

Apuntes para el fortalecimiento de los organismos públicos locales electorales en el contexto de la reforma constitucional de 2014

*Notes for the Strengthening of Public Local Electoral Authorities
in the Context of the Constitutional Reform in 2014*

Marisonia Vázquez Mata (México)*

Fecha de recepción: 27 de octubre de 2014.

Fecha de aceptación: 4 de diciembre de 2014.

RESUMEN

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 hizo una nueva distribución de las atribuciones de los órganos electorales, con la premisa de fortalecer tanto a la autoridad nacional como a los organismos públicos locales electorales (OPLE). En el presente trabajo se examinan los diversos riesgos que implican las recientes reglas para la autonomía e independencia de estos organismos y los medios jurisdiccionales para proteger esos principios, en el contexto de un nuevo paradigma de coordinación institucional afín al modelo federal de gobierno.

PALABRAS CLAVE: autonomía, independencia, Instituto Nacional Electoral, organismos públicos locales electorales, fortalecimiento, atribuciones.

* Funcionaria del Instituto Electoral del Distrito Federal. marisonia.vazquez@iedf.org.mx.

ABSTRACT

In 2014, the constitutional reform on the political electoral matter made a new division of duties of electoral authorities, under the premise of strengthening both the national and the local electoral public authority (LEPA). This paper examines the various risks involved in the new rules for the autonomy and independence of these agencies and jurisdictional means to protect those principles, in the context of a new paradigm of institutional coordination related to the federal model of government.

KEYWORDS: autonomy, independence, National Institute of Elections, Public Local Electoral Authorities, strengthening, duties.

Nota introductoria

Uno de los principales objetivos de la reforma al artículo 41 constitucional (DOF 2014a, 12-7) en 2014 fue “fortalecer a las autoridades electorales en su desempeño” (Senado de la República 2014, 119), para lo cual se diseñó un nuevo esquema de distribución de atribuciones entre el actual Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales electorales, los que en adelante se identificarán genéricamente como OPLE.

La nueva distribución se concretó en los catálogos de atribuciones incluidos en el texto constitucional reformado; éstas se precisaron en la llamada legislación secundaria en materia electoral, especialmente en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) expedida el 23 de mayo de 2014 (DOF 2014b, 1-128).

Además, se otorgó al INE la facultad de designar y, en su caso, remover a los consejeros integrantes de los órganos de dirección de los OPLE, así como la de asumir de manera directa la realización de las actividades que correspondan a éstos, delegarles aquellas que les competan originalmente, o hacer de su conocimiento cualquier asunto de su incumbencia cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación (CPEUM, artículo 41, base V, apartado C, penúltimo párrafo, 2014).

Con la reforma constitucional también se modificó el artículo 116, por lo que se insistió, entre otras cuestiones, en que las constituciones y las leyes de los estados en materia electoral deberán garantizar que, en el ejercicio de la función a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores: la certeza, la imparcialidad, la independencia, la legalidad y la objetividad, a los que se agregó el de máxima publicidad; y de igual manera se reiteró que estas autoridades deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones (DOF 2014a, 24-5).

Es importante señalar que en la exposición de motivos del dictamen de la reforma constitucional, las comisiones dictaminadoras resaltaron que la actuación de los organismos locales electorales se reforzaría con la inter-

vención del INE (Senado de la República 2014, 124), lo cual implica el establecimiento de un nuevo paradigma de coordinación entre dicho Instituto y sus correlativos en el ámbito local, el cual se concretó en diversas disposiciones de la LGIPE (artículos 60, párrafo 1, inciso c, y 119, 2014).

En este contexto, en el presente trabajo se examinan las cuestiones que pueden afectar la autonomía e independencia de los OPLE, conforme al nuevo paradigma de coordinación diseñado por el Constituyente Permanente, así como las vías jurisdiccionales para proteger esos principios.

Marco jurídico general

En los apartados B y C del artículo 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se asignaron las atribuciones que corresponden, respectivamente, al INE y a los OPLE.

Así, con las nuevas disposiciones constitucionales se distribuyeron las funciones entre los órganos electorales con base en los distintos asuntos en la materia, y se resaltó la previsión de un principio de competencia residual similar al que prevalece para la distribución de responsabilidades entre autoridades federales y estatales, en virtud del cual se entiende que todas las atribuciones no reservadas expresamente al INE se confieren a los OPLE.

En el nuevo esquema aprobado por el Constituyente Permanente, las atribuciones del INE se distribuyeron a su vez en dos categorías: la que aplica simultáneamente en los ámbitos federal y local y la que sólo se vincula con el ámbito federal. De esta forma, las atribuciones de esta autoridad federal se enumeraron en el apartado B, para quedar como sigue:

- a) Para los procesos electorales federales y locales:
 1. La capacitación electoral;
 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
 3. El padrón y la lista de electores;
 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
 6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
 7. Las demás que determine la ley.
- b) Para los procesos electorales federales:
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. 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, y
 7. Las demás que determine la ley (CPEUM, artículo 41, base V, apartado B, 2014).

Respecto a las autoridades electorales locales, el listado de atribuciones tiene un carácter abierto, y se expresa en el apartado C, en los términos siguientes:

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 (CPEUM, artículo 41, base V, apartado C, 2014).

Por otra parte, el artículo 116, fracción IV, de la propia Constitución prevé que las normas, a las que deberán sujetarse las constituciones y las leyes de los estados en materia electoral,¹ tienen que estar de conformidad con las bases que establece la misma Constitución y las leyes generales de la materia; es decir, la LGIPE, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE).

En este mismo precepto cabe destacar la determinación del Constituyente Permanente de sujetar la actuación de los OPLE a los principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad (inciso b) y de que gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones (inciso c).

En este orden, el Constituyente Permanente estableció un bloque de constitucionalidad,² en el sentido de ser un cuerpo normativo integrado

¹ Aplicable por extensión al Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122 constitucional, apartado C, base I, fracción V, inciso f.

² Acerca de la naturaleza y uso del concepto "bloque de constitucionalidad", puede consultarse el estudio de Edgar Carpio Marcos (2005).

tanto por las normas constitucionales en la materia electoral como por las leyes generales aprobadas por el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución, a las que el propio texto constitucional remite y a cuyas disposiciones deben sujetarse los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuando legislen en sus respectivos ámbitos de competencia.

Ahora bien, en el artículo 44, inciso gg, de la LGIPE, se otorgó al Consejo General del INE la facultad de aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el apartado B, de la fracción V, del artículo 41 constitucional; es decir, las correspondientes a las materias reservadas constitucionalmente al propio Instituto.

Se tienen entonces tres órdenes distintos de normas en materia electoral: por un lado, las que forman parte del bloque de constitucionalidad, expedidas por el Congreso de la Unión; por otro, las aprobadas por los órganos legislativos locales en sus respectivos ámbitos territoriales y, finalmente, las que emita el Consejo General del INE en uso de su facultad reglamentaria.

Este sistema normativo establece atribuciones que deben entenderse como mutuamente excluyentes entre las que corresponden a las autoridades federales y las que competen a las autoridades locales, con la inclusión de una cláusula de competencia residual (CPEUM, artículos 41, base V, apartado C, párrafo primero, numeral 10, y 124, 2014), en virtud de la cual los OPLE tienen conferidas las materias que no están reservadas al INE y los congresos estatales las que no estén atribuidas al Congreso de la Unión.

Ahora bien, la coexistencia de distintos órdenes normativos implica la posibilidad de que alguno de los órganos emita normas que estén fuera de su esfera de competencia, vulnerando así la que concierna a otras instancias correlativas.³

³ Es factible que en el ejercicio de su facultad reglamentaria, el Instituto Nacional Electoral (INE) exceda su esfera de competencia en perjuicio de las autoridades electorales locales, e igualmente que algún congreso local lo haga en menoscabo de las facultades que le corresponden

Esta inquietud no es un planteamiento meramente teórico, sino que surgió a partir de la reciente actuación de la autoridad electoral federal en el nuevo marco jurídico; de este modo, los casos siguientes se presentan con el fin de resaltar los aspectos que pudieran ser causa potencial de afectación a esos principios.

En primer lugar, en el acuerdo del Consejo General INE/CG93/2014 se determinaron las normas de transición en materia de fiscalización. En éste, la autoridad electoral federal determinó, entre otras cuestiones, que en atención a los principios de unidad y anualidad en dicha materia, las unidades de fiscalización de los OPLE continuarían con su labor respecto de los partidos políticos en las entidades federativas, conforme a las normas vigentes antes de la reforma del 23 de mayo de 2014; esto es, en la fecha en que entró en vigor la nueva LGIPE.

Al respecto, debe señalarse que la reforma constitucional otorgó al INE la facultad de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos (CPEUM, artículo 41, base V, apartado B, inciso a, numeral 6, 2014), pero lo hizo precisamente respecto de los procesos electorales federales y locales; de este modo se entiende que fuera de ese contexto y conforme a la cláusula de competencia residual mencionada, al estar reservada esa atribución al INE sólo en el marco de los procesos electorales federales y locales, la actividad de fiscalización continúa siendo competencia de los OPLE cuando no se trate de actividades relacionadas con los partidos políticos y candidatos en procesos electorales federales y locales, como son las actividades ordinarias de los partidos políticos en las entidades federativas, o las de las agrupaciones políticas o las de quienes pretendan constituir un partido político, entre otros supuestos no enunciados en la norma constitucional.

En consecuencia, el acuerdo que se comenta rebasa las atribuciones del INE, pues si carece de facultades de fiscalización de los partidos políticos

al INE; sin embargo, debido al objetivo del presente trabajo, éste se referirá específicamente a la primera hipótesis, por ser la que potencialmente vulneraría la autonomía e independencia de los organismos públicos locales electorales (OPLE).

fuera de los procesos electorales federales y locales, entonces tampoco puede emitir normas que regulen la fiscalización fuera de esos supuestos.

Desde luego podría iniciarse una discusión acerca del sentido y alcance de la atribución de fiscalización en los procesos electorales federales y locales que posee el INE e incluso llegar a la conclusión de que dicha facultad puede entenderse como otorgada de manera integral; esto es, que abarque cualquier acto de fiscalización respecto de partidos políticos y candidatos, e incluso de otros entes sujetos a fiscalización. Esta discusión aún no se ha dado y rebasa el ámbito del presente trabajo para llegar a una conclusión definitiva; sin embargo, esto no es óbice para señalar que en este tema existe un ámbito de penumbra que de cierto modo podría ser cuestionado, en especial porque de la fiscalización se derivan posibles infracciones y sanciones a la normativa electoral, cuya imposición es de estricto derecho en atención al principio de seguridad jurídica y, eventualmente, serán motivo de impugnación a cargo de los sujetos sancionados.

En segundo lugar, está el caso del acuerdo INE/CG164/2014 en el que se establecen los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores electorales durante los comicios federales 2014-2015 y los locales coincidentes con la fecha de la jornada electoral federal y, en su caso, de las consultas populares y demás formas de participación ciudadana.

El asunto cuestionable en este acuerdo es que el INE establece como facultad exclusiva de sus consejos locales decidir respecto de la acreditación de los ciudadanos que deseen participar como observadores, cuando los OPLE tienen conferida expresamente la función relativa a la observación electoral (CPEUM, artículo 41, base V, apartado C, numeral 8, 2014) y, por tanto, deben tener la facultad de acreditar a dichos ciudadanos como observadores electorales, lo cual se refuerza con lo previsto en el artículo 104, párrafo 1, inciso m y el artículo 217, párrafo 1, inciso c, de la LGIPE, que establecen, respectivamente, que corresponde a los OPLE desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciuda-

danos a llevar a cabo labores de observación electoral en la entidad de que se trate, y que es obligación del Consejo General del INE y de los OPLE garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a fungir como observadores electorales.⁴

Ahora bien, debido a que el universo de posibilidades es prácticamente infinito, no es posible determinar de antemano cuáles normas deben prevalecer y cuáles invalidarse; lo que sí debe existir, en atención al principio de seguridad jurídica, es una vía para remediar esos conflictos potenciales, sobre todo por la posibilidad de que ello afecte a la función electoral y también los derechos de partidos políticos, candidatos y otros particulares. Al respecto se hacen algunas consideraciones en el apartado titulado Vía jurisdiccional para la protección de la autonomía e independencia de los organismos públicos locales electorales.

Facultades de asunción, delegación y atracción

La reforma constitucional dotó al INE de las atribuciones de asunción, delegación y atracción de facultades en los términos siguientes (CPEUM, artículo 41, base V, apartado C, párrafo segundo, 2014):

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral 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, o

⁴ En este punto se coincide con la objeción expresada por el consejero electoral Javier Santiago Castillo, quien votó en contra de los puntos segundo, tercero y cuarto del acuerdo INE/CG164/2014 (INE 2014b) por considerarlos contrarios al ámbito de atribución de los OPLE (INE 2014c, 28-35).

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.

De esta manera, la norma constitucional remite a la legislación secundaria, a efectos de determinar los supuestos en los que el INE podrá ejercer estas facultades. Así, en el título quinto de la LGIPE se regulan los sujetos legitimados, las causas y los procedimientos a que debe sujetarse el ejercicio de las facultades de asunción y atracción (capítulo I, artículos 120 a 124, 2014) y la de delegación (capítulo II, artículo 125).

Para todos los casos se estableció un procedimiento que se sigue en forma de juicio, con el que se da garantía de audiencia al OPLE ante el secretario ejecutivo del INE; así, éste concluye con la resolución que emita el Consejo General del INE, requiriéndose el voto de al menos ocho consejeros electorales para que la moción se considere aprobada.

Respecto a la facultad de asunción, la LGIPE la divide en total y parcial. La primera se refiere a que el INE asuma la totalidad de las atribuciones del OPLE para un proceso electoral determinado, y puede ser solicitada por al menos cuatro consejeros electorales del INE o por la mayoría del consejo del OPLE respectivo, expresando los fundamentos y motivos en la promoción que corresponda, además de que debe ser pedida y resuelta antes del inicio del proceso electoral local respectivo.

En cuanto a la asunción parcial, sólo puede ser solicitada por la mayoría del Consejo del OPLE, y ello puede ocurrir en cualquier momento del proceso electoral. En este caso no se prevé un procedimiento contencioso, con la idea de que si la solicitud fue dirigida por el OPLE, no hay razón alguna para otorgarle garantía de audiencia.

Es importante abundar acerca de los supuestos que la LGIPE considera que se cumplen para ejercer la facultad de asunción. El primero de ellos podría actualizarse cuando:

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 (LGIPE, artículo 121, párrafo 2, inciso a, 2014).

Se considera que este supuesto no justifica la asunción de la función electoral por el INE, sino que, en todo caso, habría que pensar en la implantación de un Estado de excepción y en la suspensión de la elección, en virtud de que no existen garantías para su celebración. En efecto, si la situación de la alteración de la paz pública es de tal gravedad que el organismo local no pueda realizar sus funciones, difícilmente podría suponerse que la intervención del INE —cuya competencia no es restablecer el orden público, sino organizar elecciones— logre que el estado de alteración del orden cese y se permita celebrar las elecciones en circunstancias pacíficas. El segundo supuesto consiste en 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 (LGIPE, artículo 121, párrafo 2, inciso b, 2014).

Esta segunda hipótesis se acerca más al objetivo pretendido, que no es otro que el de garantizar la celebración de las elecciones; sin embargo, habría que señalar que la intromisión pudiera provenir de entidades distintas a los poderes públicos, por lo que para cumplir su propósito, hubiera sido mejor que la norma quedara abierta a fin de que pudiera decretarse la medida, independientemente del origen de la intromisión.

En cuanto a la facultad de atracción, en el artículo 124, párrafo 3, de la LGIPE se considera que una cuestión es trascendente cuando la naturaleza intrínseca del asunto permite que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local; en tanto que, en el párrafo 4 del mismo numeral se prevé que para la atracción de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, el Instituto deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos. En ambos casos se requiere que la petición de atraer un asunto sea sustentada por al menos cuatro consejeros electorales del INE, sin que se prevea un procedimiento contencioso para su determinación.

En lo relativo a la facultad de delegación, únicamente se dedicó el artículo 125 de la LGIPE, del que se desprende que el Consejo General del INE la puede determinar mediante acuerdo propuesto por el secretario ejecutivo, estimando la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del OPLE para cumplir con eficiencia la función y mediante el voto de al menos ocho integrantes de dicho Consejo. No se prevé la intervención de los OPLE en el procedimiento, por lo que el INE recuperará el ejercicio de la facultad una vez que concluya el proceso electoral correspondiente, aunque lo puede hacer antes si media el acuerdo de al menos ocho consejeros electorales.

Facultad de remoción de los consejeros electorales de los órganos públicos locales electorales

Quizás la facultad más polémica otorgada al INE es la de remoción de los consejeros electorales locales, cuyos pormenores se regulan en el libro tercero, título segundo, capítulo IV, artículos 102 y 103, de la LGIPE.

Para efectos de la remoción de un consejero electoral se prevé que únicamente puede efectuarse con el voto de al menos ocho integrantes del Consejo General del INE.

A fin de respetar la garantía de audiencia del consejero electoral, se establece un procedimiento que se sustancia ante el secretario ejecutivo del INE, sin que medie denuncia, y puede iniciarse cuando dicho funcionario “tenga conocimiento de hechos que actualicen alguna de las causas de procedencia de la remoción y considere que existen elementos de prueba” (LGIPE, artículo 102, párrafo 1, 2014). En tal caso, el consejero electoral contra quien se incoe el procedimiento tendrá oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga en la audiencia a que sea citado y ofrecer pruebas relacionadas con los hechos que se le imputen dentro de los 10 días siguientes. Una vez que se cierre la instrucción, el secretario ejecutivo presentará un dictamen al Consejo General para que dicho órgano determine lo conducente.

Las causas de remoción se enumeran en el artículo 102 de la LGIPE en los términos siguientes:

2. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;

- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y
- g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate (LGIPE, artículo 102, párrafo 2, inciso g, 2014).

En relación con el particular, tiene que comentarse que tanto las causas de remoción como el procedimiento instaurado por el Legislativo federal adolecen de graves deficiencias que, eventualmente, pueden atentar contra el libre ejercicio de la función encomendada a los consejeros electorales de los OPLE y dañar la independencia y autonomía que deben estar garantizadas para esos organismos.

Al respecto, puede señalarse que la función electoral debe rodearse de las mayores garantías para los consejeros electorales, entre las que se encuentra un principio de inamovilidad en tanto desempeñen el cargo.

Para nadie es un misterio que los consejeros electorales se encuentran expuestos, por la naturaleza de sus funciones, a constantes presiones provenientes de todo tipo de sujetos interesados en incidir en los procesos electorales, en particular los partidos políticos, los candidatos y los llamados poderes fácticos. De tal manera que dejar abierta la posibilidad de que en cualquier momento, y sin que por necesidad tenga que mediar una denuncia formal, puedan ser sujetos a un procedimiento inquisitivo, atenta de forma directa contra el libre ejercicio de su cargo, independientemente de lo fundado o no de la acusación.

Esta situación se agrava porque en el esquema previsto por la LGIPE, cuando se sujeta a un consejero electoral local a un procedimiento de remoción queda en la absoluta discreción del secretario ejecutivo del INE, quien incluso pudiera iniciarlo de oficio, ya que la norma no precisa de una denuncia formal.

Para complicar más la situación, las causas de remoción enunciadas no son necesariamente graves en todos los casos, porque la gravedad de una conducta ilegal no puede quedar sujeta a la conducta misma, sino a las circunstancias que evidencien una afectación superlativa a los bienes jurídicos tutelados, que en el caso son los principios rectores de la función electoral, en particular los de legalidad, independencia e imparcialidad. Además, en el catálogo se omiten otras conductas que también pudieran ser motivo de remoción y que ni siquiera quedaron delineadas, como pudiera ser incurrir en actos de corrupción o ejercer violencia contra los trabajadores, los representantes de partidos políticos o los candidatos, cuya comisión acarrearía la pérdida de legitimidad en el ejercicio del cargo.

Para poner las cosas en perspectiva, en caso de una situación en la que uno o más consejeros incómodos por sus posturas sean denunciados por uno o más partidos políticos y sujetos a un procedimiento de remoción, por lo que tendrían que acudir a una audiencia o actuar en el procedimiento justo cuando su presencia es necesaria en la sede del OPLE para resolver temas de su responsabilidad, pudieran encontrarse ante la disyuntiva de atender la audiencia, arriesgándose de perder el cargo, o abstenerse de realizar sus funciones en algún asunto trascendente para el proceso electoral.

Precisamente por ello, los consejeros electorales deben contar con la garantía de inamovilidad en el cargo, que se traduce en no ser destituido durante el tiempo de su encargo, salvo por las causas de responsabilidad y conforme a los procedimientos previamente establecidos, los cuales deben ser lo suficientemente robustos para evitar que se conviertan per se en instrumentos de presión.

Debe decirse además que la inamovilidad en el cargo de los consejeros electorales, tal como lo ha afirmado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (SUP-JDC-14795/2011, 78), es una garantía adicional con el fin de asegurar la independencia de los organismos electorales, en consonancia con lo afirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el sentido de que los conceptos de autonomía

—en el funcionamiento e independencia de las decisiones de las autoridades electorales— implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos (Tesis jurisprudencial P./J. 144/2005).

En este orden de ideas, el procedimiento de remoción de consejeros electorales locales, al poder ser iniciado aun con denuncias frívolas, notoriamente improcedentes o incluso anónimas, cuya instauración depende del criterio del secretario ejecutivo del INE, afecta de modo grave la independencia de los organismos electorales de los que formen parte, ya que coloca a estos servidores públicos en una situación de incertidumbre en el ejercicio de sus cargos y, por ende, lesiona el principio de independencia en sus decisiones.

Más aún, el último supuesto de remoción puede entenderse como que los consejeros electorales de los OPLE deben carecer por completo de independencia de criterio respecto de la interpretación y alcance de la normatividad en la materia (LGIFE, artículo 102, párrafo 2, inciso g), de tal manera que no puedan tener libertad de voto en los asuntos sometidos a su conocimiento.

Al respecto, llama la atención que respetadas voces se hayan pronunciado públicamente en el sentido de que los consejeros de los OPLE tienen que ganarse su legitimidad en el ejercicio del cargo, y conducirse con lealtad institucional hacia el INE, y que se les anuncie que serán sujetos de un escrutinio continuo (Astudillo 2014). Tal concepción no tiene asidero en el paradigma de coordinación entre la autoridad federal y las autoridades locales instaurado por el Constituyente Permanente a raíz de la reforma en estudio.

La circunstancia de que el INE sea ahora la autoridad encargada de designar a los consejeros electorales de los OPLE y al órgano normativo rector en la materia, en forma alguna implica que éstos deban asumir una actitud de lealtad institucional hacia dicha autoridad federal; aceptar tal posibilidad equivaldría a decir que los consejeros del INE están obligados a conducirse con lealtad institucional hacia la Cámara de Diputados o que

los magistrados electorales lo están respecto del Senado de la República, con el argumento de que dichas instancias los designaron, lo que ciertamente comprometería la independencia y objetividad de su actuación.

Es muy claro que el hilo conductor de la reforma constitucional fue fortalecer la autonomía e independencia de los OPLE, en referencia a que constantemente se sospechaba que se subordinaban a los poderes locales; por ello, el Legislativo implementó el esquema para que sean designados por la autoridad electoral federal, lo cual no puede significar que ahora hayan quedado subordinados a ésta.

En este sentido, el compromiso de los consejeros electorales de los OPLE claramente es el cumplimiento cabal de los principios constitucionales rectores de la función electoral, a saber, certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, independencia y máxima publicidad, lo que en modo alguno implica lealtad, fidelidad, adhesión o cualquier otra expresión equivalente, respecto del INE o de cualquier otra entidad.

Desde luego se puede confiar en que la facultad de remoción por parte del INE será ejercida de manera cautelosa y, sobre todo, con estricto apego a los principios rectores de su función; sin embargo, se advierte que no se trata tampoco de un tema de confianza en los servidores públicos que habrán de aplicar la ley, sino que ésta, independientemente de la voluntad de quienes la apliquen, tenga un diseño que garantice el cumplimiento de los propósitos para los que fue concebida, que en el caso es fortalecer la autonomía e independencia de los OPLE para evitar cualquier injerencia indebida en su actuación.

Vía jurisdiccional para la protección de la autonomía e independencia de los organismos públicos locales electorales

En los apartados anteriores se han esbozado algunos supuestos de actuación del INE que eventualmente pudieran afectar la independencia y autonomía de los OPLE, ya sea al expedir normas reglamentarias o al realizar

actos concretos como son el ejercicio de las facultades de asunción, delegación y atracción o la de remoción de consejeros electorales.

Hasta el momento no se tiene registro de controversias cuyo asunto se constituya de actos por afectación a la autonomía e independencia de los OPLE a raíz de la nueva legislación en la materia;⁵ sin embargo, es dable suponer que la dinámica propia de los procesos electorales llevará al ámbito jurisdiccional los conflictos respecto a una presunta afectación a la autonomía e independencia de los OPLE, tal como ya ha sucedido en procedimientos de destitución de consejeros electorales atribuidos a congresos estatales, a los que se ha hecho referencia líneas atrás. Desde luego se considera que los conflictos no se circunscribirán a procedimientos de destitución, sino que el universo se anuncia mucho más amplio.

Por principio de cuentas habrá que considerar la posible contradicción entre distintos órdenes de normas, dada la pluralidad de autoridades facultadas para emitir las en la materia electoral. Se estima que este conflicto no debe resolverse como si se tratara de una colisión de normas de distinta jerarquía, sino más bien como un conflicto de competencias entre los distintos órganos facultados para su emisión, el cual habrá de resolverse en cada caso atendiendo a la naturaleza de la materia que se pretende regular.

Lo anterior es así porque, como ya se mencionó, el Constituyente Permanente estableció una distribución de facultades mutuamente excluyentes, en la que se definieron las materias que son competencia de la autoridad electoral nacional y las que corresponden a los organismos electorales locales, otorgando al INE la facultad de emitir normas de carácter general en las materias que tiene conferidas expresamente y a los congresos locales

⁵ El 9 de septiembre de 2014, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN 2014) resolvió la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, promovidas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano, del Trabajo y de la Revolución Democrática en contra del Congreso de la Unión y del presidente de la República, en las que la materia de la reclamación fue la invalidez de diversas normas de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), cuyo análisis no abarcó aspectos relativos a la autonomía e independencia de los OPLE.

la de emitir leyes en sus respectivos ámbitos, de conformidad con la Constitución y las leyes generales en materia electoral.

Si bien es factible que pueda suscitarse un conflicto entre las normas estatales y las emitidas por el INE, su solución atendería a un principio de jerarquía entre ambas, ya que no pertenecen al mismo sistema normativo y, por tanto, no existe una relación de jerarquía entre ellas.

Así, cualquier problema que se llegara a presentar en este ámbito tendría que examinarse a la luz de las competencias que tengan conferidas los órganos en cuestión. Por ejemplo, si la reglamentación se refiere a la geografía electoral, corresponde al INE, en tanto que las legislaturas locales no están facultadas para emitir normas en esa materia. Si se refieren al cómputo y declaración de validez de las elecciones de ejecutivos locales (gobernadores o jefe de gobierno del Distrito Federal), su emisión correspondería a las legislaturas locales y el INE no estaría facultado para emitir reglamentación respecto a esta temática.

De tal manera que en el supuesto de que alguna norma de carácter general emitida por el INE invadiera la competencia que, en razón de la materia, corresponda a un congreso local, o viceversa, el asunto deberá dilucidarse atendiendo a la competencia constitucional que a cada uno corresponde; si se tiene en cuenta que, en principio, el INE tiene un listado limitado de materias que quedan reservadas a las autoridades locales y que no le están conferidas.

Asentado lo anterior, habría que determinar la vía que corresponde para la solución de este tipo de conflictos. Por principio de cuentas, si se trata de una norma electoral de carácter general, se encuentran vedados la controversia constitucional y el juicio de amparo (JA), dada la prohibición expresa que existe acerca de la procedencia de estos juicios en la materia electoral (CPEUM, artículo 105, fracción I, párrafo primero, 2014). En cuanto a la acción de inconstitucionalidad, podría ejercerse por conducto de alguno de los sujetos legitimados en la fracción II del artículo 105 constitucional.

Cabe preguntarse en este punto si el INE podría acudir a la acción de inconstitucionalidad en caso de que un Congreso estatal emitiera una norma electoral de carácter general que invadiera su esfera de atribuciones. En principio, podría considerarse que la respuesta sería negativa, pues no se encuentra entre los sujetos legitimados en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM para interponer esta acción, y los precedentes de la SCJN han sido en el sentido de no hacer una interpretación in extenso de esta facultad. En esa dirección, la acción de inconstitucionalidad tendría que ser intentada precisamente por alguno de los sujetos legitimados según se prevé en el propio precepto constitucional.

También cabe preguntar si una norma de carácter general emitida por el INE puede considerarse como una ley para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, aunque formalmente sea un reglamento o lineamiento. Si bien en esta temática la SCJN ha sido más flexible y ha admitido la acción atendiendo al carácter general de la norma —independientemente del órgano que la haya emitido—, cabe suponer que, en principio, no sería admisible dado que existen medios de impugnación ad hoc para controvertir este tipo de normas.

En efecto, a raíz de la reforma constitucional de noviembre de 2007 (DOF 2007, 6) se modificó el sistema de medios de impugnación en la materia electoral, con el fin de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, otorgando competencia al TEPJF para conocer de las impugnaciones en contra de actos o resoluciones de la autoridad electoral federal (CPEUM, artículo 99, párrafo cuarto, fracción III, 2014).

Los posibles conflictos suscitados por normas emitidas por el INE que pudieran afectar la autonomía e independencia de los OPLE pueden ser susceptibles de solución con los medios de impugnación previstos en la LGSMIME, principalmente el recurso de apelación (RAP) y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

Asimismo, en cuanto al ejercicio de las facultades de asunción y atracción del INE, la LGIPE prevé de manera expresa en los artículos 121, párra-

fo 13, y 124, párrafo 5, que las determinaciones que al respecto adopte el Consejo General podrán ser recurridas ante el TEPJF.

El caso de la delegación de facultades tiene un carácter sui géneris, porque la LGIPE no prevé que pueda ser un acto impugnabile, y en cuanto a la redacción de la ley parece que se trata de un mero acto administrativo sin mayor consecuencia, en el que el INE determina que alguna de sus facultades será asumida de manera temporal por un OPLE.

Al respecto, la facultad constitucional de delegación parece ser amplísima, como si le diera al INE la potestad de ejercerla de manera por completo discrecional. Sin embargo, nada impide que se dé una controversia con una determinación de esta naturaleza y, por tanto, que pudiera ser materia de un medio de impugnación con la consideración de que todos los actos de dicha autoridad se encuentran sujetos al cumplimiento del principio de legalidad y son susceptibles de ser impugnados. Su conocimiento corresponde necesariamente al TEPJF, de conformidad con lo previsto en el artículo 41, base VI y artículo 99, fracción III, de la CPEUM.

Por último, por lo que se refiere a los procedimientos de remoción de consejeros electorales de los OPLE y las resoluciones que emita el Consejo General del INE, aunque la LGIPE no establece algún recurso, parece evidente la procedencia del JDC, en su vertiente del derecho a integrar los órganos de dirección de las autoridades electorales de las entidades federativas, supuesto que ha sido admitido por la Sala Superior del TEPJF en reiteradas ocasiones (Jurisprudencia 03/2009).

Respecto de la legitimación para interponer los medios de impugnación se considera que es clara en cuanto a los ciudadanos en lo individual, en tanto se vean afectados por algún acto del INE en el que pudieran alegar como agravio la circunstancia de que dicho acto viola, además, en su perjuicio los principios constitucionales de autonomía e independencia de los OPLE.

En el caso de los partidos políticos, tendrían legitimación en tanto titulares de algún derecho que pudieran considerar afectado por los mismos actos o también en el carácter que se les ha reconocido como sujetos legi-

timados para ejercer acciones tuitivas de intereses difusos dado su carácter de entidades públicas, que tienen a su cargo promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público (Jurisprudencias 15/2000 y 10/2005).

En cuanto a los OPLE, podría cuestionarse su legitimación para interponer directamente alguno de los medios de impugnación previstos en la LGSMIME, con el fin de controvertir alguna determinación del INE que consideren vulnera su esfera de atribuciones.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ha reconocido a las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, el ser titulares del derecho a disponer de tiempo en radio y televisión para el cumplimiento de sus fines y, en consecuencia, las considera legitimadas para interponer el RAP cuando estimen que algún acto del INE afecte dicho derecho, no obstante que estas autoridades no están previstas expresamente entre los sujetos que pueden promover ese recurso, pues ello iría en contra de la garantía de acceso a la jurisdicción prevista en el artículo 17 de la CPEUM (Jurisprudencia 19/2009).

Este precedente lleva a considerar que tratándose del ejercicio de sus atribuciones, los OPLE deben ser considerados como sujetos legitimados para promover el RAP; pues es de estimarse que aunque se trate de autoridades electorales tienen el carácter de entes obligados —ya que están sujetos al cumplimiento de las normas y actos emitidos por el INE— que al conferirles una facultad se presupone el derecho a su ejercicio.

A manera de conclusión

En el apretado examen que se ha hecho de la nueva normatividad en materia electoral se encontraron diversas fuentes de vulneración potencial de la independencia y autonomía de los OPLE.

Aunque en un principio se habían presentado diversas iniciativas de reforma con el propósito de desaparecer a los OPLE, el Constituyente Per-

manente finalmente se decantó por su invariabilidad y, además, por su fortalecimiento como medio para garantizar elecciones libres en las entidades federativas.

Con estas premisas, los principios de independencia y autonomía, que deben gozar los OPLE para el cumplimiento de sus funciones, se convierten en pieza fundamental del actual esquema constitucional, para el que el Legislativo diseñó un nuevo paradigma basado en la coordinación institucional.

En este contexto, el ejercicio que el INE haga de sus facultades regulatorias y de las de asunción, delegación, atracción y remoción de funcionarios —al ser fuentes potenciales de vulneración de estos principios— constituye un riesgo para el adecuado equilibrio institucional.

Por tanto, la vía jurisdiccional se presenta como la herramienta idónea para la preservación y el respeto de los principios constitucionales en juego, siendo procedentes los medios de impugnación previstos en la LGSMIME para el examen de las controversias que se susciten con esta temática. Corresponderá al TEPJF, por medio de sus resoluciones, establecer los criterios a los que deberá sujetarse la actuación tanto del INE como de los OPLE en el nuevo modelo surgido de la reforma de 2014.

Los precedentes de las resoluciones del TEPJF dan razones fundadas para suponer que seguirá apoyando al fortalecimiento de los OPLE, mediante la protección de los principios de independencia y autonomía, y que ello sin duda contribuirá a la construcción de un sano equilibrio institucional, fundamental para la preservación y consolidación del federalismo.

Fuentes consultadas

- Astudillo, César. 2014. "OPLE's. Nuevas caras, viejos cuerpos". *El Universal*, 4 de octubre. Disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/10/72655.php> (consultada el 6 de octubre de 2014).
- Carpio Marcos, Edgar. 2005. "Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes". *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 4: 79-114. Disponible en <http://works.bepress>.

com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=edgar_carpio_marcos (consultada el 4 de octubre de 2014).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf (consultada el 1 de octubre de 2014).

DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre.

—. 2014a. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero.

—. 2014b. 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. 23 de mayo.

INE. Instituto Nacional Electoral. 2014a. Acuerdo INE/CG93/2014 por el cual se determinan las normas de transición en materia de fiscalización. 9 de julio. [Disponible en http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Julio/CGex201407-09/CGex201407-9_ap_9.pdf (consultada el 4 de octubre de 2014)].

—. 2014b. Acuerdo INE/CG164/2014 por el que se establecen los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores electorales durante los procesos electorales federal 2014-2015 y locales coincidentes con la fecha de la jornada electoral federal, y en su caso, de las consultas populares y demás formas de participación ciudadana que se realicen. 30 de septiembre. [Disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos>

/2014/Septiembre/30septiembre/CGex201409-30_ap_3.pdf (consultada el 4 de octubre de 2014)].

- 2014c. Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada en el salón de sesiones del propio Instituto. 30 de septiembre. [Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2014/09_Septiembre/VECGEXT30SEP14.pdf (consultada el 4 de octubre de 2014)].

Jurisprudencia 15/2000. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES. En *Jurisprudencia*. Vol. 1 de *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

- 10/2005. ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUE DAN DEDUCIR. En *Jurisprudencia*. Vol. 1 de *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

- 03/2009. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. En *Jurisprudencia*. Vol. 1 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF, 179-180.

- 19/2009. APELACIÓN. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN LEGITIMADAS PARA IMPUGNAR LA ASIGNACIÓN DE TIEMPO EN RADIO Y TELEVISIÓN. *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_100914.pdf (consultada el 1 de octubre de 2014).

- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf> (consultada el 1 de octubre de 2014).
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2014. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014. 9 de septiembre de 2014. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=167491> (consultada el 30 de diciembre de 2014).
- Senado de la República. 2014. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas de 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. *Gaceta del Senado*, LXII Legislatura, primer periodo ordinario del segundo año de ejercicio, 3 de diciembre. [Disponible en http://www.senado.gob.mx/sghsp/gaceta/62/2/2013-12-03-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf (consultada el 1 de octubre de 2014)].
- Sentencia SUP-JDC-14795/2011. Actor: Demetrio Juaristi Mendoza. Autoridad responsable: LVI Legislatura del Estado de Querétaro y otros. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-14795-2011.pdf (consultada el 2 de octubre de 2014).
- Tesis Jurisprudencial P./J. 144/2005. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno. Novena Época. Tomo XXII (noviembre): 111. [Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/176/176707.pdf> (consultada el 4 de octubre de 2014)].