



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**TÍTULO DE LA TESIS:  
LA COMPETENCIA ELECTORAL POR ASUNCIÓN: LOS PRESUPUESTOS  
CONSTITUCIONALES DE PROCEDIBILIDAD**

**PRESENTA:  
DURÁN ALCÁNTARA YURITZY**

**ASESOR:  
M. EN D. RAÚL FLORES BERNAL**

**REVISORES:  
DR. EN D. ALFREDO HURTADO CISNEROS  
M. EN D. CARLOS ALBERTO ROA ÁVILA**

**TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, NOVIEMBRE 2016.**

*“La democracia es el destino de la humanidad futura; la libertad, su indestructible arma; la perfección posible, el fin a donde se dirige”*

Benito Juárez García

# AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a Dios por permitirme llegar a este momento tan importante, porque cuando este proyecto se tornaba difícil me enseñó a valorar cada día dándome fortaleza para continuar, gracias por darme a una familia extraordinaria que son mi motivo para continuar cada día.

A mis hermanas Malinalli y Carla, que para mí representan lealtad, superación y fortaleza, gracias porque sin ustedes mi vida no sería igual, porque aun cuando las cosas se complican tengo su apoyo incondicional.

A Isaias una gran persona que siempre creyó en mí, que me enseñó a perseguir grandes metas, transmitiéndome conocimientos, orientando mi formación, entregándome su valioso tiempo, motivándome siempre, quien fue convirtiéndose en alguien muy importante en mi vida, dándome fortaleza en todo momento.

A mis padres, Magali y Sotero, ellos son el principal motor en mi vida, gracias a ellos tengo un cimiento profesional, inculcaron en mi la responsabilidad y deseos de superación, dándome fortaleza, guiándome para concluir mi carrera profesional, apoyándome de manera incondicional en todos los aspectos de mi vida.

A mi mama Pella por su gran amor incondicional, porque su fortaleza y sus deseos de superación son contagiosos, porque me ha brindado su amor incondicional y siempre me hace reflexionar con su sabiduría.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO 1 .....	10
MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO ELECTORAL .....	10
1.1 La noción del Derecho Electoral .....	10
1.2 Los Agentes del Derecho Electoral .....	22
□ Ciudadanos .....	23
□ Partidos Políticos .....	27
□ Agrupaciones políticas nacionales .....	36
□ Observadores Electorales .....	39
□ Visitantes Extranjeros.....	41
□ Sistemas normativos internos .....	42
□ Servidores públicos de los poderes, órganos, organismos, entes entidades en el ámbito federal, estatal y municipal .....	48
□ Los demás sujetos de responsabilidad por infracciones a la normativa electoral (entre otros, personas físicas o morales, así como concesionario de radio y televisión) .....	52
1.3 Gobernanza Electoral .....	53
1.4 Instituciones del Derecho Electoral .....	66
□ Autoridades Administrativas Electorales .....	68
□ Órganos Jurisdiccionales Electorales.....	77
CAPÍTULO 2 .....	94
EL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DEL DERECHO ELECTORAL .....	94
2.1. La Formación Histórico-Legislativa del Derecho Electoral .....	94
□ Período de los primeros ordenamientos constitucionales y electorales del siglo XIX hasta 1910 .....	95
□ Período revolucionario (1911-1918) .....	97
□ Período del caudillismo y surgimiento de un partido hegemónico (1919- 1945).....	99
□ Período de transición política e institucional del régimen electoral .....	101

□ Período de consolidación del partido predominante (1946-1976) .....	101
□ Período de transición, reformas que impactaron el sistema electoral (1977-1996).....	103
□ Reforma electoral de 1977 .....	103
□ Reforma electoral del 1986 .....	104
□ Reforma electoral de 1990 .....	107
□ Reforma electoral de 1996 .....	109
□ La reforma constitucional en materia política-electoral 2007 .....	111
□ La reforma constitucional en materia política-electoral 2012 .....	113
□ La reforma constitucional en materia política-electoral 2014 .....	113
2.2 El marco constitucional del derecho electoral .....	120
2.3. El marco convencional de los derechos político-electorales de los ciudadanos.....	132
2.4. La interpretación e integración del derecho electoral.....	145
□ Interpretación gramatical.....	148
□ Interpretación sistemática .....	149
□ Interpretación funcional .....	151
CAPÍTULO 3 .....	155
EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN ELECTORAL.....	155
3.1 La noción de función electoral .....	155
3.2 El nacimiento de la administración electoral .....	163
3.3 La naturaleza jurídica de los órganos electorales en el sistema de distribución de competencias.....	172
3.4 La descentralización política en la modalidad funcional electoral .....	185
CAPÍTULO 4 .....	190
EL ESTÁNDAR DE LA COMPETENCIA ELECTORAL POR ASUNCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.....	190
4.1 El diseño institucional de la administración electoral en México a partir de la reforma en materia política-electoral 2014.....	190
4.2 La nueva distribución y modalidades de competencia de la función electoral .....	197

4.3. La valoración de los supuestos legales para que el Instituto Nacional Electoral pueda asumir la competencia del Organismo Público Local Electoral .....	205
□ Competencia por asunción.....	207
□ Competencia por atracción .....	212
4.4 Los criterios para evaluar la legitimidad y legalidad del Instituto Nacional Electoral para asumir la competencia del Organismo Público Local Electoral .	215
CONCLUSIONES.....	232
PROPUESTA .....	236
FUENTES DE CONSULTA .....	240
BIBLIOGRAFÍA .....	240
MESOGRAFÍA .....	243
POLIGRAFÍA .....	246
CRITERIOS JURISPRUDENCIALES .....	247

## INTRODUCCIÓN

La democracia en México es una construcción social, económica y política, que ha marcado un modo de ser de la renovación de los cargos de elección popular; resulta paralelo al régimen de alternancia en el poder, en la medida en que los actores políticos han logrado los consensos para avanzar en el fortalecimiento de la institucionalización de la función electoral.

En esta investigación se ha desarrollado un análisis de la reforma constitucional en materia política-electoral 2014, que marcó un hito en la historia del constitucionalismo mexicano al establecer la creación de un órgano nacional electoral, marcada como una tendencia hacia la centralización de la función electoral.

En ese sentido, se parte de la problemática planteada por el poder reformador de la Constitución para dar origen a un órgano nacional electoral; el argumento central radicó en la ausencia de independencia e imparcialidad de las autoridades administrativas electorales locales frente a los procesos comiciales en los que intervienen.

Si bien, la propuesta originalmente planteada de crear el órgano nacional, no fue aprobado durante el proceso legislativo seguido ante las Cámaras del Congreso de la Unión, lo cierto es que el Decreto aprobado conservó la coexistencia de órganos jurídicos competentes para la función electoral (federación y entidades federativas); sin embargo, en el texto constitucional se creó un ámbito de distribución de competencias en los siguientes términos: competencia originaria, competencia residual, competencia por delegación, competencia por asunción, competencia por atracción y competencia transitoria; lo que condujo a producir una competencia

federal electoral, una competencia nacional electoral y una competencia local electoral.

El problema de la investigación se formuló de la siguiente manera: ¿La falta de previsión en el texto constitucional de los supuestos de procedibilidad en que deberá ejercerse la competencia electoral por asunción, puede vulnerar los principios de distribución de competencias y certeza jurídica?

En tanto que la hipótesis de trabajo se fijó en los siguientes términos: *si se establece en la Constitución los supuestos para que la competencia electoral local sea asumida por el Instituto Nacional Electoral, entonces se garantizará el ejercicio adecuado del ámbito competencial de los órganos electorales.*

Para verificar la hipótesis de trabajo, en la investigación se desentrañan los alcances de la Base V, apartado C, párrafo segundo, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al sostenerse que este precepto, leído junto al artículo 116, Norma IV y 124, detonan un conflicto que se explica desde el sistema de distribución de competencias, con base en que el propio numeral 41 predica el principio de que la función electoral se ejerce por órganos públicos autónomos de carácter federal y local.

En esos términos, se advierte que el actual modelo gravita en el principio del federalismo electoral, puesto que el poder reformador de la Constitución depositó en manos del legislador ordinario la potestad para reglamentar los aspectos fácticos y jurídicos en que debe ejercerse la competencia por asunción, lo que implica un margen de discrecionalidad, ante la ausencia de parámetros a nivel constitucional.

Por esa razón, se llevó a cabo la investigación, cuyo contenido se estructura en cuatro ejes; el primero de ellos se dedica al marco referencial del Derecho Electoral;



el segundo, se relaciona con el marco normativo aplicado a esta disciplina jurídica; en los últimos, se realiza un análisis del proceso de descentralización de la función electoral, hasta llegar al análisis del objeto de la investigación, esto es, la competencia electoral por asunción.

La reforma en materia política-electoral 2014, sin lugar a dudas marca una nueva forma de entender la democracia en México; sin embargo, la centralización de la función electoral no encuentra una sólida argumentación para su implementación, mientras subsista en el ordenamiento constitucional el principio federal.

## CAPÍTULO 1

### MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO ELECTORAL

#### 1.1 La noción del Derecho Electoral

El análisis conceptual del Derecho Electoral comienza por abordarse desde el lugar que ocupa en la Ciencia Jurídica, pero con mayor énfasis, debe correlacionarse a un concepto de Derecho que pretenda sostenerse para establecer los límites del estudio y las variantes que se ofrecerán.

Es importante comprender qué es Derecho, ya que de este concepto se desprende un aspecto muy importante que es la base de esta investigación, será analizado desde una corriente *iuspositivista* moderada en la cual la ley es un aspecto muy valioso, ya que esta procura el orden, la paz, la seguridad jurídica y la contemplación de la justicia como fin del Derecho.

La comprensión disciplinar exige el conocimiento previo de lo que debe entenderse por Derecho; no obstante, aún resulta complejo fijar los límites que agoten con un solo concepto toda la tradición histórica-cultural y social de sus componentes, el significado y su significante desde su contraste puramente teórica; no obstante, es uniforme en los estudios que datan desde las consideraciones naturales, hasta su más acabada consolidación mediante su positivización.

En el contexto del movimiento del positivismo, la ciencia jurídica se vio envuelta por los trazos de la cientificidad, que marcaban una nueva etapa en el conocimiento despejándose de cualquier elemento no comprobable; en el campo del Derecho se apostó a la verificación del conocimiento jurídico que permitiera acreditar su grado de aceptabilidad en el ámbito de la ciencia.

De esta manera, las diversas corrientes y escuelas del pensamiento giraron en torno a la sistematización del conocimiento, de tal manera que comenzó la separación normativista de los aspectos historicistas, morales, políticos, religiosos, entre otros.

A esa sistematización de las normas se avocó la nueva Ciencia Jurídica, quien encontró en Hans Kelsen, la positivización del Derecho como la idea más acabada de un positivismo excluyente; así, en su obra “*La Teoría Pura del Derecho*”, expone que aquella:

constituye una teoría sobre el derecho positivo; se trata de una teoría sobre el derecho positivo en general, y no de una teoría sobre un orden jurídico específico. Es una doctrina general sobre el Derecho, y no la interpretación de normas jurídicas particulares, nacionales o internacionales. Ofrece, sin embargo, también una teoría de la interpretación.<sup>1</sup>

Es en el jurista austriaco donde inicia el movimiento del positivismo jurídico, que en Norberto Bobbio distingue los tres aspectos que identifican a esta corriente jurídica del pensamiento:

- I. El positivismo jurídico es, en primer término, una manera especial de abocarse al estudio del Derecho.
- II. En segundo lugar, representa una concepción específica de este último.
- III. En tercer término, constituye una ideología *sui generis* de la justicia.<sup>2</sup>

A partir de lo anterior, se fueron configurando tres grandes movimientos que identificaron algunos elementos del Derecho: el *iuspositivismo*, el *iusnaturalismo* y el *iusrealismo*. Sin embargo, ha sido definitorio en el plano teórico para analizar al

---

<sup>1</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2ª reimp., México, UNAM, 1982, p. 15.

<sup>2</sup> García Máynez, Eduardo, *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*, México, Fontamara, 1993, p. 9.

objeto del Derecho desde un *hecho*, un *valor* o una *norma*. A esto se ha identificado como la concepción tridimensional del Derecho:

a) Hecho, valor y norma, están siempre presentes y correlacionados en cualquier expresión de la vida jurídica, ya sea estudiada por el filósofo, el sociólogo del derecho, o por el jurista como tal. Mientras que, en el tridimensionalismo genérico o abstracto, correspondería al filósofo el estudio del valor, al sociólogo el del hecho y al jurista el de la norma (tridimensionalismo como requisito esencial al Derecho).

b) La correlación entre dichos tres elementos es de naturaleza funcional y dialéctica, dada la <implicación–polaridad> existente entre hecho y valor de cuya atención resulta el momento normativo. Así las cosas, éste se muestra como solución superadora e integradora en los límites circunstanciales del lugar y tiempo (*concreción histórica del proceso jurídico en una dialéctica de complementariedad*).<sup>3</sup>



Gráfica basada en Miguel Reale<sup>4</sup>

Posteriormente, se crea una visión más desarrollada de la dialéctica dentro de Derecho relacionada con la fenomenología de Husserl, en la cual expone Miguel Reale que:

El derecho no es un hecho que se planea en la abstracción, o sea, suelto en el espacio y en el tiempo, porque también está inmerso en la

<sup>3</sup> Reale, Miguel, *Teoría tridimensional del Derecho*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 72.

<sup>4</sup> Reale, Miguel, *op. cit.*, p.121.

vida humana, que es un complejo de estimativas. El derecho es una dimensión de la vida humana y acontece en su seno. El derecho es algo que está en el proceso existencial del ser individual y de la colectividad y así surge la *dialéctica existencial del Derecho*.<sup>5</sup>

No obstante, la idea de la positivización del Derecho abrió la discusión teórica de sus fundamentos, dando paso a nuevas corrientes del pensamiento enfocadas al carácter moral del derecho.

Así, H. L. A. Hart, para construir su concepto atiende a la formulación de tres interrogantes: 1) *¿En qué se diferencia el derecho de las órdenes respaldadas por amenazas, y qué relación tiene con ellas? ¿En qué se diferencia la obligación jurídica de la obligación moral, y qué relación tiene con ella? ¿Qué son las reglas, y en qué medida el Derecho es una cuestión de reglas?*<sup>6</sup>

Conforme a ello, la tesis central es identificar al Derecho como reglas primarias y secundarias; respecto a estas, el autor considera lo siguiente:<sup>7</sup>

Hay ciertamente, muchos estudios de comunidades primitivas en los que no sólo se sostiene que esa posibilidad se ha realizado, sino que se describe en detalle la vida de una sociedad donde el único medio de control social es aquella actitud general del grupo hacia sus pautas o criterios de comportamiento, en términos de los cuales hemos caracterizado las reglas de obligación. Una estructura social de este tipo es designada a menudo como una estructura social basada en la "costumbre"; pero no usaremos esta palabra, porque con frecuencia sugiere que las reglas consuetudinarias son muy antiguas y están apoyadas en una presión social menor que la sustenta a otras reglas. Para evitar estas implicaciones nos referiremos a tal estructura social como una estructura de reglas primarias de obligación...

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.123.

<sup>6</sup> Hart, Herbert Lionel Adolphus, *El concepto de derecho*, 3ª ed., Argentina, Abeledo Perrot, 2009, p. 16.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 113-114.

Este tipo de reglas –afirma el autor– cumple ciertas condiciones en el sentido de las acciones que los individuos pueden o no hacer sobre la base de una posible sanción ante el incumplimiento; la aceptabilidad de las reglas se ubica desde un aspecto interno, por cuanto así la considera la mayoría.

Sin embargo, la funcionalidad de las reglas primarias parece estar sujeta a una comunidad pequeña con lazos de interacción social bien delimitadas, fuera de ese orden, el esquema de control social advertirá defectos y precisa de formas de complementación.

Estos defectos se ubican por la falta de certeza de las reglas, su carácter estático y la ineficacia de la presión social para cumplir las reglas. En palabras del autor, el remedio para estos defectos consiste en complementar las reglas primarias de obligaciones con reglas secundarias.

Las reglas secundarias, en su expresión más simple, se ocupan de las primarias, esto es, determinan la manera en que estas reglas pueden ser verificadas en forma concluyente, introducidas, eliminadas, modificadas, y su violación determinada de manera incontrovertible.

De acuerdo a lo anterior, Hart propone un remedio para cada defecto de las normas primarias; en lo que atañe a la falta de certeza, introduce una regla de reconocimiento, *“[e]sta especificará alguna característica o características cuya posesión por una regla sugerida es considerada como una indicación afirmativa indiscutible de que se trata de una regla indiscutible del grupo, que ha de ser sustentada por la presión social que éste ejercer”*.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 117.

En el mismo sentido, el remedio para la cualidad estática es la regla de cambio; “[l]a forma más simple de tal regla es aquella que faculta a un individuo o cuerpo de individuos o cuerpo de personas a introducir nuevas reglas primarias para la conducción de la vida del grupo, o de alguna clase de hombres que forman parte de él, y a dejar sin efecto las reglas anteriores”.<sup>9</sup>

Para el “tercer complemento del régimen simple de reglas primarias, usado para remediar la insuficiencia de la presión social difusa que aquél ejerce, consiste en reglas secundarias que facultan a determinar, en forma revestida de autoridad, si en una ocasión particular se ha transgredido una regla primaria”.<sup>10</sup>

En este punto, Hart atribuye a las reglas secundarias que confieren potestad de hacer las determinaciones como reglas de adjudicación:

Además de identificar a los individuos que pueden juzgar, tales reglas definen también el procedimiento a seguir. Al igual que las otras reglas secundarias, están en un nivel diferente respecto de las reglas primarias: aunque pueden ser reforzadas mediante reglas que imponen los jueces el deber de juzgar, ellas no imponen deberes, sino que confieren potestades jurisdiccionales y acuerdan un status especial a las declaraciones judiciales relativas a la transgresión de obligaciones. Estas reglas, como las otras reglas secundarias, definen un grupo de importantes conceptos jurídicos: en este caso, los conceptos de juez o tribunal, jurisdicción y sentencia.<sup>11</sup>

La configuración del Derecho como reglas desde la concepción hartiana, modera la tradición del positivismo jurídico, a partir de incluir el “*contenido mínimo del Derecho natural*”,<sup>12</sup> de manera velada a la moral en su objeto de estudio; no obstante, la clave se encuentra en sostener que el Derecho es aquello que proviene

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 239 y ss.

del conjunto de reglas primarias, aceptadas y practicadas en una comunidad determinada, mediante un mecanismo que la incorpora como una regla de reconocimiento, entre ellos, la función de los jueces. En esos términos, con Hart inicia la fase de un positivismo incluyente, moderado o flexible pues sostiene que el operador de la norma no puede dejar de observar que frente a las reglas puede tomar en cuenta otros elementos que le permitan decidir.

La perspectiva de un positivismo incluyente toma de manera más amplia y manifiesta la inescindible relación entre el derecho y la moral; pero parte de la premisa de que el Derecho no necesariamente requiere de la moral, esto es, no constituye una negación en sí del carácter axiológico, sino que a la hora de definir el contenido del Derecho puede establecerse como último recurso el aspecto moral.

En realidad, la distinción entre un positivismo excluyente del positivismo incluyente se sustenta, precisamente, en el contenido del Derecho, la negación y ausencia del carácter axiológico esta evidenciada en la primera posición teórica, en la segunda, solo se tiene presente cuando las reglas resulten insuficientes para resolver un problema jurídico.

La trascendencia de esta distinción sobre el contenido moral del derecho ha sido la base para que autores como Manuel Atienza y Ronald Dworkin refuten la tradición positivista y formulen un concepto de derecho que acoja o recepcione los valores o principios como eje rector en la función de los operadores jurídicos.

Para Atienza la enunciación del Derecho como una práctica social compleja, la identifica de la siguiente manera:

...El análisis funcional del Derecho es una tarea interesante, pero sumamente compleja. Para empezar... la pregunta por la función del Derecho es considerablemente ambigua: ¿se trata de averiguar para



qué sirve el derecho o para quién sirve?, ¿qué función cumple respecto a las sociedades o respecto a cada uno de los grupos o individuos que la componen?, ¿qué función cumple de hecho o qué función debería cumplir?, ¿qué función (o funciones) cumple o cómo la (s) cumple, o, incluso, ¿quién (jueces, abogados, etcétera) las cumple...?<sup>13</sup>

Desde esta perspectiva en Atienza no excluye el carácter moral de Derecho y al tiempo incorpora los aspectos del realismo jurídico desde una vertiente del marxismo jurídico.

Para Ronald Dworkin, en el contenido del Derecho se incluye a la moral, de tal manera que frente a las reglas existen los principios; así, Dworkin identifica al Derecho como un fenómeno social complejo, a la que idéntica a la función del juez a través de la interpretación, decide qué es el Derecho.

Para ello, sostiene que el Derecho válido únicamente responde a los casos fáciles, sin embargo, nada se predica de los casos difíciles; a ello se debe que califique al Derecho como una práctica social sobre la base que ofrece la argumentación y la interpretación.

A partir de lo anterior, puede considerarse, recogiendo las aportaciones de Atienza y Dworkin, que el contenido del Derecho son las reglas y los principios; es válido en cuanto proviene de un mecanismo que le dota de eficacia, pero que implícitamente protege valores y, finalmente, el Derecho se hace a partir de la práctica interpretativa, en la que el juzgador determina mediante los casos difíciles, decisiones justas.

Una vez que se tiene por entendido lo que es Derecho, es sustancial para esta investigación centrarnos en un área específica como lo es el Derecho Electoral.

---

<sup>13</sup>Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, 7ª ed., México, Fontamara, 2011, p. 55.

Para empezar, el método de elecciones es el primer referente sobre el origen del Derecho Electoral, vinculado al voto, teniendo su base en la concepción griega y romana de la conformación del poder político mediante el sufragio popular.

Además, el desarrollo de la filosofía liberal del siglo XVII y el fortalecimiento de la democracia como forma de gobierno, configuraron la libertad e igualdad políticas, cimentado en la soberanía popular, que después se reflejó en el parlamentarismo inglés y la propagación de ideas con motivo de la Independencia de los Estados Unidos de América, así como de la Revolución Francesa y la *Declaración del Hombre y del Ciudadano*, documento político que estableció la exigencia de implantar el voto como un derecho para elegir y participar en la toma de decisiones.

A esta misma dirección se enfoca los argumentos propuestos por Dieter Nohlen, el cual lo divide en dos aspectos:

[En] sentido amplio ese derecho contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas a cargos públicos. El Derecho Electoral es, en este caso el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos. En el sentido estricto el Derecho electoral contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan el derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos.<sup>14</sup>

Entonces, este acercamiento permite advertir los elementos característicos del Derecho Electoral:

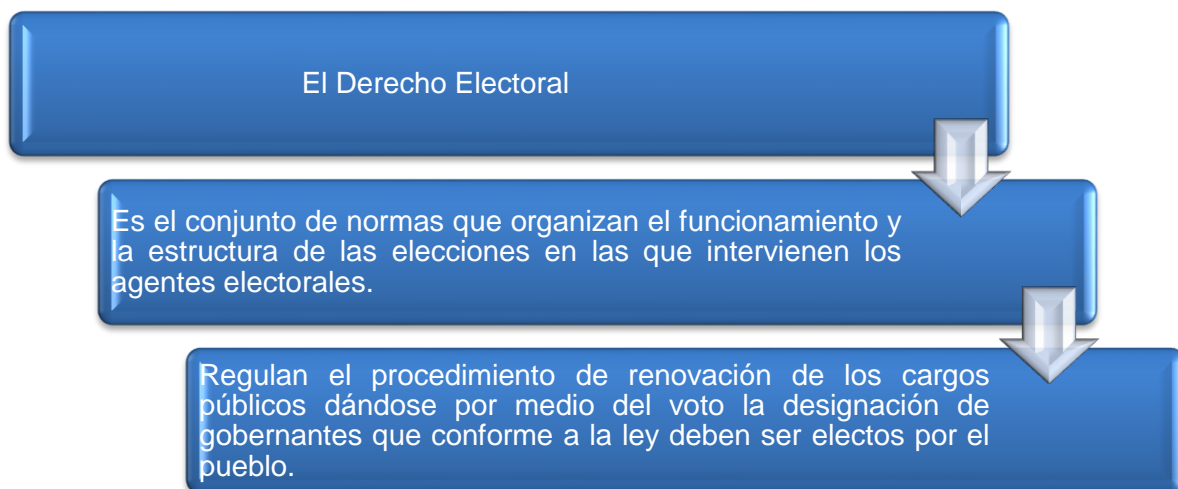
El Derecho Electoral regula en esencia la expresión de la voluntad humana para elegir o eventualmente destituir a los titulares de las funciones públicas, o también para aprobar o rechazar una

---

<sup>14</sup> Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho político electoral*, 4º ed., México, Porrúa, 2010, p.5.

determinada medida gubernativa<sup>15</sup>, la referida expresión se efectúa por la emisión de votos. A partir de este dato tenemos como asuntos que deben ser regulados por El Derecho Electoral: las características del acto de votar; las condiciones específicas para ejercer este derecho que deriva del otorgamiento constitucional de la soberanía; los procedimientos para recibir y contar los votos, con todos los actos de preparación organizativa tendiente a tales efectos; los métodos para determinar a los ganadores de la elección y la verificación de que se cumplan los requisitos constitucionales para su elegibilidad.<sup>16</sup>

Valorando así el contenido práctico, se puede definir al Derecho Electoral como: *“el conjunto de normas que regulan la emisión, recepción, y computo del voto ciudadano tendiente a elegir o destituir autoridades o a participar en decisiones gubernativas; la formación y operación de las organizaciones políticas; la integración y funcionamiento de las autoridades electorales y los métodos de resolución de conflictos”*.<sup>17</sup>



Gráfica basada en Miguel Ángel Granados Atlaco.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho electoral*, 2ª ed., Oxford University Press, México, 2005, p.7.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.8.

<sup>18</sup> Granados Atlaco, Miguel Ángel, *Derecho Penal Electoral Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2009, p.18.

Lo sustancial de esta disciplina lo estructuran las normas positivas vigentes que regulan la emisión del sufragio, los organismos electorales, los procedimientos para la elección de representantes y un régimen impugnativo.



Grafica basada en Miguel Ángel Granados Atlaco.<sup>19</sup>

Además, como disciplina jurídica tiene un sustento en el Derecho Constitucional, porque:

La Constitución como expresión soberana del pueblo se convierte en el fundamento del Estado de Derecho, es la ley fundamental, la ley primaria, que no crea un Estado, sino que organiza su estructura, estableciendo los órganos del poder y su funcionamiento, así como los derechos fundamentales de las personas, cuyos preceptos deberán desarrollarse en leyes ordinarias.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> *Ibidem*, p.17.

<sup>20</sup> Figueroa Alfonso, Enrique, *Derecho electoral*, 2º ed., México, Iure, 2009, p. 2.

Esta dimensión constitucional del Derecho Electoral, se explica en función de *“La estructura que organiza las elecciones recae en un órgano publico autónomo, en el que participan en su integración tanto el Poder Legislativo, como los partidos políticos y los ciudadanos. La impartición de justicia en materia electoral, paso al Poder Judicial de la Federación, con la incorporación del Tribunal Electoral a su estructura”*;<sup>21</sup> esta mutabilidad ha permitido que la organización política y la representación política se desarrollen cada vez más, mejorando diversos aspectos en la función pública como el adecuado aprovechamiento de los recursos públicos.

Todo ello, obedece a una *“perspectiva general el sistema electoral de todas aquellas normas vinculadas a los procesos de elección de los gobernantes, así como la presentación de candidaturas, con la propaganda política, con los organismos relacionados, así como con los delitos o faltas que se cometan durante esos procesos”*.<sup>22</sup>

El Derecho Electoral, comparte los elementos definitorios de una disciplina jurídica por tener especificidad normativa, dogmática jurídica y una base jurisprudencial.

Finalmente, el Derecho Electoral tiene las siguientes sub-ramas o campos específicos:

- Derecho Administrativo Sancionador Electoral.
- Derecho Penal Electoral.
- Justicia Electoral.

---

<sup>21</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Un acercamiento al sistema electoral*, México, Porrúa, 2006, p. 122.

<sup>22</sup> *Ibidem*, 123.

## 1.2 Los Agentes del Derecho Electoral

Una vez abordado lo que debe entenderse por derecho electoral y la forma en que esta rama autónoma de derecho se ha configurado en sub-ramas que integran el marco referencial de esta disciplina jurídica, esto es, a partir de las dimensiones de análisis en que puede materializarse la aplicación de las normas electorales dentro de un proceso o fuera de el.

De este modo, la normativa electoral puede actualizarse a partir de los actos, conductas u omisiones de los intervinientes, según se encuentren directa o indirectamente vinculadas con la aplicación de la norma; por una parte, se llamará así sujetos directos a aquellos en que la norma les atribuye derechos, obligaciones y prohibiciones con miras a su participación o grado de intervención en la función electoral.

En la otra, se ubican a los sujetos que de manera accidental inciden en el desarrollo de un proceso comicial o fuera de el, a partir de conductas que sanciona la norma por alterar los principios rectores de la función electoral.

Sobre esta temática, se deriva la clasificación de los sujetos del derecho electoral:

- a) Sujetos directos: se ubica a los ciudadanos, partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y comunidades originarias.
- b) Sujetos indirectos: a los sujetos de responsabilidad por las infracciones cometidas a las disposiciones electorales (entre otros, personas físicas o morales, así como concesionario de radio y televisión).

- **Ciudadanos**

Dentro del estatus jurídico de la persona se encuentra la calidad de ciudadano, que recae en aquel que tiene la capacidad de goce y ejercicio, quien conforme a determinados requisitos tiene el derecho a participar en la toma de decisiones fundamentales del Estado.

Ahora bien, la Real Academia de la Lengua Española define al ciudadano como aquella “3. *Persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes*”.<sup>23</sup>

Desde el ámbito doctrinal suele asociarse los conceptos de ciudadano con ciudadanía, así, el Diccionario Electoral del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), define a la ciudadanía como:

condición del ciudadano, sea de titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales otorgados por el sistema jurídico, esta definición se fundamenta en una tesis de Thomas H. Marshall”, para quien la ciudadanía tiene tres elementos: civil, político y social...Por el elemento político el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro investido con autoridad política, o como lector de dicho cuerpo.<sup>24</sup>

Sobre este mismo concepto, el glosario de términos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, define la ciudadanía como “*la calidad política que*

---

<sup>23</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., Tomo IX, México, Porrúa, 2004, p. 87.

<sup>24</sup> Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), [en línea], 19 de mayo 2016, disponible en: Versión electrónica disponible en: [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiy45DV94LLAhWCJCYKHc5uDvoQFgglMAI&url=http%3A%2F%2Fpdf.usaid.gov%2Fpdf\\_docs%2FPNABI451.pdf&usg=AFQjCNGHzHaHtl8\\_tcs74iSk9AN6snsRyw](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiy45DV94LLAhWCJCYKHc5uDvoQFgglMAI&url=http%3A%2F%2Fpdf.usaid.gov%2Fpdf_docs%2FPNABI451.pdf&usg=AFQjCNGHzHaHtl8_tcs74iSk9AN6snsRyw)

*se adquiere por haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir, que le da aptitud legal para ejercer el sufragio”.*<sup>25</sup>

De modo genérico, se adscribe el significado como el habitante de un Estado, sujeto de derechos políticos y que interviene en el gobierno de un país, ejercitando tales derechos.

Mientras que, en el ámbito normativo, la Constitución se refiere al ciudadano como la persona mayor de edad y que tenga un modo honesto de vivir. Respecto a la mayoría de edad no suscita ningún conflicto dado que se entiende con claridad que solo quienes hayan cumplido la edad referida están en posibilidades del ejercicio de sus derechos político-electorales.<sup>26</sup>

Sin embargo, la calidad de “*modo honesto de vivir*” es un concepto jurídico indeterminado que ha sido definido por la jurisprudencia nacional.

Así, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha entendido que el modo honesto de vivir <sup>27</sup> se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir buen mexicano, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano.

---

<sup>25</sup> Glosario de términos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en línea], 26 de octubre de 2014, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/glossary/3/letterc>

<sup>26</sup> Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y  
II. Tener un modo honesto de vivir.

<sup>27</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 18/2001, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 22 y 23.



A partir de lo anterior, es incuestionable que el estatus de ciudadano se adscribe a quienes cuenten con la mayoría de edad y el modo honesto de vivir; no obstante, debe decirse que el creador de la constitución ha considerado de manera implícita que la persona goce de capacidad legal para ejercer por sí mismo sus derechos.

Situación que se fortalece con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que prevé los requisitos para tener el carácter de ciudadano, esto es, estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.<sup>28</sup>

A partir de lo anterior, se está en posibilidad de describir el marco de actuación de los ciudadanos en el contexto de un proceso electoral o fuera de él; ello es así porque se le adscribe a su esfera jurídica una serie de derechos humanos con reconocimiento constitucional y convencional que resultan oponibles al Estado.

En este orden, se han agrupado los derechos humanos que resultan inherentes a la persona humana en su estatus de ciudadano como el conjunto de derechos de participación ciudadana, básicos para intervenir en los asuntos públicos:

1. Derecho a votar y ser votado (artículo 35, I y II, CPEUM).
2. Derecho de asociación (artículo 9º y 35, III, CPEUM).
3. Derecho de petición (artículo 8º y 35, V, CPEUM).

---

<sup>28</sup> Artículo 9.

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:  
a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por esta Ley, y  
b) Contar con la credencial para votar.  
2. En cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por esta Ley.

4. Derecho a la libertad de expresión (artículo 6º, 7º y 33, CPEUM).
5. Derecho de reunión (artículo 9º, CPEUM).
6. Derecho a constituir agrupaciones y partidos políticos (LGPP).
7. Derecho a fungir como observadores electorales (LEGIPE).
8. Derecho a la información (artículo 6º, CPEUM).

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en torno al conjunto de derechos fundamentales de los ciudadanos, advierte los siguientes:

...I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas...<sup>29</sup>

Importa destacar que a partir de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2012, el campo de actuación de los ciudadanos ha incrementado en el sentido que junto al ejercicio de los derechos de corte electoral, se ubican aquellos que se relacionan con la participación ciudadana, que en el enfoque de la indicada reforma, son de dos clases:

- Derecho de iniciativa.

---

<sup>29</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 36/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 40 y 41.

- Participación en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional (artículo 35, VIII, CPEUM).

Lo anterior, como se advierte del contenido de las fracciones VII y VIII del artículo 35 constitucional; en el caso de las consultas populares el marco de actuación de los ciudadanos se encamina a la participación en decisiones respecto a la actividad de la administración, así como en la legitimidad de la función legislativa (artículo 7 de la Ley Federal de Consulta Popular).

Finalmente, los derechos de participación política de los ciudadanos no se agota como el voto activo y pasivo, también incluye las modalidades de intervención en los procesos electorales, tales como: observadores electorales, el derecho a integrar los órganos electorales de las Entidades federativas, funcionarios de las mesas directivas de casilla, entre otros.

- **Partidos Políticos**

En la historia del constitucionalismo los partidos políticos se han presentado como instituciones de interés público que tienen por objeto ser el medio a través de los cuales los ciudadanos pueden intervenir en la renovación de los cargos de elección popular; en este sentido, son los agentes de mayor trascendencia en el sistema democrático, ya que su papel no es la simple participación en los procesos comiciales, sino también el canal de comunicación entre gobernantes y gobernados, además, participan en la deliberación de los temas de trascendencia nacional.

En las democracias, la competencia electoral radica en el mayor número de partidos políticos que integran un sistema, lo que define la calidad de la contienda; para lo cual, debe agregarse las propias reglas de la contienda, pues de esta forma

los partidos políticos compiten para los cargos en las asambleas o el titular del poder ejecutivo.

La formación de partidos encuentra su base en el derecho de asociación en materia política, cuya finalidad en el sistema democrático es definida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la siguiente manera:

En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa...<sup>30</sup>

Ahora bien, los alcances del derecho fundamental de asociación es determinada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al estimar que:<sup>31</sup>

El derecho de asociación en materia político-electoral es un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. La libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una *conditio sine qua non* de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio

---

<sup>30</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA” Jurisprudencia, Jurisprudencia 29/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.

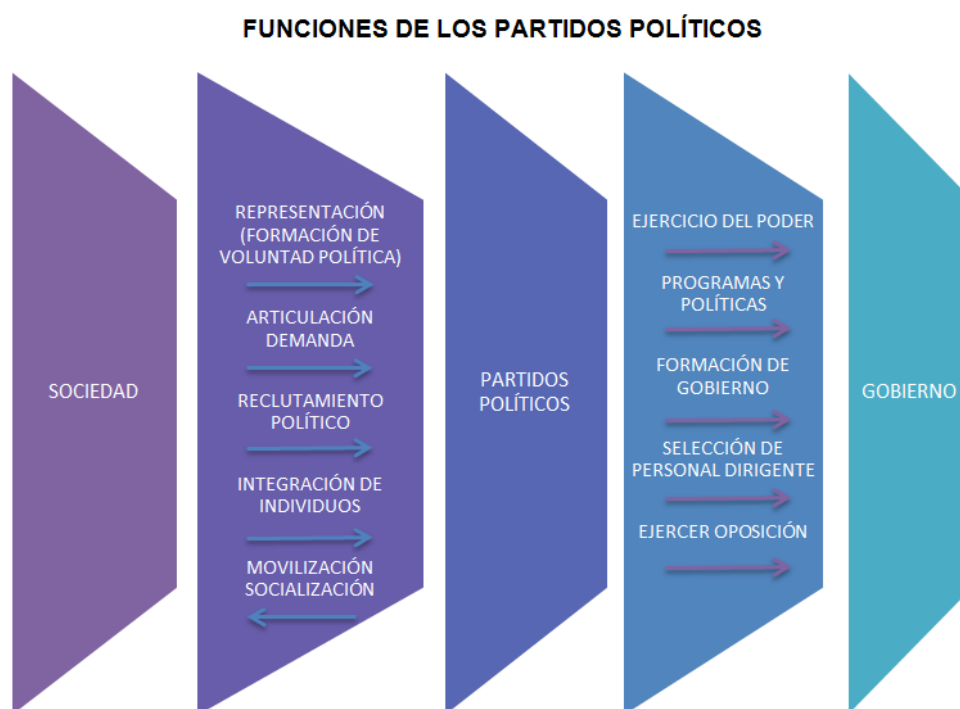
<sup>31</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 25/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 21 y 22.

constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas. Sobre el particular, es necesario dejar establecido que todo ciudadano mexicano tiene derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 9o.; 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo, in fine, y IV; y 99, fracción V, de la Constitución federal, así como 5o., párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, en ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral, los ciudadanos pueden formar partidos políticos y agrupaciones políticas, cumpliendo con los requisitos que se establecen en la ley. El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9o. constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución federal. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el proceso electoral.

El derecho de asociación en materia político-electoral adquieren una pauta interpretativa moderada o flexible cuando se refiere a sistemas normativos internos; la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, parte de la premisa que:

En ese contexto, cuando los integrantes de comunidades indígenas solicitan el registro de un partido político, las autoridades electorales tienen el deber de interpretar y aplicar las disposiciones relativas a los procedimientos de registro y constitución del mismo, de la manera más favorable, adoptando las medidas compensatorias y adecuadas para maximizar su derecho de asociación y participación política, con lo que se cumplen los objetivos de máxima inclusión y acceso al sistema democrático.

Inicialmente, el Diccionario Electoral del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), no establece una definición de partidos políticos sino analiza cuáles son las funciones que ejercen dentro del Estado, los cuales son funciones de representación (formación de voluntad política) y funciones en el ejercicio del poder, como se muestra en el siguiente cuadro:<sup>32</sup>



Por otra parte, la Enciclopedia Jurídica Mexicana conceptúa a los partidos políticos como:

...organizaciones de ciudadanos reunidos entorno de una ideología común y que tienen la voluntad de acceder al ejercicio del poder político de un Estado o, al menos, influir en el, encontrándose diseminados

<sup>32</sup> Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), [en línea], 19 de mayo 2016, disponible en: Versión electrónica disponible en: [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiy45DV94LLAhWCJCYKHc5uDvoQFggIMAI&url=http%3A%2F%2Fpdf.usaid.gov%2Fpdf\\_docs%2FPNABI451.pdf&usg=AFQjCNGHzHaHtl8\\_tcs74iSk9AN6snsRyw](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiy45DV94LLAhWCJCYKHc5uDvoQFggIMAI&url=http%3A%2F%2Fpdf.usaid.gov%2Fpdf_docs%2FPNABI451.pdf&usg=AFQjCNGHzHaHtl8_tcs74iSk9AN6snsRyw)

territorialmente y estructurados de forma permanente y estable. A dichas organizaciones, en México, se les reconoce personalidad jurídica por medio de un acto de autoridad denominado “registro de partidos políticos”, el cual actualiza en su esfera jurídica no sólo una serie de derechos y obligaciones, sino que la Constitución federal les otorga el carácter de entidades de interés público, por lo que se erigen en intermediarios entre amplios sectores de la población y el propio Estado, de suerte que gozan de prerrogativas, como financiamiento público y acceso a los medios de comunicación, con objeto de que puedan cumplir los fines públicos que la propia Constitución les confiere.<sup>33</sup>

En campo doctrinal, los partidos políticos son definidos como una agrupación organizada con carácter de permanente, cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos.<sup>34</sup>

Asimismo, se sostiene que son formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por este medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de los bienes o el logro de ventajas personales o ambas cosas).<sup>35</sup>

Sobre este mismo concepto, Andrés Serra Rojas plantea que:

un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y legalmente se organizan en forma permanente, para representar una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, op. cit., p. 117.

<sup>34</sup> Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho electoral*, México, Oxford, 2010, p. 127.

<sup>35</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p.228.

<sup>36</sup> Serra Rojas, Andrés, *Teoría general del Estado*, 15ª ed., México, Porrúa, 2000, p.54.

En la jurisprudencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entiende, “*el papel que tienen los partidos políticos dentro de la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público*”.<sup>37</sup>

La reforma en materia política-electoral del 2014, conservó la naturaleza jurídica de los partidos políticos –entidades de interés público–; aspecto que es común identificarlo con el resto de entidades de la misma especie, pero, en estricto sentido los partidos asumen un papel esencial en el sistema político que los diferencia del resto de las entidades de su naturaleza.

No obstante, gradualmente se ha superado la interpretación de que los partidos son agentes de derecho privado; sin embargo, su regulación especializada en materia electoral no lo coloca de manera automática en considerarla como una institución de carácter público, puesto que sus rasgos definitorios imposibilitan caracterizarlos como genuino órgano del Estado. Así, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, razona que:<sup>38</sup>

Los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido. Este principio no es aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, pero además, la calidad de instituciones de orden público que les confiere a los partidos políticos la Constitución General de la República y su contribución a las altas funciones político-electorales del Estado, como

---

<sup>37</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO”, Tesis relevante, Tesis XXXVI/99, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 59 y 60.

<sup>38</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 15/2004, Sala Superior, Tercera Época, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 212 y 213.



intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo permitido por la legislación en los supuestos que no está expresamente regulado como prohibido en normas de orden público, no pueda llegar al extremo de contravenir esos magnos fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, primordialmente, en razón de ser prioritaria en relación con sus fines individuales; así pues, se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público. Sin embargo, como no son órganos del Estado tampoco los rige el principio de que sólo pueden hacer lo previsto expresamente por la ley.

De esta manera, la Base I, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>39</sup> precisa que los partidos políticos son entidades de interés público.

La importancia de determinar con puntualidad la naturaleza de los partidos políticos permite desentrañar sus alcances, intervención, participación y construcción de los consensos en la formación de una idea de gobierno.

Por último, el estatus jurídico de los partidos políticos está definido en el artículo 3 de la Ley General de Partidos Políticos que los reconoce como: 1) entidades de interés público, 2) con personalidad jurídica y patrimonio propios, 3) con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos

---

<sup>39</sup> Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Locales, y 4) tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Junto al reconocimiento legal y constitucional de los partidos políticos, su registro ante la autoridad administrativa electoral tiene efectos constitutivos y formalmente nace a la vida jurídica. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que:

el carácter de interés público que tienen reconocido los partidos políticos implica que el Estado tenga la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos que estos requieren en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana. Es por ello que el legislador ordinario estableció un procedimiento claro y preciso para que las organizaciones de ciudadanos o las agrupaciones políticas que pretendan constituirse como partidos políticos para participar en las elecciones federales obtengan su registro ante el Instituto Federal Electoral.<sup>40</sup>

Los elementos estructurales del régimen constitucional de los partidos políticos se sustentan en los principios de autodeterminación y auto-organización, en términos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la Base I, del artículo 41 constitucional.

En esa virtud, el artículo 34.1 de La Ley General de Partidos Políticos prescribe que los asuntos internos de los partidos políticos “*comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base*

---

<sup>40</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO”, Tesis relevante, Tesis XXXVI/99, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 59 y 60.

*en las disposiciones previstas en la Constitución, en esta Ley, así como en su respectivo Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección”.<sup>41</sup>*

Además, junto al derecho fundamental de asociación en materia política-electoral, se encuentra el de afiliación, que ha sido analizada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que:<sup>42</sup>

El derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 5o., párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación –en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional– se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el

---

<sup>41</sup> La norma apuntada indica como asuntos internos (artículo 34.2):

“...a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos, las cuales en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral;

b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a éstos;

c) La elección de los integrantes de sus órganos internos;

d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;

e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes, y

f) La emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos...”

<sup>42</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 24/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 19 y 20.

artículo 41, fracción IV, primer párrafo, in fine, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución federal.

Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral.

- **Agrupaciones políticas nacionales**

Una variante del derecho de asociación en materia política-electoral lo constituyen las agrupaciones políticas nacionales; este tópico fue materia de estudio por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien sostiene:

43

El citado artículo 35 establece que los ciudadanos mexicanos detentan la libertad general de asociación pacífica con fines políticos, mientras que el artículo 41, así como los artículos 33 a 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contemplan el derecho de los ciudadanos a formar e integrar una clase especial de asociación

---

<sup>43</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 61/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 25.

política, que recibe el nombre de agrupación política nacional, a través de la cual se propende al establecimiento de mejores condiciones jurídicas y materiales para garantizar a los ciudadanos el ejercicio real y pleno de sus derechos políticos, en condiciones de igualdad, con orientación particular hacia los derechos políticos de votar y ser votado con el poder de la soberanía que originariamente reside en ellos, en elecciones auténticas, libres y periódicas, por las que se realiza la democracia representativa, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Esta subespecie de derecho de asociación política, encuentra su límite lógico, natural y jurídico en el momento que queda satisfecho ese propósito, lo cual se consigue cabalmente a través de la afiliación y militancia en una agrupación política, y con ello se colma el derecho de asociación, de modo que la afiliación simultánea a diferentes agrupaciones de esta clase, no está respaldada por la prerrogativa ciudadana expresada en el citado artículo 9o.

Con base en lo anterior, el tesoro político-electoral del Instituto Nacional Electoral conceptualiza a las agrupaciones políticas nacionales como: *“una forma de asociación de los ciudadanos que contribuye al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada”*.<sup>44</sup>

La definición legal se localiza en el artículo 20 de la Ley General de Partidos Políticos, al prescribir que las agrupaciones políticas nacionales son: *formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada*; su grado de intervención en un proceso comicial es determinado en el artículo 21 de la citada ley, en el sentido que aquellas sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición.

La función que ejercen las agrupaciones políticas nacionales en el orden constitucional, ha sido definida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

---

<sup>44</sup> Glosario, Instituto Nacional Electoral, [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: [http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/glosario.html#p](http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/glosario.html#p)

Judicial de la Federación, en el sentido de que “*coadyuvan al desarrollo de la vida democrática del país*”.<sup>45</sup> Además, su válida actuación en la esfera pública, parte de la premisa de su diferenciación respecto a los partidos políticos, uno de esos elementos lo constituye el requisito de denominación, el cual “*persigue una finalidad constitucionalmente válida, dirigida a la protección del derecho [de las agrupaciones políticas] a ser identificables en el ámbito de su actuación; y desde otra arista a tutelar el ejercicio plena de los derechos político-electorales de los ciudadanos para elegir de manera informada, libre y auténtica la opción política de su preferencia*”.<sup>46</sup>

Por otra parte, respecto al tema de la naturaleza jurídica de las agrupaciones políticas nacionales, ha sido resuelta por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al estimar que:

una asociación civil, al solicitar su registro como agrupación política nacional y obtenerlo por cumplir los requisitos... adquiere no solo determinados derechos, sino obligaciones claras y precisas que se encuentran dentro del ámbito del derecho público, por lo que es inexacto sostener que la naturaleza de las agrupaciones políticas que se encuentran constituidas originariamente como asociaciones civiles, permanezcan dentro del campo de la legislación civil primordialmente. Por el contrario, al manifestar su voluntad la asociación de ciudadanos en el sentido de constituir una agrupación política nacional, las normas que regirán la actuación, competencia, derechos y obligaciones, serán primordialmente las que se establecen [en la ley] en primer término, y

---

<sup>45</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS Y RESOLUCIONES DE AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 22/2012, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 19 y 20.

<sup>46</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “AGRUPACIONES POLÍTICAS. IDONEIDAD Y FINALIDAD CONSTITUCIONAL DEL REQUISITO DE DENOMINACIÓN DISTINTA AL DE OTRA AGRUPACIÓN O PARTIDO”, Tesis relevante, Tesis LXXXI/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 57 y 58.

en cuanto a su funcionamiento interno será atendiendo a sus estatutos.<sup>47</sup>

Respecto al estatus jurídico de las agrupaciones políticas nacionales dentro de los procesos electorales se encuentra determinada en el artículo 21.1 de la Ley General de Partidos Políticos, al prescribir que sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición.

- **Observadores Electorales**

Conforme a los artículos 8.2 y 217 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral. Entre otras atribuciones, conferidas por la ley, se encuentra la relativa a presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones e identificaciones en una o varias casillas, así como en el local del Consejo Distrital correspondiente, pudiendo observar los siguientes actos: I. Instalación de la casilla; II. Desarrollo de la votación; III. Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla; IV. Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla; V. Clausura de la casilla; VI. Lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital; y VII. Recepción de escritos de incidencias y protesta.

El ejercicio de este derecho político-electoral de los ciudadanos ha sido abordado en la jurisprudencia electoral, cuyos alcances, son:

---

<sup>47</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. SE RIGEN PRIMORDIALMENTE POR NORMAS ELECTORALES Y SUPLETORIAMENTE POR EL DERECHO COMÚN”, Tesis relevante, Tesis VII/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 79 y 80.

el requisito legal que se exige para ocupar el cargo de observador electoral relativos a manifestar formalmente conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y, por tanto, sin vínculos a partido u organización política, no implica impedimento para que el militante de un partido político pueda ser acreditado con tal carácter.<sup>48</sup>

Asimismo, la Sala Superior ha delimitado el derecho de los ciudadanos a participar como observadores electoral, al estimar que no asiste ese derecho a las agrupaciones políticas nacionales, porque:

Pretender que las agrupaciones políticas nacionales pueden actuar en los procesos electorales federales como observadores y, así, al margen de las actividades participativas que limitativamente se les establece en el código electoral, sería admitir que las propias agrupaciones políticas nacionales, en el supuesto de que suscriban un acuerdo de participación con un partido político, pueden ser el objeto de su propia observación, lo cual resulta fáctica y jurídicamente incompatible.<sup>49</sup>

Lo que es jurídicamente permisible para los miembros de las dirigencias de un partido político, si este ya perdió su registro como tal, ello, porque:

si quien se desempeñó como dirigente de un partido político que ya perdió su registro, quiere participar como observador, ello en nada afecta al ámbito de la normatividad electoral, pues no existe un vínculo

---

<sup>48</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “OBSERVADOR ELECTORAL. EL DERECHO DEL CIUDADANO A PARTICIPAR EN EL PROCESO ELECTORAL CON TAL CARÁCTER, NO SE RESTRINGE POR LA SOLA MILITANCIA A UN PARTIDO POLÍTICO”, Tesis relevante, Tesis IV/2010, Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, página 44.

<sup>49</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. NO PUEDEN REALIZAR ACTIVIDADES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL”, Tesis relevante, Tesis III/97, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 1, Año 1997, página 35.



partidario que le hiciera propenso a generar un estado de inequidad o incertidumbre en el desenvolvimiento de las elecciones.<sup>50</sup>

- **Visitantes Extranjeros**

Conforme al Acuerdo Primero, Base 1ª.1, del “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se Establecen las Bases y Criterios con que habrá de Invitar, Atender e Informar a los Visitantes Extranjeros que Acudan a Conocer las Modalidades del Proceso Electoral Federal 2014 – 2015”, define que:

el visitante extranjero es toda persona física extranjera, reconocida como tal por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; interesada en conocer sobre el Proceso Electoral Federal 2014–2015, y que haya sido debidamente acreditada para tal efecto por el Instituto Nacional Electoral, a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales, de conformidad con las presentes bases y criterios.<sup>51</sup>

Para esos efectos, la Base 2ª.3 del citado Acuerdo, enlista como personas extranjeras interesadas en el proceso electoral:

- Organismos depositarios de la autoridad electoral de otros países.
- Organismos internacionales.
- Organizaciones continentales o regionales.
- Partidos y organizaciones políticas de otros países.
- Órganos legislativos de otros países.

---

<sup>50</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “OBSERVADORES ELECTORALES, PUEDEN SERLO MIEMBROS DE DIRIGENCIAS DE UN PARTIDO POLÍTICO, SI ÉSTE PERDIÓ SU REGISTRO CON ANTERIORIDAD”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 4/2008, Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 2, 2008, páginas 40 y 41.

<sup>51</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se Establecen las Bases y Criterios con que habrá de Invitar, Atender e Informar a los Visitantes Extranjeros que Acudan a Conocer las Modalidades del Proceso Electoral Federal 2014 – 2015, [en línea], 13 de noviembre 2015, disponible en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-BasesCriteriosVisitantesExtranjeros/docs-2014-2015/Acuerdo\\_visitantes\\_ext\\_2014-2015\\_1.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-BasesCriteriosVisitantesExtranjeros/docs-2014-2015/Acuerdo_visitantes_ext_2014-2015_1.pdf)

- Gobiernos de otros países.
- Instituciones académicas y de investigación a nivel superior de otros países.
- Organismos extranjeros especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral.
- Instituciones privadas u organizaciones no gubernamentales del extranjero que realicen actividades especializadas o relacionadas con el ámbito político electoral o en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Además, la Base 2ª.6 del Acuerdo en referencia, se podrá hacer extensiva la invitación para acreditar como visitantes extranjeros a los titulares de los organismos electorales de otros países, así como a representantes de organismos internacionales con los que el Instituto mantenga vínculos de cooperación; y disponer lo necesario para ofrecer un programa de atención específico.

La Base 6ª del Acuerdo en mención, prescribe que el objeto de los visitantes extranjeros es para conocer e informarse sobre el desarrollo del proceso electoral federal en cualquiera de sus etapas y en cualquier ámbito del territorio nacional.

- **Sistemas normativos internos**

El artículo 2o. constitucional prescribe que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Conforme a lo anterior, en el marco de la Constitución, deriva un sistema normativo interno sustentado en los principios de autodeterminación y autonomía, que configura un ámbito de libertad para decidir su forma de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

El sistema normativo interno, comprende el conjunto de reglas no escritas que determinan las reglas de conducta que deben observar los integrantes de los pueblos y comunidades originarios; de manera que:

el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que por regla general, es su asamblea, debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo privilegia la voluntad de la mayoría.<sup>52</sup>

Entre ellas, se localizan las reglas de la organización política de los pueblos y comunidades originarios, los cuales comprende el universo del principio de autogobierno. Para ello, el ordenamiento constitucional reconoce en las fracciones III y VII del Apartado A del artículo 2o. constitucional, los derechos político-electorales de los miembros de los pueblos y comunidades originarios: 1) Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los

---

<sup>52</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 20/2014, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 28 y 29.

Estados y la autonomía de la Ciudad de México y, 2) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

La materialización de los derechos político-electorales, está conectada al principio de autogobierno, modelo democrático que implica la participación de los integrantes de las comunidades originarias en los asuntos de interés colectivo, particularmente las que se relacionan a su entorno político.

De este modo, la Sala Superior al analizar el autogobierno, lo interpreta como un derecho humano, cuyos alcances son:

1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado, y 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.<sup>53</sup>

El enfoque del autogobierno es correlativo al deber de las autoridades de asegurar la vigencia de los derechos de las comunidades originarias,<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 19/2014, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.

<sup>54</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entiende que la promoción de la democracia participativa indígena es una obligación de los órganos del Estado y los partidos políticos, por tanto, “*el Estado debe promover la democracia participativa indígena, entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones*”. Cfr. TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

primordialmente a la obligación de consulta previa respecto a todo acto que sea susceptible de afectar a las comunidades. Este mecanismo se ubica en el contexto de una democracia participativa e incluyente, específicamente, en aras de lograr una igualdad sustancial. Al respecto, la Sala Superior ha definido los requisitos que debe contener la consulta que se formule a las comunidades originarias:

1. Debe realizarse previamente a la adopción de la modalidad susceptible de afectar los derechos de los indígenas, lo que implica que los integrantes del pueblo interesado sean involucrados, lo antes posible en el proceso de decisión; 2. Proporcionarles los datos para que participen de forma genuina y objetiva en la toma de decisión; 3. La forma de consultar a la ciudadanía debe quedar asegurada, esto es, debe existir constancia de que la comunidad estuvo suficientemente informada de la consulta a realizar; 4. Debe ser libre, sin injerencias externas, coercitivas, intimidatorias o de manipulación; 5. Debe ser de buena fe, dentro de un proceso que genere confianza entre los integrantes de la comunidad, basada en principios de confianza y respeto mutuos, con el objeto de alcanzar el consenso; y, 6. Debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, esto es, que el procedimiento realizado sea apropiado para todas las partes involucradas, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o la comunidad para la toma de decisiones; y sistemática y transparente, lo que se traduce en la determinación de los criterios que se utilizarán para establecer la representatividad, forma de participación y metodología, para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres; sin que el resultado de la consulta tenga efectos vinculantes.<sup>55</sup>

---

INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA”, Tesis relevante, Tesis XLI/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.

<sup>55</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”, Tesis relevante, Tesis LXXXVII/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 72 y 73.

En torno a los derechos políticos de los pueblos y comunidades originarios subyace un conjunto de acciones afirmativas<sup>56</sup> vinculadas a lograr la igualdad sustancial y no discriminación de dichas organizaciones comunitarias en una sociedad democrática. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, argumenta que:

de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.<sup>57</sup>

De acuerdo a este marco normativo, el pleno ejercicio de los derechos políticos de los integrantes de las comunidades originarias requiere de la intervención de la autoridad que coadyuve a su efectivo cumplimiento, lo que comprende el conjunto de acciones necesarias para la celebración de los procesos comunitarios; la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que:

---

<sup>56</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que las acciones afirmativas se sustentan en el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta las condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad. Cfr. TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 43/2014, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13.

<sup>57</sup> CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos), Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 201.

las autoridades electorales están obligadas a proveer lo necesario y razonable para que las comunidades indígenas elijan a los ayuntamientos conforme al sistema de usos y costumbres, propiciando, la conciliación, por los medios a su alcance, como es la consulta con los ciudadanos que residen en el municipio. La autoridad electoral, en ejercicio de sus atribuciones, debe procurar las condiciones que permitan llevar a cabo la celebración de los comicios.<sup>58</sup>

Lo anterior implica que para preservar el derecho a la autodeterminación cuenta con la posibilidad real y efectiva del acceso a la justicia que comprende:

a) La obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado; b) La real resolución del problema planteado; c) La motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional y, d) La ejecución de la sentencia judicial.<sup>59</sup>

Por tanto, las autoridades jurisdiccionales que diriman los conflictos de las comunidades originarias están obligadas a:

adoptar, de ser necesario con la colaboración o apoyo de otras instancias comunitarias, municipales, estatales o federales, las medidas necesarias y suficientes para garantizar la efectividad de esos derechos, tomando en cuenta las circunstancias específicas de cada controversia, atendiendo al conjunto del acervo probatorio y, en su caso, realizar las notificaciones, requerimientos, vistas, peritajes, solicitud de informes y demás actuaciones idóneas y pertinentes al contexto del conflicto comunitario que corresponda.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA LLEVAR A CABO LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 15/2008, Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 16 y 17.

<sup>59</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 7/2013, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19, 20 y 21.

<sup>60</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBERES ESPECÍFICOS DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES EN

El núcleo esencial de los derechos de participación de los integrantes de las comunidades originarias descansa en el deber de las autoridades de ejecutar todas las acciones tendentes a lograr la efectividad de estos, entonces, tienen la:

obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones.<sup>61</sup>

- **Servidores públicos de los poderes, órganos, organismos, entes entidades en el ámbito federal, estatal y municipal**

En realidad, los servidores públicos encuentran un punto de conexión con la normativa electoral, por cuanto la conducta, acto u omisión que realicen en el ámbito de sus atribuciones puede lesionar los principios en que descansa la función electoral. De ahí que se considere como sujetos indirectos del Derecho Electoral, en virtud de que la Constitución y las leyes secundarias establecen prohibiciones a los servidores públicos durante el curso de un proceso comicial.

De esta vertiente, el artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe los principios de imparcialidad en la disposición de los recursos públicos y el de equidad en la contienda. Lo que implica la prohibición a los servidores públicos para disponer de los recursos con la finalidad de posicionarse con fines electorales.

---

CONTEXTOS DE CONFLICTOS COMUNITARIOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA)", Jurisprudencia, Jurisprudencia 10/2014, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 14 y 15.

<sup>61</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), "DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA", Tesis relevante, Tesis XLI/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.



Conforme a lo anterior la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha trazado los derroteros del ejercicio de la función pública y la actuación de los servidores públicos.

La primera línea temática lo constituye la propaganda gubernamental a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 134 constitucional. La Sala Superior en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-474/2011, realizó una tipología de la propaganda: política y gubernamental.<sup>62</sup>

En primer término, refiere que la propaganda política para considerar que comparte tal naturaleza, se debe atender al contenido del mensaje que se transmite, el cual debe estar matizado de elementos objetivos que presenten una ideología, programa o plataforma política del partido político o la invitación a ser afiliado a éste. En tanto, la propaganda electoral la define como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que se difunden con el propósito de promover la obtención del voto a favor de los aspirantes, precandidatos o candidatos. Por último, de la propaganda gubernamental expresa que es el propio artículo 134 constitucional quien la define, en el sentido de que es aquella que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.

En torno al contenido de la propaganda gubernamental, la Sala Superior ha estimado que es el propio ordenamiento constitucional el que la describe, esto es, deberá tener carácter institucional, así como fines informativos, educativos, o de orientación social; además, no incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que

---

<sup>62</sup> TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Sentencia), Sala Superior, Sentencia, Expediente: SUP-RAP-474/2011, 31 de agosto de 2011.

impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Por tanto los componentes de la propaganda gubernamental son su contenido y la temporalidad.

Respecto al contenido de la propaganda gubernamental, está no deberá estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor en contra de partidos políticos o de candidatos a cargo de elección popular; en cuanto a la temporalidad, no puede difundirse en el contexto de un proceso electoral, durante los periodos que comprenden las etapas de campaña electoral, periodo de reflexión conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral.

De acuerdo a lo anterior, deriva un criterio de excepción, esto es, a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en los casos de emergencia, respecto de los cuales su difusión durante las campañas electorales está sujeta a los principios de equidad e imparcialidad.

En idéntico sentido, la Sala Superior ha sustentado el criterio de que el informe de labores no se ubica en el concepto de propaganda gubernamental, *“siempre que, entre otras cuestiones, su transmisión se limite a estaciones y canales con la cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad de servidor público”*.<sup>63</sup>

Ahora bien, la prohibición constitucional se sitúa en la propaganda personalizada de los servidores públicos. La Sala Superior ha determinado los elementos que la identifican son:

---

<sup>63</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “INFORME DE LABORES DE DIPUTADOS LOCALES. ES VÁLIDA SU DIFUSIÓN EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA”, Tesis relevante, Tesis XXII/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 49 y 50.

a) *Personal*. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) *Objetivo*. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) *Temporal*. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.<sup>64</sup>

En otra línea temática, la Sala Superior ha desarrollado el criterio jurisprudencial de la libertad de expresión de los servidores públicos en el entorno de un proceso comicial. En principio, advierte que los servidores públicos:

cuando se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días, conforme con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 12/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

<sup>65</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES”, Tesis relevante, Tesis L/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 56 y 57.

El ejercicio de los derechos políticos a cargo de los servidores públicos no encuentra una restricción cuando esta se ejerza por: *“la sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, no está incluida en la restricción citada, en tanto que tal conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado”*.<sup>66</sup>

- **Los demás sujetos de responsabilidad por infracciones a la normativa electoral (entre otros, personas físicas o morales, así como concesionario de radio y televisión)**

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece un régimen sancionatorio electoral dividido en: procedimientos ordinarios, que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales.

En esos términos, el ordenamiento en referencia establece un catálogo de sujetos, conductas sancionables y sanciones. El artículo 42 describe como sujetos de responsabilidad, entre otros: *cualquier persona física o moral y los concesionarios de radio o televisión*.

Conforme a lo anterior, la persona física o moral, así como los concesionarios de radio o televisión, que incurran en alguna infracción en materia electoral, pueden ser sancionadas.

---

<sup>66</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 14/2012, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 11 y 12.

El caso específico de los concesionarios de radio y televisión, están obligados a transmitir los mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos en el tiempo del Estado, que administra el órgano electoral nacional; su incumplimiento da lugar a responsabilidad en el ámbito electoral.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al abordar el tema del acceso a la justicia y el recurso judicial efectiva cuando se trate de personas físicas o morales –entre ellos, a los concesionarios de radio o televisión-, a quienes se hubiere impuesto una sanción, consideró que:

el medio de defensa idóneo para que las personas físicas o morales puedan promover, cuando resientan un agravio derivado de un procedimiento administrativo sancionador, a fin de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos del Instituto Federal Electoral, es el recurso de apelación.<sup>67</sup>

### **1.3 Gobernanza Electoral**

La piedra angular del sistema democrático descansa en las instituciones que tienen como tarea primordial conducir la función electoral; esta concepción encuentra su base en lo que la doctrina denomina gobernanza electoral, término que fue introducido por Hartlyn, McCoy y Mustillo, quienes han desarrollado estudios empíricos desde esta perspectiva: *“que abarca la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, y practicas organizativas que determinan: (a) las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; (b) la organización de campañas, el registro de los votantes y*

---

<sup>67</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN AGRAVIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 25/2009, Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 15 y 16.

el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y (c) la resolución de disputas y la certificación de los resultados”.<sup>68</sup> Una base esencial de la gobernanza electoral descansa en los organismos de gestión electoral (OGE),<sup>69</sup> que “*forman parte de un conjunto de instituciones y reglas que determinan conjuntamente la probidad de los procesos electorales*”.<sup>70</sup>

Desde un análisis sistemático de la gobernanza electoral, IDEA Internacional define al órgano electoral –traducción no oficial- (EMB, por sus siglas en ingles), como: “*An EMB is an organization or body which has the sole purpose of, and is legally responsible for, managing some or all of the elements that are essential for the conduct of elections and of direct democracy instruments – such as referendums, citizens’ initiatives and recall votes – if those are part of the legal framework.*”<sup>71</sup>

Para Barrientos define a los organismos electorales (OE) como: “[las] instituciones dedicadas a la gestión y vigilancia de los procesos electorales, y toman parte también en las controversias electorales y postelectorales que se puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos)”.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Hartlyn, Jonathan, McCoy, Jennifer, M Mustillo Thomas, *La importancia de la gobernanza electoral, y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea*, [en línea], 8 de enero 2016, disponible en: [http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/17782/original/Gobernanza\\_electoral.pdf](http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/17782/original/Gobernanza_electoral.pdf)

<sup>69</sup> Los OE, en mi perspectiva, equivalen a los organismos electorales administrativos y jurisdiccionales, desde el punto de vista gerencial.

<sup>70</sup> Hartlyn, Jonathan, McCoy, Jennifer, M Mustillo Thomas, *op.cit.*, p. 17.

<sup>71</sup> “*Un OE es un órgano legalmente responsable de la gestión de todos o algunos elementos esenciales del desarrollo de las elecciones, así como de los mecanismos de democracia directa – tales como el referéndum, la iniciativa ciudadana y revocación del mandato- que forman parte del marco legal*” –traducción no oficial–. Véase, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Electoral Management Design, *The International IDEA handbook*, Suecia, Bulls Graphics, 2006, [en línea], 8 enero 2016, disponible en: <http://www.idea.int/publications/emd/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=66788>

<sup>72</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*, México, INAP, 2011, p. 59.

En esta misma línea, Méndez cita el concepto de órgano electoral propuesto por López-Pintor, quien sostiene que:

los (OAE) son aquellos que se encargan directamente de la organización de las elecciones e, indirectamente de la gobernanza y el Estado de Derecho. Además, pueden contribuir significativamente en la obtención de los tres principales activos de la gobernanza democrática: participación (articulación de procesos de movilización de votantes), formulación de políticas (mediante negociaciones y consensos entre los diferentes actores de la competencia electoral) y Estado de Derecho (en el ejercicio de los derechos políticos relacionados con el voto).<sup>73</sup>

De acuerdo a lo anterior, la gobernanza electoral responde a los estándares de una democracia de calidad, en tanto está orientada a confeccionar modelos de organización electoral y gerencial en una doble vertiente; administración y resolución de conflictos. La gobernanza electoral no intenta responder al mejor modelo, sino que tiene énfasis en la descripción de aquellos órganos o instituciones electorales en los regímenes democráticos, clasificándolos de acuerdo a su grado de autonomía e independencia frente a los poderes públicos primarios.

Ello, porque el diseño de la gobernanza electoral, en un contexto determinado, atiende a las características históricas, políticas y jurídicas de un Estado; no obstante, su grado de eficiencia es una manifestación directa de la aceptabilidad ciudadana de los procesos comiciales, lo cual tiene como base las reglas y procedimientos del juego como elementos fundamentales que definen las calidades de la democracia, lo que equivale a decir que un modelo no es signo determinante de confiabilidad y aceptabilidad, sino del diseño normativo-gerencial.

---

<sup>73</sup> Méndez de Hoyos, Irma, *Órganos de administración electoral en América Latina 2010-2012*, México, TEPJF, 2014 p. 14.

En efecto, el diseño de un modelo electoral responde al cuestionamiento: ¿Cuál es la organización electoral que mejor asegura la legalidad y legitimidad de un proceso electoral? Barrientos sitúa la problemática en tres premisas fundamentales:

(1) *Impacto*: en las (nuevas) democracias en América Latina se busca –entre otras cuestiones- (i) garantizar el voto de los ciudadanos y (ii) la limpieza de las elecciones, es decir evitar fraudes electorales. El cumplimiento de estas dos condiciones genera confianza hacia las elecciones y consecuentemente hacia los organismos electorales.

(2) *Criterios de desempeño*: El eficiente ejercicio de los poderes de los OE, la imparcialidad de sus decisiones y su independencia de otros poderes, principalmente del ejecutivo, tienden a garantizar los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos y la observación de sus obligaciones; para ello se crean normas constitucionales, leyes y reglamentos ad hoc para asegurar los objetivos de impacto.

(3) *Modelos de organización*: La creación de organismos electorales independientes, mixtos o gubernamentales, con diversas formas de composición (miembros) y estructuración (unificados o mixtos) tienen los mismos objetivos de impacto. De allí que el desempeño pueda variar en función no tanto del modelo sino de los componentes específicos contenidos en los criterios.<sup>74</sup>

Nuestro primer acercamiento a los modelos de gobernanza electoral se encuentra en la obra “*Electoral Management Design*” (Diseño de gestión electoral - traducción no oficial-), que desarrolla un estudio teórico-comparativo de los modelos de órganos electorales (EMB’s por sus siglas en inglés –traducción no oficial-):

1. Modelo gubernamental.
2. Modelo independiente.
3. Modelo mixto.

---

<sup>74</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *op. cit.*, p. 114.



El *modelo independiente* de gobernanza electoral consiste en que se atribuye a un órgano independiente y autónomo del Poder Ejecutivo la función de organizar las elecciones.<sup>75</sup>

En el *modelo gubernamental* de gobernanza electoral, la organización de las elecciones se lleva a cabo por el Poder Ejecutivo a través de un Ministerio – Secretaría- o bien, por una autoridad local.<sup>76</sup>

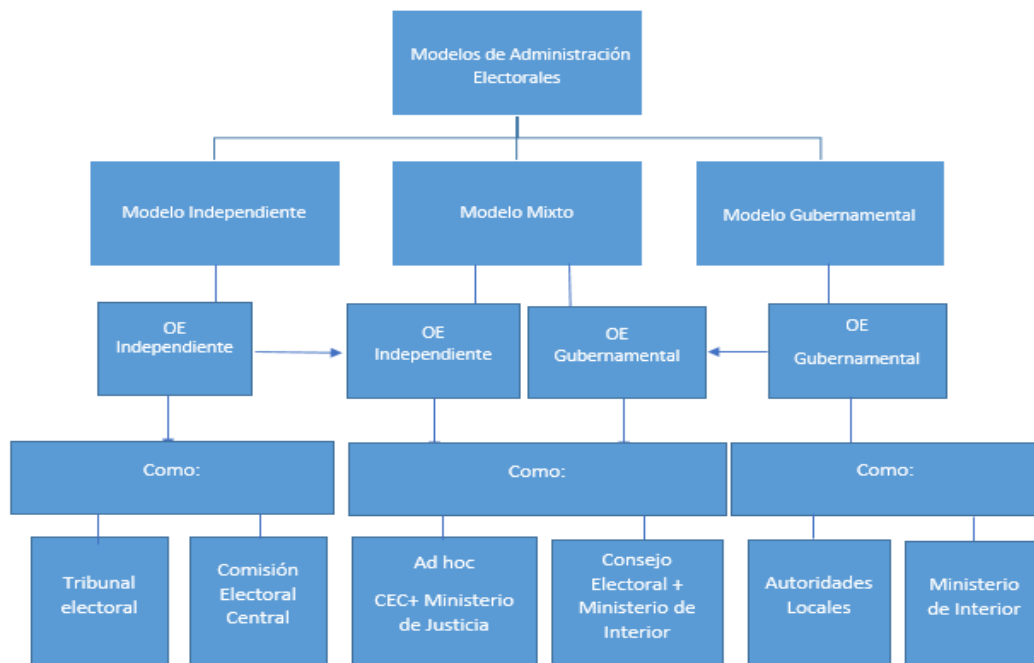
El *modelo mixto* de autoridad electoral se integra de dos autoridades con una estructura dual, donde la vigilancia, monitoreo y supervisión está a cargo de un órgano independiente; mientras que la implementación se localiza en un departamento de Estado o autoridad local.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> “*The Independent Model of electoral management exists in those countries where elections are organized and managed by an EMB which is institutionally independent and autonomous from the executive branch of government, and which has and manages its own budget*”. Cfr. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *op. cit.*, p. 7.

<sup>76</sup> “*The Governmental Model of electoral management exists in those countries where elections are organized and managed by the executive branch through a ministry (such as the Ministry of the Interior) and/or through local authorities*”, *Idem*.

<sup>77</sup> “In the Mixed Model of electoral management, there are usually two component EMBs, and dual structures exist: a policy, monitoring or supervisory EMB that is independent of the executive branch of government (like an EMB under the Independent Model) and an implementation EMB located within a department of state and/or local government (like an EMB under the Governmental Model).” *Ibidem*, p. 8.



CEC = Comisión Electoral Central.

Cuadro tomado de IDEA Internacional –traducción no oficial-

La obra consultada destaca las características definitorias de los modelos de gobernanza electoral, como a continuación se indica:<sup>78</sup>

Aspectos de los modelos y de los componentes de los OE(s)	Modelo independiente	Modelo gubernamental	Modelo mixto	
			Componente independiente	Componente gubernamental
	OE Independiente	OE Gubernamental	Componente OE Independiente	Componente OE Gubernamental
<b>Diseño institucional</b>	Es institucionalmente independiente del sector ejecutivo.	Se encuentra ubicado al interior de una dirección del Ministerio de Gobierno o de un gobierno local.	Es institucionalmente independiente del sector ejecutivo del gobierno.	Se encuentra ubicado al interior de una dirección del Ministerio de Gobierno o de un gobierno local.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 9.

<b>Instrumentación</b>	Es responsable de las áreas operativas.	Las áreas operativas corresponden a una dirección de un sector ejecutivo del gobierno.	Es autónomo para la vigilar o supervisar las áreas operativas y también para establecer las políticas aplicables.	Las actividades operativas corresponden a una dirección de un sector ejecutivo del gobierno y la vigilancia o supervisión a un componente independiente, quien también puede determinar las políticas aplicables.
<b>Rendición de cuentas</b>	No rinde cuentas a un sector ejecutivo del gobierno, pero es responsable ante el legislativo, al poder judicial o al jefe de Estado.	Es responsable ante el sector ejecutivo del gobierno.	No rinde cuentas a un sector ejecutivo del gobierno, pero es responsable ante el legislativo, al poder judicial o al jefe de Estado.	Es responsable ante el sector ejecutivo del gobierno.
<b>Competencia</b>	Conforme a la ley, es competente para emitir la reglamentación electoral, de manera independiente. <sup>79</sup>	Su competencia se limita a las actividades operativas.	Conforme a la ley, es competente para emitir la reglamentación electoral, de manera independiente.	Su competencia se limita a las actividades operativas.

<sup>79</sup> En algunos países con los modelos independiente y mixto, los OE no tienen competencia reglamentaria.

<b>Integración</b>	Está integrado por miembros que no pertenecen al poder ejecutivo, mientras duran en el cargo.	Se dirige por un ministro o funcionario público. Por excepción, no tiene miembros, solo un secretariado.	Está integrado por miembros que no pertenecen al poder ejecutivo, mientras duran en el cargo.	Se dirige por un ministro o funcionario público. Por excepción, no tiene miembros, solo un secretariado.
<b>Duración del cargo</b>	Tienen garantías en el ejercicio del mandato, pero no necesariamente un plazo fijo del mismo.	Generalmente no hay miembros por lo tanto no aplica, el secretariado es un personal civil, quien no tiene garantías en el ejercicio del mandato.	Tienen garantías en el ejercicio del cargo, pero no necesariamente un plazo fijo del mismo.	No tienen plazo fijo de duración del mandato.
<b>Presupuesto</b>	Administra su propio presupuesto y es independiente al control gubernamental.	Su presupuesto forma parte de la de un ministerio de gobierno o autoridad local.	Se le asigna un presupuesto independiente.	Su presupuesto forma parte de la de un ministerio de gobierno o autoridad local.

Asimismo, IDEA Internacional elabora un cuadro comparativo sobre las ventajas y desventajas de los tres modelos de órganos electorales, como a continuación se describe –traducción no oficial-:<sup>80</sup>

<b>MODELO INDEPENDIENTE</b>	
<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Proporciona un entorno propicio para el desarrollo de una identidad corporativa electoral y profesionalismo del personal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede aislarse en la toma de decisiones del marco político-electoral.</li> </ul>

<sup>80</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *op. cit.*, 21.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es menos probable que sea objeto de restricciones en las que pueden estar involucradas la administración electoral, ya que puede ser capaz de disponer de talento externo.</li> <li>• Aumenta la legitimidad electoral por la concentración en las actividades electorales, puede resultar una mejor planeación e institucionalización más cohesiva de las tareas electorales.</li> <li>• Controla su financiamiento y ejecución de actividades electorales.</li> <li>• La administración electoral tiende a estar bajo control unificado, incluso si se utilizan diferentes proveedores de servicios.</li> <li>• La legitimidad electoral se ve reforzada y se distingue por ser imparcial y no estar sujeto al control político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tiene gran influencia política para conseguir suficiente y oportuno financiamiento.</li> <li>• La rotación de los miembros puede reducir experiencia corporativa y la capacidad institucional.</li> <li>• Puede no tener las habilidades y la experiencia para enfrentar el entorno burocrático y corporativo.</li> <li>• Puede implicar costos más altos, la independencia institucional dificulta cooptar estructuras gubernamentales de bajo costo para ayudar en la implementación electoral.</li> </ul>
--	--

#### MODELO GUBERNAMENTAL

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene capacidad corporativa de auto renovación y sostenibilidad.</li> <li>• Tiene una plantilla disponible de personal con experiencia en la materia.</li> <li>• Está en condiciones de cooperar con otros departamentos gubernamentales en la prestación del servicio electoral.</li> <li>• Tiene ventajas de costos a través de sinergias de recursos dentro y entre departamentos gubernamentales.</li> <li>• Tiene una base de poder e influencia dentro del gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La credibilidad puede verse comprometida por la percepción de estar alineados con el gobierno actual o sujeto a la influencia política.</li> <li>• Está sujeto a las decisiones internas de departamentos gubernamentales o autoridades locales en las asignaciones de fondos y políticas electorales.</li> <li>• Puede no tener personal capacitado que cuente con habilidades electorales.</li> <li>• El estilo burocrático puede no ser apropiado a las necesidades de administración electoral.</li> <li>• La administración electoral puede estar fragmentada entre un número de áreas de la rama ejecutiva con diferentes agendas.</li> </ul>

#### MODELO MIXTO

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La credibilidad de los miembros destacados del OE independiente puede mejorar la legitimidad electoral, la implementación de OE gubernamental tiene auto renovación, capacidad corporativa y sostenibilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La credibilidad puede verse comprometida si las actividades electorales son implementadas por los órganos de gobierno y los poderes de supervisión son insuficientes para identificar las irregularidades electorales.</li> </ul>

---

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispone de personal con experiencia y capacitado.</li> <li>• El OE está en condiciones de cooperar con otros departamentos gubernamentales en la prestación de servicios electorales.</li> <li>• El OE independiente tiene control de sus políticas y financiamiento; la implementación de OE gubernamental tiene ventajas de costos a través de sinergias de recursos dentro y entre departamentos gubernamentales.</li> <li>• La estructura dual proporciona controles independientes de observación externa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La rotación de los miembros del OE independiente puede reducir la experiencia corporativa y la memoria institucional.</li> <li>• El OE independiente puede carecer de influencia política para adquirir suficiente y oportuno financiamiento, la implementación del OE gubernamental está sujeto a las decisiones de los departamentos internos o las decisiones de los gobiernos locales sobre las asignaciones de fondos y políticas electorales.</li> <li>• El OE independiente puede carecer de habilidades políticas; la implementación del OE gubernamental por su estilo burocrático puede no ser apropiado a las necesidades de administración electoral.</li> </ul>
---	---

---

Situado los modelos de gobernanza electoral, conviene establecer que su diseño parte de dos presupuestos: su aspecto normativo y el diseño gerencial.

El primero, describe el reconocimiento constitucional donde se establece una función del Estado vinculado al ámbito electivo, a partir del andamiaje jurídico que le da sustento; el segundo, responde al tipo de organización de las autoridades electorales que llevarán a cabo los fines constitucionales del proceso electivo.

Schedler y Mozaffar, proponen seis dimensiones institucionales de la gobernanza electoral:<sup>81</sup>

(1) Centralización: la descentralización es más común en democracias de larga data e imprescriptible en las nuevas democracias, donde la centralización se ha visto como indispensable para prevenir posibles intentos de feudalización del proceso de gobernanza electoral.

(2) Burocratización: en general, en el diseño institucional de la gobernanza electoral se ha preferido la creación de comisiones permanentes acompañadas de un aparato burocrático igualmente

---

<sup>81</sup> Barrientos del Monte, Fernando, *op. cit.*, pp. 115-115.

permanente, mientras que las comisiones ad hoc son "extremadamente raras" en las democracias contemporáneas.

(3) Independencia: En muchas de las democracias occidentales la responsabilidad de la gestión electoral queda en manos de las autoridades centrales del Estado, generalmente en el ministerio del interior bajo la supervisión del poder judicial o una comisión interpartidista. Una tradición de responsabilidad y neutralidad burocrática se convierten en la precondition para dejar bajo la administración gubernamental la gestión de las elecciones. Sin embargo, en las nuevas democracias es impracticable, lo que ha significado que la creación de comisiones independientes se convierte casi en una norma internacional y una condición sine qua non para la credibilidad electoral.

(4) Especialización: Las funciones centrales de la gestión electoral (administración y contencioso) puede quedar en un solo órgano (como en Costa Rica o Brasil) o más, generalmente dos. Los órganos se especializan entonces en las funciones encomendadas en la ley: registro electoral, gestión y/o impartición de justicia en materia electoral. La especialización se considera también como uno de los componentes esenciales que aseguran la integridad de la gobernanza electoral.

(5) Delegación: Generalmente allí cuando los partidos políticos no confían que las elecciones puedan llevarse de forma libre y justa se crean estructuras de mutuo control. Los órganos electorales pueden conformarse de miembros independientes o con presencia de los partidos en el parlamento. Una y otra opción busca disminuir la dominación de una sola fuerza política en las decisiones que afectan a la gestión electoral. Una de las soluciones más comunes en los últimos años en las nuevas democracias ha sido la delegación de las tareas de gestión electoral a expertos independientes, algunas veces nominados no sólo por los propios partidos en el congreso sino con la confluencia de otros poderes e incluso asociaciones y universidades.

(6) Regulación: Uno de los objetivos más observados en la gestión electoral en las nuevas democracias es el tratar de reducir en mayor medida la discrecionalidad de la burocracia y los agentes encargados de las elecciones a través de extensas regulaciones legales. Así, en varios países (México y Venezuela, por ejemplo) se ha pasado de una subregulación a una sobre-regulación de las elecciones con la idea de que a mayores normas que constriñan el desenvolvimiento de los

actores de las elecciones y de quienes la gestionan, se puede aumentar la confianza.

Entonces, la gobernanza electoral esta conferida a un conjunto de autoridades u órganos, cuya competencia atañe al desarrollo de los procesos electorales en una doble dimensión: funciones administrativas y funciones jurisdiccionales; a su vez, se presentan dos variantes: órganos que ejercen ambas funciones o bien, un solo órgano.

En un análisis teórico, Barrientos expone:

tres funciones llevan a cabo los OE, de forma unificada –en un solo órgano- o compartida –con otros órganos, independientes o de otros poderes-, éstas son: i) funciones de administración electoral: actividades relacionadas con la organización de los procesos electorales y específicamente con la recepción y conteo de votos; ii) funciones de control: relativas a la existencia, organización y actividades de los partidos políticos, así como de asociaciones que tengan injerencia en las elecciones; y iii) funciones de justicia o contencioso electoral.<sup>82</sup>

Por otra parte, las variantes de las autoridades electorales radican en su naturaleza de permanentes o temporales, así como centralizadas o descentralizadas; este último, es correlativo al régimen de gobierno; es decir, Estados Unitarios o Sistemas Federales.

Importa anotar que las variables para medir la eficacia de los órganos electorales son: la independencia y la imparcialidad, por el impacto que produce en la gobernanza electoral; de hecho, los estudios empíricos ubican a dichas variables como de mayor trascendencia: IDEA Internacional, Hartlyn-McCoy-Mustillo, Barrientos, Méndez.

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 59.



En el fondo, la medición muestra de qué forma un OE está separado de los poderes tradicionales u otros agentes –v. *gr.* partidos políticos- y las garantías de la institución y sus miembros (independencia). La variable de imparcialidad se enfoca a la toma de decisiones, lo cual precede de un proceso de deliberación y de votación dificultada.

Por último, la legalidad de los procesos electorales no solamente depende del modelo de gobernanza electoral, sino también del conjunto de principios rectores de los órganos electorales que aseguren un adecuado desempeño de la función que tienen encomendada; al respecto IDEA Internacional elabora una lista de los principios mayormente aceptados:<sup>83</sup>

- Independencia
- Imparcialidad
- Integridad
- Transparencia
- Eficacia
- Profesionalismo
- Vocación de servicio

a) La *independencia* parte de una cultura de la no subordinación y el compromiso de los integrantes de la autoridad electoral para tomar decisiones de forma autónoma.

b) La *imparcialidad* consiste en que la autoridad electoral debe tratar a los participantes del proceso electoral de manera igualitaria, justa y equitativa, sin favorecer a alguna tendencia política o grupo de interés.

c) La *integridad* se refiere a que la autoridad electoral debe garantizar la completitud y pureza del proceso electoral.

---

<sup>83</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *op. cit.*, pp. 22-26.

- d) La *transparencia* se enfoca a que la autoridad electoral debe someter a escrutinio público su gestión operativa y financiera.
- e) La *eficacia* responde a la expectativa de que el gobierno y la sociedad esperan que los recursos destinados para las elecciones sean utilizados racionalmente.
- f) El *profesionalismo* se refiere a que la gestión electoral se ejecute por personal calificado.
- g) La *vocación de servicio* comprende que la autoridad electoral otorgue un servicio de alta calidad, de acuerdo a los estándares en que se ofrezca resultados óptimos del proceso electoral; así como la posibilidad de ser evaluado de manera interna o externa respecto a su eficacia.

De acuerdo al análisis teórico apuntado se observa que el avance de la democracia en un sistema político se determina en función de la gobernanza electoral; ello depende de las propias condiciones históricas, políticas y sociales para diseñar un esquema de organización de las autoridades electorales, cuya condicionante no necesariamente incide con un determinado modelo, sino de los factores apuntados. Lo cierto es que tanto en México como en algunos países de Latinoamérica la organización de las elecciones está encomendada a órganos autónomos, con una competencia material y territorial claramente delimitada.

#### **1.4 Instituciones del Derecho Electoral**

A partir del análisis efectuado en el tema que antecede, podemos abstraer los elementos característicos de la gobernanza electoral en México:

- a) Modelo de gobernanza electoral.
- b) Órganos electorales.
- c) Delimitación material y territorial.

De acuerdo a ello, México tiene un modelo independiente de autoridad electoral, porque conforme a la Base V del artículo 41 constitucional, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales. Modelo que excluye, que en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a los órganos electorales, pueda intervenir el Poder Ejecutivo.

Los órganos electorales en el marco constitucional corresponden a la siguiente tipología:

- a) órganos administrativos.
- b) órganos jurisdiccionales.
- c) autoridades penales electorales.

Las autoridades administrativas electorales son organismos públicos autónomos de carácter permanente, que tienen por función primordial la organización de las elecciones.

Las autoridades jurisdiccionales electorales son órganos permanentes dotados de plena jurisdicción para resolver los conflictos derivados de la aplicación de las normas generales electorales, así como para controlar la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas electorales.

La autoridad electoral en materia penal es un órgano especializado que tiene a su cargo la investigación y persecución de los delitos en la materia electoral.

El marco referencial apuntado, es el parámetro para el análisis de la gobernanza electoral de acuerdo a la siguiente línea temática:

- **Autoridades Administrativas Electorales**

En los términos apuntados las autoridades administrativas electorales tienen a su cargo el ejercicio de la función electoral, el cual se distribuye entre la Federación – un Instituto Nacional Electoral- y las entidades federativas –treinta y dos organismos públicos locales electorales.

### **Instituto Nacional Electoral:**

El artículo 41, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales.

En el Apartado A, de la Base V, del artículo 41 constitucional, se define la naturaleza jurídica del Instituto Nacional Electoral, su régimen de competencia, así como los principios rectores en que descansa el ejercicio de la función electoral.

De acuerdo a lo anterior, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Así mismo, el precepto constitucional anotado dispone como principios explícitos de la función electoral: la **certeza, legalidad, independenciam, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad**.

Ahora bien, en términos del artículo 30.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), son fines del Instituto Nacional Electoral:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- c) Integrar el Registro Federal de Electores.
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales.
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.
- h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

La competencia constitucional del Instituto Nacional Electoral, se sustenta en el Apartado B, de la Base V, del artículo 41 constitucional, que determina el marco de actuación para los procesos federales y locales, conforme al siguiente cuadro:

PROCESOS ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES	PROCESOS ELECTORALES FEDERALES
1. La capacitación electoral. 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales. 3. El padrón y la lista de electores.	1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos. 2. La preparación de la jornada electoral. 3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales.

4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley.

5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores.

6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.

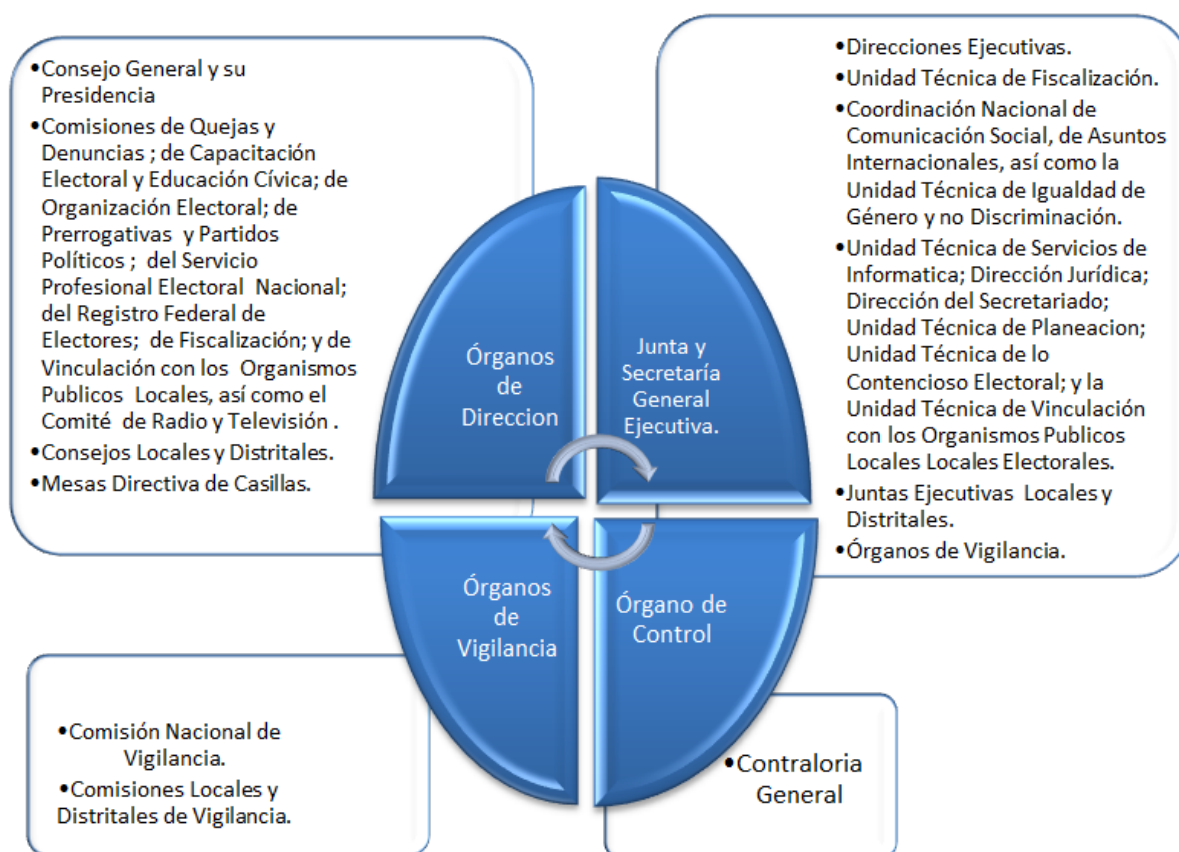
Además, la parte *in fine* del Apartado C, de la Base V, del artículo 41 constitucional prevé una competencia extraordinaria del Instituto Nacional Electoral; la primera, refiere a que en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

La segunda, dispone que el Instituto Nacional Electoral designará y removerá a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales.

Por otra parte, el Instituto Nacional Electoral ejerce sus funciones en todo el territorio nacional, con treinta y dos delegaciones (una en cada entidad federativa y

trecientas subdelegaciones (una en cada distrito electoral uninominal). En el ejercicio de sus atribuciones se integra por los siguientes órganos:



Los Órganos de Dirección funcionan de manera colegiada y son responsables de garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, convencionales y legales, así como de emitir lineamientos y las resoluciones en el marco competencial del Instituto Nacional Electoral. El Consejo General es el Órgano Superior de Dirección.

Los Órganos Ejecutivos y Técnicos son permanentes y responsables de realizar las tareas técnicas y administrativas necesarias para el funcionamiento del Instituto Nacional Electoral; ejecutan las decisiones de los órganos de dirección que

se requieren para la preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales.

Los órganos de Vigilancia tienen como propósito fundamental dar seguimiento puntual a las tareas de integración, actualización y depuración del padrón electoral. Cuentan con una Comisión Nacional de Vigilancia, Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas y Comisión Distrital de Vigilancia en cada uno de los 300 distritos electorales.

Nivel	Denominación	Integrantes
Central	Comisión Nacional de Vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente: Director Ejecutivo del RFE.</li> <li>• Representante propietario (y suplente) de cada partido político nacional.</li> <li>• Secretario: designado por el Presidente de la comisión nacional.</li> <li>• Representante del INEGI.</li> </ul>
	Comisión Local de Vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente: Vocal estatal del RFE.</li> <li>• Representante propietario (y suplente) de cada partido político nacional.</li> <li>• Secretario: designado por el Presidente de la comisión local.</li> </ul>
	Comisión Distrital de Vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente: Vocal distrital del RFE.</li> <li>• Representante Propietario (y suplente) de cada partido político nacional.</li> <li>• Secretario: designado por el Presidente de la Comisión distrital.</li> </ul>

La Contraloría General es el órgano de control interno, que tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos del Instituto Nacional Electoral, así como de asegurar que los servidores públicos ajusten sus funciones al marco normativo.



La Contraloría en el ejercicio de su competencia se ajusta a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Está dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

### **Organismos Públicos Locales Electorales:**

En términos de la Base V, del artículo 41 constitucional, prescribe que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales.

La reforma constitucional en materia política-electoral de 2014 dio visos de la nacionalización de la función electoral a partir de la configuración del Instituto Nacional Electoral y la homogeneización gerencial de las autoridades administrativas y jurisdiccionales locales; esto es, una notable modificación en la competencia, integración y designación del Consejo General de los Organismos Públicos Locales Electorales (Oples).

Desde esta vertiente, el artículo 98.2 de la LEGIPE, define a los Oples como autoridades en la materia, cuya competencia se determina en la Constitución, la ley invocada y los ordenamientos locales.

La naturaleza jurídica de los Oples se estipula en el párrafo 1 del citado numeral, en el sentido de que son organismos dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, gozaran de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, además, profesionales en su desempeño.

Los Oples se integran con un órgano de dirección superior conformado por un Consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el

Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

Los consejeros de los Oples son designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por un periodo de siete años (artículo 99.1 y 100.1 LEGIPE), quien también puede removerlos, de acuerdo al procedimiento y por las causas previstas en la ley.<sup>84</sup>

En el ejercicio de la función electoral, norma su actuación en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

La competencia material está prevista en el apartado C, de la Base V, del artículo 41 constitucional, en su conjunto, para los procesos electorales locales, los Oples tiene atribuciones:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
2. Educación cívica.
3. Preparación de la jornada electoral.
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales.
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley.
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo.
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior.

---

<sup>84</sup> El procedimiento está previsto en el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y la Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.

### **Investigación y persecución de los delitos en la materia electoral:**

La configuración de responsabilidad por la infracción a las normas electorales incluye al régimen punitivo, en virtud de que los ordenamientos penales prevén un catálogo de conductas que constituyen delito en esta materia, por atentar contra el adecuado ejercicio de la función electoral.

El *ius puniendi* en materia electoral tiene su base, primordialmente, en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, ordenamiento que homogeniza las conductas y tiene por objeto, en materia de delitos electorales, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno; asimismo, su finalidad –bien jurídico tutelado-, es proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral, así como la consulta popular.

En la citada norma, establece el catálogo de delitos, a partir de los sujetos activos: ciudadanos, servidores públicos, integrantes de organismos de seguridad pública, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, ciudadanos electos a un cargo de elección popular, precandidatos, candidatos, cualquier persona, ministros de culto religioso, fedatarios, así como a los ex magistrados, ex consejeros electorales o ex secretarios ejecutivos de los Institutos, nacional o locales.

La ley en consulta, distribuye la competencia entre la Federación y las Entidades Federativas en materia de investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en dicha norma. Así, el artículo 21 dispone que las autoridades de

la Federación serán competentes para investigar, perseguir y sancionar los delitos, cuando:

- a) Se cometan durante un proceso electoral federal.
- b) Se actualicen algunas de las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- c) Se inicie, prepare o cometa en el extranjero, cuando se pretenda que tenga efectos en territorio nacional; o, se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, cuando sus efectos sean en el extranjero.
- d) Cuando el Ministerio Público de la Federación, ejerza la facultad de atracción.

En tanto que el numeral 22 de la ley en consulta, prescribe que las autoridades de las entidades federativas serán competentes para investigar, perseguir, procesar y sancionar los delitos que no sea de competencia de la Federación.

Por otra parte, el artículo 25 de la ley invocada, señala que las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotados de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su adecuada operación.

Desde esta vertiente, en el ámbito federal se encuentra a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, como un órgano especializado con rango de subprocuraduría, dotado de autonomía operativa y técnica, que tiene a su cargo investigar y perseguir las conductas que constituyen delito en este ramo, así como la de prevención del delito (artículos 22 y 23 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

En el ámbito de las entidades federativas las procuradurías o fiscalías contarán dentro de su estructura orgánica a una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

- **Órganos Jurisdiccionales Electorales**

Dentro del modelo de gobernanza electoral, se encuentran a los órganos jurisdiccionales cuyo propósito esencial es dotar de certeza, seguridad jurídica y definitividad a los actos y resoluciones que derivan del ejercicio de la función electoral.

Conforme al diseño constitucional los órganos jurisdiccionales que juzgan asuntos relacionados con la materia electoral son:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
3. Las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación:**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la máxima autoridad jurisdiccional e intérprete último de la Constitución, mediante los mecanismos a través de los cuales ejerce un control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad;<sup>85</sup> entre ellos,

---

<sup>85</sup> Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha entendido que: “*Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada*”. Véase, SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”, Registro: 160480, Tesis Aislada, Tesis:

tiene competencia constitucional para conocer, vía acción de inconstitucionalidad, respecto de los planteamientos de la no conformidad con la Constitución de las normas generales en materia electoral.

La delimitación conceptual de la materia electoral para efectos de la procedencia de la acción abstracta de inconstitucionalidad, ha sido definida en el criterio que informa la jurisprudencia P./J. 25/99, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya razón esencial consiste en que: “...*las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra...*”<sup>86</sup>

De igual forma, en el criterio que informa la jurisprudencia P./J. 125/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establece un método de distinción de la materia electoral en torno a las vías de control constitucionalmente prevista, la razón esencial es:

Así, la extensión de la “materia electoral” en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral “directa” y la “indirecta”, siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e

---

P. LXX/2011 (9a.), Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 557.

<sup>86</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO”, Registro: 194155, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 25/99, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, p. 255.

impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda -indirecta-, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.<sup>87</sup>

En la siguiente tabla se describe los sujetos legitimados y las normas generales en materia electoral, susceptible de ser analizados en la acción abstracta de inconstitucionalidad:

SUJETOS LEGITIMADOS	NORMA GENERAL IMPUGNADA
El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	En contra de leyes federales o de la Ciudad de México expedidas por el Congreso de la Unión.
El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.	En contra de leyes federales o de la Ciudad de México expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno.	En contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas.
El treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales.	En contra de leyes expedidas por el propio órgano.
El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes de la Ciudad de México.	En contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales.	En contra de leyes electorales federales o locales.
Los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias.	Exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	En contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, así como de tratados

<sup>87</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL”, Registro: 170703, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 125/2007, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, p. 1280.

	internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos.
Los organismos de protección de los derechos humanos estatales.	En contra de leyes expedidas por las legislaturas locales o la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México .
El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas (al entrar en vigor la reforma).	En materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

Un punto a considerar consiste en que tratándose de leyes electorales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá solicitar la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, previo a la emisión de la sentencia.

Las sentencias estimatorias que se pronuncien en las acciones de inconstitucionalidad tienen por efecto expulsar del orden jurídico la norma contraria a la Constitución, siempre que fuere aprobada por una mayoría de ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Únicamente el sobreseimiento o la improcedencia son susceptibles de combatirse a través del recurso de reclamación ante la propia Suprema Corte.

Respecto a los alcances de las sentencias estimatorias pronunciadas en las acciones de inconstitucionalidad, la Corte ha señalado que: “...las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atendiendo a lo establecido en el artículo 235 de la referida Ley Orgánica...”.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS”, Registro: 160544, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 94/2011 (9a.), Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 12.



### **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:**

En términos del artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 del citado ordenamiento, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Sobre la justicia constitucional electoral, en la jurisprudencia P./J. 23/2002, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que:<sup>89</sup>

De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional,

---

<sup>89</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES", Registro: 165367, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 23/2002, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010, p. 22.

siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

Estructuralmente, el Tribunal funciona en forma permanente con una Sala Superior, siete salas regionales<sup>90</sup> y una sala especializada. La Sala Superior se integra por 7 magistrados, su sede se encuentra en la Ciudad de México. Las Salas Regionales se integran por tres magistrados cada una. La competencia territorial de las Salas Regionales existentes es equivalente a las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país.<sup>91</sup> La Sala Especializada se integra por tres magistrados y tiene su sede en la Ciudad de México.

En el campo de competencia de las Salas del Tribunal Electoral en materia de control de constitucionalidad,<sup>92</sup> se encuentra la de resolver la no aplicación de las leyes electorales que resulten contrarias a la Constitución.

A través del sistema de medios de impugnación, el Tribunal Electoral garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten a

---

<sup>90</sup> Las dos Salas Regionales, comenzarán sus funciones en septiembre de 2017, como lo dispone el Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de mayo de 2014.

<sup>91</sup> Sede y entidades que comprende: *Sala Regional Guadalajara (I Circunscripción Plurinominal. Entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora)*, *Sala Regional Monterrey (II Circunscripción Plurinominal. Entidades federativas: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas)*, *Sala Regional Xalapa (III Circunscripción Plurinominal. Entidades federativas: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán)*, *Sala Regional de la Ciudad de México (IV Circunscripción Plurinominal. Entidades federativas: Ciudad de México y los estados de Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala.)* y *Sala Regional Toluca (V Circunscripción Plurinominal. Entidad federativa: Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán).*

<sup>92</sup> Los mecanismos de control de la constitucionalidad en materia electoral son: juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; juicio de revisión constitucional electoral; y, el recurso de reconsideración.

la Constitución y tratados internacionales en materia de derechos humanos; la cual se integra de los siguientes medios:

1. Recurso de revisión
2. Recuso de apelación
3. Juicio de inconformidad
4. Recurso de reconsideración
5. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
6. Juicio de revisión constitucional electoral
7. Juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores
8. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador

En la siguiente tabla se muestra la distribución de competencia entre las Salas del Tribunal para conocer de los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

MEDIO DE IMPUGNACIÓN	SALA COMPETENTE DEL TRIBUNAL	HIPÓTESIS
Recurso de Apelación	Sala Superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral.</li> <li>- Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto.</li> <li>- El informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores.</li> </ul>
	Salas Regionales	Los actos o resoluciones de los órganos desconcentrados del Instituto.
Juicio de Inconformidad	Sala Superior	<p>En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:</p> <p>a) Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de</p>

		la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.
	Salas Regionales	<p>b) Por nulidad de toda la elección.</p> <p>a) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa:</p> <p>I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección.</p> <p>II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas.</p> <p>III. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.</p> <p>b) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:</p> <p>I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas.</p> <p>II. Por error aritmético.</p> <p>c) En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:</p> <p>I. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección.</p> <p>II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas.</p> <p>III. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.</p> <p>d) En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:</p> <p>I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas.</p> <p>II. Por error aritmético.</p>
<b>Recurso de Reconsideración</b>	Sala Superior	Sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

	<p>a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto.</p> <p>b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.</p> <p>c) Sentencias de las Salas Regional cuando ejerzan control de convencionalidad (Jurisprudencia 28/2013).<sup>93</sup></p> <p>d) Sentencias de las Salas Regionales cuando inapliquen normas consuetudinarias de carácter electoral (Jurisprudencia 19/2012).<sup>94</sup></p> <p>e) Sentencias de las Salas Regionales cuando inapliquen normas partidistas (Jurisprudencia 17/2012).<sup>95</sup></p> <p>f) Sentencias dictadas por las Salas Regionales, vinculadas con los resultados de un proceso de elección intrapartidista organizado por el Instituto Nacional Electoral (Tesis XCI/2015).<sup>96</sup></p>
--	---

<sup>93</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 28/2013, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 67 y 68.

<sup>94</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 19/2012, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.

<sup>95</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 17/2012, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 32-34.

<sup>96</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LAS SALAS REGIONALES, VINCULADAS CON LOS RESULTADOS DE UN PROCESO DE ELECCIÓN INTRAPARTIDISTA ORGANIZADO POR EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL”, Tesis relevante, Tesis XCI/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 115 y 116.

		g) Sentencias incidentales de las Salas Regionales que decidan sobre la constitucionalidad y convencionalidad de normas (Tesis LXXXVI/2015). <sup>97</sup> h) Inelegibilidad de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional (Tesis XV/2000). <sup>98</sup>
Juicio para la Protección de los derechos político-electorales del Ciudadano	Sala Superior	En única instancia: I. En los casos señalados en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 80 de la Ley de Medios, en relación con las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional. II. En los casos señalados en los incisos e) y g) del párrafo 1 del artículo 80 de la Ley Medios. III. En el caso señalado en el inciso f) del párrafo 1 del artículo 80 de la Ley de Medios, cuando se trate de la violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno la Ciudad de México, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales. IV. En el supuesto previsto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 82 de la Ley de Medios cuando se refiere a la elección de Gobernadores o Jefe de Gobierno la Ciudad de México.
	Salas Regionales	En única instancia: I. En los supuestos previstos en los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo 80 de la Ley de Medios, cuando sean promovidos con motivo de

<sup>97</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS INCIDENTALES DE LAS SALAS REGIONALES QUE DECIDAN SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD DE NORMAS”, Tesis relevante, Tesis LXXXVI/2015, Sala Superior, Quinta Época, pendiente de publicación.

<sup>98</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “INELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS A DIPUTADOS FEDERALES Y SENADORES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN”, Tesis relevante, Tesis XV/2000, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 42 y 43.

		<p>procesos electorales federales o de las entidades federativas.</p> <p>II. En los casos señalados en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 80 de la Ley de Medios, en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones de la Ciudad de México.</p> <p>III. La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento.</p> <p>IV. La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones de la Ciudad de México; y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.</p> <p>V. En el supuesto previsto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 82 de la Ley de Medios cuando se refiere a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones de la Ciudad de México.</p>
Juicio de revisión constitucional electoral	Sala Superior	En única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.
	Salas Regionales	La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, cuando se trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones de la Ciudad de México.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral	Sala Superior	En los casos de conflictos o diferencias laborales entre los órganos centrales del Instituto Federal Electoral y sus servidores.
	Salas Regionales	La Sala Regional del Tribunal Electoral, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, en los casos de conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores.
Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador	Sala Superior	La Sala Superior del Tribunal Electoral será competente para conocer de este recurso.

Además, la Sala Superior, tiene la atribución para ejercer la facultad de atracción o bien, la de delegación, como lo prescriben las fracciones XVI y XVII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte aquellos asuntos respecto de los cuales no tenga una reglamentación específica, la Sala Superior los tramita y resuelve a través del denominado juicio electoral.

Por último, la Sala Regional Especializada, en términos de la parte *in fine*, del artículo 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es competente para resolver los procedimientos especiales sancionadores previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La base jurídica de su existencia, ha sido dilucidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien determinó que:

al existir autorización constitucional para que las leyes ordinarias también definan la competencia de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe estimarse que no existe inconveniente alguno para que en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se hubiese establecido la especialidad de una de sus Salas, la cual no por estar destinada a determinados asuntos, dejó de tener la categoría de “regional”, ya que así expresamente se le denominó en el primer párrafo del artículo 185, en los siguientes términos: “El Tribunal Electoral funcionará en forma permanente con



una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada...<sup>99</sup>

Ahora bien, el lugar que ocupa la Sala Regional Especializada dentro de la estructura del Tribunal Electoral, se explica a partir de la nota característica de la naturaleza de sus decisiones, de acuerdo con el criterio que informa la Tesis X/2016, en el sentido de que son:

determinaciones materialmente administrativas, respecto del cual, es improcedente ejercer la facultad de atracción de la Sala Superior para resolver directamente el procedimiento especial sancionador, porque conforme al ámbito constitucional y legal de las facultades de las autoridades jurisdiccionales y administrativas, ésta no puede sustituirse en primera o única instancia en las facultades de otra que emite actos materialmente administrativos al ser contrario al ámbito de su competencia, pues ello implicaría hacer nugatorio el derecho fundamental de acceder a la jurisdicción del Estado, dado que las resoluciones que ponen fin al procedimiento especial sancionador son revisadas, de manera exclusiva, por esta Sala Superior y, de atraer el asunto, la determinación sancionatoria emitida en relación con un asunto materialmente administrativo, no sería susceptible de ser objeto de revisión mediante una instancia jurisdiccional.<sup>100</sup>

Conforme a lo expuesto, la nota esencial consiste en que la Sala Regional Especializada, es un órgano de instancia que resuelve el procedimiento especial sancionador, emitiendo la resolución e imponiendo la sanción que resulte procedente;<sup>101</sup> se diferencia de las Salas Regionales porque estas, su competencia

---

<sup>99</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Pleno, Sentencia, Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, 9 de septiembre de 2014.

<sup>100</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), "FACULTAD DE ATRACCIÓN. ES IMPROCEDENTE EJERCERLA PARA RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR COMPETENCIA DE LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA", Tesis relevante, Tesis X/2016, Sala Superior, Quinta Época, Pendiente de publicación.

<sup>101</sup> El artículo 477 del Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, regula los efectos de las sentencias, en los siguientes términos: "Artículo 477. 1. Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos siguientes: a) Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o b) Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en esta Ley."

se endereza a conocer y resolver respecto del sistema de medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; mientras que la Sala Regional Especializada se avoca únicamente al procedimiento especial sancionador, como órgano resolutor y de instancia, dado que las resoluciones que emitan pasan por el tamiz del control de legalidad.

Desde otro enfoque, el Derecho Administrativo Sancionador Electoral, se refuerza con los principios de *ius puniendi*, que resultan aplicables, en lo que sea compatible a los regímenes sancionadores electoral, los esenciales son:

- Principio del debido proceso
- Principio de oficiosidad
- Principio de presunción de inocencia
- Principio del caso fortuito o de fuerza mayor
- Principio de dimensión personalísima de la sanción
- Principio *in dubio pro hominem*
- Principio *non bis in idem*
- Principio de prohibición de sanciones de plano
- Principio de *nulla poena sine lege*
- Principio de no retroactividad de la ley
- Principio de favorabilidad
- Principio de proporcionalidad

De manera específica, para la resolución del procedimiento especial sancionador, la Sala Regional se rige por los principios de: inmediatez, prontitud y exhaustividad en la instrucción y resolución de dicho procedimiento

Como órgano jurisdiccional de instancia se encuentra vinculado a respetar los derechos fundamentales contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales; la Corte ha estimado que:

por imperativo constitucional plasmado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, es una obligación ineludible de todos los órganos de impartición de justicia, en sentido formal o material, velar porque en la instauración de los procedimientos en los que les corresponda resolver, se respeten las reglas esenciales que los rigen cuando su infracción pueda trascender al resultado del fallo, de manera que aunque la ley no lo previera expresamente, siempre están vinculados a la observancia de las reglas que rigen el procedimiento, y a obligar a otras autoridades a que vigilen, en su caso, que en la integración de los expedientes no se produzca cualquiera de tales deficiencias, y menos aún la indefensión de las partes.<sup>102</sup>

Finalmente, la tramitación de los expedientes ante la Sala Regional Especializada, se desarrolla en términos del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los Procedimientos Especiales Sancionadores, competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones.

### **Autoridades Jurisdiccionales de las Entidades Federativas**

En términos del inciso c), de la Norma IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que *las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.*

---

<sup>102</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Pleno, Sentencia, Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, 9 de septiembre de 2014.

En el ejercicio de su competencia, se registrarán conforme a los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

Además, señala que los órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas.

La tendencia de homogeneización se manifiesta en la jurisdicción electoral local, porque las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco magistrados, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años; los magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores (artículo 106 de la LEGIPE).

El ámbito de las atribuciones legislativas se circunscribe a que las leyes locales deberán regular el sistema de medios de impugnación jurisdiccionales por los cuales deban resolverse las controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales locales, así como las derivadas de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales (artículo 111.1 de la LEGIPE).

Al respecto, es orientador el criterio que informa la jurisprudencia P./J. 20/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha definido que: *“De la interpretación del precepto constitucional mencionado, deriva el imperativo de que las legislaciones electorales de los Estados garanticen el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, uno de los principios rectores de la función electoral, esto es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no fija lineamientos específicos en cuanto al contenido de esos medios de impugnación, sino que*

*concede una reserva de ley en cuanto a su diseño normativo, al estipular que así lo garantizarán las Constituciones y las leyes de los Estados”.*<sup>103</sup>

En tanto, la competencia material de las autoridades jurisdiccionales electoral se enfoca a garantizar los principios de certeza y definitividad de las diferentes etapas de los procesos electorales, así como el de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas en la materia (artículo 111.2 de la LEGIPE).

---

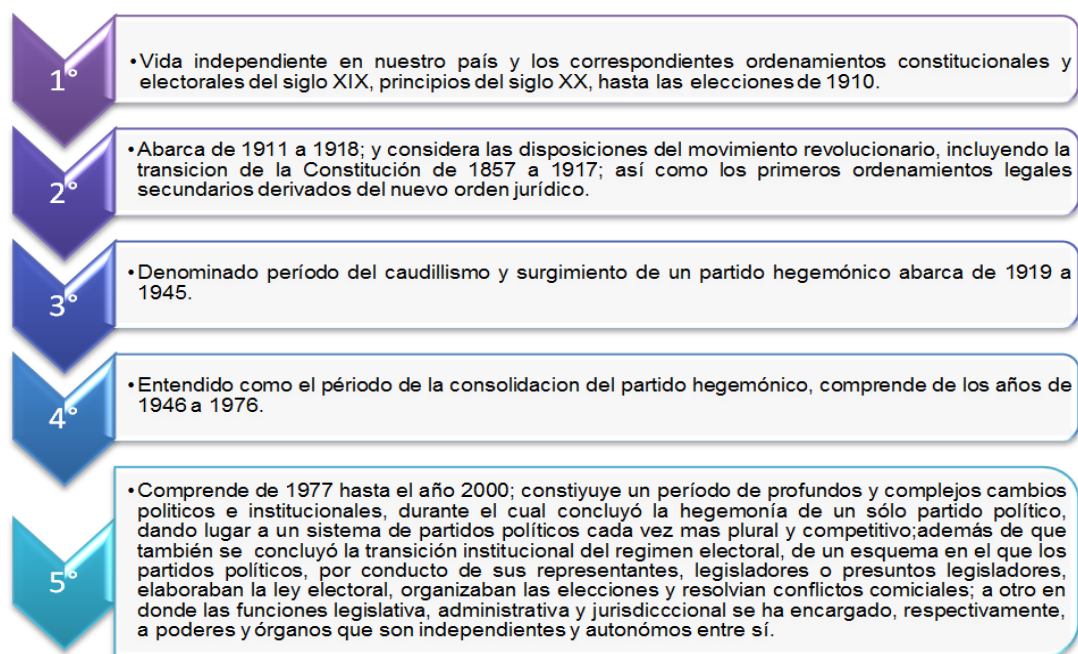
<sup>103</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, CONCEDE UNA RESERVA DE LEY A LOS ESTADOS PARA SU DISEÑO NORMATIVO BAJO EL MANDATO DE QUE SE EJERZA UN CONTROL DE LA LEGALIDAD DE TODOS LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES”, Registro: 165145, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 20/2010, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 2327.

## CAPÍTULO 2

### EL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DEL DERECHO ELECTORAL

#### 2.1. La Formación Histórico-Legislativa del Derecho Electoral

La evolución normativa del régimen jurídico comicial adquiere relevancia dentro del Derecho, ha impactado de una manera trascendental asumiendo una periodización que comprende cinco ciclos:



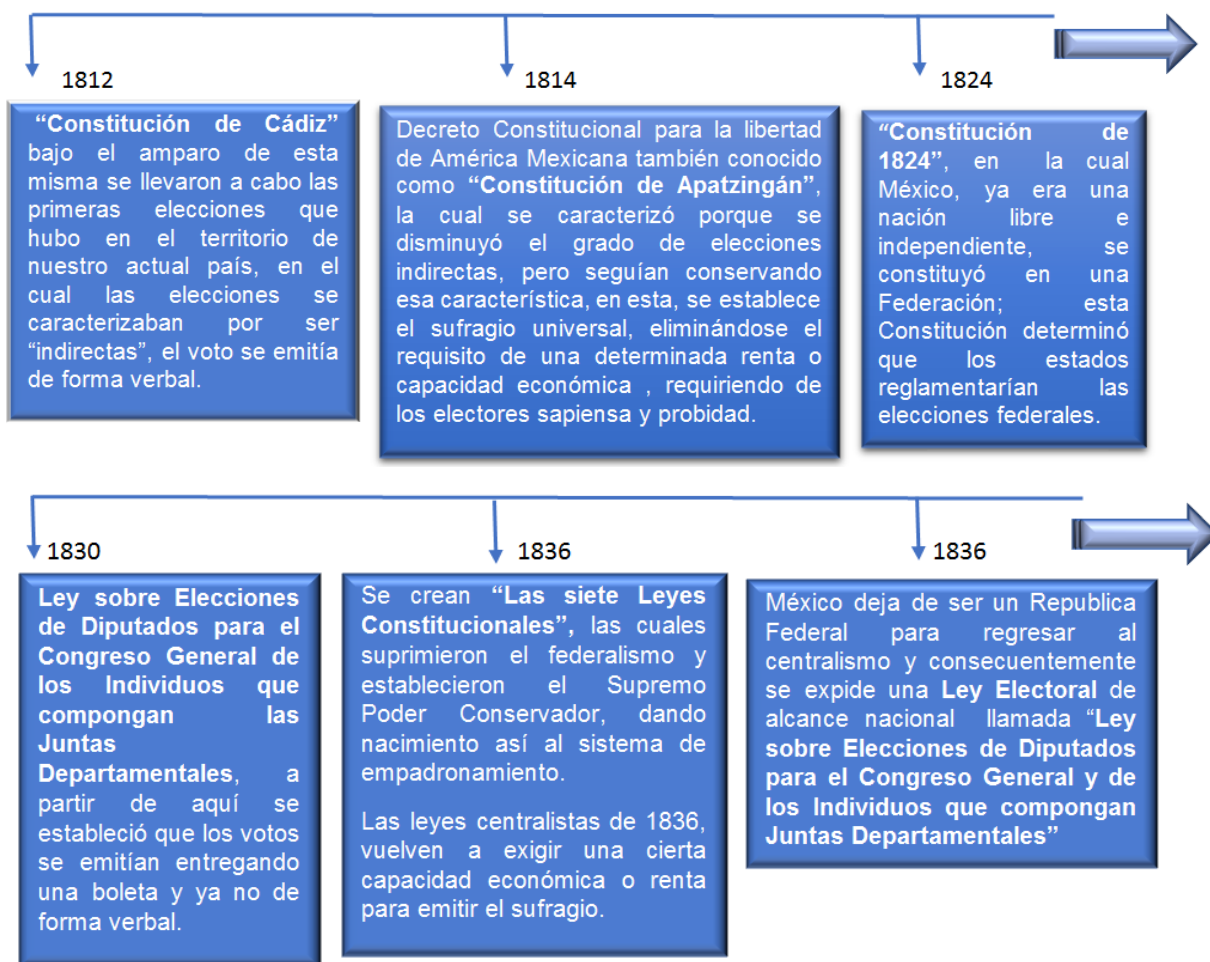
Cuadro basado en Enciclopedia Jurídica Mexicana.<sup>104</sup>

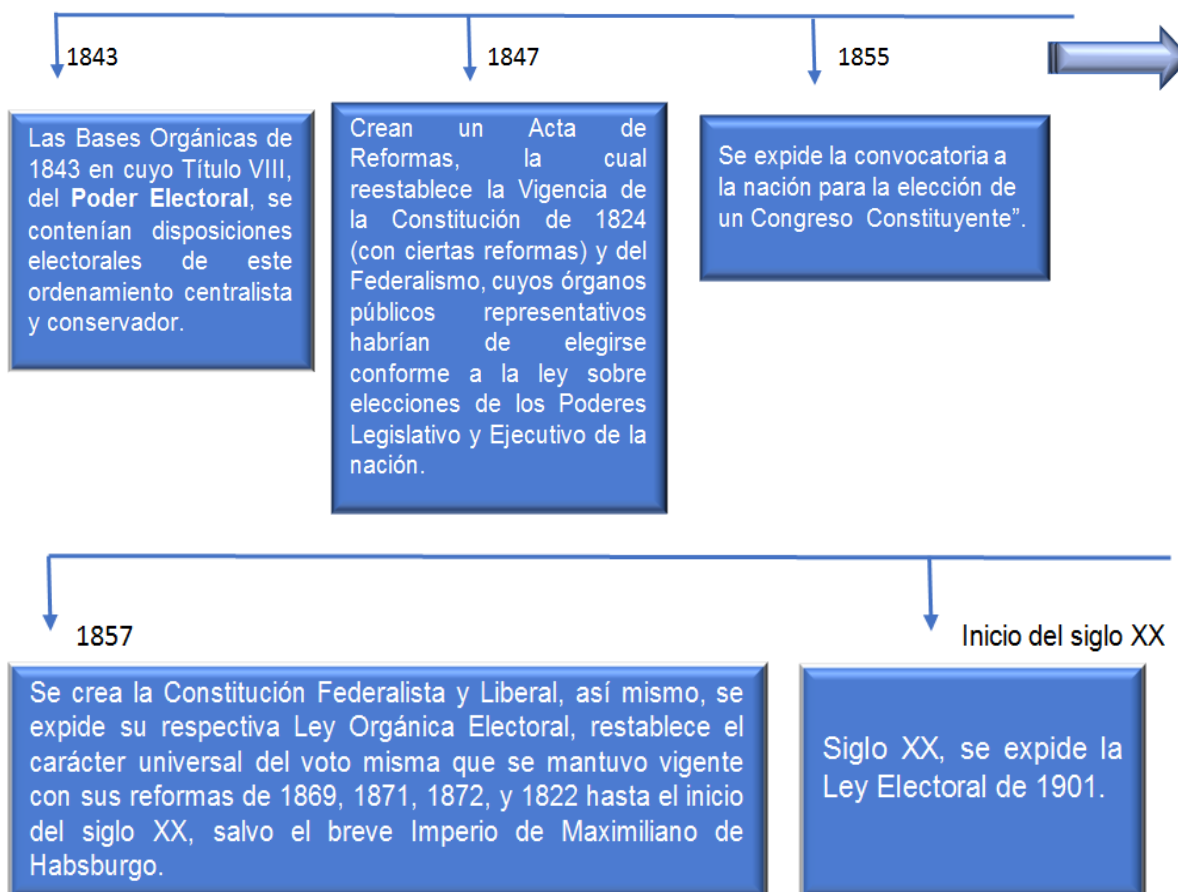
<sup>104</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit. p. 92.

- **Período de los primeros ordenamientos constitucionales y electorales del siglo XIX hasta 1910**

Este período comprende la evolución a la que se sujetó la Constitución a través del tiempo y como se fue perfeccionando con cada una de sus reformas y adhesiones; como se analiza en los siguientes cuadros, la modificación es sustancial debido a que surgen figuras jurídicas que reflejan una nueva regulación.

La transición es muy notable dentro del sistema electoral; toda vez, que se distingue con mayor precisión que el ordenamiento jurídico responde a una regulación más profunda.





Cronograma basado en la Enciclopedia Jurídica Mexicana.<sup>105</sup>

El sistema electoral decimonónico en México, se caracterizó por la institución de elecciones indirectas, en las que el voto del ciudadano no se reflejaba inmediately en la integración de los órganos públicos, por el contrario los ciudadanos con su voto designaban a los integrantes de los órganos electorales intermediarios y de este modo se podría pensar que existía una democracia en las elecciones; asimismo, el carácter del voto fue evolucionando ya que en el período de 1836, en las leyes centralistas, el derecho al sufragio era exclusivamente para personas con capacidad económica, volviendo a retomar el carácter de universal en la Constitución de 1857.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pp. 46–48.



Durante el gobierno de Porfirio Díaz, destacan las reformas constitucionales orientadas a prolongar su estancia en el poder. Así, no obstante que Díaz había postulado la no reelección en los planes de la Noria y Tuxtepec, en 1878 se promueve una reforma que permite al presidente volver al poder pasados cuatro años después de haber cumplido su mandato constitucional; en 1887, nuevamente se reforma la Constitución para autorizar al Presidente la reelección para el periodo inmediato; y finalmente, en 1890 se derogan las condiciones relativas a la reelección, quedando está permitida ilimitadamente.<sup>106</sup>

- **Período revolucionario (1911-1918)**

Es menester resaltar que la evolución del derecho electoral durante esta etapa tiene como trasfondo el Movimiento Revolucionario.

Surge con base a las normas fundamentales contenidas en la Constitución de 1857 y la recién promulgada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, a nivel secundario estuvieron en vigor tres ordenamientos legales de carácter federal, las cuales son:

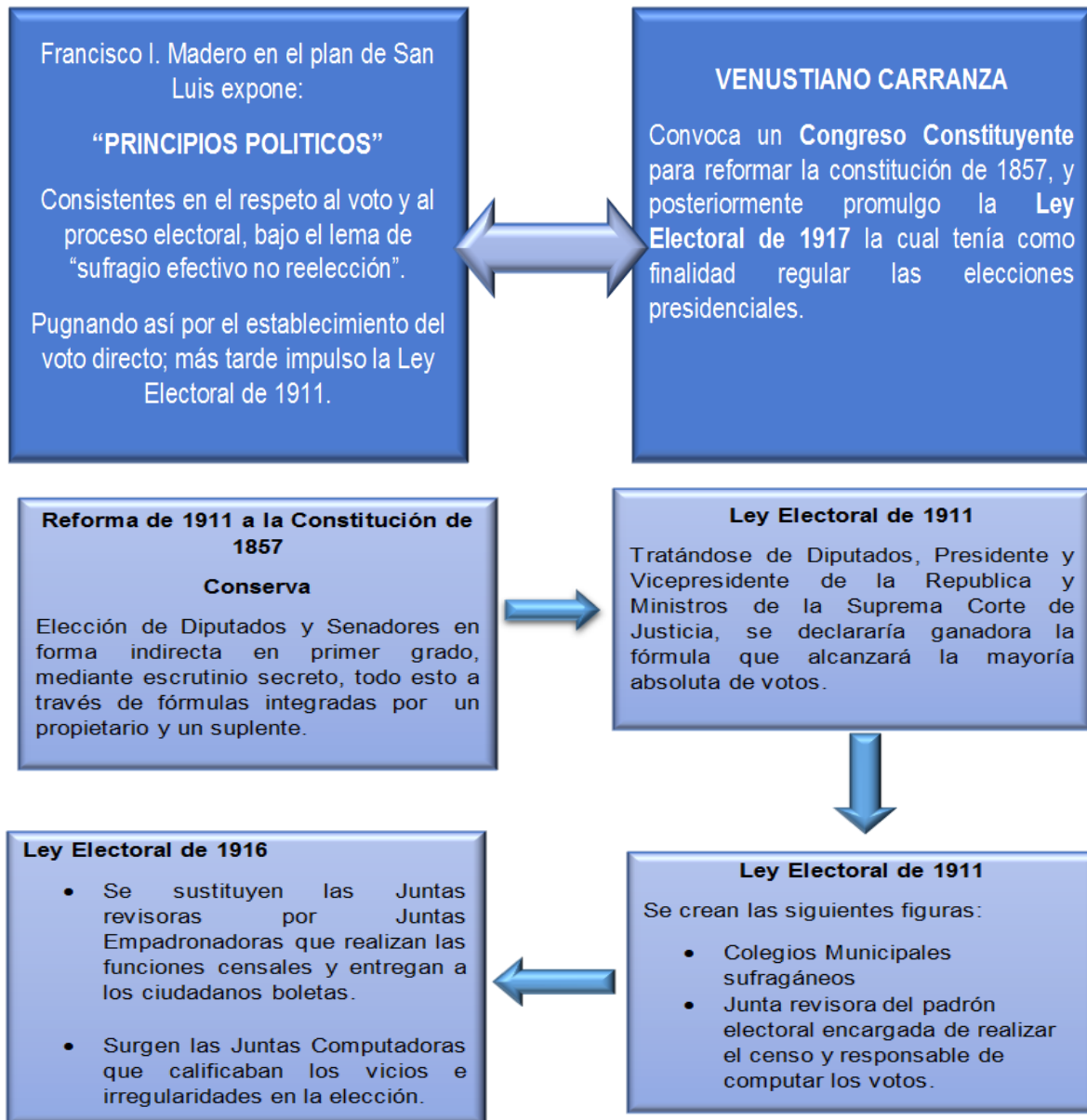
- Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, reformada el 22 de mayo de 1912.
- Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916.
- Ley Electoral del 6 de febrero de 1917.

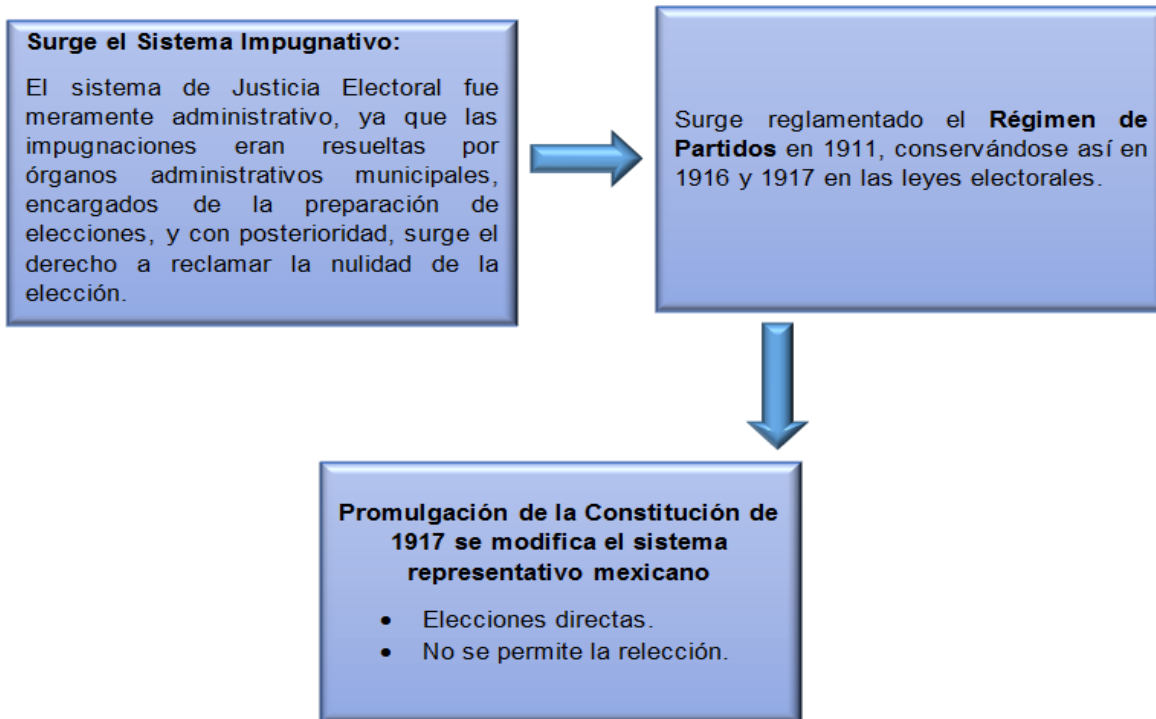
Resultan en esta etapa diversidad de cambios dentro del sistema electoral de la cual emanan figuras tan importantes como los partidos políticos dejando atrás clubs políticos y facciones armadas.

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 50.

Surgen los siguientes cambios en las legislaciones:





Grafica basada en Enciclopedia Jurídica Mexicana.<sup>107</sup>

- **Período del caudillismo y surgimiento de un partido hegemónico (1919-1945)**

Se desarrolla fundamentalmente en el plano normativo bajo la Constitución de 1917, así como al margen de la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918.

La presidencia de la Republica se erigió del centro natural del poder en México y, el órgano legislativo federal inició a declinar en la relativa autonomía.

Surgen diversos cambios, como a continuación se sintetiza:

---

<sup>107</sup> *Ibidem*, pp. 51-52.

En 1929 se crea el llamado Partido Nacional Revolucionario, en el que destacan los "Líderes Revolucionarios"; posteriormente cambia de nombre a Partido de la Revolución Mexicana, siendo presidente Lázaro Cárdenas, conformándose de los sectores obrero popular, campesino y militar este desapareció en 1940, más tarde en 1946, se transformó en Partido Revolucionario Institucional.

En 1939 se funda el Partido Acción Nacional y en la década de los 40's, surge el Partido Popular Socialista, y posteriormente, en la década de los 50's, el partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

Por lo que refiere a los "resultados electorales, "se caracterizaron por votaciones copiosas mientras que sus opositores constituían una virtual oposición, que servía para legitimar los procesos electorales "formalizándolos como democráticos".

La actividad política giraba alrededor de los antiguos jefes militares que participaron en la Revolución de 1910.

La contienda político electoral carecía de un auténtico programa y las crisis institucionales eran frecuentes debido a que las elecciones fueron marcos de actos de violencia.

La ley Electoral de 1918, exigía a los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo.

Surge la prohibición de la reelección de forma absoluta en el año de 1933.

Ampliación del periodo presidencial a 6 años.

El sistema de Justicia electoral estaba integrado por medios de impugnación administrativos, jurisdiccionales y políticos.

En materia de resultados electorales prevalecía el sistema contencioso (ambas cámaras), ellas calificaban las elecciones de sus miembros y sus resoluciones eran definitivas e inatacables.

Surgió una restructuración en las mesas de casilla "eliminándose la intervención de los partidos políticos"

Se constituyeron consejeros de listas nominales para la formación y revisión de listas electorales.

Gráfica basada en Enciclopedia Jurídica Mexicana.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> *Ibidem*, pp.54-55.

- **Período de transición política e institucional del régimen electoral**

Este período se singulariza por la transición a través de un proceso de múltiples y en ocasiones, complejas reformas jurídico-electorales, a un sistema pluripartidista competitivo progresivamente consolidado. Durante este periodo, la Cámara de Diputados se torna más plural, con la adopción de un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario. La Cámara de Senadores se abre a la representación de las minorías al incorporar a senadores de primera minoría y representación proporcional.<sup>109</sup>

A los partidos políticos se les denomina dentro de la Constitución Federal como entidades de interés público, y asimismo, en esta se prevé el financiamiento público de manera directa, ulteriormente, entró en vigor en 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- **Período de consolidación del partido predominante (1946-1976)**

En este periodo surgieron múltiples reformas a la Constitución de 1917, la primera de ella en 1951 y la última, en 1974; en este periodo, un partido político predominante se consolida. La decisiva proyección del sistema presidencialista mexicano en la gran mayoría de los eventos electorales, así como el predominio de un solo partido político, conocido como “partido oficial”, fueron las notas características de esta etapa.

La participación político-electoral se institucionalizó en un sólo partido político, el Partido Revolucionario Institucional, centralizándose al mismo tiempo la designación de candidatos y decantando la participación política de las fuerzas y movimientos de oposición, aun de los tradicionales sectores internos del PRI.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> *Ibidem* 57.

<sup>110</sup> *Idem*.

En este periodo resaltan importantes reformas tales como:<sup>111</sup>

- El reconocimiento expreso de la ciudadanía a las mujeres (1953).
- La disminución de edad para adquirir la ciudadanía (1969).
- Introducción de los “diputados de partido” en la integración de la Cámara de Diputados, estableciendo un umbral de 2.5% de la votación total del país para que un partido político nacional obtuviera cinco curules y por cada 0.5% más, una curul adicional hasta llegar a un máximo de veinte (1963).
- Asimismo, la reducción del anterior umbral para la asignación de “diputados de partido” a 1.5% (1972).

Dentro de la Ley Electoral de 1946, surge la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual centraliza la organización de las elecciones en un órgano de naturaleza federal.

En la Ley de 1946, se instauran reglas concernientes a los partidos políticos tales como su registro y otras disposiciones más detalladas relativas a sus derechos.

Acto seguido, en la Ley Electoral de 1951, se constituyen la Comisión Federal Electoral, las locales y las distritales que reemplazan la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

De manera posterior, se establece la Ley Electoral de 1973, la cual incluye una regulación más minuciosa referente a los partidos políticos, en materia de

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 55.

organismos electorales se preserva la ley precedente, pero se modifica la composición de la Comisión Federal Electoral.

- **Período de transición, reformas que impactaron el sistema electoral (1977-1996)**

En este apartado, aun cuando los cambios legislativos permearon en el sistema político-electoral, lo trascendental aconteció en el ámbito de la jurisdicción electoral, mediante el desarrollo paulatino de la judicialización de la política. Así, el tránsito de los Colegios Electorales a la consolidación de la jurisdicción especializada en materia electoral, permitió la auditoria de los procesos electorales.

- **Reforma electoral de 1977**

Esta reforma se caracteriza por que surge el recurso de reclamación, cuyo antecedente próximo se localiza en la reclamación de nulidad previsto en la Ley Federal Electoral (5 de enero de 1973), como medio de defensa que tenían los ciudadanos, partidos políticos y candidatos, para impugnar la nulidad de una elección o de los votos emitidos en la misma previo a su calificación, sin sujetarse a formalismos procesales, de este medio conocía la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su fundamento se localizaba en el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup>Diario Oficial de la Federación, [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf)

Artículo 60.- La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, procede el

Este recurso únicamente procedía contra los actos del Colegio Electoral de la Cámaras de Diputados; sin embargo, la decisión que se adoptaba carecía de eficacia, porque aun cuando la Corte hiciera una recomendación por advertir vicios en la calificación de la elección, era el Colegio Electoral quien tenía la decisión como órgano terminal para la calificación de la misma.

Asimismo, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, establecía los medios de impugnación contra los actos de los organismos electorales y sus dependencias, entre ellos, la reclamación cuya interposición corría a cargo de los partidos políticos, tanto de la calificación de la elección de diputados de mayoría como de las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, siempre que hubieren agotado oportunamente los recursos previstos en la referida ley para combatir el acto.

Es importante destacar que mediante este recurso, los partidos políticos podían hacer valer como violaciones, los supuestos previstos para la nulidad de casilla o la elección, ya sea por actos acontecidos en el desarrollo del proceso electoral o bien, respecto de la calificación de la elección.

- **Reforma electoral del 1986**

Mediante esta reforma se abandonó la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para relacionarse con el control de legalidad del proceso electoral; a razón de ello, se visualizó la necesidad de dotar de competencia a un nuevo órgano

---

recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.



con una competencia jurisdiccional concreta que resolvería los conflictos en esta materia. En la exposición de motivos se planteó lo siguiente:

Recogiendo otras de las propuestas más reiteradas por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación, establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del Artículo 50 Constitucional. En efecto, uno de los aspectos que más controversias ha producido entre los juristas y publicistas, en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación, establecido por la reforma de 1977. La demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación, numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas. El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias y en particular del debate político; por lo mismo, para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial, he considerado pertinente someter al Poder Constituyente Permanente, la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.

En cambio, la iniciativa propone la institución de un tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serán obligatorias. Su instauración permitirá contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias y asegure su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos electorales. Al propio tiempo, atendiendo al principio de división de poderes y en congruencia con el sistema de auto calificación y descrito, los colegios electorales de cada Cámara serán la última instancia en la calificación de las elecciones; y sus resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables. En efecto, asignar a los colegios electorales de las propias Cámaras el carácter de órganos decisorios, en última instancia, en la calificación de sus propias elecciones es la única propuesta congruente con la división de poderes y con la representación encomendada a dichas Cámaras...<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Comisión Federal Electoral, *Código Federal Electoral*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1987, pp. 44-45.

De este modo, se modificó el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986.<sup>114</sup>

A partir de ello, surge el Tribunal de lo Contencioso Electoral; el Código Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987,<sup>115</sup> lo definió como un órgano administrativo, temporal, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja; no obstante, los Colegios Electorales conservaron la competencia para calificar las elecciones de diputados y senadores, así como la de modificar los fallos del mencionado Tribunal.

---

<sup>114</sup> Diario Oficial de la Federación, [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_109\\_15dic86\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf)

Artículo 60.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

[Énfasis añadido]

<sup>115</sup> El libro séptimo agrupa sistemáticamente el conjunto de recursos que los ciudadanos, los partidos políticos y sus representantes, tienen derecho interponer contra actos o resoluciones que consideren violatorios de sus derechos electorales, recursos que serán resueltos por un Tribunal de lo Contencioso Electoral. Este Tribunal de nueva creación en nuestras prácticas electorales constituirá un elemento más que garantice a ciudadanos y partidos políticos el cumplimiento de las normas electorales. Su creación y su función en los procesos electorales responde al propósito de aumentar las medidas que hagan de los procesos electorales además de procesos políticos, procesos regidos por el derecho. El tribunal dotado de plena autonomía será competente para determinar la legalidad y cumplimiento de los procesos y la observancia de las normas electorales. La simplicidad de los recursos y de su tramitación y resolución aumentarán las garantías de legalidad de los procesos electorales...

El código electoral, proveía su intervención en las distintas etapas de los procesos electorales; mediante los recursos ordinarios a través de los cuales se pretendía la revocación o modificación de las resoluciones dictadas por la Comisión Federal Electoral, las comisiones estatales de vigilancia y de las comisiones locales electorales; también, los actos preparatorios de la elección, así como de los cómputos distritales y la validez de la elección.

- **Reforma electoral de 1990**

Los procesos electorales nuevamente habían marcado las líneas para el fortalecimiento del sistema político-electoral; el tema fundamental lo constituía la jurisdicción electoral, en la exposición de motivos se indicó lo siguiente:

Los partidos políticos consideraron que la regulación jurídica contenida en el CFE de 1987 resultó altamente insatisfactoria, sobre todo a la luz de la jornada electoral de 1988, por lo que en respuesta a sus planteamientos, la Comisión Federal Electoral y la Cámara de Diputados configuraron, durante 1989, diversos foros de consulta con objeto de conocer los cambios que en materia electoral consideraban indispensables.

Del análisis de los trabajos presentados así como del dictamen que elaboró la comisión que se creó a efecto de sistematizar los cambios propuestos, se desprende que las ponencias presentadas permitían formular 8 puntos de coincidencias básicas, siendo éstas las siguientes: 1) partir del reconocimiento de que la calificación electoral debe ser jurídico-política; 2) configurar medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales respecto de los diferentes actos del proceso electoral; 3) observar el principio de definitividad en cada una de las etapas electorales; 4) procurar el imperio del Derecho en todo el proceso electoral; 5) mejorar la organización y el funcionamiento del Tribunal Electoral con suficiente competencia y atribuciones; 6) descentralizar su funcionamiento creando la posibilidad de que el tribunal funcione en salas regionales; 7) conferir a las resoluciones del tribunal un carácter obligatorio y vinculante; 8) establecer que el órgano

calificador emita dictamen inmediato de aquellas constancias que no sean impugnadas.<sup>116</sup>

A partir de ello, se modificaron los artículos 41 y 60<sup>117</sup> constitucionales, para instaurar un nuevo órgano jurisdiccional, el Tribunal Federal Electoral; su naturaleza jurídica se definió en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>118</sup> al determinar que el Tribunal era un órgano jurisdiccional autónomo

---

<sup>116</sup> Patiño Camarena, Javier. *Nuevo derecho electoral mexicano*, 5ª ed., México, Constitucionalista-IFE 1999, p. 559.

<sup>117</sup> Artículo 41.-...

[...]

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllos que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los Artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

[...]

Artículo 60.- Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuará en el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán determinadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

<sup>118</sup>Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1991, pp. 456.

en materia electoral, con competencia para sustanciar y resolver los recursos de apelación e inconformidad, así como la imposición de sanciones administrativas.

Sus resoluciones se sujetaban al principio de legalidad; de los cuales no procedía juicio o recurso alguno, no obstante, aquellas resoluciones que se emitían con posterioridad a la jornada electoral, eran revisadas por los Colegios Electorales.

Más adelante, la competencia del Tribunal incrementa mediante los recursos de inconformidad y de reconsideración, por lo que, es mayor su intervención en las etapas de los procesos electorales, tanto de la elección de diputados, senadores, así como la de presidente de la República; no obstante la figura de los Colegios Electoral, aun limitan su plena participación en el control judicial de los procesos electorales.

- **Reforma electoral de 1996**

A partir de los sucesos derivados de los procesos electorales de 1994, fueron las circunstancias que marcaron la necesidad de avanzar en el control judicial de los procesos electorales; esta iniciativa se sustentó en la idea de abandonar calificación política de las elecciones para sujetarlo a un control constitucional.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional, se argumentó lo siguiente:

La iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el estado de derecho.

Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan en nuestro orden jurídico los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivas de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

Con objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada, se propone que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.

Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidas. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron,

evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.<sup>119</sup>

Derivado de lo anterior, se reformó el artículo 99 constitucional. Destacando que el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, y es un órgano especializado y máxima autoridad en la materia.

La jurisdicción electoral, en su aspecto organizativo, se previó en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, por lo que atañe a la regulación del nuevo sistema de medios de impugnación, surge la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, donde se estableció los siguientes medios: a) recurso de revisión, b) recurso de apelación, c) recurso de reconsideración, d) juicios de inconformidad, e) juicio de revisión constitucional electoral, f) juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y, g) conflictos o diferencias laborales.

- **La reforma constitucional en materia política-electoral 2007**

A consecuencia del proceso electoral federal 2006, que culminó con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se visualizó las desventajas del sistema electoral frente al dinamismo de los actores políticos en los procesos comiciales; el punto de partida se encontraba en el fortalecimiento de la jurisdicción electoral, a partir de una redistribución de competencias entre la Sala Superior y las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De este modo en la exposición de motivos de la reforma constitucional electoral 2007, en lo atinente al tema de estudio se expuso lo siguiente:

Un segundo objetivo es el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las

---

<sup>119</sup> Génesis de la reforma política de 1996, en Revista del Tribunal Electoral del Estado de México, número 3, diciembre de 1996, Toluca, pp. 20-23.

limitaciones que han enfrentado en su actuación. De esta manera, el Instituto Federal Electoral vería fortalecida su capacidad para desempeñar su papel de árbitro en la contienda, mientras que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Iniciativa propone perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución Federal, en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fortalecer la autonomía del Instituto Federal Electoral es propósito directo y central de esta Iniciativa. Como lo es también en lo que hace al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En esa dirección, proponemos hacer realidad una propuesta que hace años merece consenso pero que diversas circunstancias habían hecho imposible de concretar: la renovación escalonada de consejeros electorales y de magistrados electorales. Combinar renovación y experiencia ha dado positivos resultados en otros órganos públicos colegiados, estamos seguros que dará resultados igualmente positivos para las dos instituciones pilares de nuestro sistema electoral.<sup>120</sup>

La reforma constitucional electoral atendió a los temas prioritarios que garantizaran una adecuada participación de los actores políticos en la contienda electoral; además de la jurisdicción electoral, los tópicos abordados fueron: agrupaciones políticas nacionales y partidos políticos; modelo de comunicación política; financiamiento y fiscalización; autoridad administrativa electoral; precampaña y campañas electorales; régimen sancionador electoral.

Producto de la reforma en mención derivó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; además se modificaron la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>120</sup> Iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia electoral (31-08-07), exposición de motivos, [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>



- **La reforma constitucional en materia política-electoral 2012**

El nueve de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política; los aspectos relevantes vinculados a la materia político–electoral, son los siguientes:

- Se constitucionaliza el derecho de los ciudadanos a ser registrados como candidatos independientes a los cargos de elección popular.
- Se reconoce el derecho político de los ciudadanos de iniciar leyes y votar en las consultas populares.

Cabe destacar que mediante decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil trece, se mandató que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizaran el derecho de los ciudadanos a ser registrados como candidatos independientes.

- **La reforma constitucional en materia política-electoral 2014**

La crisis que enfrentaba la legitimidad de los cargos de elección popular, primordialmente la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, obligó a los actores a la construcción de una agenda política que tuvo como énfasis la reestructuración del sistema político y del Derecho Electoral.

Se explica lo anterior, porque la intervención de los actores en los procesos del poder se orientaba en un auténtico medio de control político frente a la autoridad, a partir de la modificación del régimen de partidos políticos y del sistema electoral.

El punto que desencadenó el debate de la agenda política, sin duda se encuentra en los órganos administrativos electorales: federal y el de las entidades federativas –incluyendo a la Ciudad de México–, con base en la desconfianza ciudadana respecto de las autoridades electorales. En esta observación, las entidades federativas representaban el índice de mayor desconfianza en el proceso de democratización.

Lo anterior se explica, desde la exposición de motivos, de la iniciativa de reforma político electoral presentada por el Partido Acción Nacional, en el sentido que: *“no todas las entidades federativas han experimentado esta democratización. En algunos casos podemos incluso hablar de auténticas involuciones autoritarias. La democratización nacional no ha ido a la par de la sub-nacional”*.<sup>121</sup>

De esta manera, el contexto de la dinámica política, el primer tema que propicio el escenario, era el papel que desempeñaban los factores del poder en el contexto de los procesos electorales locales, a partir de la incidencia en los órganos primarios de toma de decisiones; esto es, las autoridades administrativas electorales y los tribunales electorales.

La línea argumentativa, también se construyó desde el costo que implicaba mantener a los órganos electorales locales, ya que se cuestionaba su eficacia para afrontar los procesos electorales de manera independiente e imparcial.

---

<sup>121</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2; 3; 25; 26; 35; 40; 41; 52; 54; 55; 56; 59; 60; 69; 73; 74; 76; 78; 81; 89; 90; 99; 102; 105; 111; 115; 116; 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulado por los integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados y Senadores; dándole trámite legislativo en el Senado de la República, el veinticuatro de septiembre de dos mil trece; [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=4367>

La respuesta frente a estos dos argumentos más trascendentes de la iniciativa se orienta en la construcción de un nuevo modelo institucional de la función electoral, es así como se plantea en el debate por la creación de un solo órgano que conduzca los procesos comiciales; esta idea fue plasmada desde la vertiente de “*De ahí la pertinencia de consolidar un nuevo Sistema Electoral a partir de un Instituto Nacional Electoral que organice también las elecciones locales a partir de la experiencia adquirida y del profesionalismo e imparcialidad del IFE*”.<sup>122</sup>

Elevado a la formación de los consensos políticos, la reforma constitucional en materia política-electoral se integró de un conjunto de iniciativas presentadas durante la “LX”, “LXI” y “LXII” Legislaturas, concentrando, al menos, 56 propuestas formuladas por diversos legisladores integrantes de las diversas fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados y de Senadores; del universo de las propuestas, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, erigida en cámara de origen, trazó una línea metodológica, a partir de dos vertientes de análisis: reforma política y reforma electoral, la cual consideró en el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, de fecha dos de diciembre de dos mil trece y turnado al Pleno para su discusión y aprobación.

Respecto a la organización de las elecciones en las entidades federativas, el órgano reformador enmarca el fenómeno social: *control político, ausencia de autonomía y costo-beneficio de la administración electoral*, para fijar el estudio desde el enfoque deductivo, no obstante, no evidencia una correlación de las situaciones fácticas a partir de la observación de unidades de análisis que tracen

---

<sup>122</sup> *Idem*

las líneas de motivación para afirmar la debilidad institucional de la administración electoral local.

A *contrario sensu*, se parte de una generalización para considerar que un órgano nacional sobre las elecciones federal, locales y municipales, fortalece la democracia, dado que aporta elementos a la neutralidad, independencia e imparcialidad de los componentes de la administración electoral, en la medida que se alejan «*limitar, reducir*» los controles socio-políticos y económicos de los agentes externos para la toma de decisiones en los procesos comiciales; esta explicación se extrae, de los razonamientos que expone las Comisiones en el Dictamen descrito,<sup>123</sup> destacándose lo siguiente:

- ✓ El fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantiza la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral;
- ✓ Se retiran las funciones más controvertibles a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad;
- ✓ Se garantiza las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos locales y,
- ✓ Se fortalece las normas preventivas de la intromisión de otros Poderes en las decisiones de los órganos locales;

En conjunto, desde la vertiente de la Comisión dictaminadora de la Cámara de Senadores, conferir atribuciones a un órgano nacional electoral en detrimento de las que corresponde a los organismos locales, dota de un mayor significado institucional a los principios rectores de la función electoral, sobre la base que la

---

<sup>123</sup> Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, aprobada el 02 de diciembre de 2013; [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=4367>

coexistencia de una administración electoral responde a una necesidad operativa de control y una organizativa encaminada a la toma de decisiones; lo cual justifica que el órgano nacional intervenga en los ámbitos de integración y ejercicio de las atribuciones de los organismos locales, tales como: *el procedimiento de nombramiento de los consejeros electorales locales, su duración y el sistema de garantías para su cabal desempeño*.<sup>124</sup>

A condición que la subsistencia de los organismos electorales se reduce en su ámbito de competencia, sin que ello implique subordinación o jerarquía, ya que se determina una [re] distribución de competencias organizativas, normativas, legislativas en materia electoral, agregándose que la integración de los organismos locales es una atribución del nuevo órgano nacional; teniendo en cuenta que mediante una ley general se distribuirá la competencia legislativa de la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales.<sup>125</sup>

La idea central de la Comisión Dictaminadora es [re] asumir la potestad integradora de los órganos políticos de los poderes ejecutivo, legislativo y nivel municipal de las entidades federativas, incorporando a su ámbito competencial la función electoral local, lo cual puede observarse en dos aspectos: a) *una implicación política en cuanto reduce el ámbito de decisión de las autoridades locales en la conformación de los órganos políticos de los poderes públicos de ese nivel* y, b) *otra legislativa, encaminada a re-estructurar la competencia entre la Federación y las entidades federativas en la materia electoral*.

Aun así, no existe una línea marcada o la tendencia a una centralización de la función electoral, dado que la coexistencia de los órganos electorales, valorada

---

<sup>124</sup> *Idem.*

<sup>125</sup> *Idem.*

en su diseño institucional no presenta un margen de subordinación o jerarquía que justifique el sometimiento a la voluntad de la autoridad federal; pero, ello no lo salva de la graduación en la autonomía política-legislativa de los órganos públicos locales que impacta negativamente en las atribuciones de los organismos públicos electorales.

Es decir, los organismos públicos electorales locales no pierden su autonomía, sin embargo, ésta disminuye.<sup>126</sup>

Ahora, la referencia a la atribución del órgano nacional para designar y remover a los integrantes de los organismos públicos electorales, así como la asunción de la competencia local en casos excepcionales, se sustenta en relación a la no interferencia de agentes externos en la toma de decisiones de los organismos públicos electorales locales, en un intento de evitar los niveles de discrecionalidad y control político.

A consecuencia de ello, la Comisión Dictaminadora no parece justificar la pertinencia de que el órgano nacional electoral pueda asumir, en casos excepcionales, el ejercicio de la competencia local en materia electoral, situación salvable siempre que esta excepción sea valorada con una competencia reglada, cuyos casos de procedencia deben preverse claramente en la ley, de tal manera que la discrecionalidad no implique un tránsito o cambio de sitio, sino la plena justificación que elimine cualquier intento «*fáctico*» de injerencia en el ámbito de las decisiones político-electorales locales.

---

<sup>126</sup> Esta aproximación conceptual determina un elemento definitorio en los entes a los que se les adscribe (autonomía), relativo a la *potestad para regirse mediante normas y libertad para organizarse internamente*. Cfr. Astudillo, Cesar y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura constitucional*, México, UNAM-IIJ-IEPC, 2010, p. 1.

Ahora bien, en la Minuta del Pleno de la Cámara de Senadores con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, del cuatro de diciembre de dos mil trece, aprobaron y votaron el proyecto, adicionando o modificando el contenido.

Turnado a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación; este órgano discutió la Minuta con Proyecto de Decreto, en la sesión plenaria del cinco de diciembre de dos mil trece, devolviendo a la cámara de origen para la aprobación o rechazo de las propuestas de la revisora.

Finalmente, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativo, Segunda, del Senado de la República, aprobó el trece de diciembre de dos mil trece, emitieron el Dictamen a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral; turnada al Pleno Senatorial para su análisis y votación.

En la indicada fecha, el Pleno realizó la aprobación y votación de la Minuta, con la cual quedó aprobada por el Congreso de la Unión, la reforma en materia política-electoral.

Seguido el procedimiento constitucional, el diez de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014).

La indicada reforma otorgó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la atribución para conocer y resolver sobre:

- a) Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales.
- b) Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III, del artículo 41 y párrafo octavo, del artículo 134 constitucionales; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.
- c) Se establece un régimen constitucional de nulidades de las elecciones federales y locales.

Por última, la indicada reforma no varió la competencia de los tribunales electorales locales, sólo que en su integración deberá ser en número impar y sus integrantes serán designados conforme al procedimiento que determine el Senado de la República.

## **2.2 El marco constitucional del derecho electoral**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es nuestro principal escenario y el más importante en el Derecho, ya que ésta es nuestra máxima Ley Suprema, en la que están situados los principios y en ella descansan las normas jurídicas que regulan cada una de sus ramas dentro de nuestro derecho.



Hoy en día, cabe hablar de una Constitución de principios, porque los contenidos esenciales responden a valores supremos a los que aspira una comunidad política, cuyo motor es el ser humano entendido como ciudadano, y elector; constituyen directrices que irradian en toda la producción normativa y la interpretación de los principios y valores constitucionales proyectan la armonización social, la dignidad humana y la paz. Por tanto, la Constitución tiene una triple dimensión: la de principios y valores; la de estructuras e instituciones de gobierno y, las que dan contenido a las leyes generales, leyes constitucionales, en fin, a toda la producción normativa.

Hans Kelsen<sup>128</sup> “sostiene que debido al carácter dinámico del derecho, una norma vale en tanto y en la medida en que ha sido producida, en la forma determinada por otra norma de categoría superior, que configura el fundamento inmediato de validez de la primera.” Este proceso, representa especialmente una relación de supra subordinación.

El mismo autor expone que la Constitución es:

La norma fundadora básica, hipotética en ese sentido, fundamento de validez suprema, que establece la unidad de esta relación de producción y coordinación entre las normas jurídicas de un Estado. Es el estrato superior jurídico positivo del orden normativo estatal.

Así mismo, analiza desde dos vertientes a la Constitución, la primera de ellas es la *Constitución en sentido material* sostiene que es aquella que designa a la norma o normas positivas que regulan la producción de normas jurídicas generales, y la *Constitución en sentido formal o escrita* que es:

aquel documento denominado Constitución, que no solo contiene normas que regulen la legislación, esto es la producción de normas

---

<sup>128</sup> Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*, 8ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 232.

jurídicas generales, sino también normas que se refieren a otros objetos políticos importantes, así como disposiciones según las cuales, las normas contenidas en ese documento, no pueden ser derogadas o modificadas como simples leyes, sino bajo condiciones más difíciles, mediante un procedimiento especial.

Mientras que Enrique Figueroa, sostiene que la Constitución es:

La expresión soberana del pueblo, se convierte en el fundamento del Estado de Derecho, es la Ley Fundamental, la ley primaria, que no crea un Estado sino que organiza su estructura, estableciendo los órganos del poder y su funcionamiento así como los derechos humanos, cuyos preceptos pueden desarrollarse en las leyes ordinarias.<sup>129</sup>

Sobre esta misma línea, pero en un enfoque más político que jurídico Rodrigo Borja sostiene que la Constitución es:

El conjunto de normas jurídicas fundamentales que pretenden modelar la sociedad política y que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones del poder, así como los derechos y obligaciones de las personas.<sup>130</sup>

Actualmente la Constitución cuenta con 699<sup>131</sup> reformas que la han modificado de manera sustancial, respecto de las cuales en materia electoral las siguientes han sido totales:

- Reforma electoral de 1977
- Reforma electoral de 1986
- Reforma electoral de 1990
- Reforma electoral de 1996

---

<sup>129</sup> Figueroa Alfonso, Enrique, *op. cit.*, p. 2.

<sup>130</sup> Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p.109.

<sup>131</sup> Cámara de Diputados, Reformas a la Constitución, [en línea], 30 de agosto 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)

- Reforma electoral de 2007
- Reforma electoral de 2012
- Reforma electoral de 2013
- Reforma electoral de 2014

Las disposiciones constitucionales vinculadas a la materia política-electoral son: 1o, 6o, 7o, 8o, 9o, 24, 29, 34, 35, 39, 40, 41, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 60, 80, 81, 99, 105, 115, 116, 122, 133 y 134:

En el artículo 1o. constitucional descansa el núcleo duro de la Constitución, en cuanto a que los derechos humanos que esta reconoce, no pueden restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que el ordenamiento constitucional establece.

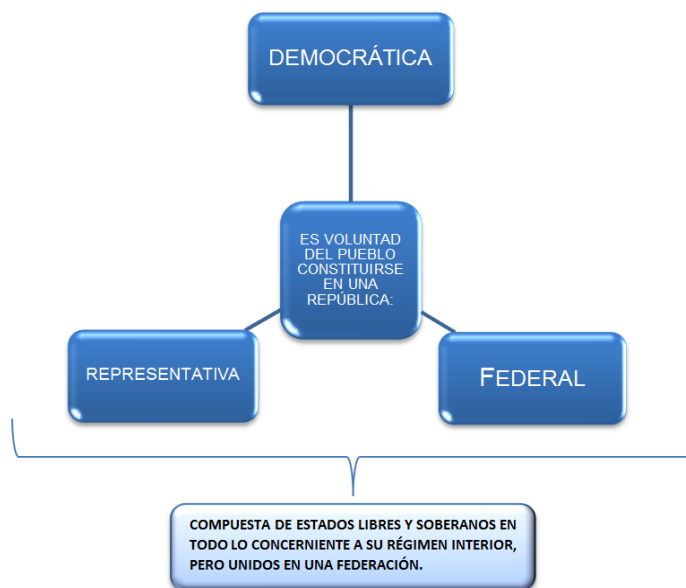
Los artículos 6o, 7o, 8º y 9o constitucionales se refieren a los derechos de acceso a la información, libertad de expresión, petición y asociación en materia política-electoral.

El artículo 29 constitucional dispone que en los casos de excepción o emergencia, no podrán restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos políticos.

El artículo 34 constitucional determina la condición de ciudadano, a quienes tengan 18 años y un modo honesto de vivir.

El artículo 35 constitucional reconoce los derechos fundamentales de los ciudadanos mexicanos, tales como el derecho al sufragio activo y pasivo.

El artículo 39 constitucional determina que el poder público proviene del pueblo, en el cual reside de manera esencial y originaria la soberanía; mientras que el artículo 40 señala el tipo de Estado y régimen político:



Artículo 41 constitucional establece el ejercicio de la soberanía popular y el principio federal; de igual manera determina las bases para la renovación de poderes a través de un proceso comicial dotado de características tales como: libertad, autenticidad y periodicidad.

En otra parte del citado precepto regula la función electoral.

En el artículo 49 constitucional se consagra el “*principio de la división de poderes*”, debido a que establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, estableciendo salvedades cuyas características sean las siguientes: dos o más de estos poderes se depositen en una persona o corporación; asimismo prohíbe que el poder legislativo se deposite únicamente en un individuo.

Los artículos 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 60 constitucionales determinan la composición del Congreso de la Unión, mediante dos cámaras: una de diputados y la otra de senadores; la primera se integra por 500 miembros y la segunda por 128 senadores. Así, se reglamenta el sistema electoral mediante la demarcación territorial en distritos electorales y en una circunscripción plurinominal nacional, que determina un sistema mixto con dominante mayoritario para la distribución de los cargos públicos de elección popular. Además, prescribe que la declaración de validez y otorgamiento de las constancias de mayoría, así como la asignación de diputados y senadores corresponderá al INE, en tanto de la impugnación conocerán las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los artículos 80 y 81 constitucionales estatuyen que se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; además, la elección del Presidente es directa.

Mientras que el artículo 99 constitucional señala que el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, quien le corresponde asegurar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y de legalidad, también garantizar los derechos político-electorales del ciudadano de votar y ser votado, de asociación, así como resolver las impugnaciones que se presenten con motivo de la violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos; asimismo, resuelve las controversias que se presenten con motivo de las elecciones federales –Diputados, Senadores y Titular del Poder Ejecutivo–, y el de las entidades federativas.

Mientras que el artículo 105, párrafo I, hace referencia a la competencia que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer asuntos tales como las controversias constitucionales con las salvedades referidas en materia electoral; y en su fracción II, párrafo segundo, inciso f), expone que los partidos políticos que

cuenten con registro ante autoridad correspondiente pueden ejercer acciones de inconstitucionalidad; es decir si poseen un registro nacional se ejerce la acción contra leyes federales o locales a diferencia de aquellos partidos que cuenten con registro estatal, quienes únicamente se limitaran a leyes electorales expedidas por el órgano legislativo estatal. Finalmente, previene que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse o publicarse por lo menos noventa días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales o fundamentales.

El artículo 115 constitucional, se refiere al nivel de gobierno municipal; de manera que cada municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente municipal, regidores y síndicos. Estipula el principio de reelección a nivel municipal.

El artículo 116 constitucional regula el poder público de los Estados, dividiendo su funcionamiento en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de esta manera, en lo conducente a la materia electoral, se estructura de las siguientes normas:

- a) En la norma primera se establecen las bases del gobierno local en cuanto a la duración del cargo, elegibilidad, prohibición de reelección, además, la elección de los gobernadores y legislaturas de los Estados.
- b) En la norma segunda, se determina la forma en que habrá de integrarse las legislaturas, el sistema mixto de elección con dominante mayoritario, el límite a la sobrerrepresentación y la permisión de su elección consecutiva de los diputados hasta por cuatro periodos.
- c) La norma IV está destinada a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas en materia electoral, de tal manera que las constituciones y leyes de los Estados garantizaran:

- La elección de los cargos de elección popular en ese ámbito territorial se realice mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; así como que esta se verificara el primer domingo de junio del año de la elección.
- La función electoral se encomienda a las autoridades electorales locales, teniendo como principios rectores: la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.
- Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccional gozaran de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones de acuerdo a lo siguiente: 1) los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un presidente y seis consejeros con derecho a voz y voto, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos solamente podrán hacerlo con derecho a voz; 2) el consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo Electoral del INE; 3) los consejeros electorales duraran en el cargo siete años y no podrán ser reelectos; 4) las autoridades jurisdiccionales electorales se integraran por un número impar de magistrados, electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de senadores; 5) los organismos públicos locales electorales, contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral; 6) la reserva competencial en el sentido de que las impugnaciones en contra de los actos que conforme a la base IV del artículo 41 constitucional, realice el INE derivado de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Se faculta a las autoridades administrativas electorales, para que convengan con el INE, a efecto de hacerse cargo de la organización de los procesos en las entidades federativas.
- Los partidos políticos se constituyen únicamente por los ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o corporativas.
- La cláusula de la libertad de autorregulación y determinación de los partidos políticos; la base del 3% del total de la votación válida emitida que los partidos deben obtener en cualquiera de las elecciones para la renovación del Poder Legislativo y de las Legislaturas locales, para conservar su registro.
- La distribución equitativa del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y las relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales.
- Los límites a las erogaciones de los partidos políticos en precampañas y campañas electorales, así como de los montos máximos de las aportaciones de militantes y simpatizantes.
- El acceso a radio y televisión.
- Las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos y el régimen de sanciones.
- El régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes.



- El régimen del sistema de medios de impugnación para que los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad; también las reglas para la realización de los recuentos totales o parciales de votación en los ámbitos administrativos y jurisdiccionales.
- Se determinan las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como de los plazos convenientes para el oportuno desahogo de las instancias impugnativas en acatamiento al principio de definitividad.
- La realización de al menos una elección en la fecha en que tenga lugar un proceso electoral federal.
- Para que se legislen los delitos y se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones.
- Para que se establezcan las bases y requisitos mediante las cuales los ciudadanos puedan solicitar su registro como candidatos y ser votados de manera independiente en los cargos de elección popular.

El artículo 122 constitucional desarrolla el régimen jurídico político de la Ciudad de México. Es una entidad federativa que goza de autonomía en su ámbito interno y en su organización política y administrativa; adopta el régimen de gobierno republicano, representativo, democrático y laico.

El Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México; sus integrantes son electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, de acuerdo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años. Prevé el principio de reelección legislativa.

El Titular del Poder Ejecutivo se denomina Jefe de la Ciudad de México, electo por votación universal, libre, secreta y directa; durará en su encargo seis años.

Finalmente, regula la integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías, que consisten en órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y un Consejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los Concejales son electos conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional; la reelección será por un periodo adicional.

En lo atinente a la materia electoral, observaran los principios y reglas establecidos en los incisos b) al o), de la fracción IV del artículo 116 constitucional.

Considerando la jerarquía, la cual proclama la Supremacía de la Carta Magna establecida en el art 133 de la Constitución que se refiere a lo siguiente:

La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.



Es importante señalar que la Supremacía Constitucional es un principio básico del Derecho y radica en que esta no puede ser contravenida por ningún ordenamiento jurídico dentro del sistema jurídico nacional, predominando siempre frente a leyes locales, esta se encuentra vertida en diversos artículos constitucionales como el 40 como ya se mencionó con antelación.

Por último, el artículo 134 constitucional tiene una implicación normativa desde el punto de vista de la materia electoral, que se encuentra vinculado con los principios de equidad e imparcialidad en el manejo de los recursos públicos para evitar los fines político-electorales.

Así, se determina que los servidores públicos de los tres niveles de gobierno incluida la Ciudad de México, se determina que tiene en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En otra parte señala que la propaganda que se genere bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente e los tres órdenes de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

En consecuencia, queda prohibida incluir en la propaganda oficial nombres, imágenes, voces o símbolos que implique promoción personalizada de cualquier servidor público.

Se deja que las leyes de los órganos federales y locales garanticen estos principios y determinen un régimen de sanciones.

### 2.3. El marco convencional de los derechos político-electorales de los ciudadanos

Una vez abordado el marco constitucional del derecho electoral, partiré de un análisis fundamental con relación a los derechos políticos y humanos, debido a que mantienen una relación esencial, ya que los primeros forman parte de los últimos, es menester ubicarlos dentro del contenido de la investigación.

Para ello es necesario describir los conceptos más significativos en torno a los derechos humanos que nos permitan su ubicación conceptual y su vinculación a los derechos políticos.

En este sentido para Santiago Corchera Cabezut, sostiene que los derechos humanos son: *“las facultades que toda persona tiene en razón de sus atributos esenciales, es decir, de aquellos atributos que la hacen ser lo que es, una persona humana y no otra cosa”*.<sup>132</sup>

Ahora, Miguel Ángel Contreras Nieto, expone que son:

El conjunto de facultades, prerrogativas y libertades, que corresponden al hombre por el simple hecho de su existencia; tienen como finalidad salvaguardar la dignidad de la persona humana considerada individual o colectivamente; su observancia comprende una serie de obligaciones y deberes, tanto para el Estado, como para los individuos, cuyo cumplimiento debe ser garantizado por el orden jurídico nacional e internacional, para la conservación de la paz social y la consolidación de la democracia.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Corchera Cabezut, Santiago. *Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Oxford, 2002, p. 27.

<sup>133</sup> Contreras Nieto, Miguel Ángel. *El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2000, p.7.

Mientras que para Carlos F. Quintana Roldan y Norma D. Sabido Peniche, los derechos humanos son:

[E]l conjunto de atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, su dignidad y sus potencialidades por el mero hecho de pertenecer a la especie humana que deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulnere o violenten, por tener la calidad de derechos fundamentales.<sup>134</sup>

En tanto, Jorge Carpizo describe a los derechos humanos con las siguientes características:<sup>135</sup>

- Generales
- Progresividad
- Historicidad
- Eficacia directa
- Indivisibilidad
- Aspecto protector

De los conceptos apuntados es ineludible el reconocimiento de aquello que por naturaleza identifica a la persona humana, esto es, en cuanto a la dignidad; a partir de ello se reconocen como los mínimos que permiten la esencia, existencia y desarrollo de todos los atributos que corresponden a la persona, las cuales se han positivizado en grado de reconocimiento a efecto de dotarles de coercibilidad; o, en Ferrajoli los derechos humanos pertenecen a todas las personas en cuanto tales.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Quintana Roldan, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D, *Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2004, p. 21.

<sup>135</sup> Los derechos humanos: naturaleza, definición y características, [en línea], 3 de julio 2016, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/25/ard/ard1.pdf>

<sup>136</sup> Ferrajoli, Luigi, *La democracia a través de los derechos*, Madrid, Trotta, 2014, p. 20.

Estos derechos humanos como los mínimos constituyen el núcleo duro o bien, la esfera de lo no decidible,<sup>137</sup> que tiene sustento en el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “*Pacto de San José de Costa Rica*”, por resultar elemental para el desarrollo pleno de sus derechos.

Ahora bien, se integran dentro de la tipología de los derechos humanos, el conjunto que corresponde a la participación en la vida pública por quienes reúnen la calidad de ciudadanos, a estos se le denominan derechos políticos que son exigibles en las sociedades democráticas, respecto a la intervención de los asuntos de la vida pública.<sup>138</sup>

En efecto, Contreras Nieto sostiene que:

los derechos humanos son complementarios, en virtud de que cada uno de los grupos de derechos: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, además de los de solidaridad, muestran una parcela específica dentro del campo de los derechos humanos, siendo complemento de sus similares...<sup>139</sup>

Asimismo, es importante analizar el concepto de los derechos políticos, los cuales, para Héctor Fix-Fierro, son:

Derechos fundamentales en un sentido doble: primero, como derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones; y segundo, como derechos subjetivos consagrados en las normas fundamentales (la Constitución) del ordenamiento jurídico.<sup>140</sup>

Sobre esta misma línea, Dieter Nohlen sostiene que:

---

<sup>137</sup> Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, p. 293.

<sup>138</sup> Ferrajoli, Luigi, *Principia Iuris “Teoría del derecho y la Democracia”*, Madrid, Trotta, 2011, p.17.

<sup>139</sup> Contreras Nieto, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 27.

<sup>140</sup> Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2ª ed., México, UNAM, 2006, p. 26.

Los derechos políticos fueron configurándose como una categoría de los derechos humanos, hecho reforzado por la inclusión en numerosos tratados y convenciones que han desarrollado lo que hoy en día conocemos como el derecho internacional de los derechos humanos...por tanto, los derechos políticos son una categoría de los derechos humanos. Y de ahí derivan dos importantes implicaciones a saber:

A los derechos políticos le son aplicables las normas desarrolladas en el mundo de los derechos humanos, en particular criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección, acceso a sistemas internacionales de protección.

Los derechos políticos constituyen una categoría dentro de los derechos humanos, lo cual significa características propias, entre ellas, causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzca los principios generales en derechos que puedan efectivamente ejercerse.<sup>141</sup>

En las sociedades democráticas, son realizables los derechos humanos a partir del pleno ejercicio de los derechos políticos; que constituye el punto de toda la actividad estatal, la cual está sujeta a la voluntad de las mayorías, no obstante, en Luigi Ferrajoli, debemos distinguir esa democracia de la formal respecto a la sustancial.<sup>142</sup>

Lo anterior, porque la democracia no solo implica en quién decide, sino la importancia sobre qué debe decidirse; en otras palabras, la democracia no sólo es su aspecto procedimental, del número de sujetos que participan, si no que esa

---

<sup>141</sup> Nohlen, Dieter, *et. al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 49-50.

<sup>142</sup> Ferrajoli, Luigi, *op.cit.*, pp. 16 y 18.

mayoría no pueda hacer nugatoria o sacrificar los derechos que son elementales para la intervención de la persona en el Estado.

Así, es incuestionable que los derechos humanos se ejercen de mejor manera en los modelos de Estados Democráticos.

En el Estado Constitucional, el reconocimiento de los derechos políticos es una pieza fundamental, de hecho, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, inscriben un apartado especial para los derechos de esta naturaleza. Para ello, debe partirse del sistema de los derechos humanos; así, dentro de la investigación recurriremos al Sistema Universal e Interamericano.

En principio, la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>143</sup> de manera destacada prescribe, entre otros derechos, que la persona puede intervenir de manera directa por medio de representantes en los asuntos de gobierno, esa voluntad se expresara mediante elecciones auténticas, periódicas, sufragio universal e igualitario, y en voto secreto.

Esta prescripción es dotada de coercibilidad en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>144</sup> que reconoce a favor del ciudadano los derechos y oportunidades siguientes:

---

<sup>143</sup> Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

<sup>144</sup> Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;



- a) Participación en los asuntos públicos de manera directa o a través de sus representantes.
- b) Votar y ser votado.
- c) Elecciones periódicas y auténticas, mediante sufragio universal e igualitario y, en voto secreto.
- d) Tener acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas de su país.

Estos primeros instrumentos sitúan al ciudadano en una posición activa en los asuntos públicos a través de un conjunto de derechos que aseguran su intervención directa o indirecta en la conducción del gobierno, teniendo como base al método de elección como eje que articula la legitimidad de sus representantes, además, permite su participación para acceder a los diversos cargos de la función estatal.

No obstante, la función expansiva de los derechos humanos y en específico de la participación política, permean con mayor intensidad en la erradicación de los tratos discriminatorios contra la mujer, de tal suerte que se reconocen a su favor el conjunto de derechos que permiten su intervención en la vida pública de un Estado.

La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer,<sup>145</sup> tiene como propósito dotar de efectividad al principio de igualdad entre hombres y mujeres en

---

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país

<sup>145</sup> Artículo I

Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III

el ejercicio de los derechos de participación política; de su carácter formal a una igualdad sustancial. En este orden, determina el derecho al sufragio activo y pasivo, a ocupar cargos públicos y toda clase de funciones en la vida nacional; todos ellos, sin discriminación alguna.

En función de lo anterior, el Sistema Universal de los Derechos Humanos, es la piedra angular de la realización de los derechos políticos, en cuanto resulta compatible y encuentra su mejor escenario en los regímenes democráticos.

De manera paralela tenemos un Sistema Regional de Derechos Humanos específicamente el Sistema Interamericano.

En este ámbito, el primer ordenamiento lo constituye la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>146</sup> en semejanza a los instrumentos internacionales que se han apuntado, la Declaración define al ciudadano como la persona con capacidad legal para intervenir en los asuntos del gobierno; lo hará de forma directa o a través de representantes; además, determinar la participación de los ciudadanos en las elecciones populares mediante voto secreto, genuinas, periódicas y libres. Otros derechos conexos integran el *corpus* de los derechos políticos estatuidos en el citado instrumento.

---

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

<sup>146</sup> Artículo XX.- Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuino, periódico y libre.

Artículo XXI.- Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Artículo XXII.- Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

Con mayor énfasis, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “*Pacto de San José de Costa Rica*”,<sup>147</sup> retoma las directrices dadas en la citada declaración y en su cuerpo, refiere como derechos de participación política los siguientes:

- Intervención en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes.
- Voto activo y pasivo.
- Elecciones periódicas, auténticas y, en sufragio universal, igual, mediante voto secreto.
- Tener acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas.

En realidad, parece no haber una distinción en la regulación de los derechos políticos como derechos humanos reconocidos en ambos sistemas, pues parte de una misma identidad en cuanto a la intervención del ciudadano en la vida pública, esto es, la forma de realización, así como, el ejercicio mediante su intervención en los diversos cargos de la esfera pública.

En lo que atañe a los derechos políticos de la mujer, la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la mujer; de manera especial tutela sus derechos, la cual busca privilegiar el acceso a los cargos públicos, en condiciones de igualdad y eliminando los obstáculos que se dan en razón de género.

---

<sup>147</sup> Artículo 23.- Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

El punto central se orienta a la eliminación de las formas de discriminación contra la mujer, de tal manera que los derechos políticos puedan potencializarse sin distinción alguna.

Como puede advertirse encontramos un *corpus iuris* de los derechos políticos a favor de los ciudadanos, que les permiten su pleno desenvolvimiento en los asuntos públicos, mediante su participación directa o a través de representantes libremente elegidos; condiciones que permiten a los ciudadanos acceder a cargos mediante el método de elección o bien, para actuar en las funciones de la actividad gubernamental.

Esta relación entre los derechos políticos y democracia tiene un propósito fundamental, esto es la materialización de todos los derechos humanos: la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2002/46, en el numeral 1, declaró lo siguiente:

1. Declara que entre los elementos esenciales de la democracia figuran el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la libertad de asociación, la libertad de expresión y de opinión, el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas libres e imparciales por sufragio universal y mediante voto secreto como expresión de la voluntad de la población, un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos, la separación de poderes, la independencia del poder judicial, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública y unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia, *Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/46*, adoptado por la Comisión de Derechos Humanos, en su 51ª sesión, 23 de abril de 2002, [en línea], 3 de julio 2016, disponible en: [http://193.194.138.190/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2002.46.Sp?Opendocument](http://193.194.138.190/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2002.46.Sp?Opendocument)

Por consiguiente, el régimen democrático influye en el desarrollo de los derechos políticos, ya que este pretende salvaguardarlos dentro de un ordenamiento jurídico.

La Organización de los Estados Americanos, sostiene que *el derecho a la democracia* logra la consolidación de los derechos humanos al constituir el fundamento del Estado Constitucional de Derecho; en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana preceptúa que:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Estos aspectos resultan útiles idóneos asegurando y garantizando el respeto de los humanos, de ahí vinculado con su diverso,

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.<sup>149</sup>

Una vez que ha sido identificado el marco internacional de los derechos humanos en la vertiente de los derechos políticos, su eficacia es el tema que hoy en día ocupa a los organismos internacionales y regionales a efecto de lograr el respeto y adecuado ejercicio; de esta manera los Estados contratantes asumen

---

<sup>149</sup> Carta Democrática Interamericana, adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, [en línea], 3 de julio 2016, disponible en: [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

obligaciones concretamente el respeto y adecuación de sus normas internas a los instrumentos en materia de derechos humanos.

No obstante, la jurisprudencia interamericana ha encontrado un mecanismo que tiene como propósito fijar al *corpus iuris* Interamericano como una norma viva, que puede realizarse, siendo obligación de toda autoridad el constituirse en guardián y garantizar el adecuado ejercicio de los derechos humanos en toda la actividad estatal; es así como se ha configurado jurisprudencialmente “el control de convencionalidad”

El control de convencionalidad no surge de una sentencia que haya dictado la Corte Interamericana hacia el Estado Mexicano nace de una obligación que adquirió al adherirse a la Convención Americana.

La importancia de todo esto radica en que el Estado Mexicano entienda que el derecho internacional debe ser observado y aplicado por la simple razón de que fue incorporado al derecho interno y, en esos términos fue incorporado a la Constitución; asimismo, este permea sobre las normas internas de nuestro Estado.

El control de convencionalidad tiene sustento en la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>150</sup> que establece de manera expresa en el artículo 62.1 y 62.3<sup>151</sup> la competencia de la Corte Interamericana para conocer de

---

<sup>150</sup> 18 de julio de 1978, de conformidad con el artículo 74.2 de la propia Convención.

<sup>151</sup> Artículo 62

1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención.

Se ha considerado como una figura del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que busca implementarse en el ámbito interno de los Estados y que de manera específica, va dirigida a los poderes judiciales de la región;<sup>152</sup> por consiguiente, la Corte Interamericana es la máxima interprete facultada para declarar si las normas internas son contrarias o acordes a la Convención. Ello, porque al haberse ratificado o adherido a la Convención, se obligan a respetar y aplicar los derechos y libertades reconocidas en la misma; así como, las interpretaciones que ha hecho y de manera simultánea, garanticen su libre y pleno ejercicio; es decir, los jueces nacionales pueden hacer una especie de control de convencionalidad.

El control de convencionalidad o control de tratados está depositado en los tribunales internacionales, al ser estos los (únicos) con competencias para determinar cuándo un acto u omisión de un Estado se contrapone a la obligación internacional adquirida por este al firmar, ratificar o adherirse a un instrumento internacional.<sup>153</sup>

En el Sistema Regional del Tribunal Interamericano, es el encargado de revisar que los actos y hechos de los Estados que han reconocido su competencia se ajusten a las disposiciones de la Convención; también le corresponde vigilar que el hacer o no hacer de los Estados se ajuste a la regularidad del tratado y, con ello, de asegurar y hacer efectiva la supremacía de este.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *El control Difuso de Convencionalidad*, México, FUNDAp, 2002, p. 83.

<sup>153</sup> *Ibidem.* 91.

<sup>154</sup> *Ibidem.* 83.

En este panorama de transformación del sistema jurídico, la internacionalización de los derechos humanos y de su adopción por el derecho interno de los países, ha incursionado en la concepción de los derechos políticos como derechos humanos; es importante en el quehacer jurisdiccional electoral, al optimizar los derechos de participación política, pues son aquellos *“derechos fundamentales que tienen por finalidad proteger la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos e íntimamente relacionados con el funcionamiento de las instituciones democráticas”*.<sup>155</sup>

Es menester resaltar la importancia que el Estado mexicano le ha dado al control de convencionalidad a partir de la reforma constitucional del 2011, incorporándolo a la normatividad interna para ampliar la protección de los derechos humanos y su correcta aplicación.

Por consiguiente,

la jurisdicción internacional es la interprete final de los tratados respecto a los cuales tiene competencia, nadie más que los tribunales internacionales pueden decidir sobre el incumplimiento de una obligación internacional, son los únicos autorizados en ese sentido, a tal grado que el fallo que emiten en un caso es definitivo y sin apelación.<sup>156</sup>

*“Lo deseable y obligado, es que el Poder Judicial deje de ver el derecho de origen internacional como derecho internacional, para verlo como Derecho Interno que también conforma el sistema jurídico nacional. Que los órganos del Poder Judicial de cada Estado Parte a la Convención Americana [conozcan] a fondo y apli[quen]*

---

<sup>155</sup> M, Rebato, *Análisis comparado México-España de los derechos político-electorales*, Serie: temas selectos de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010, p.12.

<sup>156</sup> Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional público*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p.661 y véase a manera de ejemplo los artículos 67 de la CADH y 60 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.



*debidamente no solo el Derecho Constitucional sino también el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*".<sup>157</sup> Es decir, que la Constitución de cada Estado parte se nutra con su contenido fusionándolo, aplicándolo e interpretándolo como una norma que integre el ordenamiento jurídico nacional.

## **2.4. La interpretación e integración del derecho electoral**

La interpretación es una actividad muy importante dentro de nuestro marco jurídico ya que establece el significado o alcance de las normas jurídicas debido a que no siempre los conceptos se manifiestan mediante ideas claras en su redacción originando conceptos indeterminados.

El *Diccionario Jurídico Mexicano* señala<sup>158</sup> que la palabra "interpretación" proviene del vocablo latín *interpretatio*, que significa explicación, esclarecimiento. Interpretar es dotar de significado a ciertos objetos. La interpretación puede darse, y de hecho se da, en todos los ámbitos del conocimiento, particularmente en las ciencias sociales, en donde se le agrega al término de interpretación, la cualidad del objeto de estudio.

Mientras que Wròblewsky menciona<sup>159</sup> que la interpretación en sentido amplio es la comprensión de una expresión cualquiera formulada en una lengua. Significa que todo signo lingüístico debe ser interpretado para su comprensión. En sentido estricto significa que de existir duda sobre una determinada concepción en un caso concreto, la determinación del sentido correcto es la interpretación.

---

<sup>157</sup> *Voto razonado* de Antonio Augusto Cancado Trindade, a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, párr. 3.

<sup>158</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª.ed., México, Porrúa, 1995.

<sup>159</sup> Wròblewsky, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2001, p. 52.

Ahora bien, Ricardo Guastini expone que existen tradicionalmente tres teorías de la interpretación.<sup>160</sup>

La primera de ellas es la *teoría cognitiva*, que argumenta que la interpretación consiste en verificar el significado objetivo de los textos normativos y, en su caso, la intención del legislador. La interpretación únicamente descubre un significado ya existente. Esta interpretación es la búsqueda del significado de un texto a partir del planteamiento del legislador.

La segunda es la *teoría escéptica* de la interpretación, que surge en contraposición a la teoría cognoscitiva, cuya idea central es que la interpretación es una actividad de valoración y de decisión, toda vez que las palabras no tienen un significado propio, sino aquel que les otorga el emisor, el que le otorga el receptor. Las normas jurídicas no preceden a la interpretación sino, por el contrario, son su resultado.

Y por último la *teoría ecléctica*, sostiene que la interpretación es en ocasiones una actividad cognoscitiva y en ocasiones discrecional. Existe un núcleo esencial claro, así como una zona oscura. Por tanto, esta teoría se adscribe a que existen casos fáciles y difíciles, en la medida en que el texto normativo se encuentra en la zona clara u oscura.

Para efectos de esta investigación, *“la interpretación no sólo es desentrañar el sentido de un texto, en este caso jurídico, ni adscribir un significado a éste; es, además, un acto de comprensión y comunicación”*.<sup>161</sup> Por lo anteriormente expuesto se infiere que la interpretación, no está únicamente orientada al conocimiento, sino que también nos conduce a la resolución de casos.

Ahora bien, no se puede interpretar de forma aislada una situación jurídica debido a que se requiere de más elementos para no caer en limitaciones y ser objetivos.

---

<sup>160</sup> Guastini, Ricardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, IIJ-UNAM, 1999, pp.13-18.

<sup>161</sup> Haberle define la interpretación como la actividad encaminada a la comprensión y explicación de una norma. Haberle, Peter, *El Estado constitucional, México, UNAM*, 2003, p. 150.

Dentro de nuestro sistema jurídico se encuentran diversos problemas característicos acerca de la interpretación como los siguientes:

Ausencia de regulación de conductas en las normas jurídicas en virtud de la evolución social es decir <b>“lagunas en la ley”</b> .
Opacidad debido a una mala jerarquización establecida esto obedece a la <b>“observancia de las leyes en virtud de la norma superior”</b> .
Contradicción de normas en el propio ordenamiento jurídico <b>“antinomias”</b> .
Normas del mismo nivel de jerarquía y especialidad es decir que una norma limite un derecho fundamental y otra lo permita, es decir <b>“coherencia normativa”</b> .
Que la ley emplee conceptos indeterminados y no se expresen ideas claras en su redacción.

Cuadro basado en Santiago Nieto.<sup>162</sup>

Es menester conocer diferentes métodos para llevar a cabo la interpretación y así interpretar las normas jurídicas utilizándolos como herramientas e instrumentos, emplear métodos para colmar la insuficiencia normativa en aras de la tutelar el Derecho.

Asimismo, el cuarto párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo...

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.

Entendido así, estos principios deben aplicarse en los casos que la letra o la interpretación jurídica de la ley no pueda inferirse un criterio de decisión.

---

<sup>162</sup> Nieto, Santiago. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*, México, UNAM, 2005, pp. 15-18

La Suprema Corte de Justicia ha entendido que los principios generales del Derecho son sólo *“los principios consignados en alguna de nuestras leyes, teniendo por tales no sólo las mexicanas que se hayan expedido después del código fundamental del país, sino también las anteriores”*.<sup>163</sup> Por lo que, nuestro máximo Tribunal sigue la tendencia dominante en el sentido de considerar como principios generales a aquellos del sistema legal positivo mexicano.<sup>164</sup>

Ahora, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 5,<sup>165</sup> párrafo segundo determina que la interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional con relación a lo establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por consiguiente, es menester desarrollar cada uno de los criterios mencionados con antelación para dotar de claridad lo que expresa nuestra Carta Magna:

- **Interpretación gramatical:**

El método de interpretación gramatical es aquel que se caracteriza por analizar únicamente los términos que se encuentren expresados en un enunciado normativo, lo cual nos permite analizar un texto jurídico de manera literal; la interpretación literal, en general, tiene diversos instrumentos para realizarse, que implican un razonamiento más allá de la simple lectura.

---

<sup>163</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO”, Registro: 360193, Tesis Aislada, Tesis: [s/n], Pleno, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo L, p.283.

<sup>164</sup> *Idem*.

<sup>165</sup> Artículo 5.

2. La interpretación de esta Ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.

**GRAMATICAL:** Este método, también denominado como exegético, se propone encontrar el sentido de una norma o de una cláusula en el texto de las mismas. Es decir, a partir de su literalidad, se atribuye un significado a los términos empleados en la redacción por el legislador o por los contratantes con ayuda de las reglas gramaticales y del uso del lenguaje, se indaga el significado de los términos en que se expresa una disposición normativa.

Cuadro basado en un acervo de “*Métodos de Interpretación Jurídica*” de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <sup>166</sup>

- **Interpretación sistemática**

Este tipo de interpretación es aquella en la que se analizan los enunciados normativos como parte de un todo; es decir vincula el significado de los mismos atendiendo al sistema normativo del que forma parte, todo ello debido a que una norma en particular obedece a un contexto en general y esto conduce a un análisis de carácter general.

Sin embargo, como advierte Víctor Manuel Rojas Amandi,

la generalidad y abstracción de la ley, propia de los países que forman parte de la familia del nuevo derecho románico, a la que pertenece el sistema jurídico mexicano, le dejan a la jurisprudencia y a la doctrina jurídica la definición de la mayoría de los conceptos legales.<sup>167</sup>

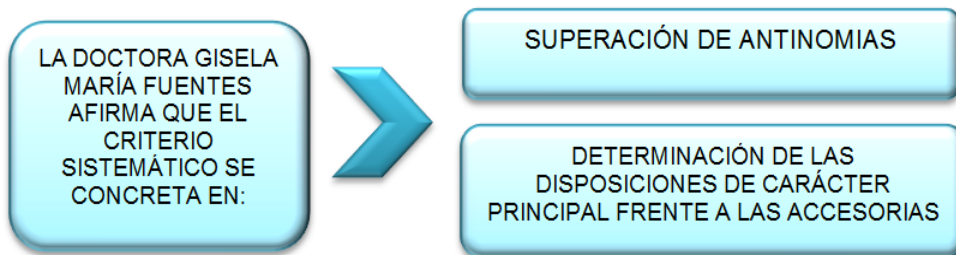
Este criterio interpretativo es esencial debido a que hay enunciados normativos que adolecen de elementos claros para su comprensión y requieren complementarse para determinar su alcance jurídico.

---

<sup>166</sup> Métodos de interpretación jurídica, [en línea], 8 de julio 2016, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/16/cnt/cnt4.pdf>

<sup>167</sup> Rojas Amandi, Víctor Manuel, *Argumentación Jurídica*, México, Oxford, 2010, p. 167.

**INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA:** Esta interpretación es la que busca extraer del texto de la norma un enunciado cuyo sentido sea acorde con el contenido general del ordenamiento al que pertenece. Procura el significado atendiendo al conjunto de normas o sistema del que forma parte.  
Un precepto o una cláusula deben interpretarse no de manera aislada, sino en conjunto con los demás preceptos o cláusulas que forman parte del ordenamiento o del negocio en cuestión.



Cuadro basado en “*Métodos de Interpretación Jurídica*” de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.<sup>168</sup>

Lo cual nos permite inferir que el método sistemático evita contradicciones entre las diferentes normas; es decir, la posibilidad de que existan antinomias es nula; sin embargo, las antinomias son una realidad y un gran problema dentro de nuestro sistema jurídico como ya lo mencionaba con anterioridad, conforme al criterio de Santiago Nieto y es necesario restaurarlo, “*hay tres reglas clásicas para resolver antinomias: el criterio jerárquico (la norma superior prevalece sobre la inferior); el criterio cronológico (la norma posterior prima sobre la anterior); y el criterio de la especialidad (la ley especial deroga a la general)*”.<sup>169</sup>

<sup>168</sup> Métodos de interpretación jurídica, [en línea], 19 de marzo 2016, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/16/cnt/cnt4.pdf>

<sup>169</sup> *Idem*.

- **Interpretación funcional:**

Este criterio atiende a los fines de la norma, más allá de su literalidad o su sistematicidad. La decisión jurisdiccional se justificará considerando siete tipos de argumentos:

1) Teleológico, si se considera la finalidad de la ley; 2) Histórico, tomando como base lo que otros legisladores dispusieron sobre la misma hipótesis o analizando leyes previas; 3) Psicológico, si se busca la voluntad del legislador histórico concreto de la norma a interpretar; 4) Pragmático, por las consecuencias favorables o desfavorables que arrojaría un tipo de interpretación; 5) A partir de principios jurídicos, que se obtengan de otras disposiciones o del mismo enunciado a interpretar; 6) Por reducción al absurdo, si una forma de entender el texto legal implica una consecuencia irracional; y 7) De autoridad, atendiendo a la doctrina, la jurisprudencia o al derecho comparado.<sup>170</sup>

En tanto, Ignacio Gómez Palacio, describe esta interpretación como:

...interpretación de palabras que pretende descubrir y atribuir a una norma el significado que le permita una mejor realización de los objetivos que inspiraron su nacimiento, a la luz de la realidad en que se encuentra inmerso un pueblo en un momento dado.

De acuerdo con esta definición la interpretación funcional significa que en el proceso de integración del derecho se adapten las normas jurídicas a la situación actual, para mantener la eficacia de un sistema jurídico.

En la interpretación funcional de la norma jurídica es necesario, según se desprende de lo expuesto, conocer el principio supremo de validez o fundamento contenido en la Constitución, del cual deriva la reglamentación de una institución o

---

<sup>170</sup> Los sistemas de interpretación gramatical, sistemático y funcional en Quintana Roo [en línea], 19 de marzo 2015, disponible en: <http://www.teqroo.com.mx/sitio2007/teqroo/activos/pdf/articulos/2007/Los%20sistemas%20de%20interpretacion.pdf>

materia objeto de regulación, para darle a la norma interpretada un significado que permita la consecución de los fines del sistema jurídico al que pertenece sin descuidar de las circunstancias sociales a las que se va a ser aplicada.<sup>171</sup>

La interpretación funcional es un método que comprende “todos los factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento del derecho que no pertenecen al contexto lingüístico, ni sistemático”.<sup>172</sup>

Sobre este tema, el Tribunal Electoral ha señalado que:

conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático.

Finalmente, el derecho como unidad no solo implican reglas, sino también principios; así los principios informan en los operadores jurídicos criterios de decisión que atienden a la completitud del derecho a la solución de los casos concretos; es decir, los principios orientan a la satisfacción de las necesidades en las sociedades democráticas que requieren la atención de las decisiones jurídicas con una solidez normativa, a partir de considerar no solamente la regla imperante, sino también, la propia idoneidad normativa que implica la exigencia de fundamentar las determinaciones a partir de los valores y de los fines que son característicos en un Estado Constitucional de Derecho.

---

<sup>171</sup> Propuesta metodológica para la interpretación de las normas de equidad en el Código Estatal Electoral, [en línea], 22 de marzo 2016, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/380/6.pdf>

<sup>172</sup> Wróblewsky, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Madrid, Civitas, 1985, p. 45.



Robert Alexy determina los principios son mandatos de optimización que pueden ser cumplidos en diverso grado, de ahí que sean ponderables.<sup>173</sup>

En nuestro sistema normativo la jurisprudencia nacional ha reconocido la existencia de los principios generales del derecho pero también ha dado paso a los principios jurídicos, producto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, a partir del criterio hermenéutico del principio *pro personae*, estándar que funciona como: un método de interpretación, una directriz en las políticas públicas y como valor que informa el sistema jurídico.

De esta manera, ha sido criterio jurisprudencial sobre el tema de los principios generales del derecho y principios jurídicos los siguientes:

**“PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. SU FUNCION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO.** Tradicionalmente se ha considerado en el Sistema Jurídico Mexicano que los jueces para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento están sujetos a la observancia no sólo del derecho positivo-legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, que se conocen como principios generales del derecho según la expresión recogida por el constituyente en el artículo 14 de la Carta Fundamental.- La operancia de estos principios en toda su extensión - para algunos como fuente de la cual abrevia todas las prescripciones legales, para otros como su orientación a fin- no se ha entendido restringida a los asuntos de orden civil tal y como podría desprenderse de una interpretación estricta del artículo constitucional invocado, sino que aun sin positivización para otros órdenes de negocios, es frecuentemente admitida en la medida en que se les estima como la formulación más general de los valores ínsitos en la concepción actual del derecho.- Su función desde luego no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los

---

<sup>173</sup> Atienza, Manuel, *Las razones del derecho*, UNAM, México, 2011, p. 175.

postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad.”<sup>174</sup>

**“PRINCIPIO PRO PERSONA. ÚNICAMENTE ES APLICABLE PARA INTERPRETAR LA NORMA, CON EL OBJETO DE ESTABLECER EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y NO PARA INSTAURAR UN CRITERIO SOBRE LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.** El principio pro persona previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se pretenda establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Luego, dicho principio tiene dos variantes, la primera, como preferencia interpretativa, conforme a la cual ante dos o más interpretaciones de la norma válidas y razonables, el intérprete debe preferir la que más proteja al individuo u optimice un derecho fundamental y, la segunda, como preferencia normativa, conforme a la cual si pueden aplicarse dos o más normas a un determinado caso, el intérprete debe preferir la que más favorezca a la persona, independientemente de la jerarquía entre ellas. En consecuencia, este principio no se encuentra referido al alcance demostrativo de las pruebas, esto es, no opera para instaurar un criterio sobre su valoración -como podría hacerlo el diverso principio in dubio pro reo-, sino únicamente para la interpretación de normas con el objeto de establecer el contenido y alcance de los derechos humanos y, de este modo, otorgarle un sentido protector a favor de la persona humana.”<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. SU FUNCION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO”, Registro: 228881, Tesis Aislada, Enero-Junio de 1989, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Segunda Parte-2, p. 573.

<sup>175</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “PRINCIPIO PRO PERSONA. ÚNICAMENTE ES APLICABLE PARA INTERPRETAR LA NORMA, CON EL OBJETO DE ESTABLECER EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y NO PARA INSTAURAR UN CRITERIO SOBRE LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS”, Registro: 2008915, Tesis Aislada, Tesis: (IV Región)2o.1 CS (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, Abril de 2015, Tomo II, p. 1788.

## CAPÍTULO 3

### EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

#### 3.1 La noción de función electoral

En el pensamiento de John Locke y Montesquieu, el poder fue abordado como objeto de estudio, a partir de tres funciones indispensables en un sistema político: legislativa, ejecutiva y judicial. De hecho, en el constitucionalismo moderno la idea de la división de funciones fue un tema que revolucionó la organización estatal.

Así, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), en su artículo 16° prescribía: *“Toda la sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”*. Las Constituciones escritas se caracterizaron por incluir la cláusula de la separación de funciones.

A partir de lo anterior, es posible abordar el análisis del poder y su ejercicio, mediante la identificación de las funciones primarias que realizan los órganos del Estado, en su vertiente legislativa, ejecutiva y judicial. Debido a ello, el Estado ejerce múltiples funciones mejor conocidas como funciones públicas, *“el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”*.<sup>176</sup>

La función legislativa es aquella en la que el Estado impone modelos de conducta a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y

---

<sup>176</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *“Derecho administrativo y administración pública”*, 2ª ed., México, Porrúa, 2008, p.51.

coercitivas; en ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley; esta función puede verse desde un doble aspecto: es “*formalmente legislativa cuando es ejercida por órganos específicamente previstos en la Constitución*”,<sup>177</sup> es decir, las facultades de esta función se encuentran dentro de nuestra Carta Magna; y, “*materialmente legislativa será la que produzca normas jurídicas, generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas*”.<sup>178</sup>

La función jurisdiccional es una de las manifestaciones del poder del Estado, en la cual los órganos encargados aplican y declaran el derecho, esta función también cuenta con un doble sentido, ya que es “*formalmente jurisdiccional, que en ámbito federal viene a ser toda la encomendada a los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 94 constitucional, a saber: Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito, y juzgados de Distrito*”,<sup>179</sup> cuando hablamos de la característica de formalidad nos referimos a que ya está preestablecida esa función en nuestra Constitución, a diferencia de “*la función materialmente jurisdiccional, será la que tenga por objeto iuris dictio, o sea, declara el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre estos y los órganos del Estado*”.<sup>180</sup>

La función administrativa es la actividad que normalmente le corresponde al Poder Ejecutivo, debido a que es necesario que la ley se ejecute y se actualice de manera constante; desde el punto de vista formal la función administrativa es la actividad que debidamente realiza el Poder Ejecutivo; es importante destacar que el Poder Ejecutivo también tiene otras funciones, la Constitución en su artículo 89, fracción I, lo faculta para tener injerencia en la función legislativa al expedir reglamentos; de la misma forma “*también asume el ejercicio de la función*

---

<sup>177</sup> *Ibidem*, p.52.

<sup>178</sup> *Idem*

<sup>179</sup> *Ibidem*, 53.

<sup>180</sup> *Idem*.

*materialmente jurisdiccional, al conceder, en los términos previstos en la leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales”.*<sup>181</sup>

Tradicionalmente la división de funciones fue producto del movimiento del constitucionalismo moderno, que se caracterizó por la naturaleza rígida de la Constitución, sustentada en el principio de supremacía constitucional; sin embargo, el vertiginoso dinamismo del quehacer público, pronto avizoró estructuras paralelas que concurren al cumplimiento de los fines del Estados. De esta manera, *“Junto a las funciones públicas tradicionales surgen otras de nuevo cuño que emergen con identidad propia como independientes, entre ellas, las de regulación monetaria, la electoral, la registral y la fiscalizadora o de control las cuales ya han cobrado identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno”.*<sup>182</sup>

Así, la función electoral adquiere relevancia como actividad esencial del Estado, ya que no se adscribe a ninguno de los poderes públicos primarios; no obstante, esta función precisa de su carácter técnico contrario al político, porque corresponde a la parte esencial de los procesos del poder, esto es, la legitimidad de la autoridad pública.

Ahora, en el derecho mexicano la actividad electiva adquirió el carácter constitucional, su unidad de análisis se dimensiona, por una parte, en la naturaleza de la función electoral como una actividad del Estado paralela a las tradicionales y, en otra, de un órgano técnico para ese propósito, de ahí que se hable de la función electoral; aspecto que se justifica en el:

reconocimiento de la actividad electoral como una función específica dentro de las que corresponden al Estado, fue el resultado, por cierto,

---

<sup>181</sup> *Idem.*

<sup>182</sup> *Ibidem*, p.54.

no inmediato, del proceso de transición a la democracia. De hecho, no sería desatinado afirmar que una de las exigencias mismas de dicha transición fue precisamente la de asumir a la actividad electoral como una función específica de las que tiene constitucionalmente atribuidas el Estado.<sup>183</sup>

En efecto, en la reforma constitucional electoral de 1990, se adicionó al artículo 41, entre otros, el párrafo séptimo que establece lo siguiente:<sup>184</sup>

...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 de ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal...

Conviene anotar que esta transición tuvo como resultado una evolución política de la sociedad, ya que al reconocer a la función electoral, se parte de la premisa de la especialización y su especificidad, producto de las principales exigencias del proceso de democratización, que condujo a esta tarea a su institucionalización, mediante un órgano independiente a los poderes primarios que cumpliera con este propósito.

Por ello, puede decirse que la anotada reforma diseñó un modelo de organización electoral que dio origen a la función electoral, en la que destacan como notas esenciales: la *estatalidad*, debido a que es una atribución del Estado; la *tecnificación*, porque es un desempeño institucional de carácter técnico no político, el cual generó al Instituto Federal Electoral; la *especialización*, a razón de que su órbita de actuación se limitan a la materia administrativa electoral; y, finalmente, la

---

<sup>183</sup> Astudillo, Cesar y Córdoba Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, p. 1.

<sup>184</sup> Diario Oficial de la Federación, [en línea], 10 de abril 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_118\\_06abr90\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf)

*descentralización*, como consecuencia de ser una función emergente independiente de las funciones típicas de organización estatal.

No obstante, es evidente que la función electoral, como actividad del Estado, concurrían dos poderes públicos primarios para su realización, esto es, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, situación que impedía diferenciarla de las funciones primarias del Estado, como tampoco podía sostenerse la plena actuación del órgano electoral.

En congruencia a este dato, en la reforma constitucional electoral de 1994, se modifica el párrafo octavo, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:<sup>185</sup>

... La organización de las elecciones federales, *es una función estatal* que se organiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Conforme a la anotada reforma, se identifica concretamente a la función electoral como actividad del Estado y el órgano que la ejecuta. Esta tendencia permaneció en el contexto de las reformas constitucionales en materia electoral de 1996 y 2007; así mismo, la reforma política electoral del 2014, modifica la fracción V, del artículo 41 constitucional, que en lo atinente al tema prescribe lo siguiente:<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> Diario Oficial de la Federación, [en línea], 10 de abril 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_131\\_19abr94\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_131_19abr94_ima.pdf)

<sup>186</sup> Diario Oficial de la Federación, [en línea], 22 de abril 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf)

...V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

A partir de lo anterior, puede conceptualizarse a la función electoral como:

...la especificación normativa de una actividad primordial del Estado referida a la organización, realización y calificación de las elecciones como mecanismo de integración de los órganos representativos del poder público. Se trata de una función que se enmarca dentro de las funciones estatales, en la medida en la que es llevada a cabo por determinadas entidades administrativas y jurisdiccionales especializadas que son órganos del Estado y que, en cuanto tales, desarrollan un tipo específico de tareas estatales que son las de realizar los procesos electorales de donde emana la representación política democrática.<sup>187</sup>

En el mismo sentido, Astudillo y Córdova, agregan que:

La función electoral es una específica función estatal, además, constituye una función pública en la medida en la que la organización de las elecciones tiene una finalidad pública específica, la de determinar los consensos expresados de los ciudadanos en las urnas que sirven para integrar a los poderes públicos de carácter representativo.<sup>188</sup>

Para Fernández Ruiz, la función electoral,

[A]lude a la función atribuida a órganos del Estado, consistente en organizar y conducir el proceso electoral mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> *Idem.*

<sup>188</sup> Autonomía constitucional y función electoral en las entidades federativas, [en línea], 22 de abril 2016, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3009/7.pdf>

<sup>189</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 57.



En términos del artículo 41, Base V, apartado A, constitucional, rigen a la función electoral los siguientes principios: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores; que han sido desarrollados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo siguiente:

**“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.**

La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de *legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia*. Asimismo, señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de *legalidad* significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de *imparcialidad* consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de *objetividad* obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de *certeza* consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de *autonomía en el funcionamiento e independencia* en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos,

de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”.<sup>190</sup>

Por lo que atañe al principio de *máxima publicidad*, se traduce en el deber para cualquier autoridad, de manejar la información fundada en la base de que es pública y solo por excepción, legamente prevista, se podrá clasificar como confidencial o reservada.

En otra vertiente, converge a la democracia otros valores constitucionales tales como:



<sup>190</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”, Registro: 176707, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 144/2005, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, p.111.

Sobre este tópico, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostiene que los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida: *“entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.”*<sup>191</sup>

### **3.2 El nacimiento de la administración electoral**

Conviene partir del análisis sintáctico para dar claridad conceptual al tema de la administración electoral; así, la voz administración proviene del latín *ad*, traducible como hacía, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto *manus* (mano) y *trahere* (traeré); por lo tanto, *ad manus trahere* puede interpretarse como servir u ofrecer algo.<sup>192</sup>

A nivel semántico la voz administración significa:

---

<sup>191</sup> TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA”, Tesis relevante, Tesis X/2001, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 63 y 64.

<sup>192</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 278.

en sentido amplio, ordenamiento económico de un patrimonio, y uso conveniente del mismo para proveer a las necesidades, propias o ajenas, según el caso.<sup>193</sup>

En el mismo sentido, el Diccionario Jurídico Omeba, precisa que la administración es:

un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad, Estado, etc.,<sup>194</sup>

Esta aproximación conceptual nos permite identificar a la administración como la organización de una actividad orientada a determinados fines.

Ahora bien, Fernández Ruiz, señala que la administración se clasifica desde una doble modalidad, por lo que se puede entender en su modalidad estática, como estructura orgánica, *“el efecto de administrar que configura un órgano u ordenamiento cuya finalidad estriba en lograr un propósito u objetivo”*<sup>195</sup> y la segunda modalidad es la dinámica, analizada como función que es la acción de administrar y *“es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”*.<sup>196</sup>

En tanto, Munch Galindo y García Martínez, exponen la definición integral de administración como:

Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad.<sup>197</sup>

---

<sup>193</sup> Santo, Víctor de, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía*, Buenos Aires, Universidad, 1996, p. 73.

<sup>194</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. I, A, Driskill, Buenos Aires, 1986, p. 483.

<sup>195</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 278.

<sup>196</sup> Guzmán Valdivia, Isaac, *Reflexiones de la administración*, Barcelona, Reverte, 1961, p. 23.

<sup>197</sup> Munch Galindo, Lourdes y García Martínez, José, *Fundamentos de administración*, 5ª ed., México, Trillas, 1995, pp. 23 y 24.

Los datos anotados nos permiten vincularlo con el calificativo electoral, con base en ello determinar conceptualmente a la administración electoral.

Inicialmente, la administración desempeña un papel importante en el ámbito electoral, permea de forma directa en el desarrollo de actividades y en la estructura orgánica del Instituto Nacional Electoral, tiene como antecedente principal la Ley Electoral de 1911 la cual estableció cuerpos colegiados integrados de mesas de casilla y colegios electorales, estos se encargaban de la preparación del proceso electoral; posteriormente como consecuencia de las ulteriores reformas a la Ley Electoral Federal de 1949, dio nacimiento a una institución jurídica de naturaleza administrativa llamada Comisión Federal de Vigilancia Electoral la cual *“fue concebida como instrumento formado por los Poderes Publicas y los ciudadanos para vigilar la preparación y el desarrollo del proceso electoral en la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”*.<sup>198</sup>

Más tarde, con la reforma electoral de 1951 esta institución se consolidó con el nombre de Comisión Federal Electoral, *“integrada por representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, para regular la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal.”*<sup>199</sup>

Esta institución persistió aun cuando la ley fue reformada con posterioridad, conservándose como un organismo autónomo de carácter permanente con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación del desarrollo y vigilancia del proceso electoral, fue hasta la reforma constitucional

---

<sup>198</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado, México, SEGOB, 1991, pp. 23-24.

<sup>199</sup> *Ibidem*, 24.

federal de 1990, la cual dio nacimiento a un organismo público denominado Instituto Federal Electoral.

La reforma electoral de 1990 innovó la función electoral en la medida que dio nacimiento al órgano estatal vinculada a la organización de las elecciones, que desde el marco constitucional en el artículo 41 se definió su naturaleza como un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Así, la creación de este nuevo ente permitió la configuración de una actividad administrativa analizada a partir de su ámbito de especialización, esto es, la materia electoral; lo dicho en el entendido que el nuevo ente no se sustrae de catalogar las funciones que desarrollan en el marco previo al proceso electoral y posterior a esta.

En efecto, la dinámica de la función electoral precisa del análisis de la función del órgano a partir de los criterios que determinan la naturaleza del ejercicio de la competencia conferida, de modo que si los actos, resoluciones y acuerdos que emite este órgano constituyen una manifestación de voluntad por el órgano aludido, es inobjetable que tal proceder es analizable como acto administrativo de naturaleza electoral.

Sobre estas consideraciones la idea de la administración se conecta a la función electoral al ser objeto de estudio la organización, funcionamiento y competencia del órgano que ejerce esta actividad.

Efectivamente, la administración electoral se entiende desde un punto de vista institucional y adjetivo:

En su sentido institucional, alude al conjunto de órganos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar uno o varios organismos, según el diseño electoral de cada

país. Los agentes encargados de la administración electoral suelen contener divisiones o departamentos especializados en la planificación estratégica de las elecciones, la organización, la dirección y el control de las fases del proceso electoral; la organización; y la capacitación del personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos, etcétera.

Por otra parte, en su acepción adjetiva el concepto administración electoral refiere, a la administración de elecciones, es decir, gestión y procesos. En este sentido, se alude a una serie de actos sucesivos y concatenados esbozados por el régimen electoral que tiene por objeto la designación de cargos públicos mediante la realización material de elecciones.<sup>200</sup>

Así, la administración electoral en los términos apuntados, permite abordar su desarrollo desde un aspecto descriptivo de la institución que justifique a una disciplina jurídica encaminada al estudio de su especificidad dogmática y legislativa.

Desde otra vertiente, Arenas Bátiz y Orozco Henríquez, refieren que la administración electoral tiene tres enfoques de estudio:<sup>201</sup>

- 1) La estructura orgánica e institucional de la autoridad electoral.
- 2) Las actividades realizadas por la autoridad electoral.
- 3) Como un “proceso gerencial”.

Para efectos de este trabajo, no se intenta aventurar a una definición de la administración electoral; no obstante, si puede aproximarse a delimitar sus rasgos definitorios. Como se ha dicho, la creación del organismo público permitió advertir las manifestaciones de carácter administrativa de la nueva institución, porque en la

---

<sup>200</sup> Pérez Duharte, José Alfredo, *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, México, IEEM, 2014, pp. 114-115.

<sup>201</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, op. cit., p. 155.

reforma al artículo 41 constitucional de aquella época, precisaba las características que les son inherentes:

- a) Autoridad en la materia.
- b) Profesional en su desempeño.
- c) Autonomía en las decisiones.

A partir de ello, es propio referir la organización administrativa del nuevo ente, es decir, se estructuraba con: órganos de dirección; ejecutivos; técnicos y de vigilancia. Aspectos que indudablemente concatenaban la idea de la administración electoral valorada a la luz de los enfoques propuestos por Arenas Bátiz y Orozco Henríquez.

De lo expuesto, la administración electoral, desde la perspectiva teórica, se advierte como objeto de estudio a la funcionalidad institucional electoral, manifestada en la declaración unilateral de la voluntad de sus órganos, a través de las variadas actividades que tiene encomendada constitucional y legalmente. Es decir, la especificidad y especialización denota su diferenciación frente a otros órganos del Estado, pero es común que al desplegar el ejercicio de sus atribuciones se valore desde la perspectiva administrativa.

Hecho que se reitera porque los actos, acuerdos y resoluciones que pronuncian sus órganos en el ámbito de sus competencias, están sujetas, ineludiblemente, al principio de legalidad, que es el elemento que denota poder emplear el término de administración electoral.

En conjunto, puede afirmarse que con el término administración electoral, se pretende abordar el estudio del órgano que ejecuta la función electoral, a partir de ubicar su ejercicio desde la perspectiva de un proceso cíclico para la obtención de



resultados; o sea, desde la vertiente de dirección, organización, planificación y control.

Conforme lo anterior, la incidencia de la administración en el ámbito electoral conduce a que esta actividad que desarrolla el órgano electoral, adquiera un matiz temático desde la concepción del proceso administrativo.

Ahora bien, la Base V, del artículo 41 constitucional, en su vigente redacción, refiere que el Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; además, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

De lo anterior, se desprende que el análisis del órgano electoral, se realiza con miras del proceso administrativo porque se parte de la premisa de la presencia de la administración en la organización y funcionamiento de la institución, que cumple con las expectativas de dirección, organización, planeación y control; actividades que son ejecutadas por la concurrencia de las competencias que ejercen sus órganos, tipología que como se ha referido son: de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, así como de una Contraloría General.

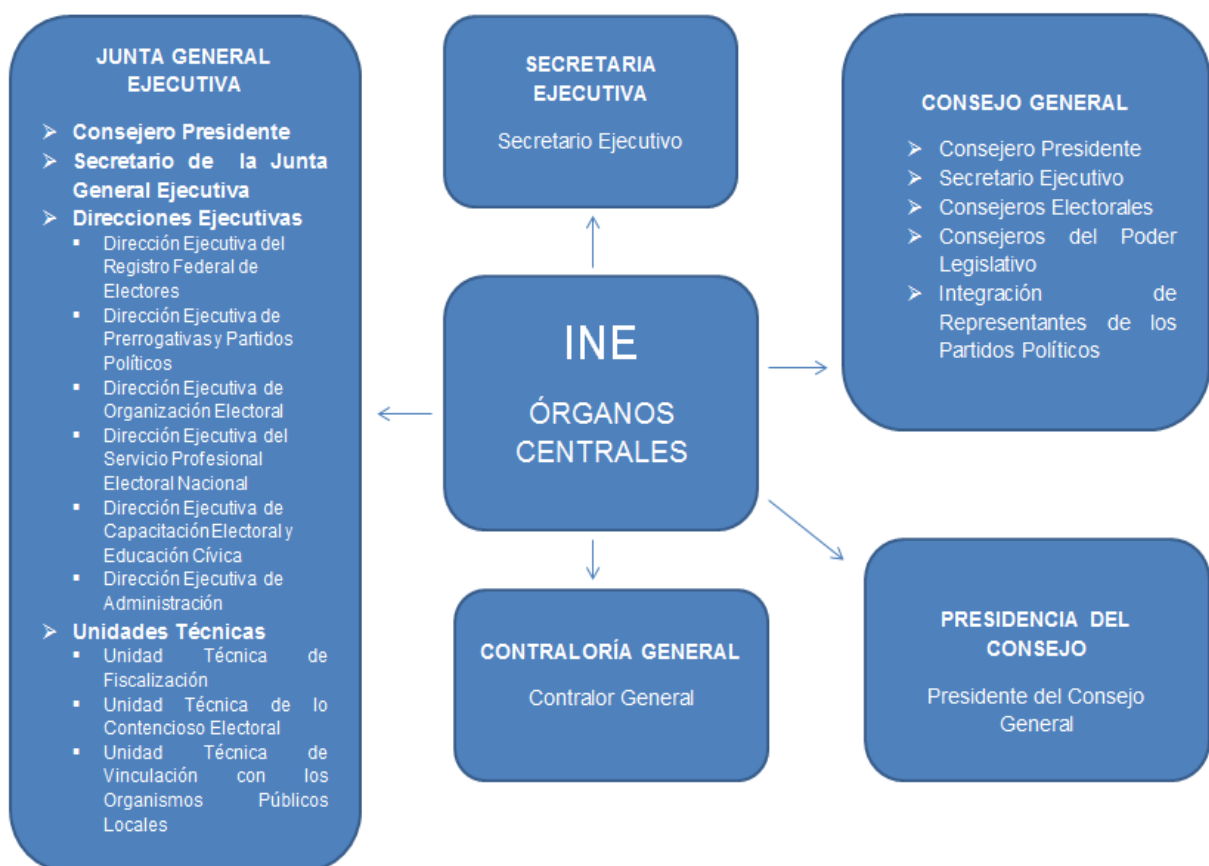
De este modo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estructura al Instituto Nacional Electoral con órganos centrales que son: el Consejo General, el Presidente del Consejo, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. Además, contempla delegaciones en cada una de las entidades federativas, así como de órganos distritales.

El referido ordenamiento estipula como *órgano superior* de dirección al Consejo General del Instituto Nacional Electoral; son *órganos ejecutivos* el

Presidente del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y el Secretario Ejecutivo del Instituto; son *órganos técnicos*: la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, la Dirección Ejecutiva de Administración, la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización; finalmente, son *órganos de vigilancia* la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, así como las comisiones locales y distritales.

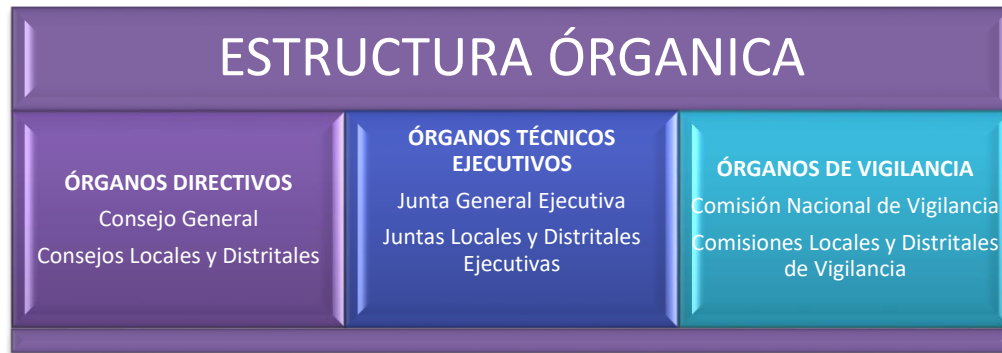
En tanto, la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto, así como la disciplina de sus servidores públicos, está a cargo de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral.

Una nota distintiva, lo constituye el Servicio Profesional Electoral Nacional que cumple con el carácter de especialización de la función electoral, ya que tiene como propósito dotar de elementos humanos con un nivel profesional en todas las actividades del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales.



Para la realización de sus actividades, el Instituto Nacional Electoral cuenta con una sede central ubicada en la Ciudad de México, 32 delegaciones (una en cada entidad federativa) y 300 subdelegaciones (una en cada distrito electoral en que se divide el país). El personal que labora en ellas se divide en dos cuerpos de funcionarios, integrados en un Servicio Profesional Electoral y una rama administrativa y cuenta con la siguiente estructura orgánica:<sup>202</sup>

<sup>202</sup>Estructura del Instituto Nacional Electoral, [en línea], 5 de mayo 2016, disponible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estructura/>



En otra parte, en la ejecución de las atribuciones del Consejo General, pueden identificarse de distinta naturaleza, tales como: ejecutivas, reglamentarias, fiscalizadoras y sancionatorias.

### 3.3 La naturaleza jurídica de los órganos electorales en el sistema de distribución de competencias

En este tema es fundamental abordar las autoridades electorales de acuerdo a su diferente naturaleza jurídica, estas se pueden clasificar desde dos aspectos; el primero de ellos es por las funciones que ejercen las cuales son: administrativas y jurisdiccionales; y el segundo, es aquel en el que se clasifican por su ámbito competencial, es decir pueden ser de carácter federal o local, con excepción de las actuales características de que goza el Instituto Nacional Electoral.

Entendemos así, que una autoridad electoral es: *“un órgano encargado de cumplir algunas de las funciones del Estado relacionadas con la organización y vigilancia de los procedimientos democráticos de acceso al poder público.”*<sup>203</sup> El papel que desempeñan es clave para el desarrollo de la democracia; en México, las autoridades electorales son órganos especializados *“donde la organización de las*

<sup>203</sup> Autoridades Electorales en México, [en línea], 8 de mayo 2016, disponible en: [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual\\_autoridades.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_autoridades.pdf)

*elecciones está en manos de un organismo público autónomo, mientras que la justicia electoral queda a cargo de un tribunal especializado perteneciente al poder judicial, permite asegurar la autenticidad de las elecciones.*"<sup>204</sup> Por consiguiente, la tarea fundamental de las autoridades electorales es la de organizar, calificar y dotar de juridicidad a los comicios de acuerdo con principios básicos que aseguran la autenticidad de un proceso electoral.

En este apartado nos centraremos en la autoridad electoral de naturaleza administrativa, que en el caso concreto lo es el Instituto Nacional Electoral; para ello, es relevante citar el párrafo primero del Apartado A, de la Base V, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone lo siguiente:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I a IV...

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza,

---

<sup>204</sup> *Idem.*

legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores...

Conforme a lo anterior, los rasgos que definen la naturaleza del Instituto Nacional Electoral, son los siguientes:

1. Organismo público autónomo.
2. Dotado de personalidad jurídica.
3. Patrimonio propio.

Para explicar lo anterior, conviene retomar, al trabajo de investigación, algunas notas esenciales de los órganos constitucionales autónomos u órganos públicos autónomos.

En la historia del constitucionalismo mexicano, ha transitado del proceso de descentralización política funcional a la creación de órganos constitucionales autónomos o simplemente, órganos públicos autónomos.

A estos órganos, en un primer momento, se asoció a los elementos típicos de los entes descentralizados, esto es: la *personalidad jurídica y patrimonio propio*; no obstante, en el nacimiento de los órganos constitucionales, la *autonomía* es un rasgo definitorio dentro de las estructuras del poder en la Constitución. No es que los organismos descentralizados carezcan de autonomía, sino más bien, no debe confundirse con la competencia.

En su aspecto semántico, el Diccionario de la Lengua Española define la voz autonomía en los siguientes términos:

Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses

peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.<sup>205</sup>

Así mismo, el Diccionario de Derecho Público, conceptualiza a la autonomía como:

la facultad inherente a algunos entes públicos de organizarse jurídicamente, de darse derecho propio, el cual no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que, además, es adoptado por éste para integrar su propio sistema jurídico y declararlo obligatorio como sus propios reglamentos y leyes.<sup>206</sup>

Sin embargo, esta configuración semántica poco aporta para identificar a la autonomía con relación a los órganos del poder público; en realidad la autonomía es la capacidad normativa mediante el cual un poder, órgano, ente u organismo público toma decisiones sin el concurso de otros.

Con una claridad teórica, el jurista Covián precisa que la autonomía consiste en:

la capacidad de un órgano o de un organismo para actuar y tomar determinaciones sin interferencia, ni el condicionamiento de otro, independientemente de su jerarquía normativa, o de su fuerza real.<sup>207</sup>

En efecto, la autonomía es un concepto jurídico que no admite una graduación, pues la medida de la autonomía es la competencia, esta si es graduable; el mismo autor señala que:

---

<sup>205</sup> *Diccionario de la lengua española*, Tomo I, *op. cit.*, p. 234.

<sup>206</sup> Fernández Vázquez, Emilio, *Diccionario de derecho público*, Buenos Aires, Astrea, 1981, p. 63.

<sup>207</sup> Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, CEIPC, 2009, p. 66.

la medida de la autonomía es la competencia, es decir, el conjunto de facultades y atribuciones que un órgano o una entidad puede ejercer por disposición de las normas constitucionales y de las leyes.<sup>208</sup>

Así, es explicable que en el régimen político la nota definitoria de un poder primario, órgano, organismo o ente que pretenda tomar determinadas decisiones desde el marco constitucional y legal, es la *autonomía*; elemento que diferencia y otorga un estatus jurídico frente al conjunto de autoridades públicas; *“Esto significa que la expresión clara y completa es la de “órgano con competencia autónoma”, o “entidad cuyos órganos ejercen competencias autónomas”, porque lo que se ejerce es la competencia y no la autonomía y porque la autonomía por sí misma es sólo un modo de hacer, cuyo contenido es precisamente la competencia”*.<sup>209</sup>

De esta manera, las notas esenciales de los órganos autónomos, han sido materia de análisis a nivel doctrinal y jurisprudencial; por ejemplo, Susana Thalía Pedroza de la Llave, establece como características de los órganos autónomos, los siguientes:

1) Autonomía de tipo político-Jurídica (en el sentido que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera ( que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un proyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del poder legislativo).

2) El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa y reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben ser

---

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>209</sup> *Idem*.



publicadas en el periódico oficial, que en México, es el Diario Oficial De la Federación.

3) Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.

4) Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.

5) Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.

6) Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto para disponer de sus fondos con plena libertad.

7) Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.

8) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en Garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente etcétera.

9) Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia de la materia de que se trate.

10) Los nombramientos son de mayor duración que las demás autoridades políticas.

11) Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de la expiración de su cargo.

12) La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.

13) El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.

14) Debe tener derecho de iniciativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.

15) El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.

16) Las dediciones más importantes son tomadas de forma colegiada.

17) Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.

18) Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.

19) El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del poder ejecutivo, del poder legislativo o del poder judicial.<sup>210</sup>

Las claves de los órganos autónomos o constitucionales autónomos se desprenden de sus elementos configurativos:

- a) Su teleología es la de ejercer una función especializada.
- b) Cuenta con autonomía.
- c) Personalidad jurídica.
- d) Patrimonio propio.
- e) Competencia exclusiva y excluyente.
- f) Gozan de garantías constitucionales de protección.
- g) Sus integrantes derivan de un procedimiento constitucional de designación.
- h) Tienen una estructura administrativa propia.
- i) Mantienen un régimen de coordinación institucional.
- j) Gozan de un régimen presupuestal propio.

---

<sup>210</sup> Susana Thalía Pedroza de la Llave, Los órganos constitucionales autónomos en México, [en línea], 5 de mayo 2016, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha identificado como características de los órganos constitucionales autónomos, las siguientes:<sup>211</sup>

1. Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal.
2. Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.
3. Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
4. Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En la actualidad los órganos autónomos son los siguientes:



<sup>211</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”, Registro: 172456, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 20/2007, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1647.

Por último, es de gran utilidad apoyarnos en el cuadro comparativo realizado por Ugalde, quien establece los elementos esenciales de los órganos constitucionales autónomos, así como de los órganos de la administración que gozan de autonomía, como en seguida se cita:<sup>212</sup>

CARACTERÍSTICAS	ÓRGANOS CONSTITUCIONALES	ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
1. CREACIÓN.	Están incluidos en el texto de la Constitución, y la norma secundaria sólo reglamenta.	Por ley o decreto del Congreso de la Unión.
2. SON AUXILIARES DEL EJECUTIVO.	No	Sí
3. TIENEN AUTONOMÍA ORGÁNICA.	Sí	Sí
4. RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO.	Sí	Sí
5. PERSONALIDAD JURÍDICA.	Sí	Sí
6. PATRIMONIO PROPIO.	Sí	Sí
7. CUANDO DEJEN DE CUMPLIR SUS FINES, PUEDEN SER LIQUIDADADOS.	No	Sí
8. TIPO DE RELACIÓN CON LOS PODERES TRADICIONALES.	Coordinación	Subordinación
9. DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS.	Por una de las Cámaras del Congreso o por una de estas a propuesta del Ejecutivo, o sin intervención.	Directamente por el Ejecutivo.
10. CONTROL Y VIGILANCIA.	Tienen su Contraloría o equivalente sin depender de otro Poder u órgano.	Por el Ejecutivo a través de la Contraloría y Secretaría de la Función Pública.
11. ASIMISMO, PUEDEN SER AUDITADOS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.	Sí	Sí

<sup>212</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *Órganos constitucionales autónomos*, [en línea], 12 de mayo 2016, disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

12. AUTONOMÍA TÉCNICA.	Sí	Sí
13. PUEDEN PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.	Sí	No

A partir del cuadro en referencia, se observa que las notas características de los órganos constitucionales autónomos son los siguientes:

- El ejercicio de la función pública es atemporal.
- Mantienen una relación de coordinación ante los poderes públicos primarios.
- Tiene un procedimiento constitucional de designación a cargo de una de las cámaras del Congreso de la Unión.
- Tiene un régimen de control propio.
- Son auditados por la Entidad Superior de Fiscalización.
- Cuenta con autonomía.
- Puede promover controversias constitucionales frente a la invasión de su competencia autónoma.

Hecho el esbozo, debe decirse que el Instituto Nacional Electoral tiene como naturaleza jurídica la de constituir un organismo autónomo o constitucional autónomo; pero, previo a ese paso, el Código Federal Electoral de 1987, en su artículo 164 configuraba la naturaleza de este órgano en los siguientes términos:

la Comisión Federal Electoral es un organismo autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en este código y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos; y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> Comisión Federal Electoral, *Código Federal Electoral*, op.cit., p. 148.

En realidad, la autonomía a que hacía referencia la disposición legal transcrita, únicamente era para diferenciar a ese organismo del resto de aquellos entes que conformaban la administración pública federal.

Ciertamente, la Comisión Federal Electoral se integraba por: un comisionado del Poder Ejecutivo Federal, que era el Secretario de Gobernación quien fungía como Presidente; dos comisionados del Poder Legislativo, que eran un Diputado y un Senador designados por sus respectivas cámaras, o en sus recesos, por la Comisión Permanente y, los comisionados de los partidos políticos nacionales con registro.<sup>214</sup>

A razón de lo anterior, no podía decirse que la Comisión Federal Electoral hubiese tenido la naturaleza de un órgano constitucional autónomo, ya que la sola presencia del Secretario de Gobernación en dicho órgano, reflejaba su auténtica naturaleza, es decir, que formaba parte de la estructura del Poder Ejecutivo Federal.

Ante este escenario, como respuesta a las demandas democráticas en 1990 se modifica y se adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal manera que la función estatal de organizar elecciones se encomienda a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (IFE), sus rasgos esenciales consisten en que:

se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, máxima autoridad, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, que oriente sus actividades conforme a los principios rectores certeza legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; que cuente en su estructura con órganos de dirección así como con órganos ejecutivos y técnicos, y con órganos de vigilancia integrados mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales; que el órganos de dirección se integre por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y

---

<sup>214</sup> Ibidem, p. 149.

Ejecutivo, y por representantes de los partidos; que los órganos ejecutivos y técnicos dispongan de personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, y que los ciudadanos.<sup>215</sup>.

Para arribar a la conclusión de que el Instituto Nacional Electoral es un órgano constitucional autónomo, basándonos en el cuadro propuesto por Ugalde, podemos obtener lo siguiente:

CARACTERÍSTICAS	ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO	INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
<b>1.- CREACIÓN.</b>	Están incluidos en el texto de la Constitución y la norma secundaria sólo reglamenta	Está incluida en el Apartado A, de la Base V, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su desarrollo en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>2.- SON AUXILIARES DEL EJECUTIVO.</b>	No	No
<b>3.- TIENEN AUTONOMÍA ORGÁNICA.</b>	Sí	Sí
<b>4.- RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO.</b>	Sí	Sí
<b>5.- PERSONALIDAD JURÍDICA.</b>	Sí	Sí
<b>6.- PATRIMONIO PROPIO.</b>	Sí	Sí
<b>7.- CUANDO DEJEN DE CUMPLIR SUS FINES PUEDEN SER LIQUIDADOS.</b>	No	No
<b>8.- TIPO DE RELACIÓN CON LOS PODERES TRADICIONALES.</b>	Coordinación	Coordinación
<b>9.-DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS.</b>	Por una de las Cámaras del Congreso o por una de estas a propuesta del Ejecutivo o sin intervención.	El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

<sup>215</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado, *op. cit.*, p. 26.

<b>10.- CONTROL Y VIGILANCIA.</b>	Tienen su Contraloría o equivalente sin depender de otro poder u órgano.	Órgano Interno de Control, cuyo titular es designado por la Cámara de Diputados.
<b>11.- ASIMISMO, PUEDEN SER AUDITADOS POR LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.</b>	Sí	Sí
<b>12.- AUTONOMÍA TÉCNICA.</b>	Sí	Sí
<b>13.- PUEDEN PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.</b>	Sí	Sí, inciso I), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en el cuadro que antecede, puede observarse los aspectos definitorios del Instituto Nacional Electoral como un órgano constitucional autónomo.

Aplicando el citado método respecto de los organismos públicos locales electorales –a reserva del análisis en el siguiente capítulo–, tomando como ejemplo el Instituto Electoral del Estado de México, se observa lo siguiente:

CARACTERÍSTICAS	ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO	ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES
<b>1.- CREACIÓN.</b>	Están incluidos en el texto de la Constitución y la norma secundaria sólo reglamenta	Está incluido en el Apartado C, de la Base V, del artículo 41 e inciso c), de la Norma IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; su desarrollo en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el Código Electoral del Estado de México.
<b>2.- SON AUXILIARES DEL EJECUTIVO</b>	No	No



<b>3.- TIENEN AUTONOMÍA ORGÁNICA</b>	Sí	Sí
<b>4.- RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO.</b>	Sí	Sí
<b>5.- PERSONALIDAD JURÍDICA</b>	Sí	Sí
<b>6.- PATRIMONIO PROPIO</b>	Sí	Sí
<b>7.- CUNDO DEJEN DE CUMPLIR SUS FINES PUEDEN SER LIQUIDADOS</b>	No	No
<b>8.- TIPO DE RELACIÓN CON LOS PODERES TRADICIONALES LOCALES</b>	Coordinación	Coordinación
<b>9.-DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS</b>	Por una de las Cámaras del Congreso o por una de estas a propuesta del Ejecutivo o sin intervención	El Consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
<b>10.- CONTROL Y VIGILANCIA</b>	Tienen su Contraloría o equivalente sin depender de otro poder u órgano.	Sí, cuenta con una Contraloría General designado por la Legislatura local.
<b>11.- ASIMISMO, PUEDEN SER AUDITADOS POR LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.</b>	Sí	Sí, son auditados por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México
<b>12.- AUTONOMÍA TÉCNICA.</b>	Sí	Sí
<b>13.- PUEDEN PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.</b>	Sí	No está expresamente para los órganos constitucionales autónomos locales.

Si bien a partir de la reforma constitucional en materia política-electoral 2012, reafirmó el carácter de órgano autónomo al Instituto Nacional Electoral, también lo es que a su naturaleza jurídica se suma su aspecto medular de un órgano nacional.

### 3.4 La descentralización política en la modalidad funcional electoral

Para comprender la importancia de la función pública es necesario establecer que es una actividad propiamente del Estado que descansa de manera primordial en tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial; sin embargo, la dinámica de los

órganos estatales, desde el ámbito del ejercicio de poder público, ha presentado una notable transformación que es producto de los Estados democráticos y de las estructuras de gobierno presidencial y parlamentario.

Para el jurista Jorge Fernández Ruiz, la función pública es aquella actividad que se le atribuye al Estado, Federación y Municipios, la cual requiere el desempeño de una actividad que conlleve su potestad.<sup>216</sup>

Mientras que, para Manuel María Díez, explica que:

[L]a función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestar la soberanía, donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial.<sup>217</sup>

De manera independiente y debido a la diferente naturaleza de los órganos primarios expuestos con anterioridad, surgen funciones emergentes denominadas así por Fernández Ruiz; estas funciones se caracterizan por tener identidad propia, entre ellas, las de regulación monetaria, la electoral, la registral y la fiscalizadora o de control; se les atribuyen a organismos públicos autónomos, cada uno de ellos con naturaleza y especialidad propia.

Es importante destacar que dentro del régimen político del Estado Mexicano, la dinámica de la función pública ha permitido la creación de entes, órganos u organismos; en un principio, al interior de los poderes políticos primarios orientados a facilitar el ejercicio de las tareas primordiales de la función ejecutiva, legislativa o judicial.

---

<sup>216</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 51.

<sup>217</sup> Carre de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José Lion Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

La manifestación primordial del poder público, se visualizó en la descentralización política, que caracterizó el régimen constitucional instaurado a partir de la Constitución de 1917; es decir, órdenes jurídicos organizados y estructurados a partir del ámbito formal de toma de decisiones.

A esta forma, responde a una etapa del proceso de descentralización del ejercicio de poder público, que fue más notorio en la administración pública; tradicionalmente, existen dos formas de organización, las cuales son: la centralización y la descentralización.

A nuestro estudio, importa abordar el tema de la descentralización política, porque se vincula a la dinámica de la actividad del Estado para el ejercicio de la función electoral, esto es, corresponde a una función pública emergente.

Así, se ha sostenido que:

La descentralización consiste en la transferencia de funciones estatales a entes con personalidad jurídica propia, separadas de la administración central. Esta técnica, además, lleva ínsita la facultad de auto-administrarse (autarquía). Presume una división objetiva (de funciones) y otra subjetiva (de órganos). El ejercicio de la actividad administrativa, en este caso, es llevado a cabo de forma indirecta, mediante órganos que pose-en cierta competencia dentro de un ámbito físico.<sup>218</sup>

En igual sentido, se precisa que: *“la descentralización se define como la transferencia de facultades o atribuciones del Gobierno Central hacia otros órdenes de gobierno (regiones, estados y municipios)”*.<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> Descentralización y desconcentración ¿excepciones a la improrrogabilidad de la competencia?, [en línea], 13 de mayo 2016, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/3/art/art4.pdf>

<sup>219</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo municipal, [en línea], 13 de mayo 2016, disponible en: [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

De manera que, los principales objetivos de implementar políticas de descentralización son:

La eficacia y eficiencia en la organización política, administrativa y jurídica del Estado.

El mejoramiento de la planificación de las tareas del Estado.

Incremento en la eficiencia de la gestión y operación de los servicios públicos.

Alcanzar una mayor equidad en el ejercicio del gasto público.

Distribuir mejor los servicios del Estado hacia la población y lograr que el desarrollo sea equilibrado y equitativo para todas las regiones.

Mejorar la participación política de la población en las decisiones públicas.

Como se observa, la descentralización no es un fin en sí mismo, sino es un conjunto de políticas que interactúan como medio para alcanzar estos principios y los objetivos que se propone. Por tanto, parece constituir una estrategia complementaria para las políticas de ajuste estructural de las economías y administraciones públicas implementadas en diversas naciones, así como para atender los retos impuestos por la globalización y la integración de las demandas ciudadanas en el ámbito público.

El jurista Fernández Ruiz, explica que la descentralización surge cuando: *“el ente estatal crea otras personas jurídicas para encargarles el ejercicio de parte de*

sus atribuciones como la creación y aplicación de normas jurídicas en el campo de su competencia”;<sup>220</sup> a partir de ello, realiza una clasificación de la descentralización y expone que esta se puede presentar en diferentes ámbitos tales como:



Con base en lo anterior, la descentralización emerge en condiciones variadas y se traduce en diferentes modalidades, tales como:



En nuestro caso, sólo interesa abordar el estudio de la modalidad de la “Descentralización Política Funcional”, que parte de la premisa de que las funciones públicas emergentes suelen descentralizarse para atribuirse a organismos públicos autónomos.

---

<sup>220</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 158.

## **CAPÍTULO 4**

### **EL ESTÁNDAR DE LA COMPETENCIA ELECTORAL POR ASUNCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

#### **4.1 El diseño institucional de la administración electoral en México a partir de la reforma en materia política-electoral 2014**

En el apartado anterior hemos venido desarrollando el nacimiento de la función electoral en el ordenamiento constitucional mexicano, el cual adquirió un papel fundamental en el sistema político, al considerarse como una actividad de la administración, de manera que las reformas al sistema electoral han permitido que, gradualmente se entienda como una función del Estado.

Esta sola mención cambia radicalmente el entendimiento de la organización de las elecciones, puesto que se traduce en una tarea que corresponde a los órganos del Estado diversos a los que ejercen los poderes primarios; lo anterior, significa que es a partir de esa función estatal electoral en que permite el nacimiento de un órgano cuya naturaleza difiere materialmente de los poderes públicos primarios. Se explica, lo anterior en la medida en que se atribuye a un ente de naturaleza autónoma para desarrollar esta función, es decir, que ya no se entiende administrada con un poder público primario, para llevar a cabo el ejercicio de la competencia constitucionalmente encomendada.

Sin embargo, la dinámica que han presentado los procesos electorales, particularmente la elección presidencial de 2012, colocó en el tema de la discusión los resultados que había presentado el entonces Instituto Federal Electoral, que generaba desconfianza sobre su papel como rector de los procesos comiciales.

Ese clima de desconfianza avizoró, desde la perspectiva de los partidos políticos, la necesidad de [re]valorar la actividad del IFE para continuar con la función estatal electoral.

Así, las principales fuerzas políticas analizaron la probable transformación del IFE; idea que podía conducir a un proceso de nacionalización de la organización de las elecciones, tomando en cuenta que de acuerdo a la norma entonces vigente esta se encontraba distribuida entre la federación y las entidades federativas.

Lo anterior fue consolidado con la iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos formulada por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional en las cámaras de diputados y senadores; se destaca en la exposición de motivos, la línea temática en torno a la creación de un Instituto Nacional Electoral; aspecto que resultó novedoso desde el punto de vista político y jurídico, dada su relevancia a partir de la coyuntura producto de la elección presidencial 2012.

El argumento toral de la iniciativa formulada por el citado grupo parlamentario, descansa en cuestionar el proceso de democratización de las instituciones electorales a nivel federal y en el ámbito local; colocando en el centro del problema, la falta de credibilidad de los órganos electorales en las entidades federativas.

Es decir, para los autores de la iniciativa existe una disparidad del nivel de democratización de la autoridad electoral en los niveles de gobierno federal y local; para sostener esa afirmación expresaron que:

En muchos Estados del país se ha recurrido desde hace tiempo a la manipulación de actores pues muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales –a partir del control que la mayoría de ellos

tiene de su congreso local responsable del nombramiento— y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido. Esto impide que se puedan desarrollar elecciones libres y equitativas como hemos visto de manera recurrente en muchos Estados del país.<sup>221</sup>

Como se advierte, el planteamiento descansa en una premisa política a partir de la cual pretende fundamentarse la tesis de que la ausencia de credibilidad y consolidación institucional de la autoridad electoral local, se debe a la intromisión de factores reales de poder, como variables que inhiben su independencia y autonomía.

No obstante, también se sustenta en un argumento jurídico con base en el principio de subsidiariedad, que consiste que ante la ineficacia de los órganos electorales locales, corresponde a la federación asumir el control de la actividad electoral. En esta premisa se destaca que aquel principio no contraviene el federalismo, ya que se explica ante el dinamismo de la función pública que ha ido realimentando las atribuciones entre la Federación y las entidades federativas;

Mediante este esquema que ahora se propone se garantiza una de las finalidades del régimen federalista: ampliar la esfera del gobierno popular garantizándose plenamente el ejercicio soberano de la voluntad popular, consolidando el derecho de los ciudadanos de tener mayor posibilidad de participar directa y permanentemente en el proceso de formación de las decisiones políticas y donde el poder puede ser sometido a un control más directo por parte del pueblo.

---

<sup>221</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2; 3; 25; 26; 35; 40; 41; 52; 54; 55; 56; 59; 60; 69; 73; 74; 76; 78; 81; 89; 90; 99; 102; 105; 111; 115; 116; 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulado por los integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados y Senadores; dándole trámite legislativo en el Senado de la República, el veinticuatro de septiembre de dos mil trece; [en línea], 15 de julio 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43672>



El último argumento, se funda en su carácter económico. Es decir, la creación de un órgano nacional simplificaría la función electoral y reduciría el gasto público, ya que *“El actual esquema de treinta y dos institutos electorales locales no parece caminar en el sentido ni de la simplicidad ni de la eficacia”*; este panorama se ilustra de manera sutil considerando que *“el presupuesto del IFE para el 2013 es de más de 11,000 millones de pesos, y el de los treinta y dos institutos locales asciende alrededor de 7,000 millones”*.

Sobre esta base, puede sintetizarse que la pertinencia de la creación del Órgano Nacional Electoral, encuentra sustento, como se ha apuntado, en tres argumentos esenciales: económico, político y jurídico; premisas que resultan irrelevantes para soportar teóricamente ese proceso de centralización de la función electoral.

En efecto, cuando se habla de la nacionalización de una actividad del Estado, implícitamente consiste en devolver al órgano central aquella función que había sido sujeta a descentralización; en este orden, si a la luz del ordenamiento constitucional la organización de las elecciones estaba distribuida, entonces, al plantearse la creación de un órgano nacional es inconcuso que atañe a la centralización de la función electoral.

Sin embargo, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, segunda, encontramos razones adicionales que motivan la creación del Instituto Nacional Electoral.

Las comisiones partieron de un análisis comparativo de los órganos electorales, para concluir que existe un régimen de organización de la siguiente forma:

- a) Organismos Electorales independientes.
- b) Organismos Electorales dependientes de la administración.
- c) Organismos Electorales mixtos.

Lo anterior, debe interpretarse a la luz del propio régimen político, que es el que determina el diseño de la función electoral, esto es, si aquella se debe concentrar en una sola autoridad, poder o estructura de gobierno, o en su caso, la posibilidad de distribuir dicha función entre diversos ámbitos de competencia.

Tratándose del régimen político en un sistema presidencial y federal como en el caso de México, es evidente que la función electoral se ejerce simultáneamente entre la Federación y las entidades federativas; lo que se explica porque el mismo modelo de gobierno parte de un ámbito de distribución de competencias constitucionalmente definidas, respecto de las cuales las entidades federativas lo ejercen autónomamente.

El órgano legislativo incorpora a su argumentación el diseño institucional del órgano electoral desde el punto de vista del derecho comparado, ello, como se desprende del siguiente cuadro:

ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO	ÓRGANO DOTADO DE AUTONOMÍA POR LA LEY	DOS ÓRGANOS ELECTORALES AUTÓNOMOS O ESPECIALIZADOS	PODER ELECTORAL
Bolivia Costa Rica El Salvador Honduras Panamá	Guatemala República Dominicana	Chile Colombia Ecuador México Perú	Nicaragua Venezuela

A partir de lo anterior, las Comisiones Unidas justifican la pertinencia de la concentración de la función electoral, de acuerdo al siguiente razonamiento:

...Podemos mencionar que el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizara la continuidad y fortalecimiento del Instituto Nacional Electoral; se retiraran las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarían las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios antes citado y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas...

De la anterior transcripción, a nuestro entender, no existe una conclusión lo suficientemente argumentada para sostener la pertinencia del Instituto Nacional Electoral, al pasar por alto el modelo federal que por su propia naturaleza consiste en un proceso de descentralización de competencias, espacial, temporal y materialmente diferenciables; en este sentido, es ineludible, en principio, justificar fundadamente el proceso de concentración en el ámbito federal de la función electoral. Ello, porque el órgano legislativo en el dictamen referido únicamente se limitó a sostener la idoneidad de un órgano nacional a partir del principio de subsidiariedad, pero pierde de vista el régimen de competencias constitucionalmente asignadas a los niveles de gobierno, conforme al pacto federal que conduce a la ineludible distribución de las actividades del Estado en un régimen federal.

De lo contrario, la creación de un Instituto Nacional Electoral bajo la perspectiva de la concentración en una sola fuente de toma de decisiones (Federación), estaría diseñada en una estructura de gobierno unitario o central,

donde no ha existido previamente un proceso de descentralización, por el contrario, es evidente que el poder se ejerce desde un solo campo de toma de decisiones.

Reitera estas afirmaciones, la conclusión asumida por las Comisiones Unidas, quienes refieren:

En ese tenor de ideas, las Comisiones Unidas al hacer un análisis profundo de las ventajas y desventajas de la creación de un órgano nacional, concluimos que el actuar de los órganos electorales locales puede reforzarse con la intervención del Instituto Nacional Electoral en algunas atribuciones, esto con el propósito de dotar a estos organismos de los principios que deben regir en todo proceso electoral.

Como se lee, el proceso de deliberación del órgano reformador de la Constitución, es claro que pretendió apoyarse en un examen sociológico de un fenómeno político, como lo es el desarrollo institucional de la organización electoral en el ámbito de las entidades federativas; sin embargo, las premisas en que sustentó la tesis de la creación de un órgano nacional son insuficientes; porque las Comisiones Unidas debieron motivar ese planteamiento con evidencia empírica, a partir de instrumentos de evaluación que nos permitieran sostener las variables sobre la tesis de la ausencia de democratización de los órganos electorales locales, a efecto de representar una autentica radiografía de la función electoral en esos ámbitos.

Conforme al marco referencial, importa destacar el carácter novedoso del diseño de la organización electoral a partir de un modelo de un órgano autónomo y pensado desde la perspectiva del ejercicio de un solo ámbito competencial.

Pero, lejos de representar las bondades de este diseño institucional, las premisas de carácter económico y político, en modo alguno resulta defendible desde

el contexto de distribución de competencias; ello se explica por el inquebrantable principio federal, a partir del cual coexiste el sistema jurídico federal y el local.

Puesto que, no es lógico una justificación congruente y exhaustiva de que los principios constitucionales que cimientan el sistema político mexicano, converge con la idoneidad y pertinencia de concentrar en un solo ámbito de toma de decisiones, la organización de las elecciones; menos aún, que dicho modelo responda a las expectativas que a decir de los autores de la iniciativa es para inhibir las intromisiones externas y el fortalecimiento de la autonomía e independencia de los órganos electorales.

A manera de conclusión, si el modelo del nuevo diseño institucional responde a una estrategia jurídica de concentración en el ejercicio de la función electoral, a través de un órgano nacional, entonces este proceso debe ser congruente con el marco constitucional de competencias; de lo contrario, si cohabitan un órgano nacional y treinta y dos órganos electorales, tal diseño institucional es excluyente e incongruente, al soslayar el principio federal.

#### **4.2 La nueva distribución y modalidades de competencia de la función electoral**

En líneas anteriores se ha abordado los planteamientos que motivaron la propuesta de creación de un órgano nacional electoral, cuyas variables de estudio giran en torno a las premisas que las sustentan y a la unidad de análisis enfocado a la ausencia de democratización de los órganos electorales de las entidades federativas; valoración que consta en una apreciación subjetiva del objeto de estudio, en la medida en que se encuentra ajena a una base empírica que soporte la afirmación de la carencia de garantías de independencia e imparcialidad por parte de las autoridades electorales locales.

Sin duda alguna, los diversos documentos que motivaron la reforma constitucional en materia electoral, gestado con posterioridad a la elección presidencial de 2012, encuentra sustento en la desconfianza de la ciudadanía hacia los procesos del poder, en su vertiente de legitimidad y legalidad electoral, condujo a una conciencia social de un estado de cosas imperantes en los órganos electorales no solamente locales sino también al federal.

La idea de inhibir la intervención de los factores reales de poder en las autoridades electorales locales, aprovechó la coyuntura de los resultados electorales, que gravitó como efecto colateral en esa percepción de una injerencia externo de las decisiones al interior de los órganos electorales.

De este modo, como se ha anticipado, el análisis elaborado por las comisiones legislativas sobre el proyecto de reforma constitucional en materia política electoral, coloca en el péndulo, precisamente, esa paradoja de la carencia de independencia e imparcialidad de los órganos electorales locales, como la causa de la falta de credibilidad de los procesos comiciales; es decir, que el problema radical se encuentra en los fenómenos sociopolíticos en el ámbito local, que impiden la democratización de las instituciones.

En esos términos, se razona que el papel que han desempeñado los órganos electorales locales ha desalentado la participación política, de ahí que las variables de estudio se enfoquen en esas premisas normativas, políticas y económicas. Desde esta situación, surge la necesidad de generar un órgano que se encargue de la función electoral, conduciendo los procesos electorales en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Se presenta entonces al Instituto Nacional Electoral como un nuevo ente que habría de conducir los procesos comiciales en todo el territorio nacional, por tanto, surge la naturaleza jurídica de este nuevo ente, esto es, su carácter nacional.

Sin embargo, las discusiones producidas en las comisiones legislativas no lograron encajar esta idea de un órgano nacional, por las consecuencias que produciría, es decir, la eliminación del marco constitucional de la competencia electoral en los congresos locales.

En realidad, no es solamente la insuficiencia argumentativa lo que pudo conducir a un cambio en el texto final de la reforma constitucional en materia política-electoral, sino que, el nivel consensual, el órgano reformador de la Constitución, no logró desterrar a los órganos electorales locales, porque las premisas en que se sustentó, estuvo desvinculado de las conclusiones alcanzadas; debido a que la consolidación democrática descansa en la eficacia y eficiencia de los órganos electorales federal y local, pero no en la injerencia política, dado que ello no es característico de un tipo de órgano del Estado.

En otro contexto, la variable de carácter político, no constituyó un referente lo bastante fuerte para demostrar que la falta de credibilidad de los órganos electorales a nivel local, impactaba negativamente en la democracia en México; por el contrario, la intromisión de los factores reales del poder en la toma de decisiones no es característico de un nivel de gobierno sino de todo el sistema político.

A partir de lo anterior, surge un nuevo diseño institucional de la organización electoral situado en un punto intermedio entre la competencia federal y la competencia local; las ventajas y desventajas que ofrece la materia de nuestro estudio, o sea, el régimen constitucional de distribución de competencias.

Así, el diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de Federación la reforma constitucional en materia política electoral; en ella se concretiza los consensos políticos al interior de las cámaras para definir los cambios sustanciales de cara a los próximos procesos comiciales. Los ejes rectores de dicha reforma son el orden siguiente:

1. Régimen político.
2. Reforma constitucional en materia electoral.

En el primero los tópicos abordados son: *a)* Gobierno de coalición, *b)* reelección consecutiva, *c)* Fiscalía General de la Republica como órgano autónomo, *d)* Consejo Nacional de Evaluación, *e)* Ratificación del Plan Nacional de Desarrollo y del Estrategia Nacional de Seguridad Pública, *f)* Toma de posesión del Presidente de la República.

En la segunda se abordó: *a)* La creación del Instituto Nacional Electoral, *b)* Organismos Públicos Locales Electorales, *c)* Autoridades Jurisdiccionales Electorales, *d)* Umbral para mantener el registro como Partido Político, *e)* Coaliciones, *f)* Fedatario Electoral, *g)* Candidaturas Independientes, *h)* Fiscalización Electoral, *i)* Coordinación en materia de Inteligencia Financiera, *j)* Procedimiento Especial Sancionador, *k)* Nulidad de Elecciones, *l)* Modelo de Comunicación Política, *m)* Voto de los mexicanos residentes en el extranjero, *n)* Sistema Normativo Interno, *o)* Justicia Intrapartidaria, *p)* Procedimientos de elecciones Internas de Partidos Políticos y Transparencia de las actividades de los Partidos Políticos.

El tema estructural es el diseño institucional de la administración Electoral, que se funda en la manera en que el órgano reformador de la Constitución definió el ejercicio de la función electoral, a partir de un modelo que aspiraba a la concentración de competencias en esta materia.



Sin embargo, a pesar de que en la exposición de motivos de las iniciativas de reforma a la Constitución en materia política electoral formulado por los grupos parlamentarios, así como las discusiones en las Comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión, tuvo como intención la de la concentración de la función electoral en una sola fuente de toma de decisiones, lo cierto es que la redacción definitiva de dicha reforma conducen a la intelección de que se generó un modelo contradictorio estructuralmente e incompatible, desde el punto de vista constitucional.

Se afirma lo anterior, pues basta imponerse del contenido del párrafo primero, de la base V, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para advertir que la nueva redacción produjo un diseño institucional de la función electoral dual, esto es, que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales.

Lo dicho, es contradictorio porque la sola presencia de un órgano nacional produce la consecuencia de que ejerce una competencia exclusiva y excluyente; se explica, es exclusiva porque únicamente ese órgano llevara a cabo esa tarea fundamental, a la vez, excluyente, en el sentido de que no puede ejercer otra función que no sea la estrictamente encomendada.

La incompatibilidad, tiene su origen en el propio régimen constitucional de distribución de competencias producto del sistema federal; es decir, a razón de este principio permite que las entidades federativas que integran el pacto federal gocen de una autonomía legislativa en la materia política electoral.

Desde esta perspectiva, es clara que la voluntad del reformador de la Constitución fue la de conservar el modelo dual de los órganos encargados de la

función electoral, ya que no fue proscrita del texto constitucional la competencia autónoma de las entidades federativas para regular sus procesos comiciales, lo que incluye un propio diseño jurídico institucional, que no se pierde aun y cuando para su formulación deban tomarse en cuenta los principios constitucionales.

En virtud de lo anterior, el régimen constitucional de competencias quedó definido de la siguiente manera:

1. Competencia originaria de los órganos administrativos electorales.
2. Competencia residual de los Organismos Públicos Locales Electorales.
3. Competencia por delegación de los Organismos Públicos Locales Electorales.
4. Competencia por asunción del Instituto Nacional Electoral.
5. Competencia por atracción del Instituto Nacional Electoral.
6. Competencia transitoria de los Organismos Públicos Locales Electorales.

De acuerdo a este nuevo marco competencial de los organismos administrativos electorales nacional y locales, dan cuenta que una lectura de la reforma nos permite concluir que las entidades federativas perdieron parte de su competencia en materia política-electoral, pero ello no implicó que dejaran de ser autónomos; es decir, las entidades federativas aun con las limitaciones constitucionales no dejaron de ser una fuente de toma de decisiones en esta materia.

No obstante, es válido referir que el órgano nacional sí incrementó su régimen de competencias, que engloba a los procesos locales y federales; pero, como se ha anticipado, esta situación prevaleciente en modo alguno se tradujo en la modificación de la naturaleza jurídica de los Organismos Públicos Locales Electorales, puesto que su competencia tiene un reconocimiento constitucional.

Con todo, el problema jurídico radica en las consecuencias tanto estructurales como jurídicas que produce el modelo institucional de la función electoral, a partir de las atribuciones de las que goza el órgano nacional para interferir en la conformación de los Organismos Públicos Locales Electorales y el ejercicio de la función electoral.

Para poder despejar, en principio, esa problemática, es conveniente describir el régimen constitucional de competencias, a través de los cuadros que en seguida se insertan.

RÉGIMEN COMPETENCIAL EN MATERIA ELECTORAL										
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL				ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES						
PROCESOS ELECTORALES FEDERALES Y LOCALES	PROCESOS ELECTORALES FEDERALES	COMPETENCIA POR EXCEPCIÓN	COMPETENCIA POR CONVENIO	PROCESOS ELECTORALES LOCALES	COMPETENCIA DELEGADA	COMPETENCIA RESIDUAL	COMPETENCIA TRANSITORIA			
-Capacitación electoral	-Derechos y el acceso a las prerrogativas de candidatos y partidos.  -Preparación de la jornada electoral.  -Impresión de documentos y material electoral.  -Escrutinio y cómputo.  -Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores.  - Cómputo de la elección presidencial.	-Competencia electoral local en sustitución de los órganos locales.  -Competencia electoral local en ejercicio de la facultad de atracción.	-Asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.	-Derechos y el acceso a las prerrogativas de candidatos y partidos.	Respecto de las atribuciones previstas en el inciso a) del Apartado B, de la Base V, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el INE podrá delegarlas en los órganos locales.	Todas las no reservadas al INE.	Las atribuciones en materia de capacitación electoral, ubicación de las casillas y designación de funcionarios, en procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos locales, una vez integrado el INE y a partir de la entrada en vigor de las normas previstas en el Transitorio Segundo del Decreto de reforma a la Constitución.  No obstante, el INE, en cualquier momento, podrá reasumir dichas funciones.			
-Geografía electoral.				-Educación cívica.						
-Padrón y lista de electores.				-Preparación de la jornada electoral.						
-Ubicación de casillas y designación de funcionarios.				-Impresión de documentos y material electoral.						
-Resultados preliminares.				-Escrutinio y cómputo de las elecciones.						
-Fiscalización de los recursos de partidos y candidatos.				-Declaración de validez y otorgamiento de constancias.						
				-Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo.  -Resultados preliminares						

				-Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana.			
--	--	--	--	--	--	--	--

De la radiografía que antecede se obtienen las siguientes conclusiones:

1. De acuerdo al régimen constitucional de competencias, la función electoral se ejerce a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales.
2. El órgano reformador de la constitución estableció un nuevo régimen de distribución de competencias entre las autoridades administrativas electorales: competencia originaria, competencia por asunción, competencia por atracción, competencia convencional, competencia por delegación, competencia temporal y competencia residual.
3. El nuevo modelo es inacabado; la competencia nacional quedó como un ideal, porque subsiste la competencia federal y la local.
4. Los Organismos Públicos Locales Electorales, preservan su naturaleza jurídica, esto es, órganos autónomos.
5. En el régimen constitucional de competencias, el Instituto Nacional Electoral, puede intervenir en las actividades de los Organismos Públicos Locales Electorales, mediante la figura de la competencia por asunción y atracción.

6. El Instituto Nacional Electoral, es la autoridad competente para designar y remover a los integrantes de los Órganos Superiores de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electoral.

En general, el modelo institucional producto de la reforma constitucional en materia electoral permite sostener el argumento de que la voluntad del órgano reformador de la Constitución, fue la de permitir un régimen coexistente de competencia de la función electoral. La idea de una competencia nacional es un contrasentido desde la perspectiva del principio de distribución de competencias constitucionalmente previsto (artículo 124), en atención a que el reformador no podría establecer una prohibición a los órganos legislativos locales para regular la materia electoral.

#### **4.3. La valoración de los supuestos legales para que el Instituto Nacional Electoral pueda asumir la competencia del Organismo Público Local Electoral**

En el apartado que antecede se ha establecido que conforme al régimen constitucional de distribución de competencias de los órganos administrativos electorales, se integra de una competencia: originaria, delegada, residual, por atracción, por asunción, temporal y convencional.

De acuerdo al artículo 41, base V, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe que en los supuestos que se prevean en la ley y con aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que atañen a los órganos locales.

- b) Delegar en los órganos electorales locales las atribuciones que establece el inciso a) del Apartado B, de la base V de este precepto; lo que podrá reasumir en cualquier momento.
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales ya sea por su trascendencia o bien, para asentar un criterio de interpretación.

Interesa para efectos de la investigación centrar el debate respecto a la competencia por asunción y por atracción que la reforma constitucional en materia política electoral confirió al Instituto Nacional Electoral. En el ámbito conceptual, por razones prácticas conviene acotarse con la definición legal (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de elecciones del Instituto Nacional Electoral):

- *Asunción:* La atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales, en términos del inciso a) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.
- *Atracción:* La atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación, en términos del inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

Las anotadas atribuciones especiales se desarrollan mediante un procedimiento que constituyen el conjunto de actos ordenados y concatenados que concurren para determinar jurídicamente si el Instituto Nacional Electoral, de acuerdo a las condiciones fácticas y normativas, resultan factible que asuma la

función electoral de una entidad federativa o bien pueda atraer un punto concreto de esta.

Para ello, se desarrollará de acuerdo a la siguiente metodología:

- **Competencia por asunción**

**Asunción total:**

De acuerdo a lo anterior, el ejercicio de la facultad de asunción total de la elección se desarrollará a través de un procedimiento especial, cuya instrucción corresponde a la Secretaría Ejecutiva del Instituto y la resolución al Consejo General, de acuerdo a lo siguiente:

- Las hipótesis de procedibilidad son:
  - a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden, por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente.
  - b) Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

- El procedimiento inicia mediante escrito debidamente fundado y motivado, formulado por al menos cuatro Consejeros del Instituto Nacional Electoral o bien, por la mayoría de los integrantes del Consejo del Organismo Público Local; que tendrá los requisitos siguientes:
  - a) Nombre y domicilio del actor.
  - b) Acreditación de la calidad de Consejero.
  - c) La narración de los hechos; precisando cuales son las condiciones que impiden que la elección se organice por el Organismo Público Local, así como los principios que se estimen vulnerados.
  - d) Las pruebas que se ofrezcan.
  - e) Fecha y firma.

La petición podrá presentarse hasta antes del inicio del proceso electoral de que se trate.

- El Secretario Ejecutivo registrará la promoción y la hará pública en la página oficial, asimismo, en el plazo de dos días podrá prevenir al promovente, para que, en el plazo de cuarenta y ocho horas, a efectos de que subsane su escrito en el caso de que se incumpla algún requisito o por falta de claridad en el mismo.
- Dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la recepción de la promoción, o que se tenga por desahogada la prevención, el Secretario Ejecutivo dictará un acuerdo de admisión en el que emplazará al Organismo Público Local, para que comparezca al procedimiento y en su caso, ofrezca las pruebas o formule sus alegatos. También, podrá dictar un acuerdo por el que deseche la promoción por notoriamente improcedente.



- Son causas de improcedencia:
  - a) Se hubiere promovido por alguna persona que carezca de la legitimación
  - b) Resulte frívola.
  - c) Se trate de un asunto resuelto.
  - d) La falta de datos indiciarios.
  - e) La extemporaneidad en la presentación del escrito.
- Se sobreseerá el asunto cuando hubiere desaparecido la situación que le dio origen, o bien, sobrevenga alguna causal de improcedencia.
- Medios de prueba:
  - a) La testimonial.
  - b) Documentales públicas y privadas.
  - c) Pruebas técnicas.
  - d) Presunción legal y humana.
  - e) La instrumental de actuaciones.
- Investigación previa: el Secretario Ejecutivo podrá realizar diligencias preliminares a la admisión del escrito, por un periodo de quince días hábiles, a efecto de allegarse de elementos necesarios para elaborar el acuerdo pertinente
- Etapa de investigación: la Secretaría Ejecutiva podrá allegarse de elementos de información y apoyo de las autoridades competentes, así como de opinión pública para que se tomen en cuenta al momento de la resolución, de:

- a) Los partidos políticos, en su caso, candidatos independientes.
- b) Las instituciones del Estado.
- c) Actores políticos que puedan incidir en el proceso.
- d) La Comisión de Vinculación.
- e) La Junta Local respectiva.
- f) Las Direcciones Ejecutivas y las Unidades Técnicas del Instituto.

- Audiencia de pruebas y alegatos: tendrá lugar dentro del plazo de diez días hábiles posteriores al emplazamiento al Organismo Público Local; la audiencia se llevará a cabo de manera ininterrumpida y en forma oral. La inasistencia del emplazado no suspende la audiencia.

Abierta la audiencia, el Secretario dará el uso de la voz al Organismo Público Local para que, en forma verbal o escrita, manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes; acto continuo el Secretario Ejecutivo acordará la admisión de pruebas, así como su desahogo.

Concluido el desahogo de las pruebas se dará la voz al compareciente para que formule sus alegatos de manera verbal o escrita; enseguida, declarará cerrada la instrucción.

- Elaboración del proyecto de resolución: el Secretario Ejecutivo contará con un plazo de cinco días hábiles para formular el proyecto que será sometido a la aprobación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- Resolución: el Consejo General, por una mayoría de ocho votos de sus integrantes –con derecho a voto-, resolverá el proyecto de resolución que someta la Secretaría Ejecutiva, antes de que inicie el proceso local correspondiente, valorando los hechos materia de litis.

- Medio de impugnación: la resolución del Consejo General, podrá ser recurrida ante la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación.

### **Asunción parcial:**

Por otra parte, se encuentra la competencia por asunción parcial, que consisten en que, en cualquier momento del proceso electoral, los Organismos Públicos Locales, con la aprobación de la mayoría de votos de su consejo general, podrán solicitar al Instituto Nacional Electoral, la asunción parcial de alguna actividad de la función electoral que les corresponde, de acuerdo al siguiente procedimiento:

- Recepción y acuerdo: el Secretario Ejecutivo registrará la promoción y la hará pública en la página oficial; asimismo, dentro de los dos días hábiles a la recepción de la promoción, hará de conocimiento de los miembros del Consejo General. Dentro de los cuatro días hábiles siguientes la Secretaría Ejecutiva proveerá a la solicitud mediante acuerdo por el que se admite o se deseche.
- Son causas de improcedencia:
  - a) Se hubiere promovido por alguna persona que carezca de la legitimación
  - b) Resulte frívola
  - c) Se trate de un asunto resuelto
  - d) La falta de datos indiciarios
  - e) La extemporaneidad en la presentación del escrito

- Facultad de investigación: en el plazo de dos días, el Secretario Ejecutivo requerirá a las áreas ejecutivas o técnicas del Instituto, para que en un término no mayor a diez días hábiles –podrá ser ampliado hasta por cinco días hábiles, cuando la complejidad del tema así lo amerite- emitan una opinión técnica en la que se determine la viabilidad y posibilidad material y humana de asumir la función electoral.

El Secretario Ejecutivo podrá requerir información relevante para mejor proveer a las ejecutivas y técnicas del Organismo Público Local Electoral.

- Elaboración del proyecto de resolución: el Secretario Ejecutivo contará con un plazo de cinco días hábiles para formular el proyecto que será sometido a la aprobación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- Resolución. El Consejo General, por una mayoría de ocho votos de sus integrantes –con derecho a voto-, resolverá el proyecto de resolución que someta la Secretaría Ejecutiva.

El Instituto resolverá dicha petición por mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General.

- **Competencia por atracción**

La segunda de las nuevas competencias atribuidas al Instituto Nacional Electoral, dentro de las denominadas “atribuciones especiales” se encuentra la facultad de atracción. Este ejercicio competencial, conforme al Reglamento, tiene por objeto que el Instituto conozca de cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales Electorales, que por su trascendencia así lo amerite o bien para sentar un criterio de interpretación.

En términos de lo anterior el ordenamiento reglamentario establece dos hipótesis de procedencia:

- a) Por la relevancia del asunto, para sentar un criterio de interpretación y/o asegurar el adecuado desarrollo de la función electoral;
- b) En los demás casos en que el Consejo General lo determine.

Ahora, el Instituto Nacional Electoral valorará el carácter excepcional o novedoso del asunto, el alcance del criterio que se fije, que sienta un precedente jurídico para casos futuros o bien la complejidad sistemática de los mismos.

En esa medida, el Reglamento conceptualiza el carácter excepcional y novedoso; el primero, consiste en apartarse de lo ordinario o de lo sucedido comúnmente; el segundo, cuando no exista un precedente.

La facultad de atracción se ejerce mediante el siguiente procedimiento:

- Solicitud: el procedimiento inicia mediante escrito debidamente fundado y motivado, formulado por al menos cuatro Consejeros del Instituto Nacional Electoral o bien, por la mayoría de los integrantes del Consejo del Organismo Público Local; que tendrá los requisitos siguientes:

- a) Nombre y domicilio del actor
- b) Acreditación de la calidad de consejero
- c) La narración de los hechos; precisando cuales son las condiciones que impiden que la elección se organice por el Organismo Público Local, así como los principios que se estimen vulnerados
- d) Las pruebas que se ofrezcan
- e) Fecha y firma

- *Recepción y acuerdo:* La Secretaría Ejecutiva registrará y hará pública en la página del Instituto la recepción de la solicitud. Dentro de los cuatro días hábiles siguientes emitirá un acuerdo de admisión o de rechazo.
- *Facultad de investigación:* La Secretaría Ejecutiva podrá allegarse de los elementos de convicción pertinentes que incluye la de requerir información a todas las autoridades, ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer, solicitar dictámenes u opiniones a las Comisiones, Direcciones Ejecutivas o Unidades Técnicas del Instituto, y pedir información a los Oples. Esta facultad no podrá durar más de diez días hábiles.
- *Proyecto de resolución:* La Secretaría Ejecutiva contará con un plazo de cinco días hábiles para la elaboración del proyecto de resolución, que será propuesto al Consejo General en la sesión que se celebre.
- *Resolución:* El proyecto de resolución deberá aprobarse por una mayoría de ocho votos de la Consejeros de los Institutos. Son requisitos mínimos de la resolución: a) las razones de hecho y de derecho en que se sustente, b) los alcances del ejercicio de la facultad de atracción y, c) los términos en que se ejercerá la facultad de atracción. Dicha determinación será vinculante.
- *Vía sumaria:* procederá cuando por la trascendencia y urgencia del asunto requiera de un trámite más expedito, el Consejo General resolverá la solicitud sin atender a dicho procedimiento.
- *Medio de impugnación:* La resolución del Consejo General, podrá ser recurrida ante la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación.

#### **4.4 Los criterios para evaluar la legitimidad y legalidad del Instituto Nacional Electoral para asumir la competencia del Organismo Público Local Electoral**

Como se ha venido sosteniendo la reforma en materia político-electoral 2014, introdujo al sistema constitucional un nuevo diseño institucional de la función electoral, a partir del establecimiento de una competencia nacional a favor del Instituto Nacional Electoral, consistente en:

- a) La competencia del INE respecto a los procesos electorales federales o locales.
- b) La elección y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los OPLES.
- c) La asunción de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los OPLES.
- d) Delegar las atribuciones a los OPLES.
- e) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLES, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Lo anterior explica los aspectos fundamentales que conducen a la centralización competencial, primero, respecto de las atribuciones del INE para los procesos locales, destacan: 1) La geografía electoral, 2) El padrón y la lista de electores, 3) El programa de resultados electorales preliminares, encuestas, sondeos de opinión y conteos rápidos y, 4) La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; el segundo de ellos, con las facultades de asunción y atracción que ejerce el INE; finalmente, la atribución del INE para nombrar y remover a los integrantes de los Órganos Superiores de Dirección de los OPLES.

Situando de nueva cuenta la problemática abordada en la investigación, se observa que el diseño institucional de la función electoral en México, dotó al Instituto Nacional Electoral de la facultad para ejercer por asunción la competencia electoral de los Organismos Públicos Locales Electorales; este giro radical a la ordinaria forma de concebir el federalismo electoral, ha gravitado en el ámbito autonómico de las entidades federativas, lo cual se explica en el inmediato conflicto con el modelo de la función electoral que predica el artículo 41, Base V, frente al sistema de distribución de competencias a que se refiere el artículo 116 norma IV y 124, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primero de los preceptos anotados señala que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales; el segundo de ellos, delimita la competencia legislativa de los Congresos Locales en Materia Electoral; finalmente, el artículo 124 dispone el modelo residual de competencia a favor de las entidades federativas.

Converge en esta dinámica que en el Transitorio Segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, dispuso de la emisión de leyes generales en materia electoral y de partidos políticos, a efecto de normar la competencia constitucional de las autoridades electorales en un régimen federal, es decir, federación y entidades federativas.

Al respecto, es útil referir que las leyes generales a que se refiere el transitorio corresponden a las que en la teoría suelen denominarse leyes marco o de desarrollo, en torno al cual su objeto es únicamente describir el ámbito de competencias de distintos órdenes jurídicos, sin reglamentar una competencia



específica; la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>222</sup> ha entendido que las leyes a las que se refiere el artículo 133 constitucional como “*leyes federales*”, son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el sistema federal, que tiene su origen en cláusulas constitucionales que obligan al Congreso de la Unión, a dictarlas, por lo que una vez promulgadas y publicadas deben acatarse por todos los órdenes jurídicos (federal, estatal y municipal). En el caso que nos ocupa las leyes que derivaron de la reforma constitucional electoral, no se trata formalmente de leyes marco o de desarrollo, sino una concepción mixta de ley federal y de desarrollo.

En este aspecto, es evidente que la competencia por asunción atribuida al Instituto Nacional Electoral rompe con los principios del federalismo electoral, en virtud de que coexisten niveles normativos respecto a una misma función del Estado, lo que no debe valorarse a la luz de un esquema orgánico de la autoridad, sino de estructuras de gobierno, orquestados a la luz del anotado régimen federal.

No obstante, aun cuando se sostenga una interpretación de unidad y coherencia constitucional, subsistiría un conflicto normativo, dado que el poder reformador de la Constitución depositó en manos del legislador ordinario la potestad para reglamentar los aspectos fácticos y jurídicos en que debe ejercerse la competencia por asunción, lo que implica un margen de discrecionalidad al momento de normar estas atribuciones ante la ausencia de parámetros o directrices que deban tomarse como base objetiva para que el legislador pueda regularlos en la ley que confiere una competencia a la autoridad electoral federal.

---

<sup>222</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, Registro: 172739, Tesis Aislada, Tesis: P. VII/2007, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, p. 5.

Lo dicho, se explica en función de que no está justificada una competencia originaria en materia electoral, en virtud de que con base en una interpretación evolutiva, es evidente que esta función del Estado ha sido correlativa al sistema de distribución de competencias, que ha acentuado que la función electoral se ejerce por la federación y a las entidades federativas.

El federalismo electoral se explica entonces por la existencia de autoridades federales y locales, lo que se corrobora con la intención del poder reformador de la Constitución al establecer en la Base V, del artículo 41 que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Ahora bien, el actual diseño constitucional y legal de la competencia electoral por asunción y atracción a cargo del Instituto Nacional Electoral, presenta inconvenientes a nivel de juridicidad, en los términos en que se ha apuntado, pero también de legitimidad en el ejercicio de dicha competencia. Aquí surge la siguiente interrogante: en términos de legitimidad, ¿Está justificado que el Instituto Nacional Electoral asuma la competencia de los Organismos Públicos Locales Electorales?

Inicialmente, conviene establecer que se entiende por legitimidad política. Para ello, el Diccionario de Política analiza la incidencia de la legitimidad en el régimen político:

a) El *régimen* es el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de esas instituciones [...]. La característica fundamental de la adhesión al régimen, sobre todo cuando ésta se basa en la fe, en la legalidad, consiste en el hecho de que los gobernantes y su política son aceptados en cuanto están legitimados los aspectos fundamentales del régimen, prescindiendo de las distintas personas y las distintas decisiones políticas. De ahí que el que legitima el poder debe aceptar también el gobierno que se forme y actúe en conformidad con las

normas y con los valores del régimen, a pesar de que no lo apruebe o hasta se oponga al mismo y a su política [...]. El fundamento de esta convergencia de intereses consiste en el hecho de que se adopta el régimen como plataforma común de lucha entre los grupos políticos, ya que estos últimos lo consideran como una situación que ofrece condiciones favorables para la conservación de su poder, para la conquista del gobierno y para la realización parcial o total de los propios objetivos políticos.

b) El *gobierno* es el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político. Se ha visto que normalmente, es decir, cuando la fuerza del gobierno descansa en la determinación institucional del poder, para que se califique como legítimo basta que este último se haya formado en conformidad con las normas del régimen y que ejerza el poder de acuerdo con esas normas, de tal manera que se respeten determinados valores fundamentales de la vida política...<sup>223</sup>

De acuerdo a esta fuente, la legitimidad se valora desde el enfoque del ejercicio del poder público que se manifiesta mediante las diversas estructuras de gobierno, ejecutivo, legislativo, judicial u organismos constitucionales autónomos, en la medida que los ciudadanos consienten que las decisiones que adoptaran las autoridades se ajustaran a las normas aprobadas legítimamente.

Por otra parte, la legitimidad política es equivalente a juridicidad de manera que los actos de las autoridades serán legítimos o legales en la medida en que sean conformes a las normas previamente establecidas; por ejemplo, para Raymundo García, esta noción de legitimidad se explica en los siguientes términos:

La legitimidad se reduce a un requisito vital sobre el ejercicio del poder público en el Estado moderno, y está asociada preferentemente a ser una consecuencia del respeto a la ley por parte de la autoridad, por lo tanto, legalidad y legitimidad se ven como dos conceptos íntimamente relacionados. Inclusive se afirma que la legitimidad es la cualidad que otorga el derecho a gobernar y que es aceptable para los ciudadanos; por lo menos, así se desprende el sentido de la palabra legitimidad

---

<sup>223</sup> *Diccionario de Política*, I-z, Siglo XXI Editores, México, 1982, pp. 892-893

cuyo origen en la voz latina *legitimus* tiene el significado de “conforme a la ley”.<sup>224</sup>

No obstante, el espacio de análisis de la legitimidad política desde la perspectiva del acceso al poder o de su ejercicio, tiene sentido cuando se atribuye un contenido normativo a la noción “legitimidad”; sin embargo, puede observarse que dicho concepto se antepone a su esencia política, por esta razón Max Weber lo aborda como un fenómeno político mediante el cual la premisa de dominación surge a partir de los fundamentos que la sostienen, esto es, desde un sometimiento coercitivo hasta la aceptación voluntaria por parte de los gobernados. Así, el citado autor refiere:

Debe entenderse por “dominación”, de acuerdo con la definición ya dada, la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer “poder” o “influjo” sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación (“autoridad”), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habitación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea en interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad [...].

Por regla general se le añaden otros motivos: afectivos o racionales con arreglo a valores. En casos fuera de lo normal pueden éstos ser los decisivos. En lo cotidiano domina la *costumbre* y con ella intereses *materiales*, utilitarios, tanto en ésta, como en cualquiera otra relación. Pero la costumbre y la *situación de intereses*, no menos que los motivos puramente afectivos y de valor (racional con arreglo a valores), no pueden representar los fundamentos en que la dominación confía. Normalmente se les añade otro factor: la creencia en la *legitimidad*.<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> García García, Raymundo. *La legitimidad en el sistema político democrático*, [en línea], 18 de julio 2016, disponible en: [www.buap.mx](http://www.buap.mx)

<sup>225</sup> Weber, Max, *op. cit.*, p. 170.

Para Weber esta idea de dominación descansa en que la autoridad ejercerá un poder a partir de la conciencia voluntaria que expresan los ciudadanos, es decir, por una creencia subjetiva o bien, expresiones racionales ajustadas a fines colectivos.

Por otro lado, Coicaud mide la legitimidad política de acuerdo con una regla preexistente que es aquella que ha sido mayormente aceptada por los ciudadanos y la base para gobernar, en esa virtud si la legitimidad toma como referencia el consentimiento aportado por los ciudadanos, entonces un sistema de fuentes normativas somete la actuación de la autoridad hacia la dirección que ha sido considerada por todos como la más deseable. Es así, como este autor argumenta que gobernar se realiza a través de la norma jurídica, como enseguida se anota:

*Consentimiento y legitimidad: del derecho a la autoridad política.* El hecho de definir la legitimidad como el derecho de gobernar supone que en ella el consentimiento juega un papel relevante [...]. Desde esta óptica, se manifiesta claramente el carácter público del derecho: teniendo como objetivo coordinar las acciones entre individuos por medio de leyes que delimitan lo que es considerado inalienable, debiendo en consecuencia ser respetado, el derecho contribuye a organizar un circuito de sociabilidad. Este posibilita que los intercambios se desarrollen, bajo la forma de la reciprocidad, en un marco delimitado, que no representa otra cosa que un entrelazamiento de derechos y deberes. A cada derecho corresponde pues un deber [...]. En la medida en que las instituciones políticas garantizan el espacio público, es decir, la relación de reciprocidad entre los individuos en el seno de una sociedad dada, es lógico que su rol de coordinación de los asuntos colectivos posea un carácter jurídico tan sólo si poseen el acuerdo de la población. El consentimiento necesario al ejercicio rutinario del derecho interviene igualmente en los mecanismos que aseguran su buen funcionamiento [...]. Para que la facultad de autoridad política revista un carácter jurídico y no recurra a un uso injustificado de la fuerza, el grado y el valor del consentimiento deben ser proporcionales a la amplitud de la obligación impuesta [...]. Al inscribir al conjunto de los poderes políticos en la dimensión de la

reciprocidad, el consentimiento juega un papel esencial en la legitimidad definida como derecho de gobernar.

*Las normas o la sustancia de la legitimidad política.* La legitimidad no puede prescindir de la consideración de las normas, en la medida en que supone un entendimiento acerca de lo que debe ser la actividad de gobernar. Pues gobernar es un acto de derecho a condición de que aquellos que gobiernan y aquellos que obedecen se pongan de acuerdo sobre los valores que la política quiere promover. Esto se deduce del análisis de la relación entre los valores y el derecho, del vínculo existente entre los valores y la identidad de una sociedad dada y de la relación del poder político y del aspecto normativo de los valores [...]. Por cierto, no todos los valores engendran derecho. Para adquirir el estatuto de un derecho, aquellos deben ser absolutamente estimables y, por la misma razón, inalienables. El derecho se establece entonces en relación con lo que es vivido como un bien y con respecto a éste es un medio de oficialización, protección y promoción. Los valores, al ser el fundamento de los derechos, le confieren sentido a la práctica jurídica. Su triple rol de oficialización, protección y promoción expresa la jerarquía entre lo deseable y lo menos deseable [...]. Para contribuir a la oficialización, protección y promoción de valores que son esenciales a la sociedad, es decir, a su institucionalización en calidad de normas legales, el poder político dispone de dos tipos de instituciones: aquellas que crean las leyes como los parlamentos y asambleas constitucionales. Y aquellas que aplican y hacen respetar dichas leyes, como los tribunales y la policía.

*Legitimidad y conformidad a la ley.* La relación existente entre la legitimidad y la ley es el primer elemento que mencionan los diccionarios en sus definiciones de la legitimidad, la que es presentada como <aquello que es conforme a la ley> [...]. El carácter político de la noción de legitimidad es subrayado por una reflexión acerca de la justificación de la delegación del poder. Se identifica la legitimidad con la calidad del título para gobernar y es presentada como una actividad política legalmente válida. En este sentido, el soberano no funda la ley, pero su autoridad emana de ésta. Su designación está, pues, subordinada a la ley, la cual define sus poderes y determina bajo qué condiciones su voluntad puede obligar [...]. Desde este ángulo, la creencia en la legalidad exige dos condiciones complementarias. En primer lugar, los enunciados jurídicos deben concordar con los valores constitutivos de identidad social. Al ser éstos fuente y garantía del derecho, la ley sólo puede ser legitimada en tanto emanación de ellos. Cuando la legalidad expresa pues la identidad del grupo, es posible presentar la legitimidad como aquello que es conforme a la ley [...].

Para poder defender la idea de que la legitimidad sea la conformidad a la ley, la legalidad debe corresponder a los intereses de la sociedad [...]. La legitimidad política se nos presenta de aquí en más como el reconocimiento de la justicia de los valores que un gobierno pone en acción mediante el recurso a las leyes. Es entonces cuando se vuelve fundamento del derecho de gobernar y de la organización de la actividad política en un sistema de derecho. Siendo expresión del bien político, la legitimidad que hace que las instituciones políticas que justifica sean percibidas como las mejores posibles, es decir, como necesarias y naturales.<sup>226</sup>

Como se ha apuntado, la legitimidad política es indisociable a la juricidad pero en términos de práctica social, los actos de las autoridades pueden resultar ajustadas a las normas pero no legítimas; esto explica porque la legitimidad se torna en los regímenes democráticos la garantía de gobernabilidad, puesto que las autoridades someten al escrutinio ciudadano todas las políticas que impactaran en la colectividad. De esta manera, puede decirse que:

Con el reconocimiento de la legitimidad del conflicto y el establecimiento de reglas de juego claras por las que aquel debe discurrir, se establece, como bien señala García Laguardia un régimen realmente democrático en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se establecen mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política.

Es por todo ello por lo que bien puede afirmarse que la legitimidad democrática requiere la adhesión a las reglas del juego tanto de la mayoría de los ciudadanos que votan como de los que ocupan puestos de autoridad. En este marco, las elecciones desempeñan un papel fundamental; puede hablarse al respecto de su virtualidad legitimadora; como indican Carreras y Valles las elecciones son, en la sociedad política de tradición liberal, el rito que consagra a los gobernantes, confiriéndoles aquel carisma que la victoria en el combate, la coronación o la unión sagrada otorgaba en otras comunidades políticas. Se ha llegado a afirmar por Mackenzie que las elecciones constituyen un fin en sí mismas. Sin llegar tan lejos, puede afirmarse

---

<sup>226</sup> Coicaud, Jean-Marc, *Legitimidad y política, Homo Sapiens*, México, Ediciones, 2000, p. 21-35.

que las elecciones libres, aunque no constituyan un fin último, son un instrumento de gran valor, pues nada mejor se ha inventado para asegurar en sociedades amplias y complejas las dos condiciones necesarias que mantienen la autoridad del gobierno en toda sociedad: las elecciones y la alternancia.<sup>227</sup>

Conforme al marco anotado, resulta evidente que la atribución conferida al Instituto Nacional Electoral, para asumir la competencia de los OPLES produce el riesgo de caer en la arbitrariedad, consecuentemente la prescripción normativa debe ir aparejada de la legitimidad política, traducida en la aceptación social de que su papel para relevar a los OPLES estará exenta de aquellas condiciones que detonaron su atribución para asumir de manera directa e inmediata una actividad y removerá todos los obstáculos que impidan su adecuado ejercicio.

Se considera que la competencia por asunción, puede ser arbitraria, *prima facie*, cuando no existe una base constitucional de una competencia originaria a favor del INE como tampoco de que entre este y los OPLES exista una relación de jerarquía; en seguida, los parámetros que se han dispuesto para actualizar la competencia por asunción son en esencia legales y no constitucionales, tomando en cuenta que por definición el INE y los OPLES gozan de una misma naturaleza constitucional y comparten la función electoral.

En esos términos, la legitimidad política minimiza los riesgos de arbitrariedad al ejercer la competencia por asunción, tanto en la tarea del legislador al momento de dar forma a esa figura jurídica, como de la autoridad al ejecutarla. Desde este punto de vista, la actual configuración de la facultad de asunción en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tiene como inconvenientes la ausencia de parámetros objetivos que permitan valorar jurídica y legítimamente que el INE ejerza la facultad de asunción, creando un abanico de discrecionalidad.

---

<sup>227</sup> Voz, legitimidad, *Diccionario Electoral*, IIDH, [en línea], 20 de julio 2016, disponible en: [www.iidh.org](http://www.iidh.org)



La confección legal de facultades discrecionales, como ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>228</sup> no está prohibida, su uso resulta conveniente para lograr la finalidad que la propia ley señala, sin embargo, su ejercicio debe limitarse de tal manera que se dificulte la actuación arbitraria de la autoridad, limitación que debe provenir del propio marco normativo, en el que se establezcan los parámetros mediante los cuales se reduzca el ejercicio de la atribución desde un criterio de razonabilidad y ajustado a los principios de fundamentación y motivación.

En efecto, en el único caso donde el INE ha ejercido la facultad de asunción ha sido en la elección extraordinaria de Gobernador en el Estado de Colima, en cumplimiento de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-678/2015 y acumulado.

En términos de lo dispuesto por el artículo 121.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los supuestos para que proceda la asunción de la competencia de una elección local, es en los siguientes casos:

- a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente.

---

<sup>228</sup> Este criterio se ha sido sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Cfr.* SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “FACULTADES DISCRECIONALES DE LAS AUTORIDADES. LIMITACIÓN A SU EJERCICIO”, Registro: 160855, Tesis Aislada, Tesis: 1a. CLXXXVII/2011 (9a.), Primera Sala, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 2, p. 1088.

- b) Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

Conviene anotar, desde un aspecto lingüístico, las hipótesis de referencia hacen uso de los siguientes términos: *“factores sociales”, “paz pública”, “grave riesgo”, “organización pacífica de la elección”, “condiciones políticas idóneas”, “injerencia”, “intromisión”*; no son nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley, de tal manera que corresponden al constructo teórico de los denominados *“conceptos jurídicos indeterminados”*, dado que las palabras empleadas por el legislador es de imposible definición, por lo que resulta necesario trazar un análisis lógico para averiguar, racionalmente, en qué consisten dichos conceptos y junto a ellos, dotarle de un contenido en cada caso concreto.

Se aduce que los textos jurídicos están conformados de conceptos jurídicos indeterminados, por la ambigüedad de su contenido; es útil acudir a la línea argumentativa que ha trazado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver temas similares, en el sentido de que *“Es posible señalar que todo concepto indeterminado cabe estructurado en varias zonas. Una primera zona de certeza positiva que contiene el presupuesto necesario o la condición inicial mínima. Una segunda zona de certeza negativa, a partir de la cual nos hallamos fuera del concepto indeterminado. En tercer y último lugar la denominada zona intermedia, más amplia por su ambigüedad e incertidumbre, donde cabe tomar varias decisiones”*<sup>229</sup>. Desde esta vertiente dotar de un contenido a los conceptos jurídicos

---

<sup>229</sup> SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS”, Registro: 2006593, Jurisprudencia, Tesis: 1a./J. 44/2014

indeterminados es un papel exclusivo de los tribunales, quienes han de establecer los alcances moviéndose hacia la zona intermedia, a partir de criterios racionales.

En la ejecutoria apuntada, la Sala Superior abordó el planteamiento de la nulidad de elección por violación a principios constitucionales, respecto a la elección de Gobernador del Estado de Colima, estimando actualizada a dicha causal al considerar que fueron acreditadas las siguientes irregularidades:

- a) Intervención del Secretario de Desarrollo Social de Colima para beneficiar al candidato de la coalición mediante la utilización de los programas sociales estatales.
- b) Intervención del Procurador de Justicia de la entidad federativa mediante la realización de una conferencia de prensa en la cual, sin respetar la presunción de inocencia, utilizó la circunstancia del arresto de tres brigadistas del Partido Acción Nacional para amedrentar y amenazar que la realización de actos similares traería como consecuencia la persecución de la policía.
- c) Adicionalmente, se tiene la distribución de ciento tres (103) tarjetas "PREMIA PLATINO" como parte de la estrategia propagandística del Partido Verde Ecologista de México, en tanto integrante de la coalición que postuló a José Ignacio Peralta Sánchez.

Con independencia de la conclusión a la que arribó la Sala Superior, el aspecto medular fue la actualización de la competencia por asunción, la cual quedó justificada conforme a lo siguiente:

Lo anterior, porque se actualiza el supuesto previsto en el referido numeral, relativo a la asunción de competencia de elecciones locales, cuando no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de alguno de los poderes públicos en la entidad federativa en la que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse

---

(10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Página: 270.

realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

Esto es así, porque como ha sido debidamente demostrado existió injerencia del Gobernador del Estado de Colima, a través del Secretario de Desarrollo Social y del Procurador General de Justicia local, en el proceso electoral local para renovar al titular del Poder Ejecutivo Estatal, lo cual dio lugar a la actualización de la nulidad de la elección respectiva.

Por lo tanto, esta Sala Superior considera procedente que el Instituto Nacional Electoral asuma competencia para efecto de realizar la elección extraordinaria correspondiente, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 121, párrafo 2, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, el Instituto Nacional Electoral deberá solicitar a las autoridades estatales correspondientes los recursos financieros para efecto de la organización extraordinaria de mérito.<sup>230</sup>

A nuestro modo de ver, resulta cuestionable tanto los aspectos de legalidad como de legitimidad de la determinación que adoptó la Sala Superior para concluir que en el caso Colima era necesaria la intervención del Instituto Nacional Electoral para llevar a cabo la elección extraordinaria, lo que sin duda coloca en el centro del debate no solo la argumentación planteada en la sentencia, sino que esta decisión debilita la esencia del federalismo político y el federalismo electoral, en el sentido de que deja a la potestad discrecional de las autoridades para determinar qué sucesos con relevancia jurídica son los que detonan la asunción de competencias.

Además, que la ejecutoria analizada pasa por alto la observancia del procedimiento trazado por el legislador para llevar a cabo la asunción, puesto que a partir de este se aseguran los principios de certeza y seguridad jurídica que son connaturales a la función electoral; lo que quedó evidenciado en el Acuerdo

---

<sup>230</sup> TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Sentencia), Sala Superior, Sentencia, Expediente: JRC-678/2015, 22 de octubre de 2015.

INE/CG902/2015, *“Por el que se asume directamente y con lo que se inicia la realización de las actividades propias de la función electoral inherente a la elección extraordinaria de Gobernador en el Estado de Colima, en cumplimiento de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-678/2015 y su acumulado”*, conforme al cual el órgano nacional electoral obvio iniciar el procedimiento en virtud del mandato expreso contenido en la ejecutoria aludida.

Sin duda, la ejecutoria que nos ocupa marca un precedente cuya argumentación puede calificarse como correcto o incorrecto, además, las circunstancias específicas del estándar probatorio a partir del cual, la comunidad de especialistas, pueden juzgar si los extremos fácticos acontecidos en la elección de Gobernador en el Estado de Colima, eran lo suficientemente graves para producir que, ante la invalidez de la elección, la extraordinaria fuera realizada por el Instituto Nacional Electoral.

Sin embargo, en ninguna parte de la ejecutoria se realizó un desarrollo referencial de los conceptos jurídicos indeterminados previstos en el artículo 121.2.b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es: *“condiciones políticas idóneas”, “injerencia”, “intromisión”*; para decidir por qué en el caso Colima se actualizaron estos supuestos y que la elección extraordinaria se organizara por el INE. Lo que evidencia la falta de un ejercicio argumentativo por que la Sala Superior no estableció cuales son los significados de aquellos conceptos y cómo las cuestiones fácticas le dotan de un contenido.

Nos parece que, desde el punto de vista jurídico, la sentencia en sí misma es cuestionable respecto a la decisión de que la elección extraordinaria se organizara por el Instituto Nacional Electoral, pues como se ha notado existe una notable

discreción sobre las cuestiones fácticas que actualizan los supuestos previstos en el artículo 121.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

También se suma la falta de apertura del procedimiento que establece la ley, aun y cuando quede justificada por los plazos que marca la normativa local para una elección extraordinaria, aspecto que no fue argumentado en la sentencia.

Comparto los razonamientos que ha hecho la doctrina en relación al caso Colima:<sup>231</sup>

“(…)

En este sentido, podemos afirmar que la medida adoptada en la sentencia al instruir al INE para que llevara a cabo la elección extraordinaria de gobernador en el estado de Colima, asumiendo la competencia que originariamente le correspondía al Instituto Electoral del Estado de Colima, presenta un problema de proporcionalidad. En razón de que no existe una relación entre el medio y el fin, paso a explicar el punto.

La asunción por parte del INE de competencias que originariamente corresponden a los OPLES es una medida de carácter extraordinario, pues sólo procede en los supuestos que marca la Ley General (la existencia de factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa, o bien, que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de alguno de los poderes públicos en la entidad), pero en ambos casos conlleva que se afecte el principio de imparcialidad en la función electoral por parte del OPLE, que exista una falla o deficiencia en la actuación de los consejeros electorales que les hace apartarse del principio de imparcialidad. De tal forma que el fin de la norma es preservar los principios constitucionales de la función electoral.

En esta tesitura la asunción se justifica en la medida que el OPLE actúa o existe el riesgo de que actúe sin apegarse al principio de imparcialidad, hay una relación entre el fin y la medida adoptada.

---

<sup>231</sup> Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl (coords.), *“La (in)justicia electoral a examen”*, México, 2016, UNAM-CIDE, pp.175-176.

En el caso a estudio, la medida adoptada en la sentencia no se encuentra justificada por una falla o mala actuación de la autoridad electoral local, pues las causas por las que se anuló la elección no tienen relación con los actos llevados a cabo por el OPLE de Colima.

Por lo que tampoco existe una relación de medio y fin, es decir, que, ante una actuación parcial de la autoridad electoral local o ante el riesgo de una actuación parcial derivada de la injerencia del gobernador en el proceso electoral, se adopte la medida de excluirlos de la organización de la elección extraordinaria, como solución adecuada a un posible problema.

No hay proporcionalidad entre la medida adoptada de instruir al INE la asunción de competencias que originariamente le corresponden a la autoridad electoral local, porque no hay un problema en la actuación del OPLES, pues no hay evidencia ni explicación que diga lo contrario. (...)"

En esos términos, es incuestionable la demostración de la hipótesis de la investigación, a partir de las siguientes conclusiones:

1. La competencia por asunción vulnera los principios constitucionales de distribución de competencias previstos en los artículos 41, Base V, en relación con el 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Vulnera el principio de certeza que rige a la función electoral.
3. Debilita el sistema constitucional del federalismo.
4. Coloca a los OPLES como entidades jerarquizados o subordinados hacia el órgano nacional.

El diseño institucional de la función electoral en México, si bien no fraguó la nacionalización de las elecciones, camina hacia una evidente centralización de funciones.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El Derecho Electoral es una disciplina jurídica que tiene por objeto establecer las reglas y principios de la expresión de voluntad soberana del pueblo para la conformación de los poderes públicos mediante el sufragio universal.

**SEGUNDA.** La Constitución de principios representa la máxima expresión de la voluntad del Poder Constituyente para establecer un tipo de Estado como base de la organización política, que se manifiesta en los principios democrático, de legitimidad y soberanía popular, que rigen a todo proceso electivo.

**TERCERA.** Conforme al sistema constitucional, México tiene un modelo independiente de autoridad electoral, porque en términos de la Base V, del artículo 41 constitucional, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales; lo que excluye la intervención del Poder Ejecutivo en el ejercicio de las atribuciones constitucionalmente conferidas a los órganos electorales.

**CUARTA.** Son principios rectores de la función electoral: certeza, independencia imparcialidad, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

**QUINTA.** Con el término administración electoral se alude al estudio del órgano que ejecuta la función electoral, vista como un proceso administrativo, en el que se encuentran las notas esenciales: dirección, organización, planificación y control; actividades que son ejecutadas por la concurrencia de competencias que ejercen los órganos electorales.

**SEXTA.** Conforme al párrafo primero, apartado A, Base V, del artículo 41 constitucional, se establecen los rasgos que definen la naturaleza constitucional del



Instituto Nacional Electoral, siendo estas: organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

**SÉPTIMA.** La reforma constitucional 2014 en materia política-electoral introdujo un nuevo diseño institucional de la función electoral, a través de un órgano nacional y de Organismos Públicos Locales Electorales.

**OCTAVA.** La creación de un órgano nacional se sustentó en la falta de credibilidad de los órganos electorales en las entidades federativas, la disparidad del nivel de democratización y la existencia de 32 institutos locales.

**NOVENA.** Como producto de la reforma anotada, el régimen constitucional de competencias quedó definido de la siguiente manera: competencia originaria de los órganos administrativos electorales; competencia residual de los Organismos Públicos Locales Electorales; competencia por delegación; competencia por asunción; competencia por atracción, competencia convencional y competencia temporal.

**DÉCIMA.** La reforma constitucional no concretó la nacionalización de la función electoral, dado que subsiste la competencia federal y local, donde estos últimos conservan su naturaleza constitucional, esto es, órganos autónomos.

**DÉCIMA PRIMERA.** El artículo 41, Base V, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere la competencia al órgano electoral nacional para que, conforme a los supuestos previstos en la ley y con la aprobación de una mayoría de ocho votos, pueda asumir la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Órganos Públicos Locales Electorales.

**DÉCIMA SEGUNDA.** El giro radical a la ordinaria forma de concebir el federalismo electoral, ha gravitado en el ámbito autonómico de las entidades federativas, lo cual se explica en el inmediato conflicto con el modelo de la función electoral que predica el artículo 41, Base V, frente al sistema de distribución de competencias a que se refiere el artículo 116 norma IV y 124, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**DÉCIMA TERCERA.** La competencia por asunción atribuida al Instituto Nacional Electoral rompe con los principios del federalismo electoral, en virtud de que coexisten niveles normativos respecto a una misma función del Estado, lo que no debe valorarse a la luz de un esquema orgánico de la autoridad, sino de estructuras de gobierno, orquestados a la luz del anotado régimen federal.

**DÉCIMA CUARTA.** A pesar de que se sostenga una interpretación de unidad y coherencia constitucional, subsistiría un conflicto normativo, dado que el poder reformador de la Constitución depositó en manos del legislador ordinario la potestad para reglamentar los aspectos fácticos y jurídicos en que debe ejercerse la competencia por asunción, lo que implica un margen de discrecionalidad al momento de normar estas atribuciones, ante la ausencia de parámetros o directrices a nivel constitucional.

**DÉCIMA QUINTA.** El federalismo electoral se explica por la existencia de autoridades federales y locales, lo que se corrobora con la intención del poder reformador de la Constitución al establecer en la Base V, del artículo 41 que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales

**DÉCIMA SEXTA.** La competencia por asunción, puede ser arbitraria, *prima facie*, cuando no existe una base constitucional de una competencia originaria a favor del

Instituto Nacional Electoral, como tampoco de que entre este y los Organismos Públicos Locales Electorales, exista una relación de jerarquía; en seguida, los parámetros que se han dispuesto para actualizar la competencia por asunción son en esencia legales y no constitucionales, tomando en cuenta que por definición los órganos administrativos electorales gozan de una misma naturaleza constitucional y comparten la función electoral.

**DÉCIMA SÉPTIMA.** El artículo 121.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece los supuestos para que proceda la asunción de la competencia de una elección local; desde un aspecto lingüístico, las hipótesis de referencia hacen uso de los siguientes términos: *“factores sociales”, “paz pública”, “grave riesgo”, “organización pacífica de la elección”, “condiciones políticas idóneas”, “injerencia”, “intromisión”*; no son nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley, de tal manera que corresponden al constructo teórico de los denominados *“conceptos jurídicos indeterminados”*, dado que las palabras empleadas por el legislador es de imposible definición, por lo que resulta necesario trazar un análisis lógico para averiguar, racionalmente, en qué consisten dichos conceptos y junto a ellos, dotarle de un contenido en cada caso concreto.

**DÉCIMA OCTAVA.** Resulta cuestionable tanto los aspectos de legalidad como de legitimidad de la determinación que adoptó la Sala Superior para concluir que en el caso Colima (SUP-JRC-678/2015 y acumulado) era necesaria la intervención del Instituto Nacional Electoral para llevar a cabo la elección extraordinaria; lo que sin duda coloca en el centro del debate no solo la argumentación planteada en la sentencia, sino que esta decisión debilita la esencia del federalismo político y el federalismo electoral, en el sentido de que deja a la potestad discrecional de las autoridades para determinar qué sucesos con relevancia jurídica son los que detonan la asunción de competencias.

## PROPUESTA

De acuerdo a los argumentos expuestos en el desarrollo de la investigación, es evidente que el otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades no está prohibido, e incluso su uso, en algunos casos puede resultar conveniente para atender razones de interés público; sin embargo, en un régimen de Derecho debe limitarse en aras de impedir un ejercicio arbitrario del poder.

Por tanto, cuando se trata de la organización de la competencia de los órganos constitucionales, esa limitación debe provenir de la propia Constitución, la que debe prever determinados parámetros que limiten el ejercicio de la atribución conforme a criterios de razonabilidad, sin desatender el debido proceso.

En esa virtud se propone la siguiente modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a lo siguiente:

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I a IV...

V La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

APARTADO A...

## APARTADO B...

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

**En los casos en que se viole de manera grave y sistemática los principios de independencia e imparcialidad de los Organismos Públicos Locales Electorales e impidan de manera indebida la organización de los procesos electorales, el Instituto Nacional Electoral sustanciará un procedimiento sumario y cuando dichas irregularidades se acrediten de manera objetiva y material,**

**resolverá por una mayoría calificada del total de sus integrantes con derecho a voz y voto, si asume directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.**

**La asunción podrá ser total o parcial; no obstante, para que el Instituto Nacional Electoral pueda asumir totalmente la competencia local, esta deberá realizarse con noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral; la asunción parcial podrá realizarse hasta antes de la jornada electoral.**

**La ley desarrollará el procedimiento. La resolución que determine la asunción, legitimará a los Organismos Públicos Locales Electorales para impugnarlo ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en el medio de impugnación se harán valer las violaciones cometidas durante el procedimiento.**

**Además, el Instituto Nacional Electoral podrá:**

**a) Delegar a los Organismos Públicos Locales Electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o**

**b) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.**

**Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución."**

La propuesta se sustenta en que la asunción de competencia por parte del Instituto Nacional Electoral debe tener una finalidad constitucionalmente imperiosa y necesaria en una sociedad democrática, de tal manera que la medida o intervención administrativa esté justificada por su gravedad<sup>232</sup> como de su

---

<sup>232</sup> Se refiere a que las violaciones o infracciones sean de tal entidad que implique una violación sustancial a los principios o valores constitucionales del Estado Democrático.

sistematicidad,<sup>233</sup> a partir del resultado de una valoración lógico-jurídica, no solamente objetiva o imparcial, sino ajustada a un criterio de razonabilidad, que exige, además una deliberación por el órgano colegiado, tomando en cuenta todos los elementos que resulten relevantes del caso.

Esta valoración debe ser el resultado de ponderar, entre otros principios, los efectos de la decisión en el sistema constitucional de distribución competencias, el principio federal y el adecuado ejercicio de la función electoral.

---

<sup>233</sup> Consiste en que la irregularidad no se eventual, sino que constituya una reiteración, que lleve inmerso la intencionalidad de la conducta, para lograr una finalidad o propósito.

## FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRAFÍA

Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho electoral*, 2ª ed., Oxford University Press, México, 2005.

Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho electoral*, México, Oxford, 2010.

Astudillo, Cesar y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura constitucional*, México, UNAM-IIJ-IEPC, 2010.

Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, 7ª ed., México, Fontamara, 2011.

Atienza, Manuel, *Las razones del derecho*, UNAM, México, 2011.

Barrientos del Monte, Fernando, *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*, México, INAP, 2011.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Un acercamiento al sistema electoral*, México, Porrúa, 2006.

Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Carre de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José Lion Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado, México, SEGOB, 1991.

Coicaud, Jean-Marc, *Legitimidad y política, Homo Sapiens*, México, Ediciones, 2000.

Comisión Federal Electoral, *Código Federal Electoral*, 2ª ed., México, Talleres Graficas de la Nación, 1987.

Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl (coords.), *“La (in)justicia electoral a examen”*, México, 2016, UNAM-CIDE.

Contreras Nieto, Miguel Ángel. *El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2000.



Corchera Cabezut, Santiago. *Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Oxford, 2002.

Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, CEIPC, 2009.

Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 2ª ed., México, Porrúa, 2008.

Ferrajoli, Luigi, *La democracia a través de los derechos*, Madrid, Trotta, 2014.

Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

Ferrajoli, Luigi, *Principia Iuris "Teoría del derecho y la Democracia"*, Madrid, Trotta, 2011.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *El control Difuso de Convencionalidad*, México, FUNDAp, 2002.

Figueroa Alfonzo, Enrique, *Derecho electoral*, 2º ed., México, Iure, 2009.

Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2ª ed., México, UNAM, 2006.

García Máynez, Eduardo, *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*, México, Fontamara, 1993.

Génesis de la reforma política de 1996, en Revista del Tribunal Electoral del Estado de México, número 3, diciembre de 1996, Toluca.

Granados Atlaco, Miguel Ángel, *Derecho Penal Electoral Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2009.

Guastini, Ricardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, IIJ-UNAM, 1999.

Guzmán Valdivia, Isaac, *Reflexiones de la administración*, Barcelona, Reverte, 1961.

Haberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2003.

Hart, Herbert Lionel Adolphus, *El concepto de derecho*, 3ª ed., Argentina, Abeledo Perrot, 2009.

Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2ª reimp., México, UNAM, 1982.

Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 8ª ed., México, Porrúa, 1995.

M, Rebato, *Análisis comparado México-España de los derechos político-electorales*, Serie: temas selectos de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010.

Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.  
Méndez de Hoyos, Irma, *Órganos de administración electoral en América Latina 2010-2012*, México, TEPJF, 2014.

Munch Galindo, Lourdes y García Martínez, José, *Fundamentos de administración*, 5ª ed., México, Trillas, 1995.

Nieto, Santiago. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*, México, UNAM, 2005.

Nohlen, Dieter, et. al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Patiño Camarena, Javier. *Nuevo derecho electoral mexicano*, 5ª ed., México, Constitucionalista-IFE 1999.

Pérez Duharte, José Alfredo, *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, México, IEEM, 2014.

Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho político electoral*, 4º ed., México, Porrúa, 2010.

Quintana Roldan, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D, *Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2004.

Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1991.  
Reale, Miguel, *Teoría tridimensional del Derecho*, Madrid, Tecnos, 1997.

Rojas Amandi, Víctor Manuel, *Argumentación Jurídica*, México, Oxford, 2010.

Serra Rojas, Andrés, *Teoría general del Estado*, 15ª ed., México, Porrúa, 2000.

Sorensen, Max, *Manual de Derecho Internacional público*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2ª ed., México, FCE, 1974.

Wròblewsky, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Madrid, Civitas, 1985.

Wròblewsky, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2001.

## **MESOGRAFÍA**

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se Establecen las Bases y Criterios con que habrá de Invitar, Atender e Informar a los Visitantes Extranjeros que Acudan a Conocer las Modalidades del Proceso Electoral Federal 2014 – 2015, [en línea], 13 de noviembre 2015, disponible en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-BasesCriteriosVisitantesExtranjeros/docs-2014-2015/Acuerdo\\_visitantes\\_ext\\_2014-2015\\_1.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-BasesCriteriosVisitantesExtranjeros/docs-2014-2015/Acuerdo_visitantes_ext_2014-2015_1.pdf)

Autonomía constitucional y función electoral en las entidades federativas, [en línea], 22 de abril 2016, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3009/7.pdf>

Autoridades Electorales en México, [en línea], 8 de mayo 2016, disponible en: [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual\\_autoridades.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_autoridades.pdf)

Cámara de Diputados, Reformas a la Constitución, [en línea], 30 de agosto 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)

Carta Democrática Interamericana, adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú, [en línea], 3 de julio 2016, disponible en: [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

Descentralización y desconcentración ¿excepciones a la improrrogabilidad de la competencia?, [en línea], 13 de mayo 2016, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/3/art/art4.pdf>

Diario Oficial de la Federación, [en línea], 10 de abril 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_118\\_06abr90\\_im\\_a.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_im_a.pdf)

Diario Oficial de la Federación, [en línea], 10 de abril 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_131\\_19abr94\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_131_19abr94_ima.pdf)

Diario Oficial de la Federación, [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf)

Diario Oficial de la Federación, [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_109\\_15dic86\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf)

Diario Oficial de la Federación, [en línea], 22 de abril 2016, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf)

Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), [en línea], 19 de mayo 2016, disponible en: Versión electrónica disponible en:

[http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiy45DV94LLAhWCJCYKHc5uDvoQFggIIMAI&url=http%3A%2F%2Fpdf.usaid.gov%2Fpdf\\_docs%2FPNABI451.pdf&usg=AFQjCNGHzHaHtl8\\_tcs74iSk9AN6snsRyw](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiy45DV94LLAhWCJCYKHc5uDvoQFggIIMAI&url=http%3A%2F%2Fpdf.usaid.gov%2Fpdf_docs%2FPNABI451.pdf&usg=AFQjCNGHzHaHtl8_tcs74iSk9AN6snsRyw)

*Diccionario Electoral*, IIDH, [en línea], 20 de julio 2016, disponible en: [www.iidh.org](http://www.iidh.org)

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, aprobada el 02 de diciembre de 2013; [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=4367>

Estructura del Instituto Nacional Electoral, [en línea], 5 de mayo 2016, disponible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estructura/>

García García, Raymundo. *La legitimidad en el sistema político democrático*, [en línea], 18 de julio 2016, disponible en: [www.buap.mx](http://www.buap.mx)

Glosario de términos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [en línea], 26 de octubre de 2014, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/glossary/3/letterc>

Glosario, Instituto Nacional Electoral, [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: [http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/glosario.html#p](http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/glosario.html#p)

Hartlyn, Jonathan, McCoy, Jennifer, M Mustillo Thomas, *La importancia de la gobernanza electoral, y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea*, [en línea], 8 de enero 2016, disponible en: [http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/17782/original/Gobernanza\\_electoral.pdf](http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/17782/original/Gobernanza_electoral.pdf)

Iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia electoral (31-08-07), exposición de motivos, [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2; 3; 25; 26; 35; 40; 41; 52; 54; 55; 56; 59; 60; 69; 73; 74; 76; 78; 81; 89; 90; 99; 102; 105; 111; 115; 116; 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulado por los integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados y Senadores; dándole trámite legislativo en el Senado de la República, el veinticuatro de septiembre de dos mil trece; [en línea], 2 de junio 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=4367>

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2; 3; 25; 26; 35; 40; 41; 52; 54; 55; 56; 59; 60; 69; 73; 74; 76; 78; 81; 89; 90; 99; 102; 105; 111; 115; 116; 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulado por los integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados y Senadores; dándole trámite legislativo en el Senado de la República, el veinticuatro de septiembre de dos mil trece; [en línea], 15 de julio 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=43672>

Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo municipal, [en línea], 13 de mayo 2016, disponible en: [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Electoral Management Design, *The International IDEA handbook*, Suecia, Bulls Graphics, 2006, [en línea], 8 enero 2016, disponible en: <http://www.idea.int/publications/emd/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=66788>

Los derechos humanos: naturaleza, definición y características, [en línea], 3 de julio 2016, disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/25/ard/ard1.pdf>

Los sistemas de interpretación gramatical, sistemático y funcional en Quintana Roo [en línea], 19 de marzo 2015, disponible en: <http://www.tegroo.com.mx/sitio2007/tegroo/activos/pdf/articulos/2007/Los%20sistemas%20de%20interpretacion.pdf>

Métodos de interpretación jurídica, [en línea], 8 de julio 2016, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/16/cnt/cnt4.pdf>

Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia, *Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/46*, adoptado por la Comisión de Derechos Humanos, en su 51° sesión, 23 de abril de 2002, [en línea], 3 de julio 2016, disponible en: [http://193.194.138.190/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2002.46.Sp?Opendocument](http://193.194.138.190/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2002.46.Sp?Opendocument)

Propuesta metodológica para la interpretación de las normas de equidad en el Código Estatal Electoral, [en línea], 22 de marzo 2016, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/380/6.pdf>

Susana Thalía Pedroza de la Llave, Los órganos constitucionales autónomos en México, [en línea], 5 de mayo 2016, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, *Órganos constitucionales autónomos*, [en línea], 12 de mayo 2016, disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

## **POLIGRAFÍA**

*Diccionario de Política*, I-z, Siglo XXI Editores, México, 1982.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, 8ª ed., México, Porrúa, 1995.

*Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., Tomo IX, México, Porrúa, 2004.

*Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. I, A, Driskill, Buenos Aires, 1986.

Fernández Vázquez, Emilio, *Diccionario de derecho público*, Buenos Aires, Astrea, 1981.

Santo, Víctor de, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía*, Buenos Aires, Universidad, 1996.

## **CRITERIOS JURISPRUDENCIALES**

### ***Suprema Corte de Justicia de Nación:***

#### **a) Precedentes**

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Pleno, Sentencia, Acción de Inconstitucionalidad y acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, 9 de septiembre de 2014.

#### **b) Criterios**

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO”, Registro: 360193, Tesis Aislada, Tesis: [s/n], Pleno, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo L, p.283.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”, Registro: 176707, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 144/2005, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, p.111.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”, Registro: 160480, Tesis Aislada, Tesis: P. LXX/2011 (9a.), Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 557.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO”, Registro: 194155, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 25/99, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, p. 255.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL”, Registro: 170703, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 125/2007, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, p. 1280.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS”, Registro: 160544, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 94/2011 (9a.), Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 12.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”, Registro: 165367, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 23/2002, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010, p. 22.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, CONCEDE UNA RESERVA DE LEY A LOS ESTADOS PARA SU DISEÑO NORMATIVO BAJO EL MANDATO DE QUE SE EJERZA UN CONTROL DE LA LEGALIDAD DE TODOS LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES”, Registro: 165145, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 20/2010, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 2327.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. SU FUNCION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO”, Registro: 228881, Tesis Aislada, Enero-Junio de 1989, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Segunda Parte-2, p. 573.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “PRINCIPIO PRO PERSONA. ÚNICAMENTE ES APLICABLE PARA INTERPRETAR LA NORMA, CON EL OBJETO DE ESTABLECER EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y NO PARA INSTAURAR UN CRITERIO SOBRE LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS”, Registro: 2008915, Tesis Aislada, Tesis: (IV Región) 2o.1 CS (10a.) Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 17, Abril de 2015, Tomo II, p. 1788.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”, Registro: 176707, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 144/2005, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, p.111.



SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”, Registro: 172456, Jurisprudencia, Tesis: P./J. 20/2007, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1647.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), “INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS”, Registro: 2006593, Jurisprudencia, Tesis: 1a./J. 44/2014 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, Página: 270.

### ***Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:***

#### **a) Precedentes**

TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Sentencia), Sala Superior, Sentencia, Expediente: JRC-678/2015, 22 de octubre de 2015.

#### **b) Criterios**

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 18/2001, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 22 y 23.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 36/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 40 y 41.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA” Jurisprudencia, Jurisprudencia 29/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 25/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 21 y 22.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO”, Tesis relevante, Tesis XXXVI/99, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 59 y 60.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 15/2004, Sala Superior, Tercera Época, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 212 y 213.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGISTRO TIENE CARÁCTER CONSTITUTIVO”, Tesis relevante, Tesis XXXVI/99, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 59 y 60.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 24/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 19 y 20.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 61/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 25.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS Y RESOLUCIONES DE AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 22/2012, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de

Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 19 y 20.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “AGRUPACIONES POLÍTICAS. IDONEIDAD Y FINALIDAD CONSTITUCIONAL DEL REQUISITO DE DENOMINACIÓN DISTINTA AL DE OTRA AGRUPACIÓN O PARTIDO”, Tesis relevante, Tesis LXXXI/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 57 y 58.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. SE RIGEN PRIMORDIALMENTE POR NORMAS ELECTORALES Y SUPLETORIAMENTE POR EL DERECHO COMÚN”, Tesis relevante, Tesis VII/2002, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 79 y 80.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “OBSERVADOR ELECTORAL. EL DERECHO DEL CIUDADANO A PARTICIPAR EN EL PROCESO ELECTORAL CON TAL CARÁCTER, NO SE RESTRINGE POR LA SOLA MILITANCIA A UN PARTIDO POLÍTICO”, Tesis relevante, Tesis IV/2010, Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, página 44.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. NO PUEDEN REALIZAR ACTIVIDADES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL”, Tesis relevante, Tesis III/97, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 1, Año 1997, página 35.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “OBSERVADORES ELECTORALES, PUEDEN SERLO MIEMBROS DE DIRIGENCIAS DE UN PARTIDO POLÍTICO, SI ÉSTE PERDIÓ SU REGISTRO CON ANTERIORIDAD”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 4/2008, Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 2, 2008, páginas 40 y 41.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 20/2014, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 28 y 29.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 19/2014, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA”, Tesis relevante, Tesis XLI/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”, Tesis relevante, Tesis LXXXVII/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 72 y 73.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 43/2014, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA LLEVAR A CABO LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 15/2008, Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 16 y 17.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 7/2013, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19, 20 y 21.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBERES ESPECÍFICOS DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES EN CONTEXTOS DE CONFLICTOS COMUNITARIOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 10/2014, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 14 y 15.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA”, Tesis relevante, Tesis XLI/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.

TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Sentencia), Sala Superior, Sentencia, Expediente: SUP-RAP-474/2011, 31 de agosto de 2011.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “INFORME DE LABORES DE DIPUTADOS LOCALES. ES VÁLIDA SU DIFUSIÓN EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA”, Tesis relevante, Tesis XXII/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 49 y 50.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 12/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES”, Tesis relevante, Tesis L/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 56 y 57.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 14/2012, Sala

Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 11 y 12.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN AGRAVIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 25/2009, Sala Superior, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 15 y 16.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA”, Tesis relevante, Tesis X/2001, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 63 y 64.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 28/2013, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 67 y 68.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUETUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 19/2012, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS”, Jurisprudencia, Jurisprudencia 17/2012, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 32-34.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LAS SALAS REGIONALES, VINCULADAS CON LOS RESULTADOS DE UN PROCESO DE ELECCIÓN INTRAPARTIDISTA ORGANIZADO POR EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL”, Tesis relevante, Tesis XCI/2015, Sala Superior, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 115 y 116.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS INCIDENTALES DE LAS SALAS REGIONALES QUE DECIDAN SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD DE NORMAS”, Tesis relevante, Tesis LXXXVI/2015, Sala Superior, Quinta Época, pendiente de publicación.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “INELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS A DIPUTADOS FEDERALES Y SENADORES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN”, Tesis relevante, Tesis XV/2000, Sala Superior, Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 42 y 43.

TEPJF (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), “FACULTAD DE ATRACCIÓN. ES IMPROCEDENTE EJERCERLA PARA RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR COMPETENCIA DE LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA”, Tesis relevante, Tesis X/2016, Sala Superior, Quinta Época, Pendiente de publicación.

### ***Corte Interamericana de Derechos Humanos:***

CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos), Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 201.

*Voto razonado* de Antonio Augusto Cancado Trindade, a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, párr. 3.