



Organismos públicos locales electorales: su naturaleza como organismos constitucionales autónomos



José Núñez Castañeda

Ex Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de México
y ex Director de la Escuela Nacional de Estudios
Profesionales Acatlan / UNAM

L

A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA AFIRMA QUE LA SOBERANÍA reside en el pueblo y se ejerce a través de sus representantes, quienes deben ser designados en elecciones periódicas. De acuerdo con la Constitución mexicana, artículos 39, 40 y 41: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal”, en la que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo se realiza mediante “elecciones libres, auténticas y periódicas”, con la participación del pueblo, mediante sufragio “universal, libre, secreto y directo”. Los partidos políticos son instrumento necesario

Lex

en la democracia representativa, “son entidades de interés público”, que “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 estos al ejercicio del poder público” (artículos 39, 40 y 41).

No bastan las elecciones para que la democracia representativa sea realidad y para que quienes resulten electos ejerzan el poder en beneficio del pueblo, pero las elecciones creíbles y los partidos políticos son condición indispensable, ya que en el proceso político

primero hay un movimiento ascendente, de transmisión de poder del pueblo hacia el vértice de un sistema democrático, y después un movimiento descendente del poder del gobierno sobre el pueblo. Así el pueblo es al mismo tiempo en un primer momento, gobernante, y en un segundo momento, gobernado.¹

Las elecciones solamente cubren el movimiento ascendente, para designar a los representantes, pero no garantizan el movimiento descendente, ni tampoco lo garantiza la democracia, siempre inacabada, siempre en riesgo. “Si la democracia se pervertió en la Alemania de Kant, Beethoven y Goethe, puede suceder en cualquier parte”.² No podemos olvidar que el Estado de

¹ Giovanni Sartori, *La democracia en 30 lecciones*, Alejandra Pradera (trad.), México, Editorial Taurus, 2011, p. 21.

² Ahron Barak, *Un juez reflexiona sobre su labor, el papel del Tribunal Constitucional en una democracia*, Estefanía Vela Barba (trad.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, p. 14.

Derecho, tantas veces invocado en los discursos políticos, “está necesariamente conectado con algunos postulados fundamentales [...] como la moderación del poder, la separación de poderes y la igualdad ante la ley”³. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Francesa en 1789, fue contundente en su artículo 16: “Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”.

Todo proceso electoral implica una lucha por el poder, para mantenerlo o para alcanzarlo, por lo que las campañas políticas tienden a desbordar pasiones. No es extraño que los partidos y los candidatos se aparten de los principios éticos, para alcanzar su objetivo de ganar y utilizan todo tipo de artimañas para alcanzar el triunfo; intentan comprar votos, adquieren compromisos para obtener dinero sin importarles su origen, calumnian, difaman o siembran rumores para desprestigiar al adversario. Las campañas son propuesta y descalificación, son enfrentamiento inevitable y para poner orden es necesaria la actuación y presencia de entidades encargadas de organizar los procesos electorales, de procurar elecciones con resultados creíbles y con equidad, que garanticen el ejercicio libre del voto. Las elecciones son la posibilidad de que el pueblo soberano tome las decisiones, sin que ello garantice la vida democrática. Rousseau escribió con ironía:

El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña, lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como

³ Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil, ley, derecho y justicia*, Marina Gascón (trad.), Madrid, Editorial Trotta, 2009, p. 29.

Lex

121

Lex

éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. El uso que hace de su voluntad en los cortos momentos que la disfruta es tal, que merece perderla.⁴

No existe un sistema electoral con validez universal, cada Estado tiene su propia historia, cultura y ética política. Hay naciones donde existe una gran confianza en sus elecciones y otras en las que la desconfianza prevalece. México pertenece a este último grupo, por lo que en 1996, con Ernesto Zedillo como presidente, fue impulsada una reforma constitucional que dio un paso trascendente en la construcción de la democracia mexicana, al confiar las elecciones a organismos constitucionales autónomos: las federales al Instituto Federal Electoral y las locales a 31 organismos en los Estados y uno más en el entonces Distrito Federal. En reforma posterior, aprobada en 2014, hubo un giro hacia el centralismo, hacia el federalismo *light*, siempre presente, cuyo origen es la desconfianza en los gobiernos de las entidades federativas. Un nuevo organismo, el Instituto Nacional Electoral, quedó encargado de las elecciones federales y se le confirieron facultades que el IFE no tuvo, para intervenir en las elecciones locales y en la existencia y operación de los organismos de las entidades federativas, denominados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), cuya naturaleza y situación jurídica es nuestro propósito. Algunos datos históricos resultarán útiles para el análisis propuesto.

⁴ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 66.

Datos históricos

En 1977, José López Portillo promovió una reforma constitucional para impulsar un proceso gradual que hiciera realidad la democracia participativa, que “es la única forma de democracia existente y practicable”.⁵ Su elección como candidato único y la presencia simbólica de un candidato del Partido Comunista Mexicano que no tenía registro, puso en crisis al sistema político surgido en 1929 con el impulso de Plutarco Elías Calles —quien promovió la fundación del Partido Nacional Revolucionario al concluir su período presidencial, y que se transformó en partido hegemónico—. En dos ocasiones cambió de nombre, primero a Partido de la Revolución Mexicana y posteriormente a Partido Revolucionario Institucional.

Uno de los ejes de la reforma fue abrir los cauces al pluralismo político, pero sin perder el poder. Se apostó a impulsar un sistema de partidos, considerados como organismos de interés público. El Partido Comunista Mexicano quedó legalizado y fue facilitada la formación de nuevos partidos. Un total de 100 diputados de representación proporcional se incorporaron a los 300 diputados de mayoría en la Cámara de Diputados, como apertura al pluralismo ya existente en la población mexicana. La representación proporcional tiene como objetivo “abrir espacio a las minorías para el ejercicio de las tareas legislativas, en proporción al número de sus seguidores”,⁶ incluso sin que hayan logrado ganar

⁵ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, José F. Fernández Santillán (trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 20.

⁶ Jorge Fernández Ruiz, *Tratado de derecho electoral*, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 379.

Lex

123

Lex

en alguno de los distritos electorales. En 1996 la organización de las elecciones quedó confiada a organismos constitucionales autónomos, cuyos consejos generales fueron ciudadanizados. El Secretario de Gobernación dejó de presidir el consejo y el Poder Ejecutivo quedó sin representación; mientras que los partidos políticos conservaron voz, pero sin voto en el Consejo General. En el IFE y algunas entidades, el Poder Legislativo también integra el consejo sin derecho a voto. En el sistema aprobado, las elecciones federales quedaron confiadas al Instituto Federal Electoral y las elecciones locales a los organismos de cada uno de los estados y del Distrito Federal; sin que entre el organismo federal y los locales existiera relación alguna de subordinación. Otra decisión fue privilegiar el financiamiento público a los partidos políticos, para tratar de evitar compromisos con intereses privados y prevenir la desviación ilícita de recursos públicos.

Durante la vigencia de esta reforma constitucional, “que fue la reforma más abarcadora y ambiciosa de cuantas se habían producido”.⁷ El PRD perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 y en el proceso electoral del año 2000 perdió la Presidencia de la República, dando paso a la alternancia en el poder y a los gobiernos divididos.

A nivel estatal, la alternancia había iniciado en 1989 en Baja California con el triunfo del PAN en la elección de gobernador y el organismo electoral de San Luis Potosí había quedado ciudadanizado desde 1992, como consecuencia del movimiento encabezado por el doctor Salvador Nava Martínez.

⁷ José Woldenberg, *Historia mínima de la transición democrática en México*, Colegio de México, México, 2012, p. 111.

Bajo la legislación emanada de la reforma de 1996, el PRI perdió una segunda elección presidencial en 2006, mientras que en las entidades federativas se amplió la alternancia a nivel municipal, hubo gobiernos divididos y en varias de ellas, incluyendo la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo quedó en manos de los partidos de oposición

Los resultados de la elección presidencial de 2006, con sólo el 0.56% de diferencia, entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador, provocó una crisis de credibilidad y una dramática toma de posesión de la Presidencia de la República, en un recinto rodeado por simpatizantes del candidato perdedor. La imparcialidad del Instituto Federal Electoral fue puesta en duda, mientras se escuchaba el grito de “¡Voto por voto, casilla por casilla!”, exigiendo un nuevo recuento de la votación y se instalaba un plantón en el Paseo de la Reforma.

Ante los hechos, las fuerzas políticas empujaron una nueva reforma constitucional en materia electoral, que fue aprobada en 2007. En esta reforma, el Consejo General del IFE quedó desmembrado en un artículo transitorio, para cerrar las puertas al juicio de amparo. Fueron destituidos tres consejeros y el Presidente, a otros tres consejeros les acortaron el término para el que habían sido designados y solo tres permanecieron en las condiciones de su nombramiento. Al menos cuatro entidades federativas aprovecharon el ejemplo y también modificaron la integración de los consejos generales de sus organismos electorales: Aguascalientes, el Distrito Federal, el Estado de México y Jalisco. Solo en el primero pudo evitarse la vigencia del cambio, mediante el amparo y gracias a la unidad de los integrantes del consejo. El PAN no tenía

Lex

125

Lex

agravios con el órgano de dirección del IFE, pero aceptó su nueva integración, a cambio de otras aprobaciones por parte del PRI, en especial en materia hacendaria y como contraprestación por la admisión de la derrota y la presencia de sus diputados y senadores en la toma de posesión del candidato triunfador.

El sistema federal entre los organismos electorales permaneció, aunque en el proceso legislativo quedó mencionada la propuesta de algunas fuerzas políticas para desaparecer los organismos locales y encargar todas las elecciones a una sola institución de carácter nacional. Solo se aprobó la posibilidad de celebrar convenios entre el IFE y los organismos locales para la organización de las elecciones, sin que se haya celebrado ninguno. Entre las modificaciones destaca el aspecto de la propaganda política, a través de destinar parte del tiempo del Estado en radio y televisión, repartido en anuncios, cuyo número, distribución, horario y duración quedó establecido en el texto del artículo 41 constitucional. La decisión fue complementada con dos prohibiciones: la llamada “propaganda negra” y la contratación de tiempos en radio y televisión destinados al proceso electoral por parte de los partidos políticos o terceras personas. La administración de estos tiempos fue conferida en exclusiva al IFE y los organismos locales quedaron reducidos a intermediarios en la obtención de tiempos para las campañas locales y para la entrega del material preparado por los partidos para su difusión.

Ante los datos evidentes de dinero ilegal en las campañas políticas, quedó formalmente roto el secreto bancario, fiscal y fiduciario, a través del órgano de fiscalización del IFE. Con esta decisión y la atribución para administrar los tiempos de Estado, el

IFE tuvo presencia en las elecciones locales. Con anterioridad, su participación se reducía a ser el proveedor de las listas del padrón electoral necesarias para la recepción de la votación, los procesos de insaculación para la integración de mesas de casilla, impresión de cartas y participación conjunta en la selección de los lugares para instalar casillas en caso de elecciones concurrentes. Hubo intentos fallidos de casilla única en el Estado de México y en Jalisco, propuesta que solo pudo operar en Colima.

La legislación actual

En la elección de 2012, el PRI recuperó la presidencia de la República, pero no obtuvo la mayoría en el Congreso de la Unión. El margen de los resultados electorales fue cómodo, pero la equidad en las elecciones quedó afectada por denuncias de uso de dinero en efectivo y otras mercancías para la compra de votos, así como el rebase en gastos de campaña. Alonso Lujambio, en referencia a este tema, había advertido que:

Las normas cuyo cumplimiento resulta más difícil fiscalizar son las relativas a los límites al financiamiento privado y la prohibición a todo gobierno federal, estatal y municipal de realizar aportaciones, en dinero o en especie, a los partidos políticos.⁸

⁸ Alonso Lujambio, *Dinero y contienda político-electoral, reto de la democracia*, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coord.), México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 385.

Lex

127

Lex

Aceptado el resultado electoral, las tres principales fuerzas políticas nacionales suscribieron un “Pacto por México”, en el que acordaron —entre otros puntos—, una nueva reforma constitucional en materia electoral. En lo propuesto hay un giro en el sistema electoral, al proponer que las elecciones federales y locales quedaran a cargo de un organismo a nivel nacional, suprimiendo los organismos locales, que el PAN, apoyado por el PRD, consideraban sometidos a los gobernadores de las entidades federativas. Lo argumentado también serviría para proponer la supresión de tribunales superiores o comisiones de derechos humanos de carácter local.

El IFE estaba en situación crítica, ya que sesionaba con solo cuatro consejeros, quienes se alternaban la presidencia de la institución, en claro detrimento de su condición de organismo constitucional autónomo y ante la pasividad de una Cámara de Diputados que optó por esperar los arreglos entre las cúpulas partidarias. Para el Congreso de la Unión lo importante eran los cambios a la legislación electoral y había presiones de gobiernos y fuerzas políticas que defendían la permanencia de los organismos locales electorales.

El resultado fue la creación de un sistema nacional electoral híbrido. María Marván, quien ocupaba el turno de presidente del Consejo General del IFE, declaró a la prensa: “Vamos de un modelo vertical, diáfano y sencillo, a uno bizarro, cruzado, fractal y difícilmente administrable”⁹.

Nació el Instituto Nacional Electoral (INE), en sustitución del IFE, al cual se le otorgaron facultades para intervenir en las

⁹ María Marván, Entrevista de Félix Fuentes, en *El Universal*, 6 de diciembre de 2013.

elecciones locales; mientras que los organismos de las entidades federativas subsistieron con un serio recorte en sus funciones, lo que las dejó en posición de subordinación frente al INE y dependiendo económicamente de su entidad federativa.

Para captar los alcances de la reforma centralizadora hay una pregunta que se impone para el análisis del tema: ¿Qué facultades perdieron los organismos locales para los procesos electorales en la reforma de 2014 y que en la legislación anterior les correspondían? La respuesta está en el apartado B del artículo 41, que otorga al INE las siguientes funciones: *a)* la capacitación electoral, *b)* la geografía electoral, así como el diseño de los distritos electorales, *c)* la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, *d)* las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos, impresión de documentos y la producción de materiales electorales, *e)* la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, *f)* Las funciones que determine la ley. Y aunque se autoriza delegarlas a los organismos locales, el INE no lo ha hecho en la práctica.

Esta posibilidad de delegar facultades y reasumirlas en cualquier momento, requiere el voto favorable de cuando menos 8 consejeros del INE, conforme lo establece el apartado C del artículo constitucional citado. Esta mayoría permite también dos decisiones novedosas, en los casos que la ley así lo autorice: asumir directamente las actividades propias de la función electoral que corresponden a los organismos electorales locales y atraer a su conocimiento cualquier asunto de su competencia, cuando su

Lex

129

Lex

trascendencia así lo amerite o para establecer un criterio de interpretación. En la fracción B se confirma la facultad de hacerse cargo de las elecciones locales por convenio con las autoridades de la entidad federativa.

Otra cuestión son las facultades que el INE asume en la integración y operación de los OPLES. La reforma constitucional quitó a las legislaturas locales el nombramiento de quienes integran su Consejo General. Esta facultad y la de removerlos fue conferida al Consejo General del INE (parte final del apartado C). De esta facultad de destitución ya se hizo uso en el caso de Chiapas. En el discurso, esta medida fue anunciada como el mecanismo que permitiría mayor autonomía a los órganos locales, al alejarlos del control de los gobernadores y que lejos de quedar subordinados, entraban a un proceso de coordinación para mejorar la organización de las elecciones locales.

En el apartado D queda establecido el Servicio Profesional Electoral Nacional, que “comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral”. Corresponde al INE la organización y funcionamiento de este Servicio, lo que deja varias interrogantes, ya que los servidores de los organismos locales son pagados con el presupuesto asignado al organismo por la legislatura local. El mosaico existente entre los organismos locales, en cuanto a sueldos, percepciones adicionales, número de personal permanente o presupuesto histórico, complican la reglamentación del servicio profesional. ¿Será el INE quien

instruya a cuántos se contrata, en qué cargos y con qué monto de remuneraciones ordinarias y extraordinarias? ¿Hasta dónde llegará la posibilidad de que determine la estructura interna de los OPLES?

De ser responsables de toda la organización de las elecciones locales, la actuación de los OPLES quedó reducida al registro de candidatos, la vigilancia de precampañas y campañas, hecha excepción de todo lo relativo a propaganda en radio y televisión y a la fiscalización; la elaboración de los paquetes electorales que sirven para recibir la votación y que incluyen las boletas, la papejería para las actas, las urnas, las mamparas para su colocación, la operación del programa de resultados preliminares, la instalación de las juntas y consejos distritales y municipales, designando a sus integrantes, la recepción y guarda de los paquetes electorales, el recuento de votos, la entrega de constancias a quienes resultan triunfadores en las elecciones de diputados locales, ayuntamientos y gobernador en los estados y la Ciudad de México en el caso de Jefe de Gobierno y los cabildos de las alcaldías que sustituirán a los jefes delegacionales. Varias de estas funciones deberán ser ejercidas bajo los lineamientos que apruebe el Consejo General del INE, quien vigilará su observancia,

La autonomía constitucional y el caso de los OPLES

En el artículo 41 constitucional quedó establecido, con toda claridad, que: “El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio

Lex

131

propios”. Sin embargo, en el artículo 116 constitucional, fracción IV, queda establecido para los Estados que integran la Federación lo siguiente:

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

c.- Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme lo siguiente y lo que determinen las leyes.

Por su parte, el artículo 41 apartado C dispone que: “Las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales, en términos de esta Constitución.

Lo anterior lleva a dos consideraciones:

1) La primera es la diferencia en las palabras utilizadas: el INE es un organismo público autónomo, sin ninguna frase o palabra que lo matice. En cambio, para los OPLES se habla de organismos públicos dotados de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, lo que matiza y reduce el ámbito de su autonomía.

2) La segunda es que su actuación queda enmarcada no solamente dentro de lo establecido por la Constitución federal, sino también por las leyes federales y, por lo tanto, el constituyente local queda también limitado por leyes federales.

Lex

Ante la compleja relación de subordinación frente al INE y el texto constitucional, cabe preguntar: ¿Los OPLES son organismos constitucionales autónomos? El que lo diga la Constitución no es suficiente para fundar una respuesta afirmativa. Lassalle lo dijo en conferencia dictada en Berlín en 1862: “De nada sirve lo que se escriba en una hoja de papel, si no se ajusta a la realidad, a los factores reales y efectivos de poder”.¹⁰ Con ironía sostuvo que una Constitución no puede convertir un manzano en higuera.

Por otra parte, no siempre que la Constitución menciona la palabra autonomía hay un organismo constitucional autónomo, como acontece en el caso de la Auditoría Superior de la Federación, que depende de la Cámara de Diputados y está dotado de autonomía “técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones” (artículo 79 constitucional). Por estar mencionado en la ley suprema, es un organismo con relevancia constitucional y no con autonomía constitucional por su dependencia al Poder Legislativo. Al respecto de este tema, García Pelayo afirma que la mención de un organismo constitucional autónomo en el texto constitucional “no se limita a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada de sus funciones, como puede ser en el caso de los órganos o instituciones constitucionalmente relevantes”.¹¹

¹⁰ Ferdinand Lassalle, ¿Qué es una constitución?, conferencia dictada en Berlín, 1862, p. 68.

¹¹ Manuel García Pelayo, “El estatus del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, Madrid, enero-abril, 1881, p. 14.

Lex

133

Lex

Los organismos constitucionales autónomos surgen al concluir la Segunda Guerra Mundial, como una recomposición del poder y como reacción a los gobiernos de Hitler y Mussolini. La división tripartita del poder resultaba insuficiente para la reconstrucción de Alemania e Italia. Los abusos de los regímenes dictatoriales destruyeron los poderes legislativo y judicial. Una nueva instancia surgió para enfrentar la tarea: el tribunal constitucional, con facultades para expulsar normas jurídicas contrarias a los principios constitucionales, en especial a los derechos humanos y para revisar los actos de los tres poderes tradicionales. Los derechos humanos adquirieron una nueva dimensión. El concepto de democracia evolucionó y ya no fue el culto al poder de las mayorías. Para Sartori “el principio de mayoría relativa se concreta así: los más tienen derecho a mandar, pero en el respeto a los derechos de la minoría”.¹² Y no podemos olvidar que las mayorías que acceden al poder son muchas veces minoría, como efecto de la abstención y de la dispersión del voto. Dahal advierte, ante la compleja realidad, que: “El problema quizá más pertinente y fundamental de la política es el de evitar el gobierno autocrático”.¹³

El tribunal constitucional cambió la concepción de la superioridad del poder legislativo, sostenida hasta entonces, al considerar que los legisladores estaban investidos de la representación del pueblo, quien los elegía para ejercer la soberanía. Era inadmisibles que el poder judicial, no electo, se transformara en revisor

¹² Giovanni Sartori, *La democracia en 30 lecciones*, Alejandra Pradera (trad.), México, Editorial Taurus, 2011, p. 17.

¹³ Robert Dahl, *La democracia, una guía para ciudadanos*, Fernando Vallespín (trad.), México, Editorial Taurus, 2006, p. 57.

del poder que ejercía la soberanía. Solo la Corte Suprema de los Estados Unidos había asumido el carácter de tribunal constitucional, mientras en el caso mexicano, debido a la cláusula Otero, la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley solo beneficiaba a quienes solicitaban y obtenían el amparo, pero seguía vigente para quienes no lo hicieran. La posibilidad de expulsar la norma del ordenamiento jurídico es una realidad sólo a partir de la reforma constitucional de 1994, impulsada por Zedillo, la cual transformó la Suprema Corte de Justicia en Tribunal Constitucional, siguiendo el modelo de Estados Unidos. El cambio dejó sin efectos los nombramientos de los ministros que la integraban y propició una nueva designación de ministros, en la que solamente dos de los anteriores permanecieron.

El estudio de la naturaleza jurídica del tribunal constitucional, afirma García Pelayo, fue consecuencia de la creación del Tribunal Constitucional Alemán, sobre bases diferentes al impulsado por Kelsen en Austria, limitado a un tribunal de anulación. Para García Pelayo, son cuatro las características que corresponden a un órgano constitucional autónomo:

1) Tener configuración inmediata en la Constitución. No es solo la mención en el texto constitucional, sino la asignación de la función estatal conferida y la manera de integrarlo: “reciben *ipso jure* de la constitución todos sus atributos fundamentales de su condición y posición de órganos”.¹⁴

¹⁴ Manuel García Pelayo, “El estatus del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, Madrid, enero-abril, 1981, p. 14.

Lex

135

2) Ser componente fundamental de la estructura constitucional.

3) Participar en la dirección política del Estado.

4) Tener paridad de rango con los otros órganos constitucionales, con quienes mantiene relaciones de coordinación, “pero cada uno de ellos es supremo en su orden... son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que les han sido asignadas”.¹⁵

Para García de Enterría un tribunal constitucional es un poder neutro, un cuarto poder, en medida que “está pensado para actuar como poder legitimador, [pues] habla en nombre de la Constitución”.¹⁶

Los órganos constitucionales autónomos mexicanos no pueden ser considerados con las mismas características de los tribunales constitucionales europeos y de algunos en América Latina. Un tribunal constitucional asume una función que no estaba conferida a ninguno de los tres poderes tradicionales, ni tiene una personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, como ocurre con los organismos autónomos constitucionales mexicanos, que son una evolución en la descentralización y, en este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los considera “un grado extremo de descentralización, no meramente de la descentralización administrativa sino del Estado, es decir, de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial”.¹⁷

¹⁵ *Idem*, p. 23

¹⁶ Eduardo García de Enterría, *La Constitución y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas Ediciones, 2001, p. 128.

¹⁷ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JRC-244/2001.

En la descentralización se sustraen funciones propias de uno de los poderes tradicionales para conferir las a un organismo situado fuera de la dependencia jerárquica de la administración central, al que dota de patrimonio y personalidad propia “para evitar confundir las actuaciones y permitir la división de funciones y de órdenes de gobierno e incluso para otorgar certidumbre jurídica al particular que entable tráfico jurídico con las entidades administrativas”.¹⁸ Se rigen por su propia normatividad y por las leyes orgánicas de la administración pública.

En cambio, los organismos constitucionales autónomos salen del ámbito de los poderes tradicionales al generarse una descentralización política, sin alcanzar las características de un poder neutro. Hasta ahora, en el caso mexicano, todos los que existen han surgido en el ámbito del Poder Ejecutivo y la Suprema Corte ha considerado que tienen cuatro características:

- 1) Deben estar directamente establecido por la Constitución.
- 2) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- 3) Contar con autonomía funcional y financiera, características que no están en el texto constitucional.
- 4) Atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Este último elemento implica un juicio de valor por parte del constituyente, en el que se concluye que uno de los poderes

¹⁸ Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González, *Nuevo derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2011, p. 218.

Lex

137

Lex

tradicionales no ha cumplido con una función primaria y la solución es quitarle esa función para trasladarla a un organismo dotado de autonomía constitucional. No se da otra oportunidad al poder que “fracasó” y generó desconfianza en la población. Es un juicio de pertinencia del que no debe abusarse para no dispersar el poder. Algunos de los organismos constitucionales mexicanos pueden tener una pertinencia dudosa, pero en la materia electoral y en el caso mexicano no cabe esa duda. Gracias a su presencia las elecciones son libres y creíbles, los votos se cuentan y se cuentan bien; sin que esto signifique que se haya alcanzado calidad en las contiendas, equidad en las campañas políticas o contar con un sistema sólido de partidos, alejados de la partidocracia, el clientelismo y el control antidemocrático a través de estructuras oligárquicas. No ha sido eliminada la compra de votos ni se ha evitado el uso de dinero en efectivo de origen dudoso y con los compromisos que ello implica.

El Tribunal Electoral considera como característica de estos organismos constitucionales autónomos la facultad de aprobar reglamentos, lo que es cercano al significado etimológico de la palabra autonomía. Para Carbonell debe preservarse la esfera de atribuciones constitucionalmente conferida, porque “ello constituye una garantía institucional que hace que esa esfera no esté a disposición del legislador ordinario”.¹⁹

La autonomía implica no subordinación, significa independencia y para lograrlo no bastan las disposiciones constitucionales,

¹⁹ Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, versión en PDF, consultado en 2014, p. 55.

sino también la aptitud y actitud de quienes conforman el órgano de dirección. Quien actúa bajo consigna no es capaz de actuar con independencia y con neutralidad, por lo tanto no es idóneo para un cargo directivo en un órgano constitucional autónomo y así lo han expresado la Suprema Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al considerar que en la designación del órgano de dirección no basta el cumplimiento formal de requisitos. La Constitución y las leyes deben garantizar que “la función electoral a cargo de las autoridades electorales se rija por los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia [...] lo que también comprende la conformación orgánica de esos entes”.²⁰ Por lo anterior, “las designaciones de quienes las integren deben recaer en ciudadanos que, bajo las reglas generales de la prueba demuestren, aún presuncionalmente, que cumplen tales cualidades”.²¹

La naturaleza jurídica de los OPLES

En el caso de los OPLES, tienen confiada una función primaria y originaria del Estado, que fue sustraída del Poder Ejecutivo, la de organizar las elecciones. En su origen estaban encargados de toda la organización de las elecciones locales, sin injerencia del IFE y su órgano directivo era designado por el Poder Legislativo de cada entidad. Los órganos directivos no siempre cumplieron con la expectativa de independencia y hubo reparto de puestos entre los

²⁰ Suprema Corte, Tesis P/J 1/2003.

²¹ Sala Superior del Tribunal Electoral, 2011.

Lex

139

Lex

partidos políticos, lo que también existe a nivel federal en relación a varios entes públicos y que requiere mecanismos que lo eviten. Sin embargo, y a pesar de todo, lograron mejores elecciones, con menos vicios que las anteriores. Hubo alternancia y avances legislativos no existentes a nivel federal, como la designación escalonada de los integrantes del Consejo General, la credencial de elector con fotografía expedida por primera vez en Baja California o la fórmula objetiva para determinar el monto de las prerrogativas para los partidos políticos, a partir de multiplicar un porcentaje del salario mínimo general por el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. Hubo problemas, como la incapacidad en el Estado de México para elaborar la redistribución, a pesar del crecimiento de la zona conurbada.

Al repartirse las funciones en la organización de las elecciones locales, el constituyente permanente pretendió un modelo de colaboración entre el organismo nacional y los locales. Sin embargo, para instaurar este modelo se optó por disminuir la competencia de los organismos locales y a través del Sistema Electoral Nacional quedaron subordinados al INE, con el pretexto de eliminar el control de los gobiernos y fuerzas locales y un organismo subordinado a otra instancia no cumple con los requisitos de un organismo constitucional autónomo, aunque así aparezca inscrito en la Constitución federal y en las locales.

En relación a los poderes locales, los OPLES son autónomos, sin que este carácter se pierda porque su presupuesto lo apruebe el Poder Legislativo local y lo entregue el Poder Ejecutivo, mientras tenga autonomía funcional y financiera para el manejo de su presupuesto y la toma de decisiones. Esta situación no impide que los poderes

locales utilicen la fuerza del dinero como mecanismo de control y como instrumento para presionar o comprometer. Hay riesgos tanto con un presupuesto insuficiente y entregado caprichosamente como en uno generoso, aprobado con el objetivo de remunerar, con no despreciables bonos, a los integrantes del órgano de dirección y con ello lograr vulnerar su independencia. Este riesgo no elimina el carácter constitucional autónomo de un organismo, pero afecta su éxito institucional, ya que “sin personas aptas, honestas y comprometidas no hay modo que una institución funcione y tampoco si enfrentan circunstancias completamente adversas”.²²

En el modelo aprobado los OPLES no son organismos constitucionales autónomos. Su mención en el texto constitucional permite considerarlos como organismos de relevancia constitucional, como sucede en los casos de la Auditoría Superior de la Federación y en las universidades públicas. La independencia y no subordinación deben ser claras y contar con garantías institucionales que hagan posible hacer frente a los poderes institucionales y a los fácticos, que de manera permanente intentarán romper la autonomía y ejercer su influencia. En un futuro tendrá que decidirse entre un sistema federal o uno centralizado para establecer un modelo “vertical, diáfano y sencillo”. Es parte de la tarea de decidir qué sistema federal es el más conveniente a la realidad mexicana y una parte de ese sistema es el electoral. Es parte de la definición de qué tantas facultades deben tener los organismos electorales y evitar los riesgos de la ineficiencia que deriva de la obesidad burocrática que padece el INE. No hay que perder de

²² Mauricio Merino, “La sagrada encarnación”, en *El Universal*, 3 de agosto de 2016.

vista que un organismo electoral tiene el papel de árbitro en las batallas políticas y ello lo hace incómodo y vulnerable.

Bibliografía

BARAK, Ahron, *Un juez reflexiona sobre su labor, el papel del Tribunal Constitucional en una democracia*, Estefanía Vela Barba (trad.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, José F. Fernández Santillán (trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, versión en PDF, consultado en 2014.

DAHL, Robert, *La democracia, una guía para ciudadanos*, Fernando Vallespín (trad.), México, Editorial Taurus, 2006.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Tratado de derecho electoral*, México, Editorial Porrúa, 2010.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas Ediciones, 2001.

GARCÍA PELAYO, MANUEL, “El estatus del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 1, Madrid, enero-abril, 1881.

LASSALLE, Ferdinand, ¿Qué es una constitución?, conferencia dictada en Berlín, 1862.

LUJAMBIO, Alonso, *Dinero y contienda político-electoral, reto de la democracia*, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos

Lex

Navarro y Daniel Zovatto (coord.), México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

MARVÁN, María, entrevista de Félix Fuentes, en *El Universal*, 6 de diciembre de 2013.

MERINO, Mauricio, “La sagrada encarnación”, en *El Universal*, 3 de agosto de 2016.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editorial Porrúa, 2010.

SARTORI, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, Alejandra Pradera (trad.), México, Editorial Taurus, 2011.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos Matute González, *Nuevo derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 2011.

WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, Colegio de México, 2012.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil, ley, derecho y justicia*, Marina Gascón (trad.), Madrid, Editorial Trotta, 2009.

Lex

143