecciones. 1. La función estatal de organizar las elecciones y el organismo encargado. 2. El organismo encargado de organizar las elecciones es ajeno a la administración pública. 3. El carácter administrativo de la autoridad encargada de organizar las elecciones. IV. El paradigma de las autoridades electorales en América Latina 1920-1999. 1. Características fundamentales. V. Evolución histórica de las autoridades electorales en México. 1. Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. 2. La Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946. 3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. VI. Estructura actual de la autoridad electoral administrativa. 1. Naturaleza jurídica y autonomía. 2. Controles. 3. Principios rectores. 4. Fines. 5. Estructura y facultades. VII. La geografía electoral como criterio de organización de las elecciones y parámetro de integración de las diversas esferas de competencia de la autoridad electoral administrativa. VIII. El servicio profesional electoral como garantía de la especialización y profesionalismo de los funcionarios del Instituto Federal Electoral. 1. Marco constitucional y legal del servicio profesional electoral entre 1990 y 1996. 2. Reformas constitucionales y legales de 1996. 3. Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 marzo de 1999. IX. Las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas. 1. La división de competencias entre la federación y las entidades federativas en materia electoral. 2. Autoridades administrativas de las entidades de la República.

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento es parte del material de apoyo para el diplomado en Derecho Electoral desarrollado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las sedes de sus salas regionales, durante el año de 1999, por lo que su estructura responde a la parte relativa del programa correspondiente. En él se da cuenta de los aspectos jurídicos relacionados con el tema “Autoridades administrativas electorales”, desde una perspectiva que comienza por destacar las características propias del concepto de autoridad, y las modalidades que ésta asume a partir de su configuración en un modelo que atiende al principio de división de poderes y a la división de competencias entre la federación y las entidades federativas.

A continuación, se precisa cómo la Constitución General encarga al Instituto Federal Electoral la función estatal de organizar las elecciones, tarea que comprende un núcleo de actos análogos cuyo idéntico propósito radica en atender a la renovación de los poderes federales legislativo y ejecutivo, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Allí mismo, se da respuesta a la interrogante de

porqué, siendo administrativo el carácter de la autoridad encargada de organizar las elecciones, se le considera ajena a la administración pública.

Al referir los modelos de autoridades electorales administrativas en la historia mexicana, se hace especial énfasis en la dicotomía resultante en el año de 1946, merced a la centralización de la organización de las elecciones federales dispuesta por la Ley Electoral Federal de siete de enero de dicho año, así como en las trascendentales reformas que en 1990 darían pie a la creación del Instituto Federal Electoral.

Especial tratamiento se da a lo relativo a dicha autoridad electoral administrativa del ámbito federal, precisando su naturaleza jurídica, fines, estructura, integración y principios rectores, y destacando la importancia de la geografía electoral en la organización de las elecciones y en la integración de las diversas esferas de competencia de la propia autoridad electoral administrativa.

Asimismo, se refiere el servicio electoral como garantía de la especialización y profesionalismo de los funcionarios del Instituto Federal Electoral, y se concluye con el análisis de la figura de la autoridad electoral administrativa en las entidades federativas de la República.

II. LAS AUTORIDADES ELECTORALES

1. LA NOCIÓN DE “AUTORIDAD”

La palabra autoridad, que deriva del latín *auctoritas-atis*: “prestigio”, “garantía”, “ascendencia”, “potestad”, gramaticalmente, designa la “potestad que en cada pueblo ha establecido su Constitución para que lo rija y gobierne, ya dictando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando justicia”, según informa la Real Academia en la voz correspondiente del Diccionario de la Lengua Española.

En el ámbito jurídico, el significado relevante de la noción de autoridad presupone la idea de una investidura o facultad, que confiere a una persona la posibilidad de cambiar imperativamente la situación jurídica de los demás, mediante actos de voluntad que crean, modifican o extinguen situaciones generales o especiales,

jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado¹. Se trata, pues, de la referencia a relaciones de dominio en las que se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás, aunque sólo el dominio ejercido por los órganos del Estado es un dominio en virtud de autoridad.

Ahora bien, para evitar los costos que la monopolización del poder coercitivo del Estado ha significado históricamente, la Constitución trata de impedir la centralización del poder político, dividiéndolo entre las entidades federativas y la federación, y separando las facultades conferidas en ambos casos entre tres poderes independientes: legislativo, ejecutivo o administrativo y judicial.

2. AUTORIDADES ELECTORALES

El referido principio de división de poderes es particularmente vigente en la materia electoral del México de nuestros días. En efecto, considerada aquélla como la fenomenología relativa a la necesidad estatal de renovar periódicamente la integración de los poderes legislativo y ejecutivo, mediante elecciones libres y auténticas, la actividad del Estado directamente vinculada a ella adopta dos modalidades capitales: creación de normas o aplicación de ellas. Y dado que, como sabemos, la aplicación de las normas puede efectuarse mediante un proceso o sin que él exista, hay un nuevo desdoblamiento, a consecuencia del cual, y en definitiva, la manifestación de la voluntad del Estado en materia electoral deviene de carácter normativo, jurisdiccional o administrativo, y cuenta con, por lo menos, una autoridad para cada una de dichas facetas, amén de la ya apuntada separación de competencias entre las entidades federativas y la federación.

Sin ignorar que entre las facultades conferidas a las diversas autoridades electorales estatuidas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sus leyes secundarias; las constituciones particulares de los estados, y las leyes derivadas de ellas; así como el Estatuto de Gobierno, y las leyes relativas, en el caso del Distrito Federal, existen atemperaciones al principio de división de poderes, mismos que en su oportunidad serán destacados en las etapas correspondientes del presente diplomado. En principio, podemos considerar que son autoridades en la materia las siguientes:

2.1. Autoridades normativas

La modalidad normativa de la actividad estatal relativa al fenómeno electoral mexicano, como es de suponerse, encuentra su expresión fundamental en la Constitución General, en la que el Poder Constituyente establece los principios esenciales para la organización correspondiente: derecho al voto activo y pasivo, y libertad de asociación política como prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, artículos 9, 35 y 41; y establecimiento de ámbitos de competencia diversos entre la federación y las entidades federativas para la regulación del fenómeno electoral, artículos 41, 60, 99, 105, 116, 122 y 135. De estas disposiciones, aparece que son autoridades legislativas en materia electoral: el Poder Reformador de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión, y la legislatura de cada una de las entidades federativas de la República².

2.2. Autoridades administrativas

La propia modalidad normativa de la actividad estatal, una vez determinada, indica los parámetros para el ejercicio de las restantes. Tal es el caso, precisamente, de la función de organizar las elecciones, que en el ámbito federal, hoy en día, es considerada una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, artículo 41 de la Constitución General, y que, por la naturaleza material de los actos, que tanto la Constitución como la ley secundaria incluyen predominantemente en ella, no puede ser considerada sino como de carácter administrativo, a pesar de las peculiaridades del organismo al que se encarga su ejecución.

En las entidades federativas, la autoridad administrativa en la materia la encarnan organismos creados *ex profeso*, que reproduciendo el modelo federal adoptan indistintamente la denominación de Instituto, comisión o consejo estatal electoral³.

2.3. Autoridades jurisdiccionales

Desde luego que la modalidad jurisdiccional de la actividad del Estado en materia electoral también es definida normativamente. Así, la Constitución General, a fin de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, establece todo un sistema de medios de impugnación en materia electoral, artículos 41, base IV, 99, 105, fracción II, 116, fracción IV,

incisos c), d) y e), y 122, base primera, inciso f). En dicho sistema, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deviene la máxima autoridad jurisdiccional, salvo por lo que corresponde a las acciones de inconstitucionalidad, cuya resolución es de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a pesar del carácter electoral de la norma general que se impugne.

Conforme a los dispositivos referidos, del sistema de medios de impugnación en las entidades federativas, conocen los propios órganos jurisdiccionales, especializados o no, de las mismas; aunque sólo para garantizar "...que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad".

No obstante, para el propósito de nuestra exposición, por el momento basta con destacar que el aspecto jurisdiccional de la actividad del Estado mexicano en materia electoral ofrece un panorama de autoridades jurisdiccionales integrado por: **la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, para el caso de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución General; **el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, por lo que hace a las controversias suscitadas con motivo de la impugnación de actos y resoluciones de la autoridad encargada de organizar las elecciones federales; así como a las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas, para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surgen durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; y las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos; y, **el órgano jurisdiccional** local facultado para la resolución de las controversias en la materia, en cada una de las entidades federativas.

Baste lo anterior para ubicar en el marco de las autoridades de la materia a la autoridad electoral administrativa, figura en la que nos concentraremos en lo sucesivo.

III. LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA COMO ENCARGADA DE LA FUNCIÓN DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES

1. LA FUNCIÓN ESTATAL DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES Y EL ORGANISMO ENCARGADO

Hoy en día, en México la organización de las elecciones es considerada por la Constitución General como una función estatal, es decir, como “un núcleo de actos estatales análogos que revisten idéntico propósito y se acomodan a un mismo modo de obrar, y por consecuencia atienden a una misma necesidad”⁴: la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, artículos 41, segundo párrafo, base III; 116, norma IV, incisos b) y c); y 122, base primera, fracción I.

La función estatal de organizar las elecciones federales se realiza a través del Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

El modelo adoptado por la Constitución corresponde al paradigma vigente en América Latina, en donde todos los países latinoamericanos poseen un órgano estatal encargado de las funciones electorales, el cual se encuentra situado en la mayoría de los casos al margen de los tres poderes públicos tradicionales. Como veremos más adelante, el modelo referido obedece a un largo proceso evolutivo, y el hecho de que, en principio, conforme a él, la autoridad organizadora de las elecciones sea independiente de los tres poderes tradicionales, se considera como una garantía del fortalecimiento real de la propia separación de poderes⁵.

Sin embargo, no deja de causar extrañeza el empleo de la designación “autoridad administrativa electoral”, cuando, al mismo tiempo, se sostiene que tal autoridad es ajena a los tres poderes tradicionales, y por tanto al poder administrativo o ejecutivo. La explicación histórica se advertirá más adelante, ahora nos encargaremos de elucidar brevemente tal cuestión en el marco del Derecho Administrativo y de la Teoría del Estado.

2. EL ORGANISMO ENCARGADO DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES ES AJENO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con la expresión de que el órgano encargado de la función estatal de organizar las elecciones es particularmente ajeno al poder administrativo, se alude fundamentalmente a la ausencia absoluta del vínculo de dependencia que caracteriza los diversos niveles de la administración pública, cuya cúspide se encuentra en el titular del Poder Ejecutivo⁶.

Como es bien sabido, en el régimen administrativo centralizado, el vínculo referido se materializa en los poderes de decisión y de mando que conserva la autoridad superior, mismos que se traducen en el poder de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y de resolución de conflictos de competencia.

Por otra parte, aunque en el régimen de descentralización administrativa se confían actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, en el mismo no dejan de existir respecto de ellas, las facultades indispensables para conservar la unidad del poder⁷.

Como quiera que sea, lo que importa es destacar que la autoridad encargada de organizar las elecciones, hoy en día, es por completo ajena a ambas esferas de la administración pública, y más aún al sistema de empresas de participación estatal. Lo cual deja en pie la pregunta de porqué designarla como autoridad electoral administrativa.

3. EL CARÁCTER ADMINISTRATIVO DE LA AUTORIDAD ENCARGADA DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES

Al margen de su adscripción formal, el carácter administrativo de la autoridad electoral de que se trata, le deviene de la función misma que está llamada a desarrollar: organizar las elecciones atendiendo a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

De dichos principios nos ocupamos en otra parte de este documento, por ahora, es suficiente destacar el verbo transitivo organizar y el sustantivo femenino legalidad. Ambos vocablos sirven perfectamente a nuestro propósito, en cuanto que el primero, refiere el carácter esencial de las tareas encomendadas al Instituto: organizar, que no crear leyes o impartir justicia en materia electoral; más bien: en el marco creado por las leyes, y sujeto a la potestad jurisdiccional, desarrollar

actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, etcétera; y el segundo, el principio de derecho público que establece que la administración sólo puede actuar, para procurar la ejecución de la ley, dentro de las formas prescritas por la ley, y únicamente en la medida prevista por la ley.

Con lo anterior nos ubicamos ante uno de los signos distintivos del régimen del estado de derecho: la imposibilidad jurídica de que la autoridad administrativa pueda imponer a los administrados algo ajeno a la ley; la imposibilidad de aplicar a los administrados medidas no previstas explícitamente por las leyes o al menos no implícitamente autorizadas por ellas; situación que se perfecciona cuando se confiere a los administrados el poder jurídico de actuar ante una autoridad jurisdiccional con objeto de obtener la anulación, la reforma o por lo menos, la no aplicación de los actos administrativos en cuya realización se hubiesen infringido la ley o la Constitución⁸.

IV. EL PARADIGMA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Lo relativo a las elecciones en Latinoamérica fue objeto de duras críticas desde la creación misma de sus estados nacionales. Era común la afirmación de que las autoridades encargadas de organizar las elecciones, al ser manejadas en última instancia por el Ejecutivo, permitían a éste manipular los resultados; lo mismo que aquélla en el sentido de que, la calificación de las elecciones por los parlamentos permitía a los partidos o alianzas mayoritarias anular indebidamente la elección de los candidatos opositores.

Para contrarrestar lo anterior, a partir del decenio de 1920, se propendió a la creación de organismos electorales centralizados, especializados e independientes de los poderes ejecutivo y legislativo. De tal suerte que, “hoy en día todos los países latinoamericanos poseen un órgano estatal encargado de las funciones electorales, el cual se encuentra situado en la mayoría de los casos al margen de los tres poderes públicos tradicionales...mientras en dos países, Argentina y Brasil, está integrado al poder judicial”⁹.

1. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES

Durante el proceso de su consolidación, los órganos estatales encargados de la función electoral han devenido objeto de regulación en el Ordenamiento Supremo o en leyes para cuya modificación se requiere un procedimiento especial; han adquirido carácter permanente y han visto aumentar considerablemente el marco de sus facultades. La regulación constitucional relativa instituye al organismo encargado de la materia electoral, precisando sus características y funciones, así como el procedimiento para su integración. Bolivia, Chile, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela, son los países cuyos textos constitucionales se ocupan más brevemente del tema.

Además de los rasgos de autonomía, independencia, permanencia y amplitud de facultades, los organismos electorales supremos de hoy día en Latinoamérica se caracterizan por:

- Mantener una posición de supremacía respecto a los demás organismos electorales, regionales y municipales, aun los de carácter registral del ámbito nacional, a quienes imponen directrices a seguir, supervisan su desempeño y respecto de los cuales, resuelven medios de impugnación dirigidos en su contra;
- Requerir de mayorías calificadas para la deliberación y toma de decisiones; y
- Requerir de la aprobación de su presupuesto por los poderes ejecutivo y legislativo, aunque cuentan con la facultad para presentar el anteproyecto correspondiente. La profesionalización del servicio público en los organismos electorales, a base de mecanismos como el de la carrera administrativa, es también una tendencia que recorre Latinoamérica, como lo más avanzado en el intento de poner al margen de los acaeceres políticos a los funcionarios electorales, y aumentar la eficiencia de los órganos correspondientes.

1.1. De la integración

En cuanto a la designación de sus funcionarios, en la mayoría de los casos ésta corresponde fundamentalmente a órganos políticos, ejecutivo o legislativo, salvo los casos de Brasil, Colombia, Costa Rica y Perú, en los que la facultad relativa recae en órganos judiciales; Honduras, donde cada partido político designa a un integrante

del Tribunal de Elecciones, al igual que la Corte Suprema de Justicia; y Paraguay, cuya Junta Electoral Central se integra con miembros electos por votación popular. Los períodos de ejercicio de dichos funcionarios varían entre los cuatro y diez años, coincidiendo en muchos casos con la duración del período para el que es electo el titular del ejecutivo. En este punto, destaca el caso costarricense en el que los nombramientos son escalonados, de manera que cada dos años se renueva un magistrado titular y un magistrado suplente, cuyo período de ejercicio es de seis años.

La mayor parte de los países establecen restricciones a la posible actividad política de los miembros de los organismos electorales; otros sólo exigen dicho requisito respecto de algunos miembros y no de otros, especialmente de aquéllos cuya principal función es representar en el seno de dichos organismos a intereses partidarios, como sucede en nuestro propio país, El Salvador, Uruguay y Venezuela. En cuanto a la remoción de los miembros del órgano electoral supremo, en la generalidad de los casos, encontramos que aquéllos reciben trato semejante al de los demás altos dignatarios del Estado, por lo que su destitución sólo procede por violaciones a la Constitución o por delitos y mediante el juicio político correspondiente.

1.2. De las facultades

Es común que en materia de facultades, las concedidas a estos órganos no se circunscriban a la organización y vigilancia de las elecciones, sino que se extiendan a otro tipo de actividades relacionadas con la materia electoral, como la expedición del reglamento interno y de las instrucciones necesarias para el funcionamiento de los órganos inferiores, a quienes fiscalizan y obligan con la resolución de los medios de impugnación dirigidos en su contra.

1.2.1. Facultades netamente administrativas

En este rubro, los organismos que nos ocupan tienen las de: convocar a elecciones; elaborar, imprimir y distribuir las boletas electorales; suministrar a los organismos electorales inferiores todos los documentos y útiles electorales necesarios para el desarrollo de sus labores; registrar a los candidatos; practicar los escrutinios finales, la asignación de curules y la expedición de credenciales, aunque normalmente ésta

es una facultad que se encuentra descentralizada; velar por el mantenimiento del orden público y de la libertad de elegir en el día de la jornada electoral; formular el proyecto de su presupuesto y remitirlo a las autoridades competentes, así como administrar los fondos que le han sido otorgados; velar por el respeto de los derechos y garantías consagrados a favor de los ciudadanos y de los partidos políticos; publicar las memorias y la jurisprudencia relacionada con los procesos electorales; velar porque la propaganda electoral y las encuestas se ajusten a las normas aplicables; reglamentar la participación de los partidos políticos en los medios de difusión del Estado. La configuración de algunas circunscripciones para la elección de los congresistas sólo es facultad de la autoridad administrativa electoral en México y Venezuela.

1.2.2. Facultades registrales

En todos los países latinoamericanos es responsabilidad de los órganos electorales la conformación del padrón electoral, tarea que enfrentan de diversas maneras: "... en algunos países la inscripción de los ciudadanos en el padrón se realiza ante los organismos inferiores del orden regional o local...en otros ante dependencias regionales o locales del mismo organismo supremo electoral...y por último, en otros, ante un organismo especializado del orden nacional y de existencia permanente, dependiente del mismo órgano supremo electoral."¹⁰ Salvo el caso nicaragüense, en el que se forma un padrón electoral propio para cada elección, en todos los países se ha establecido la permanencia del registro electoral, sujetando su validez a un procedimiento de actualización y depuración constante.

1.2.3. Facultades jurisdiccionales electorales

Por regla general, la decisión final sobre las controversias electorales no corresponde al órgano supremo de las autoridades administrativas electorales sino a tribunales especiales, al Congreso o a jurisdicciones ordinarias. No obstante, siempre se establece un primer recurso de carácter administrativo cuya resolución compete a la propia autoridad a través del órgano superior jerárquico.

1.2.4. Facultades disciplinarias

En varios de los países latinoamericanos los organismos supremos electorales gozan de atribuciones disciplinarias con respecto a los funcionarios de la administración pública que realicen actos de parcialidad política.

1.2.5. Facultades relacionadas con la actividad legislativa

Éstas se manifiestan en dos modalidades: la reglamentación de la ley electoral y la facultad de iniciativa legal. En casi todos los países se ha conferido a la autoridad administrativa electoral la facultad de dictar los reglamentos necesarios para la aplicación de la ley electoral; salvo en los casos de Ecuador, Paraguay y Argentina, en los que dicha potestad corresponde al Ejecutivo. La facultad de proponer al Congreso directamente proyectos de ley en materia electoral se ha conferido a los organismos electorales de Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

1.2.6. Facultades relacionadas con los partidos políticos

Éstas tienen que ver, fundamentalmente, con el reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos y las consecuencias que de ella se derivan, tales como la provisión de financiamiento y la fiscalización de sus erogaciones. La regla general es que la inscripción, cancelación y disolución de los partidos políticos sea realizada por la autoridad administrativa electoral, ante la que aquéllos deben registrar sus estatutos y declaración de principios, así como las reformas de éstos. Lo mismo para el caso de las fusiones, los frentes y las alianzas electorales. Brasil y Uruguay escapan al modelo general al exigir que los partidos adquieran primero su reconocimiento como personas de derecho conforme a la ley civil, y una vez obtenido éste, registrar sus estatutos o solicitar su reconocimiento ante la autoridad electoral como entidades políticas.

V. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN MÉXICO

Durante los casi dos siglos de evolución de las autoridades electorales en México, hay tres momentos que se caracterizan por la adopción de un modelo de autoridad perdurable en el tiempo, con cambios apenas significativos a pesar de las diversas

modificaciones legales: el inicial, en el que la autoridad electoral se instituye a imagen y semejanza del modelo español vigente en la Constitución de Cádiz de 1812; el intermedio, en el que, con base en las disposiciones de la Ley Electoral Federal de siete de enero de 1946, se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como el primer organismo central encargado de la organización de las elecciones federales; y el más reciente, que, con base en las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de quince de agosto de 1990, crea el Instituto Federal Electoral, como el organismo público, permanente, encargado de la función estatal de organizar las elecciones, que debe ser autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño¹¹.

Por ello, para poder apreciar mejor el significado de cada momento, a continuación presentamos el modelo de autoridad que cada uno de dichos ordenamientos instituyó.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, PROMULGADA EN CÁDIZ EL 19 DE MARZO DE 1812

Este ordenamiento estableció que para la elección de diputados de Cortes, se celebrarían juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia. Cada una de ellas estaba integrada por los propios electores y era presidida por la autoridad política correspondiente. Las dos primeras, tenían como facultad principal, la de elegir en instancias escalonadas a quienes integrarían la tercera, que se encargaba de elegir a los diputados a Cortes. Todas ellas estaban facultadas, también, para resolver las dudas sobre la capacidad de los electores, lo mismo que sobre la legitimidad de la elección correspondiente; aunque la calificación definitiva se efectuaba en las juntas preparatorias de Cortes.

No obstante la diversidad de ordenamientos que con posterioridad a éste tuvieron vigencia en la materia durante el siglo XIX, en ninguno se estableció un órgano que a nivel nacional se encargara de la preparación y realización de los comicios. En todos ellos, las formas de integrar las juntas electorales responden al mismo modelo: la junta primaria siempre se organiza por los votantes; entre los primeros que acuden a votar se elige al secretario y a los escrutadores, e incluso, en algunos

casos, hasta al presidente; sin embargo, regularmente quien preside es la autoridad política local o un comisionado del Ayuntamiento.

En las juntas de las etapas electorales subsecuentes, la integración viene dada por los propios electores concurrentes, y también es frecuente que la autoridad de la cabecera de partido, de distrito, de la provincia, estado o departamento, sea a quien se le asigne la función de presidente. Con todo ello, las leyes electorales relativas no significarían un cambio de modelo en lo relativo a la regulación de la autoridad electoral administrativa sino hasta 1946, como a continuación veremos.

2. LA LEY ELECTORAL FEDERAL DE 7 DE ENERO DE 1946

2.1. El paradigma de la centralización

El ordenamiento de 1946 creó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como el primer organismo con competencia nacional para organizar las elecciones federales, desprendiendo al mismo tiempo de los poderes locales y municipales las facultades que hasta entonces habían venido ejerciendo en la materia. Ello significó una nueva tendencia que perduraría hasta el año de 1990, salvo por algunas modificaciones, como el cambio de nombre que dicho organismo sufrió a partir de la Ley Electoral Federal de 1951, para pasar a ser la Comisión Federal Electoral, y otros relacionados con su integración.

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral estaría integrada por el Secretario de Gobernación, quien la presidiría, y por otro miembro del gabinete, ambos como comisionados del Poder Ejecutivo; por dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente; por dos comisionados de partidos políticos nacionales y por un secretario, que sería el notario público con más antigüedad de los autorizados para ejercer en la ciudad de México, artículo 7.

El desarrollo del proceso electoral en las diversas entidades federativas, Distrito Federal y territorios federales, para la elección de los Poderes de la Unión, estaría dirigido por otros organismos electorales denominados comisiones locales electorales y comités electorales distritales, artículo 10.

La misma ley facultó a la Comisión Nacional de Vigilancia para que resolviera las controversias que se presentaran con motivo del funcionamiento de las comisiones locales electorales, y para desahogar las consultas que sobre los asuntos de su competencia fueran formuladas por los ciudadanos y partidos políticos. En el año de 1949, se le facultaría también para resolver las inconformidades que presentaran los partidos políticos, respecto de la integración de los comités electorales a nivel distrital, artículo 8, fracción V.

Por su parte, las comisiones locales electorales fueron facultadas para resolver las controversias que se presentaran en relación con el funcionamiento de los comités electorales distritales, artículo 13.

En cuanto a las tareas relativas a la formación y revisión de los padrones electorales, la ley instituyó el organismo denominado Consejo del Padrón Electoral, que se integraría por el Director General de Estadística, el Director General de Población y el Director General de Correos. Respecto a la integración del mismo padrón, la ley contempló la posibilidad de impugnar sus inexactitudes, facultando a los comités distritales electorales para modificarlo e incluir a los votantes que así lo reclamaran, hasta quince días antes de la elección, artículos 49 y 54. Para el cómputo de los votos, la ley establecía la figura de Juntas Computadoras de Votos en cada distrito electoral.

2.2. El cambio de nombre y las modificaciones en la integración

La Ley Electoral Federal de cuatro de diciembre de 1951 cambiaría el nombre de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral por el de Comisión Federal Electoral, que habría de perdurar hasta el año de 1990.

En cuanto a la integración del organismo electoral, las leyes federales de 1946 y 1951, tuvieron una característica restrictiva, dado que sólo participaban en él los partidos políticos más importantes, dos de ellos en la primera y tres, en la segunda; las leyes de 1973 y 1977, por su parte, posibilitaron la participación de todos los partidos políticos nacionales en la integración de la Comisión Federal Electoral, otorgándoles además voto en las deliberaciones de ésta. Pero el Código Federal Electoral de 1987, que también contempló la participación de todos los partidos políticos nacionales en dicha integración, hizo particular énfasis en la fuerza

electoral de cada uno de ellos, de tal suerte que había una proporción directa entre ésta y el número de comisionados de cada partido político ante la Comisión, con lo que el partido mayoritario alcanzó el tope máximo de dieciséis comisionados, mientras el resto de los integrantes: representantes de los partidos políticos y comisionados de los poderes legislativo y ejecutivo, apenas sumaban la misma cantidad¹².

3. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

La situación anterior y los acontecimientos ocurridos durante 1988, obligaron a que, en el proceso de concertación y consulta pública para la reforma electoral federal de 1990, se planteara como necesidad de satisfacción impostergable la adopción de un nuevo método para la organización de las elecciones federales¹³. Así, el marco jurídico producto de dicha reforma reiteraría el carácter de función estatal y de interés público de la organización de las elecciones, encargándola a un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, al cual se le otorgaba carácter permanente y se le instituía como autoridad en la materia, con profesionalismo en su desempeño y autonomía en sus decisiones. A este órgano, en el que todos sus miembros contaban con voz y voto, se le agregó un elemento más para compensar los desequilibrios: el elemento ciudadano, representado por “consejeros magistrados”¹⁴. La figura de consejeros magistrados sería sustituida por la de consejeros ciudadanos en la reforma de 1994; y esta figura por la de consejeros electorales, en la reforma de 1996, la que aumentó su número a ocho más el Consejero Presidente.

Por virtud, también, de la reforma de 1996, el representante del Poder Ejecutivo, que durante 50 años presidió el órgano, dejó de participar en el mismo. Así, hoy, los nueve ciudadanos son los únicos que cuentan con voz y voto en el seno del órgano máximo de dirección del organismo público encargado de la función estatal de organizar las elecciones, ya que los comisionados del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos únicamente participan con voz en las sesiones.

VI. ESTRUCTURA ACTUAL DE LA AUTORIDADELECTORAL ADMINISTRATIVA

1. NATURALEZA JURÍDICA Y AUTONOMÍA

De especial importancia, en relación con el Instituto Federal Electoral, es el apartado relativo a su naturaleza jurídica. El texto vigente del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que se trata de “un organismo público autónomo de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.” No obstante, como bien se ha advertido¹⁵, tanto la Ley Electoral de 1973 como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, en sus artículos 42 y 77, respectivamente, ya habían conferido a la entonces Comisión Federal Electoral la naturaleza jurídica de organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia.

El aspecto relativo a su autonomía también es de particular importancia. La reforma de 1990 al artículo 41 constitucional no establecía el concepto de autonomía como uno de los elementos esenciales del Instituto. Únicamente se estableció en relación al ámbito de las decisiones de éste, al disponer:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la Ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones...

Tal fue la base del marco normativo del Instituto Federal Electoral durante los primeros cuatro años de su existencia. La reforma constitucional de 1994 a ese dispositivo, terminaría por adoptar dicho concepto, al establecer: “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”.

Con dichos antecedentes, la reforma de 1996 consolidaría la autoridad plena del Instituto Federal Electoral, lo cual, incluso, ha llevado a algunos a sostener que es necesario replantear la teoría tradicional de la división de poderes, para concebirla

no ya “como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una atribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas”¹⁶.

Aquí es pertinente subrayar los mecanismos implementados en la Constitución en aras de propiciar mejores condiciones para una autonomía real del Instituto Federal Electoral.

1.1. Integración del órgano de dirección

La reforma de 1996 excluyó del Consejo General del Instituto al Secretario de Gobernación, con lo cual el Poder Ejecutivo no sólo perdió la posibilidad de presidir el órgano máximo del Instituto sino de tener representación alguna en éste.

1.2. Designación

La autonomía también se favorece con la forma de designación de los consejeros electorales y de su presidente; el Constituyente Permanente estimó oportuno demandar una mayoría calificada de la Cámara de Diputados para su designación. Ello implica, por una parte, la necesaria existencia de un acuerdo entre las diversas fuerzas representadas en ella, a fin de tomar la determinación correspondiente; y por la otra, una mayor ascendencia de los elegidos sobre los diversos actores electorales.

1.3. Inamovilidad

También para fortalecer la autonomía de los miembros con derecho a voz y voto en el Consejo General, se estableció el principio de inamovilidad en su cargo por siete años. Dado que se supone que la certeza y seguridad en la permanencia en el cargo propende a generar un cumplimiento imparcial e independiente de las obligaciones asumidas y tiende a disipar las eventuales presiones externas.

Asimismo, dichos funcionarios durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser removidos por alguna de las causas extraordinarias previstas por el título cuarto de la Constitución; no pueden ser destituidos sino mediante el juicio político previsto por el artículo 110 constitucional.

Es importante destacar también la duración de los períodos para los cuales fueron designados el Consejero Presidente y los consejeros electorales, que es de siete años, lo cual resulta atingente, aunque ya se ha señalado que para fortalecer aún más la independencia de los consejeros respecto a los partidos y al gobierno, sería más apropiado “una renovación parcial y escalonada, con inicios y vencimientos sucesivos en el cargo”¹⁷, mecanismo que no es extraño al sistema jurídico mexicano, pues actualmente rige para la integración del órgano de gobierno del Banco Central y de la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1.4. Inmunidad

Otro mecanismo ideado por el poder reformador de la Constitución para proveer un ejercicio independiente del Consejero Presidente y de los consejeros electorales es el previsto en el artículo 111 constitucional. Para actuar penalmente en contra de dichos servidores públicos, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, es preciso obtener una declaración de procedencia.

También con el ánimo de garantizar la independencia de los consejeros referidos, así como la atención prioritaria por éstos de las funciones que desarrollan en el Instituto, en la Constitución se ha establecido que la remuneración que perciban será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte; y aparejado con ello, se prohíbe que tengan otro empleo, cargo o comisión, salvo aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

Asimismo, es de destacar la existencia del servicio profesional electoral, en el que cristaliza la característica de profesionalismo con la que nació el Instituto desde 1990, y que lo obliga a contar con un personal altamente calificado y especializado en la materia, sujeto, entre otras cuestiones, a evaluaciones de conocimientos periódicas y a programas permanentes de formación y actualización, tendientes a garantizar el cumplimiento de los principios rectores que deben imperar en el funcionamiento del Instituto¹⁸.

2. CONTROLES

La autonomía del Instituto Federal Electoral se ve atemperada por diversos controles, entre los que destacan:

- La determinación de su presupuesto por la propia Cámara de Diputados;
- El análisis y vigilancia de su cuenta pública a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados;
- El régimen de responsabilidades previsto en el título cuarto de la Constitución, por lo que hace a las responsabilidades políticas y penales; y
- El control de la juridicidad que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, aún flota en el aire la pregunta de si sería o no recomendable que el Instituto rindiese cuentas directas a la ciudadanía. A pesar de no existir el mecanismo correspondiente, ésta tiene ya su propio punto de vista respecto a la confiabilidad de los resultados electorales. Tres encuestas nacionales realizadas por Covarrubias y Asociados, durante enero de 1993, septiembre de 1994 y del diez al quince de julio de 1997, ilustran sobre la confiabilidad de los resultados electorales manejados por el Instituto Federal Electoral¹⁹.

En la primera de dichas encuestas, la de enero de 1993, a pregunta expresa sobre el grado de confianza en los resultados electorales, sólo el 11% de los encuestados dijo tener una confianza total en ellos, mientras el 41% manifestó una confianza parcial, en tanto que el 48% manifestó su desconfianza absoluta.

En la segunda de las encuestas, la de septiembre de 1994, a la pregunta de si hubo o no fraude en las elecciones, los encuestados respondieron que no en un 64%; que sí en un 31%, y que no sabían en un 5%.

Finalmente, en la tercera de las encuestas, la celebrada entre el diez y el quince de julio de 1997, a la pregunta sobre la confiabilidad de los resultados, el 70% de los encuestados los consideró como muy confiables; el 22% como poco confiables; el 3% como nada confiables, mientras que el 5% manifestó desconocimiento de la cuestión o prefirió no responder a la pregunta.

Lo anterior nos ofrece una idea respecto al estado actual de las cosas en materia de organización de las elecciones a nivel federal.

3. PRINCIPIOS RECTORES

Los principios rectores del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones son los imperativos capitales²⁰ que deben observarse en dicho procedimiento: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, profesionalismo e independencia.

Los cinco primeros fueron elevados a nivel constitucional, como parte del párrafo séptimo del artículo 41, merced al decreto del 4 de abril de 1990, que entre otras cosas dispuso: “la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal”, la de organizar y realizar las elecciones federales.

El principio de independencia se agregaría a dicha enunciación, mediante decreto de quince de abril de 1994. Sin embargo, la nueva fórmula omitió referir el principio de profesionalismo; no obstante, éste continúa vigente, en atención a lo dispuesto en el artículo antes citado, en el sentido de que el Instituto será “autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño”.

3.1. Certeza

El principio de certeza, como criterio legal, se originó en el Derecho Administrativo, como una de las reglas de la imposición de los tributos, para contrarrestar la incertidumbre respecto a la realización del pago: la época, el modo y el monto, conceptos todos de los que se reclamó claridad y precisión. Se trataba de garantizar que el contribuyente pudiera defenderse contra los abusos de la autoridad recaudadora.

En materia electoral, dado que, en la función de organizar las elecciones, el Instituto está llamado a desempeñar el papel de autoridad, llevando a cabo un sin número de actos que crearán, modificarán o extinguirán situaciones generales o especiales de carácter jurídico para los actores electorales y la ciudadanía en su

conjunto, la exigencia se da en el sentido de que su actuación corresponda a los hechos verdaderamente acontecidos.

Es claro que la actuación del Instituto se expresará a través de palabras, verbalmente formuladas o escritas, que llevarán consigo una autoatribución de significado jurídico. De lo que se trata entonces es de que, en los actos por los que el Instituto atribuya determinado significado jurídico a hechos apreciables en la naturaleza, exista una correspondencia plena entre los eventos cuya existencia se refiera en la motivación respectiva y su auténtica realización en el mundo de la naturaleza.

Alude, en fin, a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos; esto es, que las bases y resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

3.2. Legalidad

Este principio, exige el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica aplicable a la organización de las elecciones. Ha sido identificado como “el principio de principios”, dado que “es la piedra angular sobre la cual se levanta toda la estructura electoral; su observancia estricta es de importancia fundamental en todo Estado de Derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, tanto de gobernantes como de gobernados a los ordenamientos jurídicos vigentes”²¹.

Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas, el Instituto Federal Electoral debe observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

3.3. Imparcialidad

La imparcialidad es la expectativa natural que los contendientes poseen al momento de reconocer a un tercero, la potestad de aplicar las reglas a las que se someten. Por tanto, no es extraño que la Constitución exija a la autoridad electoral conducirse sin un designio anticipado en favor o en contra de los actores electorales, durante la

organización de las elecciones; de otro modo, qué objeto tendría la implementación de un procedimiento de consulta a la ciudadanía, sobre su preferencia respecto a la integración de los órganos de representación, si dicho procedimiento se encargara a una autoridad predispuesta a favorecer con sus decisiones a determinado o determinados contendientes.

Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

3.4. Objetividad

El principio de objetividad exige que en su actuar el Instituto se conduzca en atención a las situaciones existentes y no al particular modo de pensar o de sentir de sus funcionarios. Es decir, que las decisiones que haya de tomar obedezcan a condiciones plenamente identificables y no al capricho de los funcionarios²².

Implica una actuación institucional y personal fundada en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del desempeño institucional.

3.5. Profesionalismo

El principio de profesionalismo exige que la función estatal de organizar las elecciones se desarrolle con conocimiento, habilidad y ética de servicio²³, lo cual se obtiene con la creación de un cuerpo de agentes especializados en el estudio y la práctica del servicio electoral.

3.6. Independencia

Con el principio de independencia se exige que las funciones encargadas a la autoridad electoral sean formal y materialmente realizadas por ésta, es decir, que si en su actuar el Instituto ejercita las facultades que le confiere la normatividad

vigente, la voluntad que manifieste en los momentos correspondientes sea auténtica, que nazca de la interacción de los sujetos que participan en los órganos respectivos y no de un ente ajeno a ellos.

Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

4. FINES

Aludir a los fines del Instituto significa hablar del objeto para el que fue creado, de la razón a la que su ser debe obedecer y del papel que desempeña en la sociedad. El catálogo correspondiente se halla establecido en el artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los términos siguientes:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- Integrar el Registro Federal de Electores;
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión;
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

5. ESTRUCTURA Y FACULTADES

No obstante las tres reformas que ha experimentado el Instituto Federal Electoral desde su fundación en 1990, su estructura y facultades siguen siendo las mismas en

lo fundamental. En ella destacan tres estructuras paralelas: la de dirección; la de operación; y la de vigilancia: a la primera corresponde adoptar las decisiones sobre cómo organizar y administrar el proceso electoral, y comprende: al Consejo General del Instituto, a los consejos locales y a los consejos distritales, los dos últimos órganos desconcentrados, limitados en su competencia a la esfera de una entidad federativa o un distrito electoral uninominal, según el caso; la estructura de operación es el área de carácter ejecutivo o administrativo donde se realizan las decisiones tomadas en los consejos, se concretiza en las juntas ejecutivas general, locales y distritales. La parte que corresponde a la vigilancia es la de las comisiones, que se constituyen también a nivel central, estatal y distrital, para vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos por la ley.

Dicha distribución de áreas ha sido establecida por la propia Constitución, la que dispone que el Instituto contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y de vigilancia; y establece que los órganos ejecutivos y técnicos, dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral; y que los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

A los diversos órganos corresponderán el ejercicio de facultades y el cumplimiento de deberes específicos, para que sea el Instituto quien, como autoridad en la materia, en el marco legal correspondiente, y con apego pleno a los ya referidos principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, disponga los medios necesarios para garantizar la renovación periódica de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, mediante elecciones libres y auténticas, a fin de que el pueblo pueda ejercer su soberanía por conducto de ellos.

Ahora bien, debe destacarse que, merced a lo trascendente que para la vida nacional es el ejercicio de las facultades conferidas al Instituto, para su integración se ha dispuesto un mecanismo especial que contempla la concurrencia tanto del Poder Legislativo de la Unión, como de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos²⁴.

5.1. Órganos de dirección

A grandes rasgos, se puede afirmar que los consejos del Instituto son responsables del seguimiento estricto de los principios constitucionales y legales aplicables en la materia. Ellos establecen las directivas y resoluciones del Instituto en las diversas áreas de su competencia.

5.1.1. El Consejo General

El cuerpo directivo de mayor jerarquía en el Instituto es el Consejo General, que tiene su símil en cada una de las entidades federativas en la forma de consejos locales; y en cada uno de los distritos electorales, en la forma de consejos distritales. Sin embargo, mientras el Consejo General es permanente, los consejos locales y distritales sólo son instalados durante el proceso electoral.

Debe enfatizarse que los niveles local y distrital reproducen, en términos generales, la forma plural de integración que corresponde al Consejo General, aunque no cuentan con consejeros del Poder Legislativo.

La Constitución dispone que el Consejo General será el órgano superior de dirección del Instituto y se integrará por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, permitiendo la concurrencia, con voz pero sin voto, de consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Respecto a la integración del Consejo General, la Constitución exige que el Consejero Presidente y los consejeros electorales sean elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios, dejando a la ley la tarea de establecer las reglas y el procedimiento correspondientes, así como los requisitos que deberán reunir para su designación.

Entre las principales atribuciones del Consejo General destacan:

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;

- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su presidente;
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a la ley;
- Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división de la República en trescientos distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;
- Resolver sobre el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo;
- Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación proporcional, así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales; y
- Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, artículo 82, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aquí, es pertinente destacar que el código de la materia faculta al Consejo General para que integre las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, dichas comisiones estarán en todo tiempo bajo la presidencia de un consejero electoral. Pero las comisiones de: Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; y Capacitación Electoral y Educación

Cívica, funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales, artículo 80.

5.1.2. Consejos locales

Los consejos locales son cuerpos colegiados temporales, establecidos en cada una de las entidades federativas e integrados con un presidente que será el vocal ejecutivo de la junta local ejecutiva; seis consejeros electorales; representantes de los partidos políticos nacionales; un secretario, que será el vocal secretario correspondiente; y los vocales de organización, del Registro Federal de Electores y de capacitación electoral y educación cívica. Todos ellos con voz, pero sólo el presidente y los consejeros electorales con voto.

Dichos órganos delegacionales deberán iniciar sus sesiones a más tardar el treinta de noviembre del año anterior al de la elección ordinaria.

Entre sus principales facultades se encuentran las de vigilar la observancia de la ley de la materia, así como de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; vigilar que los consejos distritales con sede en el territorio de la entidad se instalen en los términos legales; designar por mayoría absoluta a los consejeros electorales que integren los consejos distritales; registrar las fórmulas de candidatos a senadores y efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por los principios de mayoría y de primera minoría, dar a conocer los resultados correspondientes; y resolver los recursos de revisión de su competencia, artículos 102 a 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5.1.3. Consejos distritales

Los consejos distritales también son órganos que se instalan únicamente para el año del proceso electoral, y deberán tener su primera sesión a más tardar el día 31 de diciembre del año anterior al de la elección. Se integran también con un presidente, que será el vocal ejecutivo distrital; seis consejeros electorales; representantes de los partidos políticos nacionales; un secretario, que será el vocal secretario de la junta distrital ejecutiva; y los vocales de organización, del Registro Federal de

Electores y de capacitación electoral y educación cívica. Todos ellos con voz, pero sólo el presidente y los consejeros electorales con voto.

Los consejos distritales tienen, en el ámbito de su competencia, entre otras atribuciones, las siguientes: vigilar la observancia del código de la materia, así como de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; determinar el número y la ubicación de las casillas a instalarse en el distrito correspondiente; insacular a los funcionarios de casilla; registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional; realizar el cómputo distrital de la elección de senadores; y llevar a cabo el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 113 a 116 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5.2. Órganos ejecutivos

Los órganos ejecutivos del Instituto Federal Electoral son los cuerpos permanentes responsables de la realización de todas las tareas técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado del proceso electoral. Los empleados de estos cuerpos colegiados son profesionales de carrera, seleccionados y entrenados en el servicio profesional electoral.

5.2.1. Junta General Ejecutiva

El cuerpo más importante en esta área es la Junta General Ejecutiva, que se encuentra bajo la dirección del propio Presidente del Consejo General, y se integra con el Secretario Ejecutivo y con los directores ejecutivos: del Registro Federal de Electores; de Prerrogativas y Partidos Políticos; de Organización Electoral; del Servicio Profesional Electoral; de Capacitación Electoral y Educación Cívica; y de Administración. Tanto los directores ejecutivos como el Secretario Ejecutivo, son designados por el Consejo General, artículo 85 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como puede colegirse, a cada una de las direcciones ejecutivas mencionadas, lo mismo que al Secretario Ejecutivo, le corresponde velar por el cumplimiento de las actividades que en el ámbito de su competencia la ley les confiere, según lo siguiente:

- **Secretario Ejecutivo del Instituto.** A este órgano corresponde la coordinación de la Junta General, así como la conducción de la administración y supervisión del desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. Es el representante legal del Instituto y cuenta entre sus principales facultades las de aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto, y nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas, de entre los miembros del servicio profesional electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables, artículos 87 a 89 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- **Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.** A ésta corresponde la formación del catálogo general de electores y del padrón electoral, que deberá mantener actualizado; expedir la credencial para votar con fotografía y proporcionar a los órganos competentes del Instituto las listas nominales de electores. Le corresponde también la elaboración del proyecto de división territorial nacional entre los trescientos distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales; y mantener actualizada la cartografía electoral del país. A su titular corresponde, también, presidir la Comisión Nacional de Vigilancia, artículo 92 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- **Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.** A ésta corresponde conocer de las notificaciones formuladas por las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas; recibir las solicitudes de registro correspondientes e integrar los expedientes relativos; inscribir el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación, ministrándoles el financiamiento público correspondiente; así como llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos nacionales, locales y distritales del Instituto y llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular, artículo 93 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- **Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.** A ésta le corresponden en lo fundamental tareas relacionadas con la documentación electoral: elaboración de los formatos de documentación electoral para someterlos a la aprobación del Consejo General; proveer lo necesario para la impresión y distribución de la

documentación electoral autorizada; recabar la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos de su competencia; llevar la estadística de las elecciones federales y apoyar la integración, la instalación y funcionamiento de la juntas ejecutivas locales y distritales, artículo 94 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral. A ésta corresponde velar por el cumplimiento de las normas y procedimientos del servicio profesional electoral. Está facultada para elaborar el anteproyecto que regirá a los integrantes de dicho servicio, y es la encargada de llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional, artículo 95 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. A ésta corresponde elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral a desarrollar por las juntas locales y distritales ejecutivas, los cuales coordinará y vigilará que se cumplan. Tiene a su cargo la preparación del material didáctico y los instructivos electorales correspondientes, artículo 96 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Dirección Ejecutiva de Administración. A ésta corresponde aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto; organizar, dirigir y controlar la administración de los mismos; formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto y elaborar el proyecto de manual de organización y el catálogo de cargos y puestos del Instituto y someterlo para su aprobación a la Junta General Ejecutiva, artículo 97 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5.2.2. Junta Local Ejecutiva

Las juntas locales ejecutivas también son cuerpos permanentes que ejecutan las decisiones del Instituto en cada una de las entidades federativas. Están compuestas de cinco miembros: el Vocal Ejecutivo, que la preside; el vocal secretario; el Vocal de Organización Electoral; el Vocal del Registro Federal de Electores; y el Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

5.2.3. Juntas distritales ejecutivas

Cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales existentes en el territorio de la República, cuenta con una Junta Distrital Ejecutiva encargada del

cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, así como de las decisiones tomadas por el Instituto en sus diversas instancias. Su integración reproduce, en términos generales, el esquema dispuesto para las juntas locales ejecutivas.

5.3. Las comisiones de vigilancia

Para coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral, se integran las comisiones de vigilancia por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores o, en su caso, los vocales correspondientes de las juntas locales o distritales ejecutivas, quienes fungirán como presidentes de las respectivas comisiones; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y un secretario designado por el respectivo presidente, de entre los miembros del servicio profesional electoral con funciones en el área registral.

La Comisión Nacional de Vigilancia contará, además, con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Dentro de las atribuciones de las comisiones de vigilancia se encuentran: vigilar que la inscripción de ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo con apego a la ley; vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos; recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores, y coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral. La Comisión Nacional de Vigilancia, está facultada para conocer de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial.

VII. LA GEOGRAFÍA ELECTORAL COMO CRITERIO DE ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES Y PARÁMETRO DE INTEGRACIÓN DE LAS DIVERSAS ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA

La expresión “Geografía Electoral” alude al principio básico que, junto con el de desconcentración administrativa, anima en lo fundamental la organización de las elecciones y la integración de las diversas esferas de competencia de la autoridad electoral administrativa.

En efecto, la primera cuestión que surge al regular la organización del sufragio es decidir en qué marco encuadrar la institución: un sistema territorial o un sistema de tipo familiar o de índole profesional. El dilema desaparece al observar que el constitucionalismo clásico considera como un progreso irreversible la superación de las fórmulas familiares o gremialistas que predominaron alguna vez en la materia; y que incluso estima que el primado de lo territorial constituye una evidente manifestación democrática, que se acomoda a la organización, también territorial, de las instituciones políticas modernas²⁵.

Más aún, el sistema territorial permite diversas combinaciones, porque puede darse al sufragio una estructura unitaria y nacional, o fraccionar la operación electoral en sectores más o menos amplios, cuya suma o resultante traduzca el sentir generalizado, y la confianza de los electores en determinados candidatos. Es decir, que puede darse el sistema de colegio nacional único o el de división electoral, distribuyendo el territorio nacional en cierto número de demarcaciones.

A su vez, dicha distribución puede operarse sobre la base de distritos, cada uno de los cuales elige a un solo candidato, o por medio de circunscripciones, en que se vota una lista con varios nombres, normalmente en un marco de representación proporcional.

Por otra parte, nada tiene que ver con la unidad del colegio nacional, de los distritos o de las circunscripciones, la existencia de múltiples secciones electorales, cada una con su correspondiente mesa directiva; pues a poco que la superficie correspondiente alcance cierta extensión es indispensable organizar un sistema de secciones en que un núcleo prudencial de electores emita su sufragio, sin tener que desplazarse a puntos remotos. Lo que da unidad al ámbito territorial relativo es que en las diversas secciones del mismo se vote con respecto al mismo asunto o a las mismas opciones personalizadas, que no partidos²⁶.

En el caso mexicano, todas las figuras antes señaladas han sido adoptadas en la organización de las diversas elecciones federales: para la elección presidencial, se sigue el principio de colegio nacional único, pues en todo el territorio del país se vota para el mismo catálogo de candidaturas, no obstante que se realizan trescientos cómputos distritales relacionados con dicha elección.

En la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados se siguen los sistemas de distritos electorales uninominales y de circunscripciones plurinominales. Al efecto, los artículos 52 y 53 de la Constitución General disponen la integración de dicho cuerpo con quinientos diputados: trescientos electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de otro tanto de distritos electorales uninominales, que resultarán de dividir la población total del país entre el número señalado; y doscientos más, según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones electorales.

En relación con la Cámara de Senadores se adoptan principios semejantes, aunque en extensiones mayores, pues el artículo 56 del mismo ordenamiento dispone su integración por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría; los 32 restantes, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

El mismo principio territorial incide, como ya hemos visto, en la integración de las diversas esferas de competencia de la autoridad electoral administrativa. Así se puede apreciar en diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tales como el artículo 71, que establece que el Instituto Federal Electoral ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional conforme a una estructura que comprende 32 delegaciones, una en cada entidad federativa; y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal, pudiendo contar con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación.

Los órganos del Instituto con competencia en todo el territorio nacional son: el Consejo General, la presidencia de dicho consejo, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. En cada una de las entidades federativas el Instituto cuenta con una delegación integrada por: la junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local. En cada uno de los 300 distritos electorales el Instituto cuenta con: una junta distrital ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo distrital.

De todos los órganos antes señalados hemos referido puntualmente las facultades que la ley les confiere. En éstas puede apreciarse una limitación directamente vinculada al ámbito territorial correspondiente.

Aquí, sólo nos restaría destacar, sin ánimo de profundizar en el tema que más adelante habrá de tratarse en un apartado específico de este diplomado, lo relativo a la sección electoral y a las mesas directivas de casilla, que son reguladas por el código en sus artículos 118, 155 y 192; considerando que la sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores. Cada sección deberá tener como mínimo 50 y como máximo 1,500 electores; en toda sección electoral, por cada 750 electores o fracción, se deberá instalar una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma sección.

VIII. EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL COMO GARANTÍA DE LA ESPECIALIZACIÓN Y PROFESIONALISMO DE LOS FUNCIONARIOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL ENTRE 1990 Y 1996

Ya hemos señalado la disposición del artículo 41 de la Constitución General relativa a que el Instituto Federal Electoral "...será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño..."; ahora nos interesa destacar la parte última del mismo párrafo de dicho precepto que, desde el siete de abril de 1990, constituye el fundamento constitucional para la organización del servicio profesional electoral, al haber establecido: los órganos ejecutivos y técnicos, del organismo público encargado de la función estatal de organizar las elecciones, dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.

El concepto de servicio profesional electoral fue introducido por la reforma constitucional de la fecha antes señalada como un sistema de personal de carrera cuyos aspectos fundamentales son: que el ingreso, permanencia y promoción se basen en el mérito y la idoneidad de personas sujetas a evaluaciones periódicas de desempeño, a quienes se garantice la estabilidad en el empleo y se instruya hasta su especialización, conforme a programas específicos de formación y desarrollo; y en

quienes se genere un elevado sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución²⁷.

Tal marco se complementaría con el título segundo del libro cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de quince de agosto de 1990, relativo a las bases para la organización del servicio profesional electoral, en las que se consideró que éste servirá para asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Federal Electoral, artículo 167; disponiendo que la objetividad y la imparcialidad serían los principios para la formación de los integrantes del servicio. En el código se precisó qué organización del servicio sería regulada por las normas establecidas en él y en el estatuto que aprobara y expidiera el titular del Poder Ejecutivo Federal, una vez que le fuera remitido el proyecto aprobado por el Consejo General del Instituto²⁸.

De igual modo, se indicaron las características mínimas que deben normar el funcionamiento del servicio profesional electoral: “se integrará por el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos”; el primero integrado para proveer el personal que cubrirá “los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión”; y el segundo, para proveer “el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas”. Según el propio código, ambos cuerpos se estructurarían por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto, artículo 168.

En cuanto al ingreso a los cuerpos del servicio, las bases referidas disponen que “procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de buena reputación que para cada uno de ellos señale el estatuto y además haya cumplido con los cursos de formación y capacitación correspondientes y realice las prácticas en los órganos del Instituto. Asimismo, serán vías de acceso a los Cuerpos el examen o concurso, según lo señalen las normas estatutarias”.

Aquí se estableció que el cuerpo de la función directiva proveerá de sus rangos o niveles a los funcionarios que cubrirán: en la Junta General Ejecutiva, los cargos inmediatamente inferiores al de director ejecutivo; en las juntas locales y distritales, los cargos de las vocalías y “los demás que se determinen en el Estatuto”.

En el capítulo segundo del mismo título del código electoral, artículo 169, se señala que el estatuto deberá establecer las normas específicas para:

- Definir los niveles o rangos de cada cuerpo y los puestos o cargos a los que dan acceso;
- Formar el catálogo general de cargos y puestos del Instituto;
- El reclutamiento y selección de los funcionarios y técnicos que accederán a los cuerpos;
- Para otorgar la titularidad en un nivel o rango de un cuerpo y para el nombramiento en un cargo;
- Para la formación y capacitación profesional y para la evaluación del rendimiento;
- Los sistemas de ascenso, movimientos a los cargos y para la aplicación de sanciones administrativas o remociones, considerando que los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento;
- Contratación de personal temporal (actualmente prestadores de servicios profesionales para programas específicos y la realización de actividades eventuales); y
- Las demás necesarias para la organización y buen funcionamiento del Instituto Federal Electoral.

Según dichos dispositivos, el estatuto debe regir también para el personal administrativo y empleados auxiliares del Instituto, y “por la naturaleza de la función estatal que tiene encomendada el Instituto Federal Electoral, todo su personal hará prevalecer la lealtad a la Constitución, las leyes y a la Institución, por encima de cualquier interés particular”, artículo 171 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Finalmente, se dispuso que el personal que integre los cuerpos del servicio profesional electoral y las ramas administrativas del Instituto, será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV, del apartado

“B”, del artículo 123 de la Constitución, debiendo ser incorporado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

2. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE 1996

El titular del Poder Ejecutivo Federal expidió el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del día veintinueve de junio de 1992, y que sería la base para la integración del servicio a partir de junio de 1993. Desde entonces, la operación del mismo se realizaría a través de tres líneas de acción complementarias, a saber:

En primer lugar, mediante la puesta en marcha de *un programa de formación y desarrollo* destinado a ofrecer conocimientos especializados en materia electoral a todos los miembros del Servicio, así como a examinar esos conocimientos de manera periódica; en segundo sitio, a través de *un método de evaluación anual del desempeño*, establecido sobre la base del cumplimiento de los programas encargados específicamente a cada uno de los funcionarios; y finalmente, a través del diseño de *un procedimiento especial para el desahogo de las sanciones administrativas o laborales* a las que eventualmente se han hecho acreedores los miembros del Servicio por el incumplimiento de sus obligaciones o de los principios a los que deben sujetar su actuación.²⁹

No obstante, casi en la víspera de las elecciones de 1997, los avances relativos aún se consideraban “insuficientes para ofrecer un marco consolidado de confianza a todos los actores políticos acerca del funcionamiento imparcial y objetivo del Servicio, ni seguridad laboral de largo aliento a quienes lo integran”³⁰. Por ello, el tema no podía quedar al margen en las reformas de 1996.

Más aún, la propia reforma constitucional de ese año fue aprovechada para purgar vicios que habían sido apuntados por la academia respecto al hecho de que en el estatuto, cuya naturaleza jurídica corresponde no a la de la ley sino a la del reglamento, se regulara lo relativo a la relación laboral de los trabajadores del Instituto³¹. Así, al dispositivo constitucional inicialmente citado, entre otras cosas, se agregó un enunciado para quedar en los términos siguientes:

Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el **Consejo General**, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público.

Los principales cambios en la parte relativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tanto, se reflejarían en la adición de las disposiciones siguientes:

- La expedición de un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral, que ya no será expedido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, sino que únicamente requerirá de la aprobación del Consejo General;
- La vinculación de la permanencia de los servidores públicos del Instituto a la acreditación de los exámenes de los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como al resultado de la evaluación anual, que se realice en términos de lo que establezca el estatuto;
- La expresa sujeción de los miembros del servicio profesional electoral al régimen de responsabilidad de los servidores públicos;
- La reglamentación de la contratación de prestadores de servicios profesionales para programas específicos y la realización de actividades eventuales;
- La disposición para que el estatuto deba contener normas que determinen en el Instituto: duración de la jornada de trabajo; días de descanso; períodos vacacionales, así como el monto y modalidad de la prima vacacional; permisos y licencias; régimen contractual de los servidores electorales; ayuda para gastos de defunción; medidas disciplinarias, y causales de destitución; así como la fijación de los procedimientos para la determinación de sanciones, medios ordinarios de defensa y demás condiciones de trabajo, artículos 167 a 170 y decimoprimer transitorio.

De igual modo, se dispuso lo necesario para que el Secretario Ejecutivo del Instituto ejercite las facultades anteriormente conferidas al Director General, para celebrar convenios con instituciones académicas y de educación superior, para impartir cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes y miembros titulares del servicio profesional electoral, artículo 169, párrafo 3.

3. ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL Y DEL PERSONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 29 DE MARZO DE 1999

El nuevo estatuto que, habiendo sido aprobado por el Consejo General en sesión de dieciséis de marzo de 1999, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del

día veintinueve de los mismos, está compuesto de 324 artículos agrupados en dos libros: el relativo al servicio profesional electoral, y el propio del personal administrativo, los trabajadores auxiliares y las condiciones generales de trabajo.

El libro primero, que es el más directamente vinculado con el tema que nos ocupa, comprende los primeros 194 artículos divididos en cinco títulos: del servicio, del ingreso al servicio, de la formación, la evaluación, la promoción, el ascenso y los incentivos; de los derechos, las obligaciones y las “prohibiciones” de los miembros del servicio; y del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones.

3.1. El servicio profesional electoral

El título primero, que contiene las disposiciones generales, precisa que el servicio es un sistema de carrera compuesto por los procesos de ingreso, formación y desarrollo profesional; evaluación, promoción, ascenso e incentivos y sanción, cuyo objeto radica en:

- Coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto y al ejercicio de las atribuciones de los órganos del mismo, fomentando entre sus miembros la lealtad e identificación con la institución y sus fines;
- Garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales;
- Asegurar que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad;
- Proveer al Instituto de personal calificado; y
- Otorgar certeza jurídica al personal del Instituto, artículo 3.

Asimismo, precisa la intervención que en el sistema corresponde a cada uno de los órganos del Instituto, entre los que destaca la creación del Centro de Formación y Desarrollo, a quien corresponderá diseñar los exámenes para los procedimientos de reclutamiento y selección propios del servicio, así como los que deban acreditar los miembros del servicio, artículo 19.

3.1.1. Integración e ingreso

Respecto del personal de carrera establece que se integrará con miembros del servicio, provisionales y titulares, que deberán desempeñar sus funciones en forma exclusiva dentro del servicio. Asimismo, que el servicio se integra por personal calificado, organizado en dos cuerpos: el de la función directiva, que proveerá el personal de carrera que cubrirá los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión; y el de técnicos, que realizará las actividades especializadas y cubrirá los puestos autorizados en el catálogo correspondiente. Ambos cuerpos se estructurarán en rangos en orden ascendente, y éstos se diferenciarán de los cargos y puestos definidos en la estructura orgánica del Instituto, artículos del 20 al 32.

En cuanto al ingreso al servicio, las formas de acceso al mismo son: ganar el concurso de incorporación; aprobar el examen de incorporación, o acreditar los cursos de capacitación y formación, incluyendo los exámenes correspondientes, y realizar prácticas en los órganos del Instituto. Se precisa que el concurso de incorporación, en su modalidad de oposición, será la vía primordial para la ocupación de vacantes y el acceso al servicio, y que la utilización de cualquiera de las otras vías de acceso deberá hacerse excepcionalmente y de manera debidamente fundada y motivada.

No obstante, se contempla la posibilidad de que el Consejo General determine la ocupación temporal del cargo de vocal ejecutivo local o distrital cuando se generen vacantes de urgente ocupación o en casos de disponibilidad. Como parte de los requisitos de ingreso se contempla el haber acreditado el nivel de educación media superior para quienes aspiren al cuerpo de técnicos; y tener como mínimo un certificado de haber aprobado todas las materias de un programa de estudios de licenciatura, para quienes deseen pertenecer al cuerpo de la función directiva, artículos 34 al 36, 39 y 43.

La titularidad del personal de carrera se obtiene mediante el nombramiento otorgado, por única vez, a los miembros del servicio que cumplan con los requisitos siguientes: haber participado como miembro del servicio en un proceso electoral; haber aprobado la fase de formación básica y profesional del programa; y haber acreditado las dos últimas evaluaciones del desempeño con una calificación igual o superior a siete en una escala del cero al diez, artículos 77 al 79.

3.1.2. El proceso de evaluación

La importancia del proceso de evaluación se refleja en los veintisiete artículos que a él se dedican, y que comprenden: una evaluación del desempeño, una evaluación del aprovechamiento en el programa y una evaluación global. Con base en ellas, las autoridades del Instituto tomarán las decisiones relativas a la permanencia, la readscripción, la titularidad, la disponibilidad, el ascenso, el otorgamiento de incentivos, la formación y la promoción de los miembros del servicio, artículo 100.

La evaluación global del personal de carrera comprenderá la evaluación del desempeño y la evaluación del aprovechamiento en el programa, con base en un promedio que las pondere individualmente, así como la consideración de las sanciones y los incentivos, artículo 102.

La evaluación del desempeño se aplicará anualmente; la evaluación del aprovechamiento en el programa, semestralmente. Para cada proceso electoral habrá una evaluación especial, que formará parte de la del desempeño. Cuando los resultados globales sean sobresalientes o mínimos, la dirección ejecutiva reportará y hará saber sus observaciones al superior jerárquico y al miembro del servicio de que se trate, artículo 103.

La evaluación del desempeño es aquella realizada al término de cada ejercicio, y dentro de los primeros cuatro meses siguientes, tomando en cuenta las políticas y programas anuales del Instituto, artículos 105 y 106.

La permanencia del personal en el Instituto, estará sujeta a la aprobación de la evaluación del desempeño mediante la obtención de una calificación que no podrá ser inferior a seis. La menor a ésta dará lugar a la destitución del que la obtenga; la mínima aprobatoria, a un programa especial en el que habrá de participar el personal de que se trate, con un factor de evaluación adicional durante los siguientes dos años, artículo 115.

La permanencia del personal también estará sujeta a la aprobación de los exámenes correspondientes a las materias del programa, formación básica, formación profesional, y formación especializada. Cada miembro del servicio tendrá tres

oportunidades para aprobar cada materia; si agotadas éstas no aprueba, será destituido, artículo 117.

IX. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1. LA DIVISIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA ELECTORAL

Hablar de autoridades administrativas electorales de las entidades federativas implica aludir nuevamente al esquema bosquejado en el tema II del presente documento (las autoridades electorales); al principio de división de poderes, y, especialmente, a la división de competencias entre las entidades federativas y la federación.

Sólo a manera de preámbulo, recordaremos los principios que, ínsitos en diversos preceptos de la Constitución General, han animado al estado federal mexicano:

- Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia, artículo 40;
- Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales, artículos 40 y 115;
- Las entidades federativas se otorgan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del estado federal, artículo 41;
- Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas, artículo 124³².

De ellos nos interesa particularmente el relativo a la división de competencias entre la federación y las entidades federativas, según el cual todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de las entidades federativas.

Ahora bien, en materia electoral, las facultades concedidas a la autoridad administrativa federal únicamente tienen que ver con las elecciones federales; por ello, lo relativo a las entidades federativas es de la competencia de las mismas. Así lo establecen las disposiciones contenidas en los artículos 41, segundo párrafo, base III; 116, norma IV, incisos b) y c); y 122 base primera, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que, en tal sentido la legislación federal y la legislación local que regulan dichos aspectos se encuentran en un plano de igualdad, una respecto de la otra y, en consecuencia, sería incorrecto afirmar la supremacía de una frente a la otra. Lo que sí existe, desde luego, es el establecimiento de ámbitos de competencia diversos.

Más aún, hay otra cosa que equipara a la legislación federal y de las entidades federativas: ambas “están subordinadas a las leyes constitucionales y a los tratados internacionales y sobre todas ellas resplandece la única norma suprema y base de todo el orden jurídico: la Constitución”³³.

Es ese el sentido de los dispositivos de la Constitución Federal, que establecen que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de las competencias de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal; y que los jueces de cada Estado se arreglarán a la Constitución General, leyes del Congreso de la Unión emanadas de ella y tratados conformes con la misma, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados, artículos 41, primer párrafo y 133, *in fine*.

Ahora bien, hoy en día existen disposiciones en la Constitución General de la República directamente relacionadas con la institución de una autoridad administrativa electoral de carácter local: el artículo 116, que al establecer el catálogo de garantías que en materia electoral, las constituciones y leyes de los estados deben observar, exige que las autoridades electorales, en el ejercicio de la función electoral cumplan con los imperativos de legalidad, imparcialidad,

objetividad, certeza e independencia. Asimismo, exige que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, lo mismo que las jurisdiccionales, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, norma IV, incisos b) y c).

De igual modo, el artículo 122, párrafo sexto, inciso c), base primera, en relación con el Distrito Federal, establece que para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, la ley de la materia deberá tomar en cuenta lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de la propia Constitución General; lo cual somete a sus autoridades, tanto las normativas como las administrativas y jurisdiccionales, a las disposiciones constitucionales referidas en los párrafos precedentes.

Lo expuesto hasta aquí, redundante en la afirmación de que, tanto la autoridad electoral administrativa del ámbito federal, como su correlativa en las diversas entidades federativas de la República, están sujetas, en principio, a idénticas disposiciones de la Constitución General de la República. Decimos “en principio”, porque podría objetarse en contra de la pretendida similitud el hecho de que tales disposiciones se encuentren contenidas en artículos diversos; lo cual, sin embargo, no afecta a lo sustantivo.

2. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE LAS ENTIDADES DE LA REPÚBLICA

La identidad de las disposiciones constitucionales que regulan la figura de la autoridad administrativa electoral del ámbito federal y la del ámbito de las entidades federativas incide, directamente, en la naturaleza de los órganos que encarnan tales figuras en ambas esferas. Por ello, no es extraño que el modelo organizacional que estructura al Instituto Federal Electoral, sea emulado en las estructuras locales.

En efecto, los órganos correspondientes de las entidades de la República comienzan por identificarse con una denominación semejante a las que han existido en el nivel federal. Así, de un espectro de 32 autoridades administrativas electorales locales, tres responden al nombre de Comisión Electoral; diez al de Consejo Electoral; y diecinueve al de Instituto Electoral.

La estructura de éstos, también se asemeja a la de la autoridad federal, en cuanto al establecimiento de un órgano central y de órganos desconcentrados con facultades limitadas a determinados ámbitos territoriales, según la elección correspondiente. Su órgano central también obedece a un criterio de integración plural en la que el poder de decisión corresponde a ciudadanos notables desvinculados en lo personal de los partidos políticos, y designados al efecto por una mayoría calificada del órgano legislativo correspondiente, lo mismo que el caso del presidente. En ellos se cuenta también con la participación de representantes de los partidos políticos.

El mayor símbolo del carácter autónomo e independiente de dichos órganos, hasta hoy, se ha querido encontrar en la exclusión del seno del máximo órgano de dirección de tales autoridades, del representante del Poder Ejecutivo, que todavía hace unos años era acusado de controlar indebidamente la actuación y el desempeño de dichas instancias.

Como última reminiscencia, el estado de Morelos aún conserva la facultad del ejecutivo estatal para nombrar un representante ante el órgano superior de dirección del Instituto Estatal Electoral, aunque solamente con derecho a voz y ya no de voto³⁴.

NOTAS

¹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*. Ed. Porrúa, 27ª ed. México, 1990, p. 190.

² Las propias legislaturas de los estados, excepcionalmente, en algunos casos se constituyen también en colegios electorales para calificar elecciones.

³ Cfr. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Panorama electoral. Estudio comparativo de las legislaciones electorales en la República Mexicana*. Cap. VI. *Autoridades electorales. Órgano administrativo*. México, 2000.

⁴ PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de derecho político*. Ed. Civitas, 2ª ed. Madrid, España, 1984, p. 384.

⁵ POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. Tr.: Eduardo L. Suárez. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1998, p. 581.

⁶ Cfr. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, 32ª ed. México, 1993, p. 165 y sgts.

⁷ *Ibid.*, p. 198.

⁸ CARRÉ de MALBERG R. *Teoría General del Estado*. Tr.: José Lión Depetre. UNAM. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., en español, a la ed. francesa de 1922. México, 1998, pp. 427 a 472.

⁹ JARAMILLO, Juan. *Los órganos electorales supremos*, en: NOHLEN, Dieter *et al.* Compiladores. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE y FCE. México, 1998, p. 206.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 224 y 225.

¹¹ Vid. GARCÍA OROZCO, Antonio. Compilador. *Legislación electoral mexicana 1812-1988*. Adeo-editores, 3ª ed. México, 1989, y GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías y Roberto Rives. *La Constitución mexicana al final del siglo XX*. Ed. Líneas del Mar. México, 1995, para la consulta de los ordenamientos relativos; OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando. *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La justicia electoral*. Tesis doctoral. México, 1998 y TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1997*. Ed. Porrúa, 20ª ed. México, 1997, para apreciar los acontecimientos de la historia nacional que rodearon a la creación de tales ordenamientos.

¹² En efecto, el *Código Federal Electoral* del 12 de febrero de 1987, en su artículo 165, dispuso que la participación referida se regularía de la manera siguiente: a) Un comisionado por cada partido político nacional registrado que hubiese conseguido hasta 3% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior, para diputados de mayoría relativa; b) Un comisionado adicional para los partidos que hubiesen obtenido más del 3% y hasta el 6% de esa misma votación nacional; c)

Cada partido que hubiese obtenido más del 6% de la votación nacional efectiva, tendría derecho a tantos comisionados en total, como veces contuviera su porcentaje el 3% de la votación referida; d) Ningún partido podía acreditar más de 16 comisionados; e) Los partidos políticos con más de un comisionado, podían designar a un representante común para que actuase ante la comisión. En este esquema, además, se confirió el derecho de voto a todos los comisionados.

¹³ PESCHARD, Jacqueline. *¿Quién controla las elecciones?* Revista *etcétera*. No. 40, 4 de noviembre de 1993, p. 19. “Las controvertidas elecciones de 1988 fueron el punto de inflexión que llevó a cambiar la composición misma de los organismos electorales...Dado que la falta de credibilidad en las autoridades electorales se convirtió en el móvil de la futura reforma electoral, el debate en torno a ésta no sólo se partidizó, es decir, se convirtió en campo propicio para que los partidos políticos proyectaran sus intereses, sino que se polarizó al rededor de *si debía o no participar el gobierno en la organización de los comicios*. Para el PRD, la única garantía de elecciones limpias era que el gobierno quedara al margen de su organización, mientras que para el PRI y para el PAN, la presencia del gobierno era necesaria justamente para asegurar que no privaran los intereses de las fuerzas partidarias.”

¹⁴ Así, el Consejo General se integraría con un Consejero del Poder Ejecutivo, que seguía siendo el Secretario de Gobernación, y a quien correspondía la Presidencia, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos nacionales, y el secretario, que era el Secretario General del Instituto, artículo 74, **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**.

¹⁵ GALVÁN RIVERA, Flavio. **Derecho procesal electoral mexicano**. Ed. Mc Graw-Hill. México, 1997, p. 18.

¹⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime *et al.* **Presente y Futuro de la Autonomía del Instituto Federal Electoral**. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en Cancún, Quintana Roo, México, del 23 al 25 de marzo de 1998, p. 1. (26 de abril de 1998), en:<http://www.trife.gob.mx/congreso/cardenas.html>

¹⁷ *Ibid.*, p. 11.

¹⁸ A dicho servicio dedicamos el apartado VII del presente documento: El Servicio profesional electoral como garantía de la especialización y profesionalismo de los funcionarios del Instituto Federal Electoral.

¹⁹ *Cfr.* BEGNÉ GUERRA, Alberto. **El IFE Una Institución para la Democracia**. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado del 23 al 25 de marzo de 1998, pp. 3 y 4. (26 de abril de 1998), en:
<http://www.trife.gob.mx/congreso/begne.html>

²⁰ *Cfr.* THINES, Georges y Agnès LEMPEREUR *et al.* **Diccionario general de ciencias humanas**. Ed. Cátedra. Madrid, España, 1978, p. 722. Se ha dicho que “En un sentido normativo los principios designan reglas de acción que se le presentan especialmente al espíritu y que el individuo debe aplicar en su actividad... Si tienen un valor universal y objetivo, son imperativos; si sólo valen para el individuo, son máximas.”

²¹ GALVÁN RIVERA, Flavio. *Op. Cit.*, p. 72.

²² *Cfr.* THINES, Georges y Agnès LEMPEREUR. *Op. Cit.*, pp. 639 y 640. “La objetividad es el resultado de un proceso de objetivación consistente en unas operaciones instrumentales o lógicas por las que las observaciones empíricas se independizan del observador y de las condiciones espaciotemporales en las que están recogidas. Puede definirse aquí la objetividad como un esfuerzo metodológico que trata de eliminar la subjetividad del conocimiento manteniendo la actividad del sujeto en este acto de conocimiento.”

²³ *Ibid.*, p. 727. “Hay profesión cuando un tipo de actividad no se ejerce más que mediante la adquisición de una formación controlada, la sumisión a reglas y normas de conducta entre los miembros y respecto a los no-miembros y la adhesión de una ética del servicio social.”

²⁴ En efecto, el Consejo General se integra por un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. Tanto el Consejero Presidente como los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios. Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras. Asimismo, cada partido político nacional designará un representante propietario y un suplente con voz pero sin voto. El Secretario Ejecutivo, que al igual que los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de partido sólo cuentan con voz pero no con voto, será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente, artículos 41, base III, de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y 74 del **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**.

²⁵ *Cfr.* PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Op. Cit. Supra*, nota 4, p. 351.

²⁶ *Ibid.*, pp. 352 a 356.

²⁷ Ello, siguiendo las palabras empleadas en julio de 1992, por Rubén Lara León, entonces Director Ejecutivo del Servicio profesional electoral, en la presentación de la edición del Instituto Federal Electoral al *Estatuto del Servicio profesional electoral*, p. 13.

²⁸ La disposición relativa fue reformada mediante el decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del 22 de noviembre de 1996.

²⁹ MERINO HUERTA, Mauricio. **La Reforma al Servicio profesional electoral Mexicano**. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en Cancún, Quintana Roo, México, del 22 al 25 de marzo de 1998, (10 de marzo de 1999), en: <http://www.trife.gob.mx/congreso/merino.html>

³⁰ *Ibid.*, p. 2.

³¹ *Cfr.* ACOSTA ROMERO, Miguel. **Los derechos laborales de los servidores públicos de los organismos electorales, Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral, y los procedimientos para hacerlos valer. Memoria del Congreso Nacional de Derecho Procesal**. México, 1996, pp. 683 a 724.

³² CARPIZO, Jorge. **Estudios constitucionales**. Ed. Porrúa, 6ª ed. México, 1998, pp. 88 y 89.

³³ *Ibid.*, p. 113.

³⁴ *Cfr.* TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. Cit. Supra*, nota 3.