



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS E
INSTITUCIONES ELECTORALES, REVISIÓN UNA VISIÓN
CONSTITUCIONAL”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

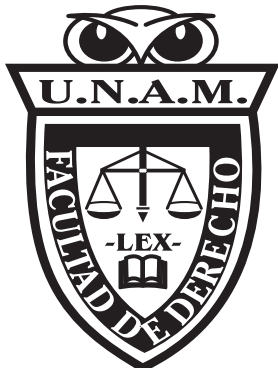
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

EDUARDO GABRIEL BARRERA ROBLERO

ASESOR:

DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 21 de octubre de 2015.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **BARRERA ROBLERO EDUARDO GABRIEL** con número de cuenta 30526891-6 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS E INSTITUCIONES ELECTORALES, REVISIÓN Y UNA VISIÓN CONSTITUCIONAL**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Miguel Covián Andrade**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

Ciudad Universitaria, 30 de septiembre de 2015

Mtro. Edmundo Elías Mussi
Director del Seminario de Derecho Constitucional y
Amparo, Facultad de Derecho de la UNAM
Presente

Me dirijo a Usted por este medio, con el gusto de saludarlo, para informarle que el alumno de nuestra Facultad de Derecho, Eduardo Gabriel Barrera Roblero, con número de cuenta 305268916, ha concluido satisfactoriamente la elaboración de su tesis de licenciatura que con el título "Órganos Constitucionales Autónomos e Instituciones Electorales, revisión y una visión Constitucional", desarrolló bajo mi supervisión.

El trabajo reúne los requisitos de forma y de fondo previstos en la normatividad de nuestra Universidad, por lo cual extendo el presente OFICIO DE TERMINACIÓN para que el alumno señalado pueda continuar con los trámites tendientes a su titulación.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle mi afecto y consideración más distinguida.

Atentamente



Dr. Miguel Covián Andrade

A Dios, mi creador, por permitirme esta experiencia.

A mi gran Universidad, por acogerme en sus enormes aulas.

Al Dr. Miguel Covián, por su incomparable guía.

A mi familia, por su apoyo y paciencia.

A mis padres; Marlene y Alberto, forjadores de mi corazón y mi mente.

A mis hermanas, Pamela y Alejandra, por su compañía.

A Silvia, por su apoyo incondicional.

A mi perseverancia, por creer en este proyecto.

“Órganos Constitucionales Autónomos e Instituciones Electorales, revisión y una visión constitucional.”

Índice

Introducción.....	8
Capítulo I: Consideraciones fundamentales. De la Importancia del estudio: Naturaleza de las instituciones-autoridades electorales y órganos constitucionales autónomos; ubicación en el plano político, constitucional y legal.....	11
I.I. Instituciones electorales: Genealogía.....	14
I.I.I. Del caso europeo.....	16
I.I.II. Del caso americano.....	24
I.I.III. Del caso específico mexicano.....	28
I.II. Axiología y teleología.....	43
I.II.I. De los valores y principios en la autoridad.....	47
I.II.II. De la finalidad.....	55
I.III. Órganos Constitucionales Autónomos.....	58
I.III.I. Origen.....	58
I.III.II. En el viejo continente, Europa.....	66
• Reino Unido.....	66
• Alemania.....	69
• Francia.....	71
• España.....	73
• Otros Estados europeos y Australia.....	77
I.III.III. América.....	79
• Estados Unidos de América.....	79
• El caso latinoamericano.....	82
• El caso mexicano.....	95

Capítulo II: Consideraciones teóricas y funcionales. Cuestiones esenciales, de dónde venimos y hacia donde debemos dirigirnos.	102
II.I. Teoría del Poder Neutro.....	102
II.II. Principio de Autonomía.....	111
II.II.I. Consideraciones generales:.....	111
II.II.II. Consideraciones doctrinales:	115
II.II.III. Consideraciones jurisdiccionales:.....	118
II.II.IV. Consideraciones finales:.....	122
II.II.V. ¿Cómo se aplica la autonomía en los órganos constitucionales autónomos?	123
II.III. Principio de Independencia.....	125
II.III.I. Consideraciones generales:.....	125
II.III.II. Consideraciones doctrinales:	127
II.III.III. Consideraciones jurisdiccionales:.....	129
II.III.IV. Consideraciones finales.....	140
II.III.V. ¿Cómo se aplica la independencia en los órganos constitucionales autónomos?	141
II.IV. Principio de Inamovilidad.....	143
II.IV.I. Consideraciones generales:	143
II.IV.II. Consideraciones doctrinales:	145
II.IV.III. Consideraciones jurisdiccionales:	147
II.IV.IV. Consideraciones finales:	150
II.IV.V. ¿Cómo se aplica la inamovilidad en los órganos constitucionales autónomos?	151
II.V. ¿Qué podemos proponer y establecer hoy para un órgano constitucional autónomo?.....	153
Capítulo III: Consideraciones Prácticas. Relación de los órganos electorales autónomos: Función productiva/deformadora y sobre el control.	186
III.I. De las autoridades electorales.	186
III.I.I. De la autoridad “administrativa”	186
III.I.II. De la autoridad jurisdiccional o judicial.....	190

III.II. Del vínculo.....	192
III.II.I. Con los órganos facultados para reformar la Constitución: Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores) más las legislaturas de las entidades federativas.	193
III.II.II. Con la Cámara de Diputados.	199
III.II.III. Con la Cámara de Senadores.....	209
III.II.IV. Con los Grupos parlamentarios al interior de las Cámaras.....	218
III.II.V. Con los Partidos políticos.	229
III.III. Sobre su tarea de control jurídico e impacto político.	232
Capítulo IV: Potenciación de los órganos constitucionales neutrales de especialidad. Consideraciones de hecho y de Derecho para un oportuno desarrollo constitucional.	257
IV.I. Identificación de problemas.....	257
IV.III. Las acciones reactivas y correctivas.	273
IV.III.I. En pro de la autonomía, independencia e inamovilidad.	273
IV.III.II. Nombre diverso del establecido actualmente.....	282
IV.III.III. Nombramiento de los titulares de los órganos máximos de dirección.	283
IV.III.IV. Regularidad constitucional.	295
• Defensa de la constitución:	296
1. Sobre reformas a la Constitución:	297
2. Construcción de acuerdos en la dinámica constitucional por mayorías significativas que legitimen.....	304
• Control de la constitucionalidad del poder político	305
1. Control de la constitucionalidad concreto de normas	305
2. Control sobre conflictos de órganos constituidos (controversias).....	306
3. Omisiones.....	308
4. Control abstracto de normas, reformas a la Constitución	315
CONCLUSIONES	317
BIBLIOGRAFÍA	323

Introducción.

Sin duda alguna las instituciones son de gran relevancia en los Estados democráticos, pues son ellas la voluntad exteriorizada del Estado y la maquinaria que lo pone en marcha. En particular, las instituciones electorales cuentan con un rol determinante en los procesos de transición pacífica del poder. Pasamos de afrontar los conflictos por el poder, a través de la imposición del más fuerte, de maquinaciones conquistadoras y hasta del uso de la violencia, anteponiendo la vida de miles de civiles, cual carne de cañón para poder obtener la valiosa presea del poder y después usarlo sin control, a través de este panorama crudo y bélico del sistema llegamos al que contamos hoy en día: uno institucionalizado. Transformamos el careo con violencia en la resolución pacífica de controversias, anteponiendo siempre el diálogo y, en su caso, la impartición de justicia con base en el derecho por autoridades facultadas para ello.

De una recapitulación histórica nacional observamos que las instituciones autónomas y electorales independientes no tienen más allá de un cuarto de siglo. Pasamos de la toma organizada y violenta del poder, a la anuencia de jefes políticos en un mapa electoral atomizado y sectorizado, después la autocalificación (en donde el órgano político y de cabildeo califica su propia elección) y heterocalificación (en dónde los miembros de una asamblea califican otra elección) resumen los grandes referentes del sistema político y electoral, así hasta moldear autoridades objetivas encargadas de la calificación y declaración de validez de las elecciones de los distintos poderes a nivel federal y local.

Las autoridades autónomas y electorales contemporáneas encuentran su campo de gravitación en la Constitución, son normativamente autónomas e independientes, sin embargo, se encuentra latente una cuestión que impacta directamente su ser: su funcionamiento y percepción, la designación de sus miembros, su desempeño, los principios que las rigen, su fortaleza, su credibilidad y su legitimidad. El persistente conflicto y pugna entre regulado y regulador no se hace esperar, dicha batalla no se gesta a media actuación sino que alcanza raíces profundas genealógicas incluso desde

la negociación en la elección, designación y remoción de los integrantes de estas instituciones, disfunción que colisiona directamente al punto de vulnerar la autonomía, independencia y funcionamiento. El presente estudio plantea la disyuntiva entre el ejercicio de la autoridad autónoma y electoral, ya sea en sede “administrativa” o judicial contra el ejercicio político de los órganos representativos y de presión. En ese sentido la relación entre autoridad y parte(s) es indisoluble, es esencial vincular –por un lado- a quien acciona y somete a consideración una cuestión o conflicto y a quien con base en la aplicación del Derecho dirima esa controversia (autoridad), ello quiere decir que este vínculo es necesario y elemental, sano y necesario, sin embargo esta relación se llega a deformar cuando se ejerce indebidamente, al margen de la normatividad y fuera de la institucionalidad que deben regir tanto al órgano político como a la autoridad autónoma, la colisión llega al punto de querer someter o sobreponer una voluntad sobre otra. Por ejemplo, preguntémosnos que percepción y resultados devendrían si una de las partes designara al árbitro en una contienda, es decir, si una de las partes designara al juez dentro de su litigio, causaría revuelo de origen y se harían presentes brotes de duda. Es un hecho histórico que el poder político siempre ha tratado y trata de someter, mandar o hacerse obedecer a través de un proceso racional (a veces irracional), a lo cual corresponde una reacción: los distintos medios de control con el objeto de limitar o mantener dentro de los cauces legales al feroz poder. Son sabidas y bien conocidas las artimañas y *modus operandi* que ejerce el poder político a través de los diferentes tipos de presiones, amenazas o procederles muchas veces fuera del marco normativo, prácticas a las que se somete a quien resulta incómodo. A estos instrumentos propios del mal quehacer político se someten por igual a personajes o instituciones, incluso autoridades. El uso del poder para someter la voluntad de otros actores deforma el espíritu liberal y democrático, lesiona la tan aclamada división de poderes, el equilibrio constitucional y sofoca las características institucionales necesarias y deseables como la profesionalización, objetividad e imparcialidad.

Se instituyen órganos autónomos y autoridades electorales que luego las fuerzas políticas presionarán no importando su independencia y naturaleza. La baja cultura de la legalidad que impera en México hace posible que los detentadores del poder

materialicen absolutamente todo sin importar el quebrantamiento del orden normativo, estableciendo además a nivel constitucional órganos de los que después estarán insatisfechos (tras un análisis subjetivo), no obstante haciendo uso de la locución “esta ‘soberanía’ decide” cometen actos que suponen omnipotencia y poder ilimitado; con base en ello realizan reformas someras que en vez de abonar y reducir las deficiencias las agravan. Al final dejan en el ojo de la opinión pública a las instituciones para ser juzgadas a la luz de las parcialidades y satisfacciones personales.

A todo este fenómeno necesariamente le corresponde una reacción que el Derecho debe generar, de tal suerte que a pesar de ser éste un estudio conciso, su objeto es estructurar una propuesta para un óptimo entendimiento y desarrollo de las instituciones autónomas y electorales. Esta tesis no sólo refleja un trabajo específico para la obtención del grado de licenciatura en Derecho, sino también deriva de una preocupación académica y ciudadana por la falta de mecanismos eficaces que permitan ajustar y someter a todos los entes constituidos al orden constitucional. Para ello se requiere fijar perfectamente los límites y competencias del poder político, así como desvirtuar y contra-argumentar los excesos y malas prácticas políticas. Entendemos que no toda negociación política es irracional y contraproducente, esta herramienta rige los acuerdos, la vida interna de las instituciones y los órganos de suma relevancia como el Congreso de la Unión; el Ejecutivo Federal; la política interior y la política exterior. Esta tesis de ninguna manera plantea crucificar y desacreditar toda negociación política, pero sí se piensa que es necesario -a través del control del poder político de legalidad o constitucional- fortalecer al Estado Constitucional Democrático de Derecho y a sus instituciones, regulando de mejor forma el margen de discrecionalidad que pueda generar ilegalidad e inconstitucionalidad.

Capítulo I: Consideraciones fundamentales. De la Importancia del estudio:
Naturaleza de las instituciones-autoridades electorales y órganos constitucionales
autónomos; ubicación en el plano político, constitucional y legal.

Las instituciones en general son muy estudiadas, sin duda las instituciones en materia constitucional y electoral también lo son por la relevancia que guardan en cuanto a su función. El interés inmerso en las instituciones constitucionales y en el ejercicio electoral es cada vez más intenso. Una gran mayoría de académicos, doctrinarios y estudiosos de la materia se centran en el desentrañamiento, análisis y mejoramiento tanto del sistema político como del sistema electoral; siempre está en boga el sistema político en relación con la forma de gobierno; que si transitamos de un régimen de gobierno sumamente americano –que de acuerdo con Emilio Rabasa es la denominación correcta¹- hacia uno más acotado en cuanto a la figura presidencial; qué tanto es viable el sistema parlamentario en México, “parlamentarizar” el sistema presidencial o encaminarnos a un sistema de gabinete. Asimismo, se reflexiona acerca del sistema de partidos; que si transitamos de un sistema de partido hegemónico a un tripartidismo, cómo catalogamos a los institutos políticos; izquierda, derecha, centro, que si sus prerrogativas y si su financiamiento está excedido; que si su libertad de expresión está cercada, que si el sistema de fiscalización es eficaz y certero, o que si el órgano revisor es agobiante. También se enfatiza (o ya es una costumbre debatir) en el sistema electoral; que si debe implementarse una mayor representación proporcional o si debe reducirse, que si se da mayor legitimidad con un sistema de mayoría absoluta, calificada, o una segunda vuelta es más legitimadora, etc. Cuando se llega al punto de discusión de las instituciones, en específico de las autoridades electorales, se debaten sus funciones, atribuciones y resultados, sin embargo, éstas casi no son objeto de estudio en cuanto al origen o genealogía ni en relación con sus integrantes o depositarios, es decir, en cuanto a la deliberación para la elección de sus miembros o incluso su relación inherente con otras instituciones. Por ejemplo, actualmente resulta indiscutible para muchos que la designación de los miembros de las instituciones

¹ Rabasa Gamboa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Comité de asuntos editoriales, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999, p. 104.
http://www.Diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/Rabasa/RABASA_Const_Dict.pdf

electorales (y no sólo ellas) por cualquiera que sea el método de selección al que se someta, le compete al órgano representativo. Tomando en cuenta la realidad de México, su destacado sistema clientelista, patrimonialista, de corrupción e inundado de desconfianza resultaría ideal que la designación de las autoridades electorales recayera bajo otro método, bajo otra autoridad o compartir la responsabilidad de designación a manera de control con otro poder; por ello es necesario recurrir, por lo menos, a un método en que no toda la responsabilidad y decisión recaiga en el órgano representativo.

El ejercicio electoral es una actividad de la cual no se puede prescindir, es simplemente la actividad política y cívica por excelencia en donde concurren las instituciones y las personas interesadas en la representación política; autoridades, partidos políticos y ciudadanos. Se trata de una conquista de la sociedad y es a través de la sociedad que se generan las elecciones, gracias a esta actividad renovamos periódicamente a nuestros gobernantes, otorgamos y negamos el ejercicio del poder público. Dentro del plano político las elecciones resultan ser el medio pacífico para el tránsito del poder, las autoridades dentro del plano político fungen como árbitros en la contienda electoral, reguladores y proyectores de la voluntad. Sin embargo, no debemos confundir a la democracia como forma de Estado con específica y exclusivamente la actividad electoral. La democracia no se limita ni agota en las elecciones, la democracia es una actividad de día a día que se genera cotidianamente, debatiendo, informándonos y participando activamente. Por ello, la actividad de las autoridades electorales no se ve acotada exclusivamente en la organización y calificación de las elecciones, vemos el abanico de actividades que éstas desahogan; pasando por la educación cívica de los ciudadanos, talleres y foros de debate hasta procedimientos de re-distribución, elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos, consultas populares y la actividad cumbre y más intensa: la organización y supervisión de las elecciones. De ahí la relevancia constitucional de las autoridades electorales que llevan a cabo actividades determinantes en un Estado democrático, promueven, difunden, ejecutan, aseguran y protegen la participación de la sociedad en los asuntos de todos, en los menesteres públicos. Así, la voluntad consensada de la sociedad se hace escuchar y obedecer, al

mismo tiempo camina el quehacer político en la vida nacional, se ratifican y renuevan las decisiones políticas fundamentales que son del orden público y se mueve la maquinaria del Estado. El Derecho y las leyes proveen a la maquinaria estatal los medios para que de manera civilizada se alterne -en su caso- el poder sin llegar a extremos violentos, por ello es indubitable repensar en el fortalecimiento institucional, blindar a las instituciones con mecanismos que las hagan inaccesibles a los intentos de presión. ¿Por qué resulta determinante esta cuestión? Resulta relevante porque esta cuestión incide directamente, por un lado, en la autonomía, independencia e inamovilidad de las instituciones electorales, y por el otro, impacta claramente en la dirección de las autoridades, en su funcionamiento, imparcialidad y objetividad, mismas que se relacionan con la estabilidad, legitimidad y credibilidad de éstas. Hay que mencionarlo y con todas sus letras, no es la panacea ni el remedio perfecto y perpetuo, pues México a la luz internacional y nacional adolece de diversas fallas pendientes de resolver. Sin embargo, la que se lleva la delantera es la desconfianza, característica arraigada en el pensamiento contemporáneo mexicano, pues cuando se trata de participación cívica y política, decisiones, poder, consultas y elecciones, en pocas palabras ejercicios democráticos, todos desconfían de todos y eso lleva a la fragmentación radical total, incertidumbre, ambigüedad y visiones sesgadas; todo apunta a la desconfianza y el mal predilecto, asimismo, empezando por los ciudadanos (y adeptos), una gran parte o fracción de mexicanos cree falazmente que la democracia sí existe... siempre y cuando su candidato gane, si no gana todos están mal (instituciones, partidos, organizaciones y ciudadanos) y simplemente no hay democracia. Los partidos y sus órganos se dirigen con completa impunidad a la ciudadanía, “informan” de manera editorializada y a modo (sobre quién es el “bueno” y quién el “malo”), su retórica y dogmática tapizan las calles y los medios de comunicación, hay que señalar que la competencia o contienda electoral carece de seriedad, el debate muchas veces no lo es, la crítica fuerte se confunde con injurias personales y las propuestas se confunden con cuentos irrealizables. En suma, siempre habrá irracionales, inconformes y detractores disfrazados de almas demócratas -que no es lo mismo que la oposición crítica, misma que se configura como un derecho, derecho a ser oposición-. Así entonces tratemos, a través de este capítulo, de entender

el origen o genealogía de las autoridades electorales, su posterior relación con los órganos representativos; la casi indiscutible y absoluta designación por parte de éste, ello con el objetivo de cuestionarla y romper con el axioma.

I.I. Instituciones electorales: Genealogía.

Para reflexionar acerca de las autoridades electorales, en relación con el órgano representativo es preciso remontarnos a la necesidad de creación de las instituciones electorales, no así, a la discusión acerca de la teoría o práctica de la democracia, ya que por su complejidad se tornaría en algo demasiado amplio. Es necesario señalar que desde tiempos inmemoriales se ha debatido por distinguidos teóricos e investigadores la división de poderes; si ésta es realmente posible y en qué grado, si – por un lado- debe ser íntegra o rígida, o si por el contrario, debe ser flexible y maleable. Esta discusión impacta directamente con el tema tratado en función de la relación práctica que tienen los distintos Poderes de la Unión entre sí, pues dicha relación deriva naturalmente de la actividad política y jurídica que se desarrolla día con día en el espectro nacional, así como de un trabajo intelectual que retrata medidas de control y contrapesos de un poder sobre otro a fin de equilibrar la función de cada uno en pro de las libertades civiles para no extralimitarse en detrimento de los derechos de la sociedad, así como lo planteó desde el siglo XVIII Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu², quien explicaba los fines de no depositar los distintos poderes de un Estado en una misma persona, que facultado para hacer las leyes pudiera ejecutarlas, o viceversa pudiendo generar una Estado tiránico omnipotente y sin control. Antes lo analizó John Locke a finales del siglo XVII, pues al comienzo de las sociedades políticas, mencionaba Locke, para reprimir las exageraciones de los hombres en quienes se había depositado la autoridad y equilibrar el gobierno se tendría que dividir en diversas ramas colocando el poder en diversas manos³. Sin embargo, la influencia y poder de uno de los órganos –el Legislativo- resulta, aún en nuestros días avasallador, claro está que en menor medida a como se percibía en épocas decimonónicas y

² Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, trad. de Siro García del Mazo, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Sevilla, Tomo I, p.227–241. <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>

³ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 8ª. ed., México, Gernika, 2012, p. 102-103.

posteriores, pero en diversas ocasiones continúa siendo, como el mismo James Madison refería, un poder que extiende su actividad absorbiendo todo dominio como el torbellino que es⁴, cuyo poder depende ciertamente, del régimen político, siendo mucho menor en uno presidencial que en uno parlamentario.

Si bien los órganos parlamentarios o asambleas en un principio no se instituyeron como los órganos representativos actuales, es sabido también que no poseían amplias facultades dentro del gobierno (a excepción de la función presupuestaria) en comparación con las instituciones representativas y poderosas que concebimos en la actualidad, prueba de una gran evolución política y jurídica. Un precedente relevante es el *Bill of Rights* de 1689. Es hasta el último cuarto del siglo XVIII cuando se promueve y dota de sentido representativo a los órganos parlamentarios/legislativos, ejemplo de ello; la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, así como su Constitución y la importantísima Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano producto de la Revolución francesa.

Es necesario dividir el estudio para su mejor comprensión, en esta parte relativa a la génesis de las instituciones electorales, en una primera instancia referente a los fundamentos históricos de las autoridades constitucionales electorales autónomas, cuya concepción deviene de los mismos órganos legislativos que se encargaban de regular la elección de sus miembros bajo el sistema de auto-calificación. También es de destacar y notar la facultad de nombramiento de los órganos electorales en mención ya que hoy día parecería incuestionable de donde deben provenir las propuestas, el apoyo, consenso y la ratificación de los nombramientos. Resulta determinante para el estudio configurar la facultad de nombramiento desde su génesis y evolución. Posteriormente, la facultad de organizar la renovación de los órganos de elección popular se extrae de los institutos legislativos y se deposita en autoridades electorales independientes, por ello, abundaremos en el pensamiento histórico respecto de la actividad electoral y los órganos encargados de proveerla, vigilarla, organizarla y calificarla, así como la facultad de nombramiento que en lo posterior será relevante a

⁴ Hamilton, Alexander y Madison, James *et al.*, *El Federalista*, 2ª ed., trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de cultura económica, 2001, p. 210.

fin de resolver y reencaminar la problemática actual a fin de retomar la autonomía e independencia de las instituciones.

I.I.I. Del caso europeo.

Una primera parada obligada nos dirige a la cuna del parlamentarismo, Inglaterra, cuyo legado se ve reflejado en el sistema norteamericano que analizaremos con posterioridad; éstos dos estados aportan los sistemas más relevantes desde hace siglos a la fecha, por un parte el sistema europeo, que se adjudica el parlamentarismo y el americano, que hace lo propio con el presidencialismo. Como sabemos, Inglaterra cuenta con un régimen político parlamentario, mismo que ha evolucionado a través de los siglos, el cual apareció de manera natural en la actividad política, jurídica y social, a diferencia del sistema presidencial, que es producto de un esfuerzo intelectual, teórico y científico en América.

Los nombramientos por parte del Parlamento de los altos funcionarios en el sistema inglés resultan más fácil de explicar y entender ya que siendo éste un sistema que preponderantemente dependiente del Parlamento u órgano representativo, en consecuencia la mayor parte de las decisiones necesariamente tienen que hacer escala en el Parlamento, ya sea en la Cámara de los Comunes y en menor medida de los Lores (esto debido al origen popular de la Cámara de los Comunes y aristocrático de la Cámara de los Lores, lo cual influyó de tal manera que diversos pensadores - como Spencer Walpole- refieren que en el siglo XIX el hablar del Parlamento era referirse exclusivamente a la Cámara de los Comunes⁵). El Parlamento es tan determinante en el sistema europeo que el mismo gobierno, o entramado Ejecutivo depende de la satisfacción y confianza de aquél. No siempre fue así, pues durante varios siglos el poder/facultad de nombramiento estaba reservado exclusivamente al monarca, el cual nombraba consejeros y ministros unilateralmente. Contemporáneamente, el Jefe del Gobierno, o Primer Ministro, es elegido de entre las filas de los Comunes (casi siempre resulta ser la cabeza o líder del partido con mayor

⁵ Cruz, Manuel, *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*, México, Imprenta Franco-Mexicana, 1918, p. 71. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=368>

representación en la cámara), por eso no es extraño que en los sistemas parlamentarios veamos a los jefes de gobierno debatiendo en el recinto parlamentario a la par de los comunes o parlamentarios. Asimismo, los ministros titulares de las diferentes ramas de la administración son elegidos de entre los parlamentarios, a tal punto que el mismo gobierno depende totalmente de la confianza o desconfianza del Parlamento, es por ello que un sistema parlamentario puede ser más inestable que uno presidencial, es decir, el Primer Ministro y su gabinete dependen del apoyo del Parlamento ya que de no contar con él, se puede deponer al gabinete⁶, el gobierno es responsable políticamente ante el Parlamento⁷, es de evidenciarse que dentro de este sistema la división de poderes es flexible y el sistema funciona con base en la interacción y colaboración de los mismos, se prefiere apostar a un método sinérgico que delimitar perfectamente poderes independientes entre sí. Bajo la concepción de Carl Schmitt, dentro del lenguaje del constitucionalismo, el parlamentarismo se define como el Poder Legislativo ejerciendo influencia sobre el Poder Ejecutivo⁸. Evidentemente eso no ocurre en un sistema presidencial, en donde el Jefe de Estado (que en muchas, si no es que en todas las ocasiones), se deposita también en el Jefe de Gobierno. Ni él ni los Secretarios de Estado de éste son responsable ante el Congreso o Poder Legislativo, aquéllos pueden comparecer ante el Congreso, pero de ninguna manera el Poder Legislativo puede deponer al Jefe de Gobierno o a sus Secretarios de Estado, es decir, no son responsables políticamente ante el órgano representativo, salvo en algunos casos en los que esta posibilidad se ha establecido en las últimas décadas para éstos (Colombia, Chile, Uruguay). Explicado lo anterior podemos distinguir y conocer el porqué es natural que en un sistema parlamentario tanto la función política, como de gobierno, dependan en gran medida del mismo Parlamento. En suma, el Parlamento y el gobierno están estrechamente relacionados, la división de poderes no es rígida y estricta en el parlamentarismo, ambas esferas de poder se interrelacionan y son inseparables.

⁶ Covián Andrade, Miguel, *Cómo transformar el sistema político sin reformar el Estados social, México*, Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, 2008, p. 108 – 109, 111 – 113.

⁷ Aguirre, Pedro (coord.), *Reino Unido*, 3ª ed. Instituto Federal Electoral, 2008, Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, p. 18 – 25.

⁸ Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, trad. de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Madrid, Tecnos, Colección clásicos del pensamiento, 1990, p.41.

Un texto obligado es *La Constitución Inglesa* de Walter Bagehot, politólogo inglés, crítico del sistema parlamentario y más aún del sistema norteamericano, presidencial. A través de sus capítulos, en particular: *La Cámara de los Comunes y el Gabinete y, Frenos y Contra pesos de la Constitución Inglesa*, el autor señala como un gran acierto la sinergia y equilibrio del sector monárquico, aristócrata y democrático, cuyo producto resulta ser el depositario de la soberanía (soberanía nacional que nace en contraposición a la soberanía del Rey); así lo entendió también John Milton, pues decía que su Constitución no era ni del todo aristócrata, monárquica o democrática, era un régimen mixto que protegía los derechos de cada elemento, una perfecta armonía. Resalta como una de las principales funciones del órgano representativo o colegio electoral, ya que de él emanaba el gobierno; tanto “Presidente” o Primer Ministro y Ministros de los distintos departamentos, el gabinete es lo que el Legislativo elige, hombres de su confianza. Esto resulta así porque de acuerdo con la ideología política del siglo XIX el Parlamento es el intérprete de la Nación, el Parlamento expresa las ideas del pueblo. Menciona Bagehot que el Parlamento “*es el verdadero soberano y quién nombra al verdadero ejecutivo*”⁹. Asimismo, dice el autor, que el sistema parlamentario no significa la absorción del Ejecutivo por el órgano representativo, sino la fusión de ambos, el Parlamento crea las leyes y al mismo tiempo las ejecuta, a diferencia del sistema presidencial en el cual es natural la escisión y separación del Ejecutivo y Legislativo lo que los hace antagónicos debilitando ambas instituciones. Defiende a capa y espada el sistema inglés pues a su parecer los parlamentarios son siempre personas de confianza, sustenta Bagehot que la caída o conservación del gobierno de su Nación se decide todos los días en votación con base el debate crítico interno, externo, con la opinión pública y con la prensa, mientras que en América su pueblo sólo es poderoso el día de elecciones y el resto de los días no tiene fuerza. La Cámara de los Comunes para Bagehot tiene la importantísima y principal función de ser también colegio electoral (al interior, la opinión de la Cámara es la del partido dominante) en el cual la calificación se establece a través de criterios meramente políticos. Bajo esos términos los partidos políticos son igual de importantes, ya que de ellos se constituye el Parlamento y a su vez la Asamblea Electoral. También critica

⁹ Bagehot, Walter, *La Constitución inglesa*, trad. de Adolfo Posada, Madrid, La española moderna, p. 120, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=291>

fuertemente a la dinámica política de su época, sabe que la opinión de un colegio electoral es la opinión de una corriente dominante, afirma también que la Cámara suele ser irresponsable sin temor a la sanción, caprichosa en ocasiones. Sin embargo, defiende fervientemente a su pueblo; a su criterio es una sociedad muy educada e instruida a diferencia de la americana que en el quehacer político queda a deber. Otra relevancia es el sometimiento que ejercen las fracciones parlamentarias pues el gobierno parlamentario es en esencia un gobierno de sectas, los sentimientos, intereses, “pasiones políticas” y prejuicios abundan en la Cámara. Menciona que el pueblo inglés está demasiado involucrado en la actividad política, es cuestión de todos los días, es por eso que afirma que el gabinete depende de origen de la confianza y apoyo de un Parlamento, mismo que se compone de las personas más capaces e idóneas, por lo que son éstos quienes –por sus características intrínsecas- eligen al mejor Ejecutivo. El pueblo resulta ser el soberano ya que se encuentra en todos los sectores, debatiendo, proponiendo y criticando. Es en 1688 durante la Revolución inglesa cuando se consolida la supremacía parlamentaria y el término del absolutismo liso y llano, los ingleses introducen la monarquía parlamentaria¹⁰, posteriormente Edward Coke concibe a la ley como un instrumento que emana del Parlamento, herramienta mediante la cual puede someter al monarca para sujetarse a ésta.¹¹

Por lo que hace a los nombramientos -que se adjudica el poder representativo- han estado sujetos durante gran parte de la vida parlamentaria inglesa, en un principio al soberano –monarca- quien tenía la absoluta facultad de elegir a sus ministros incluyendo al de Estado, (práctica que posteriormente dificultaría gobernar ya que éstos no contaban con la confianza del Parlamento), facultad que posteriormente pasaría a poseer el órgano representativo ya que el mismo órgano exigió al monarca poder elegir a los ministros principales, esto desde el siglo XIII¹², un espécimen histórico son las denominadas “19 proposiciones”, pues en ellas el Parlamento se adjudica el derecho de aprobar nombramientos y retiros de consejeros, esto a mediados del siglo XVII. De alguna forma se buscaba limitar el poder de la realeza en la actividad política,

¹⁰ Cruz, Manuel, *op. cit.*, P. 28.

¹¹ Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B. Estudios Comparativos. B) Estudios especiales núm. 13, p. 23.

¹² Cruz, Manuel, *op. cit.*, p. 135 – 138.

pensamiento que se extendió. El mismo Jean Bodin explicó desde el mediados del siglo XVI que una de las facultades de la soberanía era designar a los altos funcionarios del Reino¹³ y que éstos a su vez ostentaban una soberanía delegada derivada de una primaria que ostentaba el pueblo, además analiza y lanza la temeraria idea de que el mismo monarca debía ser un servidor del pueblo.¹⁴ Por otro lado Bodin reflexiona con base en el absolutismo que la única forma de limitar la actuación del soberano legítimo es por medio de la obligación que éste tiene de actuar conforme al Derecho y la justicia.¹⁵

Esta práctica se manifiesta como una forma de control, en un principio sobre la realeza -el Jefe de Estado-, argumentando que la confianza que depositara el Parlamento en los consejeros, ministros y demás nombramientos sería vital. Subsecuentemente este control se realizó sobre el gobierno -el Jefe de Gobierno- y sus funcionarios. También se asume como una forma de acreditación, certificación o refrendación de los propuestos por la “*verdadera soberanía del Estado*”¹⁶, en esa inteligencia, la filosofía inglesa versaba en la creencia de que “*todo ministerio libre de la vigilancia e influencia del poder legislativo, era incompatible con las instituciones de un pueblo libre*”¹⁷. También es de notarse el *Bill of Rights* de 1689 que resultó ser un documento importante que marcaría el camino de documentos posteriores, una de las partes relevantes del documento ubica al Parlamento como depositario de la soberanía nacional y establece la libertad para que éste realice la elección de sus miembros. Así por ejemplo, el llamado *Lord Gran Canciller* (dentro del ámbito de la Justicia), elegido por la Cámara de los Lores, dentro de sus funciones judiciales proponía a los jueces de las Cortes superiores, acto seguido la Cámara de los comunes verificaba y en su caso realizaba el nombramiento, mientras que los jueces de paz eran nombrados por el monarca a propuesta del *Lord Gran Canciller*. El vínculo era fuerte y estrecho; se percibía una relación de conexidad y control entre poderes.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Probablemente aquí encontremos un antecedente del Jefe de Estado, renovable y no perpetuo; representante del Estado y la unidad del pueblo.

¹⁵ Skinner, Quentin, *Los fundamentos del pensamiento político moderno II. La Reforma*, trad. de Juan José Utrilla, México, Fondo de cultura económica, 1868, Tomo II, p. 309.

¹⁶ A partir de entonces se deriva una confrontación polémica por desentrañar el sentido de la soberanía y saber quién es el depositario de la autoridad suprema del poder público.

¹⁷ Cruz, Manuel, *op. cit.*, p. 71 – 72.

Un detalle relevante son las características que se buscaban en los parlamentarios, ya que se solicitaba que éstos fueran caballeros, honestos, discretos y moderados; gente apta, sabios y de buen espíritu, por ello se confiaba plenamente en las decisiones políticas de los parlamentarios (se decía que los parlamentarios sin moderación eran reactivos y generaban leyes violentas), aunque esta continuaba siendo una actividad eminentemente burguesa de altos recursos. Es a mitad del siglo XIX cuando se pluraliza el Parlamento sin distinción socioeconómica¹⁸. Como resultado de la exaltación parlamentaria del siglo XIX y el ejercicio de la “soberanía” por parte del Parlamento, se otorgaron facultades amplísimas, esto hacía percibir al Parlamento como un ente todo poderoso, justo como Sir, Edwar Coke lo dispuso, un Parlamento que podía hacer todo mientras no fuera naturalmente imposible, un ente omnipotente y sin control.¹⁹ Por su parte Jean Louis De Lolme, teórico político inglés mediante la frase “*el parlamento puede hacer todo menos convertir una mujer en hombre, o un hombre en mujer*” destacaba el exceso en el que el Parlamento se había sumergido pues en poco tiempo se pasó de un extremo al otro; no agradaba un régimen autocrático como el absoluto pero, por otro lado, una exaltación y extralimitación del poder “soberano” popular generaba duda y molestia. El culto por el Parlamento hizo de él una institución ponderada excesivamente por conducto de sus operadores, el Parlamento lucía sin límites ni controles, en el siglo XVIII vendría Charles Louis de Secondat, Montesquieu, a reforzar la fuerza del legislador y del Ejecutivo, sosteniendo que el poder de los jueces era prácticamente nulo pues no eran más que “*la boca por donde habla la ley, seres inanimados*”.²⁰ Ahora se tiene un cierto control sobre el poder político y su esfera de competencia así como sobre los actos parlamentarios, los jueces han sobrepasado la penumbra autómatas y pasaron a ser lo que Hans Kelsen en su invaluable libro *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, define como un legislador negativo²¹, un verdadero poder constituido capaz de invalidar actos inconstitucionales de los demás poderes, sin embargo, la impunidad legislativa rondó por muchos años y permeó de tal

¹⁸ *Ibidem.*, p. 454 – 455.

¹⁹ Gamas Torruco, José, *op. cit.* p. 40.

²⁰ Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *op. cit.* p. 233 – 241.

²¹ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, Núm. 5 p. 56. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=31>

forma que aún no se resuelve esta cuestión, por lo que debe tomarse conciencia de los resultados venideros negativos que por acción u omisión legal o constitucional emita el Poder Legislativo –federal o de las entidades-. Al respecto, extraña la postura actual de muchos operadores del Poder Judicial, jueces, magistrados y ministros que declaran no tener o poseer un medio de control jurídico efectivo en contra de la autodenominada “soberanía” de la nación, por ejemplo, en nuestro país las famosísimas reformas a la Constitución que no pueden ser sujetas a control en el fondo por parte del máximo Tribunal de la Nación (no tribunal constitucional) la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo seno se han dirimido intensos debates sobre la procedencia del Juicio de Amparo o las Acciones de Inconstitucionalidad para combatir reformas a la Constitución por ser, paradójicamente, aparentemente inconstitucionales. Ministros han aceptado que no hay algo que hacer pues el soberano es el soberano y no hay poder que controle al doctrinalmente llamado “*Constituyente permanente*” –cuya naturaleza es debatible a la luz de la argumentación del Dr. Miguel Covián Andrade, pues este órgano denominado dogmáticamente²² no es más que la concurrencia de facultades de órganos constituidos como se actualiza en diversos casos (v.gr. nombramiento de ministro de la SCJN, de magistrados del TEPJF, etc.)- llama la atención sobre todo porque desde 1842, la Cámara de los Lores, al conocer en revisión judicial de una cuestión constitucional, estableció que las cortes de justicia pueden cuidar el procedimiento parlamentario, pero habiendo pasado éste por ambas Cámaras y obtenida la sanción real, ninguna corte puede inquirir, es decir, se acepta un control *a priori* (no es un control altamente desarrollado pero constituye un gran criterio para un gran avance). Casi doscientos años de evolución en relación con el control y, sin embargo, el tema y el debate continúan siendo el mismo. De acuerdo con diversos teóricos, el Parlamento al ser la autoridad suprema legislativa y enfatizo, legislativa, tiene la posibilidad jurídica irrestricta de reformar la Constitución, sólo el tiempo, la historia y las consecuencias juzgan y juzgarán si este dogma es correcto, hasta ahora ha demostrado no ser una condición válida y digna de sostener, sin embargo, existe una fuerte oposición de quienes pugnan por no repensar nuestra Teoría y Derecho Constitucional, para muestra: en la sesión del día 4 de septiembre de 2013 la Sala

²² Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, 2009, p. 69-17, 76 – 77.

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolverse el expediente identificado como SUP-JDC-1030-2013 al estudiarse una omisión por parte del legislador sobre una obligación –que impusieron los órganos reformadores de la Constitución- de dotar de una ley secundaria, el Magistrado Manuel González Oropeza señaló que el Congreso como poder “soberano” era irrecurrible en sus decisiones y que un tribunal –como el que él integra- no podía hacer que un órgano político legislara, aun cuando hubiera fenecido el plazo que el mismo “*Constituyente permanente*”, - un poder más grande, jerárquicamente superior y más poderoso que el Congreso- estableció.

Para concluir con el sistema parlamentario, resulta relevante enfatizar que el Parlamento inglés a manera de autoridad electoral cuenta con la facultad (privilegio) de autorregular la elección de sus miembros, dentro de sus facultades judiciales podían estos órganos calificar y legitimar sus propias elecciones²³. Actualmente, el Primer Ministro convoca a elecciones y el Lord Canciller junto con los oficiales electorales (que podrían ser el Sheriff del condado, alcalde o funcionario presidente del distrito) organizan, conducen y administran las elecciones. Por lo que hace a la cuestión judicial-electoral existe una jurisdicción especializada pues conoce la Corte y en su caso, la Corte de Apelación²⁴.

Entonces, tenemos un sistema inglés cuya evolución es trascendental para muchas de las figuras con que cuentan los sistemas parlamentarios y presidenciales hoy en día. Es un sistema claramente dependiente del Parlamento, en mayor medida de la Cámara de los Comunes, lo cual lo hace una institución fuerte y sólida. Filosóficamente se deposita en el Parlamento la soberanía nacional –cabe destacar que en Francia el primer teórico de la soberanía, Jean Bodin, desarrolló la genealogía de la soberanía en el pueblo como unidad y forma política, un ente colectivo, no en el monarca como individuo²⁵- y esto se reprodujo en la Constitución, lo que se traduce en una institución política suprema, pues es este cuerpo deliberante y plural quien sustituye –por

²³ Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p.66.

²⁴ *Ibidem*, p. 97.

²⁵ Cardiel Reyes, Raúl, *Ciencia Política*, México, Porrúa, 1987, p. 120.

delegación del pueblo- a toda una nación, así también lo percibía Locke²⁶, sólo que este tratadista inglés enfoca la actividad estatal en el derecho de propiedad, trata de seguir la corriente de Tomas Hobbes justificando al Estado en función de la protección del salvaje estado natural “*Homo homini lupus*” en palabras de Hobbes (aquél agrega que el Poder Legislativo resulta ser el poder conjunto de todos los miembros de la sociedad, pues es esta suma la que dota de sentido y delega poder al Legislativo). De acuerdo con Walter Bagehot la supremacía del Parlamento se depositada - especialmente- en la Cámara de los Comunes, estableciendo una relación inherente entre el órgano representativo y el gobierno, pues uno se forma y depende del otro, podríamos decir que los puestos de elección popular (legislador y gobierno) se depositan en un cuerpo supremo a diferencia del sistema americano que distribuye la soberanía en tres poderes.²⁷ Por lo que hace a la cuestión de nombramientos, el Parlamento fue ejerciendo presión y ganando terreno a través de los siglos bajo el argumento de que los altos funcionarios deben contar con la confianza del Parlamento, en particular de los comunes. Sin embargo, después de siglos, ¿seguirán vigentes estas justificaciones? ¿O habrán perdido vigencia?

I.I.II. Del caso americano.

Por otro lado, es necesario abordar la situación americana, ello para concatenar el fundamento de la relación y evolución, más aún, del vínculo de origen en cuanto a la función y designación del órgano representativo como autoridad electoral. Es verdad que en la actualidad casi nadie discute por qué debe –el órgano representativo- poseer exclusiva y excluyentemente la facultad de designar y remover a los integrantes de los órganos electorales. Me referiré y basaré las siguientes líneas en la obra, *El Federalista*, escrito por los norteamericanos Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, obra que fue escogida ya que recoge gran parte de la filosofía y teoría política que hoy en día practica el presidencialismo norteamericano, del cual, México adopta como paradigma. El Federalista narra la actividad política de la época donde en las aún subdesarrolladas trece colonias, todavía contagiadas de un fuerte

²⁶ Locke, John, *op. cit.* p. 124-126.

²⁷ Bagehot, Walter, *op. cit.*, p. 190.

parlamentarismo europeo, intentaban soslayar y proscribir la “*tiranía legislativa*”²⁸ pues el departamento legislativo era quien en su mayoría tenía la facultad de designar y remover tanto a funcionarios del departamento Ejecutivo como del mismo Judicial, por lo que la figura legislativa -después de una fuerte fiebre que la enaltecía y la suponía soberana- comenzó a desarrollar prácticas que la ciudadanía, los departamentos de Gobierno y los jueces percibían excesivas. De ahí la necesidad de crear un sistema distinto, en donde se depositara la confianza, administración y gobierno en una sola persona sin depender totalmente del Legislativo; el Presidente.

Los distintos números del federalista resultan bastante ilustradores, a forma de exordio podemos percibir como intentan alejarse de la tradición parlamentaria europea y en particular del parlamentarismo Inglés, las personalidades del federalista razonan y justifican implementar un nuevo régimen de gobierno en donde el poder del Parlamento u órgano legislativo se vea disminuido cediendo poder y facultades a una nueva figura llamada Ejecutivo cuya balanza se inclina ante su peso, el Parlamento u órgano representativo pierde peso político, además, esta nueva figura ejecutiva no puede ser responsable políticamente ante el Parlamento, no responde por las decisiones que tome ante la “*soberanía nacional*”. La Cámara de los Lores (alta) se homologa a la de Senadores, integrantes que se elegirían por la entidad que representaría ante el Senado, es decir, sin duda un sistema totalmente diferente. Por lo que hace a la elección de sus miembros se plantea un sistema complejo e indirecto regulado por los mismos órganos. ¿Por qué es relevante esto? Podemos extraer de los números LIX, LXVIII y LXXVI del Federalista que la elección de los representantes de la unión debía ser regulada por ellos mismos porque si un nuevo sistema quería instaurarse, entonces debía auto-reproducirse, lo cual en un principio resulta claro y necesario ya que de no regular la elección sus propios miembros quedaría a merced de las partes que conforman la unión pudiendo –ante la inconformidad- acabar con la federación. Esta auto-regulación (que se figuraba como prerrogativa parlamentaria) para una auto-reproducción trajo consigo cierta discrecionalidad que en algunos casos, como el mexicano, creó en el sistema electoral un método desconfiable y deslegitimador de

²⁸ Andrade, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral Norteamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 17 p. 17. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=6>

auto-calificación durante el siglo XX y que sería la soga al cuello de esta “garantía” pues la incapacidad de los congresos de comportarse como jueces sería uno de los argumentos que finalizaría con ese régimen agotado.

La elección del Ejecutivo norteamericano fue de avanzada -teóricamente y de origen- por lo que hizo a la figura de los *delegados* o *compromisarios*²⁹ por el sentido de libertad, imparcialidad y objetividad que se estableció como bandera de su actuación, por supuesto con sus matices, pues el sistema norteamericano implementó un mecanismo de elección indirecta (cuyo fundamento es la desconfianza en el pueblo para poder analizar, criticar y elegir a su Ejecutivo), en donde un cuerpo “Colegio electoral”, de 538 miembros, se encarga de elegir directamente al Ejecutivo. Los *compromisarios*, ciudadanos capaces, conocedores y analíticos, electos por el mismo pueblo se encargarían de designar al Ejecutivo federal, éstos no podían ser representantes, Senadores o cualquier persona de confianza en el gobierno, de esta forma elegirían libremente y sin prejuicios (por su proximidad a cierta corriente política o personaje con aspiraciones políticas); su decisión estaría tomada con imparcialidad de origen.

Por otra parte, la teoría de Hamilton que refería nombramientos compartidos -propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado- partía de la premisa de que las propuestas provenientes del Ejecutivo serían sensatas ya que el Ejecutivo se depositaría en un hombre de buen juicio y sus propuestas siempre serían razonadas y aceptables. La opinión pública jugaba un papel importante; el Ejecutivo debía ser cuidadoso al proponer ya que estaría bajo escrutinio público y de inmediato se sabría si se trataba de una propuesta seria y cautelosa, o si por el contrario se trataba de una propuesta cómoda y de amistad. Incluso ya hace 225 años afirmaba Hamilton que siempre que existieran nombramientos de asamblea u órgano representativo (un solo poder) se expondrían “*simpatías, antipatías, antagonismos y preferencias... tanto particulares como de partido*”³⁰. Forzosamente caeríamos de nuevo en el método de cuotas partidistas que se traduce en: primera fuerza→ más poder→ designa más;

²⁹ Hamilton, Alexander y Madison, James, *et. al.*, *op. cit.*, p. 289.

³⁰ *Ibidem*, p. 323.

mientras que los menos afortunados y poderosos se verían en la necesidad de negociar con la segunda y subsecuentes fuerzas representativas. En los escritos de Hamilton encontramos también una crítica a la facultad de proponer ya que forzosamente, de entre los propuestos (todos señalados por el Ejecutivo), habría un nombrado ratificado, lo que no dejaría mucho margen de maniobra y decisión al órgano ratificador (representativo), sin embargo, inmediatamente encuentra contraargumentos y afirma que no en todos los casos se elegirán a los propuestos por el Ejecutivo, tan es así que incluso podían no elegir a alguno de los aspirante de la terna propuesta. Ello constituía un control puesto que el órgano colegiado discutiría y debatiría la viabilidad de los propuestos, pudiendo no elegir -si tuviere interés personal- al más conveniente para el Ejecutivo. El mismo procedimiento debía aplicarse para proponer y para destituir; tenía que haber consentimiento y consenso de los órganos que de origen intervinieron para nombrar, pues de facultar a un solo órgano para remover (proponente o ratificador) resultaría parcial, intimidatorio y sencillo de realizar, ello tampoco quiere decir que la remoción deba ser complicada e inaccesible y deba convertirse en perpetuidad.

En el régimen político americano presidencialista -cuya implementación Norteamericana permeó y se arraigó a lo largo de toda Latinoamérica- el órgano representativo resulta ser un contrapeso, a diferencia del parlamentarismo, aquél no suele funcionar armónicamente con el Ejecutivo. Dentro de la actividad electoral, la autoridad es depositada en el mismo poder representativo –Legislativo- bajo la premisa de auto-regular para auto-reproducir y conservar el sistema. Por lo que hace a la facultad de nombramientos de los funcionarios u autoridades, como explicamos, en el mismo sentido que el parlamentario, los nombramientos relevantes son duales o compartidos entre el Ejecutivo (Primer Ministro, en ocasiones monarca) y el órgano representativo en cámaras (Parlamento) en donde uno propone y el otro ratifica a manera de control. Por último, haciendo una remembranza, Hamilton sólo preveía a los detentadores del gobierno como reguladores de las elecciones, tan es así que lanza la frase: *“todo gobierno debe contener en sí mismo los medios de su propia*

*conservación*³¹, el problema al que se enfrentaban cuestionaba la esfera de gobierno que debía regular las elecciones; los congresos estatales, el federal o ambos.

I.I.III. Del caso específico mexicano.

Visto lo anterior, podremos enfocarnos en el caso propio, el caso mexicano, el cual se ha fundamentado y nutrido de la influencia estadounidense, se ha regido bajo un sistema presidencial que indudablemente a través de los años ha evolucionado. Después de independizarse de España, los Estados Unidos Mexicanos adoptaron el sistema norteamericano, se instauró un sistema presidencial unipersonal y en ocasiones hasta pluripersonal (triumviratos) que denotaban un Ejecutivo difuso y frágil, un Congreso dinámico y debatiente que posteriormente se fragmentaría y debilitaría. Se optó por dividir al Congreso en dos Cámaras (instaurando el Senado desde 1824 en el Acta Constitutiva y Constitución Federal de los Estados Unidos subsistiendo en casi toda la historia política mexicana a excepción del periodo 1857-1874 en donde desapareció), Congreso al que por cierto también se le denominó “*Soberano*” (v.gr. Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso de 1823), el México post independiente se sumergió en una intensa lucha entre liberales y conservadores; entre quienes optaban por un gobierno federalista y quienes preferían uno centralista, al final, los federalistas se alzaron con la victoria. Como datos relevantes, para 1836 la Cámara de Senadores estaba facultada para calificar la elección de los Diputados y la elección de aquéllos era calificada por el Supremo Poder Conservador³². Este periodo es de vital importancia, pues pone de manifiesto que desde el primer tercio del siglo XIX los órganos políticos comienzan a detentar esa facultad. En el siguiente siglo, al término del periodo revolucionario la presidencia aún no contaba con las facultades amplísimas que más adelante tendría, pues el poder se dividía en cuotas de fuerza entre diversos notables caudillos postrevolucionarios; al término de este periodo armado y tras la conclusión del caudillismo llegó la institucionalización del poder a través de un ente político *cuasi* supremo. La historia política del siglo XX en México estuvo dominada en

³¹ *Ibidem*, p. 251.

³² De la Hidalga y Enriquez, Luis, *Historia del Derecho constitucional mexicano*, Cuadros sinópticos: División de poderes y sistema electoral, 13ª ed., México, Porrúa, 1996.

su mayoría por los partidarios del instituto político protagónico, un pensamiento, una doctrina, una corriente que permanecía incólume; el del partido de la nación. El Ejecutivo federal ejercía dominio total sobre los espacios políticos, el Congreso general lucía dócil y disciplinable, los espacios de pluralidad y la deliberación en el Congreso fueron casi inexistentes; aquellos convencionalismos heredados, estudiados, practicados, protegidos y nuevamente heredados de simpatizantes en simpatizantes, de militantes a militantes, de jefes políticos a jefes políticos, de presidentes a presidentes rigieron casi tres cuartos de siglo la institucionalidad y sistema político nacional. Sin embargo, el Estado mexicano ha pasado de ser un sistema no competitivo a uno verdaderamente competitivo y plural, pasamos de ser un sistema de partido dominante a uno pluripartidista en donde los resultados son generados por ciudadanos, prueba de ello tenemos desde 1989 cuando se constituye la primera gubernatura diferente (a cargo del Partido Acción Nacional), en 1997 cuando el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría calificada dentro de la Cámara de Diputados, en el 2000 cuando se instala la alternancia en la Presidencia de la República por dos sexenios, y el último precedente relevante en 2006, cuando el Partido de la Revolución Democrática estuvo a tan solo 0.56% (cerca de 250 mil votos de un padrón electoral de aproximadamente setenta y cinco millones de ciudadanos) de obtener la mayoría y hacerse con la Presidencia de la República. Ello indica que la figura del Ejecutivo federal se ha ido sujetando cada vez más al imperio de la ley, ha dejado –paulatinamente– de ser el ente supremo y todo poderoso que se esgrimió durante gran parte del siglo XIX y XX y del cual mucho se reflexionó, recordemos por ejemplo las llamadas facultades *metaconstitucionales*³³ o facultades del sistema político del Presidente,³⁴ facultades que no estaban explícitamente reguladas pero que se ejercían de facto³⁵, decisiones políticas que se extendían más allá de la Constitución-documento, tales como poder para elegir a su sucesor en la Presidencia de la República, ejercer influencia en la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación, ser el jefe político máximo de su partido (Revolucionario

³³ Carpizo, Jorge *El presidencialismo mexicano*, 10ª ed., México, Siglo XXI, 1991, p. 190 – 200.

³⁴ Carpizo, Jorge, y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie a: Fuentes b) Textos y estudios legislativos, núm. 81, p.77.

³⁵ Carpizo, Jorge, "Notas sobre el presidencialismo mexicano", en Kaplan, Marcos (comp.), *Estado, Derecho y sociedad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie J: Enseñanza del Derecho y material didáctico, núm. 3., p.83- 84.

Institucional), designar presidentes municipales y gobernadores en las entidades así como el ejercicio de la declaración de desaparición de poderes como instrumento de remoción política de gobernadores. Al mismo tiempo el Congreso de la Unión ha ido ganando posiciones y facultades a lo largo de las décadas (1997, cuando por primera vez se habla de “gobierno dividido” por no contar el partido oficial con mayoría calificada en el Congreso de la Unión) al igual que el mismo Poder Judicial a través de sus sentencias y argumentos que en diversas ocasiones resultan innovadores. La pluralidad partidaria se ha hecho patente, pasamos de ser identificados con ese panorama que Giovanni Sartori describía como de partido “hegemónico” y que Mario Vargas Llosa describiría como “dictadura perfecta”³⁶ a una etapa de diversidad política en donde podemos presumir de una alternancia. Indudablemente el “partido hegemónico” del siglo XX ya no resulta tan supremo y omnipotente en el siglo XXI, sin embargo, continúa siendo -aún con alternancia- la corriente política más experimentada, numerosa, estructurada, organizada y con mayor número de representantes; por ello continúa siendo la primera fuerza política y electoral en el territorio nacional.

Por lo que hace a los nombramientos de los altos funcionarios, es, en su mayoría, una facultad compartida entre Ejecutivo y Congreso de la Unión, aquél propone en ternas y éste avala (en ocasiones el Senado y otras tantas los Diputados), algunos otros nombramientos los ostenta sólo un órgano, hemos de admitir que en cuanto a este rubro se ha tenido un avance pues durante gran parte del siglo XX los nombramientos “*bi-instanciales*” no eran tan controvertidos y discutidos derivado de la única línea política que se hacía presente, pues bastaba que –por ejemplo- el Presidente eligiera al Procurador de la República para que de inmediato la Cámara del Congreso de la Unión correspondiente aprobara casi en automático; se ha pasado de un extremo al otro pues las demás fuerzas políticas: a) rebaten y hacen frente a una propuesta, b) negocian la aceptación de la propuesta a cambio de otra aprobación o apoyo; ello en diversas ocasiones entorpece y omite el cumplimiento de las normas constitucionales. Héctor González Uribe al estudiar las formas de gobierno refiere, dentro de la presidencial,

³⁶ Frase atribuida al escritor en los noventa. Artículo del diario “El País”, 01 de septiembre de 1990. http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html

que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo devienen de un proceso de elección popular y admite que el Ejecutivo nombra a los miembros de su gabinete, así como a miembros del Poder Judicial.³⁷ La función electoral residía primordialmente en el mismo gobierno, en órganos colegiados encabezados por algún brazo político de los caciques regionales, esto hasta mediados del siglo XX cuando se logra federalizar el ejercicio electoral, mientras, esta actividad fue desarrollada por Juntas Electorales Parroquiales, Juntas Electorales de Partidos y Electorales Provinciales, Juntas Electorales, Juntas Secundarias y Departamentales, Colegios Electorales, Juntas Primarias, Secundarias y de Provincia, Juntas Primarias Municipales, Juntas Preparatorias y Juntas Provisionales, esto hasta 1857, posteriormente el Congreso de la Unión –a través de sus comisiones o en pleno- tomó más participación en la calificación de las elecciones instituyéndose en Colegio Electoral calificando la elección de sus miembros en cada cámara, pudiendo exclusivamente (a partir de 1946) calificar la elección presidencial.³⁸ Es en la segunda mitad del siglo XX que el Ejecutivo a través de su brazo político por excelencia, Secretario de Gobernación, toma partido en la calificación del sucesor presidencial, es hasta 1996 cuando el Poder Ejecutivo se aparta definitivamente del desarrollo administrativo, preparativo y jurisdiccional de la actividad electoral. La integración de las autoridades electorales también ha sido cambiante, las han integrado jefes políticos sectoriales, ex presidentes municipales, ex funcionarios, ex candidatos, incluso se han ejecutado en presencia de representantes o autoridades clericales, Diputados, Senadores y comisionados titulares de las Secretarías de Estado.³⁹

En consecuencia, esto trajo consigo un sistema de autocalificación (que de hecho se estableció desde la Constitución de Cádiz hasta el último cuarto del siglo XX con excepción del periodo de la Constitución centralista⁴⁰), en donde el Congreso General calificaba la elección de sus miembros; el Congreso, a través de sus Cámaras fungía como autoridad organizadora, administrativa y calificadora (contencioso político-jurisdiccional). Era el órgano encargado de legitimar y dar el visto bueno del

³⁷ González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 8ª ed., México, Porrúa, 1992, p. 401-402.

³⁸ Covarrubias Dueñas, José de Jesús (coord.), *Normas rectoras y electorales, siglos XIX XXI Tomo III*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República LXI Legislatura, 2010, *Enciclopedia Política de México*, p. 641-668.

³⁹ Huber Olea y Contró, Jean Paul, *Derecho contencioso electoral*, 2ª ed. México, Porrúa, 2013, p. 4 - 31.

⁴⁰ Duarte Rivas, Rodolfo, "Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México", en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (comp.), *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 84.

procedimiento electoral. Asimismo, para la elección presidencial se utilizó un sistema de heterocalificación, en donde el Congreso calificaba la elección presidencial, el efecto que produjo la “unidad” o preferencia única sobre este sistema trajo consigo consecuencias negativas. El sistema político y electoral mexicano entra en una profunda crisis, pues la idea de ser juez y parte, contendiente y calificador de las elecciones fue tachada de ilógica, pues la institucionalidad, el interés personal y los deseos por el poder parecían jugar del mismo lado. Esto derivó en reformas que fortalecerían paulatinamente el Estado democrático, plural y constitucional de derecho. Se implementarían una serie de reformas políticas y electorales que darían forma al sistema que conocemos hoy, *grosso modo*, se introduce la representación proporcional, se agregarían autoridades electorales especiales y se constituiría la primera autoridad jurisdiccional de naturaleza administrativa (modelo del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); el Tribunal de lo Contencioso Electoral cuyas determinaciones no eran vinculantes (obligatorias) mismo que paradigmáticamente dio paso al Tribunal Federal Electoral (de naturaleza autónoma). Por otro lado, en 1990 se prescinde de la Comisión Federal Electoral, emergiendo así el Instituto Federal Electoral que en un principio operaba de manera similar a la Comisión, la presidía un alto funcionario del gobierno en turno, se integraba además por representantes de los partidos políticos y figuras neutras que fueron cambiando durante 6 años. En el año de 1993 se abandona el sistema de autocalificación, siendo el Tribunal Federal Electoral quien, en última instancia, calificaba la elección de los integrantes del Congreso de la Unión, para 1996 grandes reformas estructurales ocurren; se ciudadaniza completamente el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral se integra al Poder Judicial de la Federación, convirtiéndose en autoridad especializada y máxima en la materia.

El cuadro de referencia muestra años y órganos reguladores en materia electoral.

Año	Órgano regulador ^{41 42}
-----	-----------------------------------

⁴¹ Página oficial del Instituto Federal Electoral [en línea], formato html, historia disponible en Internet: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> consultado el día 20 de noviembre de 2013

⁴² Página oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [en línea], formato html, historia disponible en Internet: <http://www.trife.gob.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral> consultado el día 21 de noviembre de 2013

1917	Junta Empadronadora, Juntas Computadoras Locales y Colegios Electorales
1946	Comisión Federal de Vigilancia Electoral
1973	Comisión Federal Electoral
1987	Tribunal de lo Contencioso Electoral
1990	Instituto Federal Electoral
1990	Tribunal Federal Electoral
1996	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
2014	Instituto Nacional Electoral

La actividad electoral en México era un procedimiento ejecutado en su totalidad por autoridades políticas cuya legalidad y legitimidad era verificada por ellas mismas. Posteriormente, la organización se depositó en un “organismo constitucional autónomo”, una figura diferente y apartada de la tripartita y clásica teoría de división de poderes, una institución novedosa. La facultad de calificar (jurisdiccional) se depositó en una autoridad materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa (TRICOEL), que evolucionó a la esfera autónoma (TRIFE) y actualmente adherida a la estructura del Poder Judicial (TEPJF). Los nombramientos de estas autoridades han sido siempre competencia dual o compartida -en órganos jurisdiccionales- y uniinstancial –sobre órganos autónomos-. Los funcionarios relevantes para desarrollar las actividades esenciales del Estado (cómo la electoral) en su mayoría son propuestos por un órgano y analizados, consensados y ratificados por otro distinto, los integrantes del Tribunal Electoral son propuestos en terna por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y posteriormente ratificados por el Senado de la República, sin embargo, la forma de nombrar a los integrantes del Instituto Electoral se duele de individualidad, ya que la Cámara de Diputados es quien exclusiva y excluyentemente administra este procedimiento.

Las autoridades electorales en México, como hemos analizado, han sido cambiantes tanto en depositarios como en naturaleza. Es innegable su evolución, pues en un principio no se diferenciaban las facultades de organización, conducción administrativa

y jurisdiccionales/judiciales de calificación, éstas se depositaban en un mismo órgano y ello resultaba natural, e incluso en diversos países podemos aún encontrar instituciones facultadas para organizar y califican elecciones. La ubicación en el plano político de las autoridades electorales varió respecto de la naturaleza de la institución, en una primera etapa al organizar y calificar las elecciones órganos integrados por jefes políticos, los cuales cumplían las funciones de legalizar y legitimar los procedimientos, tenían facultad de decisión, sin embargo, ésta es la etapa menos documentada. Posteriormente, se otorgó a funcionarios públicos de altas categorías, colegios electorales y titulares de las diversas ramas de la administración pública federal, la facultad de verificar y calificar la ejecución de las elecciones. La dirección y rectoría de los procedimientos electorales la ostentó también el Poder Ejecutivo junto con la representación del Congreso de la Unión. Ulteriormente la facultad de calificación por parte del Congreso de la Unión, -de autocalificación- rigió durante varios años, al no ser un Congreso plural y sí guiado por una sola línea, siendo la mayoría de sus miembros integrantes del partido en el poder, las decisiones que en su interior se tomaban eran unilaterales, resultado de la superioridad y sometimiento de una gran fuerza. Políticamente, un sistema de imposiciones. Al presentar, este sistema, después de varios años síntomas de divergencia y oposición se trabajó y otorgó una pequeña rendija de apertura, un mínimo esfuerzo por pacificar las ansias de antagonismo; ello trajo consigo una apertura, esta ventana de oportunidades nunca se cerró e incluso se amplificó gradualmente. Entre 1973 y 1977 se estableció la participación y representación de los distintos partidos políticos dentro de la autoridad electoral (pues en ese mismo año don Jesús Reyes Heróles impulsaba un sistema más plural de elección proponiendo la elección por representación proporcional), sin embargo, esta seguía siendo presidida por el brazo (político) derecho del Ejecutivo, el Secretario de Gobernación. Para 1988 regía una gran crisis de credibilidad y molestia, derivada de la tan controvertida y dudosa elección presidencial que dejaba en incertidumbre a un gran número de ciudadanos, entre descontento, manifestaciones y acusaciones de fraude se formó el nuevo gobierno con el Presidente electo Carlos Salinas de Gortari a la cabeza, y en un par de años se crearían instituciones relevantes para la actividad electoral, política y cívica. Después de tan discutida elección se hizo necesario recetar un

remedio más efectivo y real, en 1990 se crea constitucionalmente el Instituto Federal Electoral, un órgano “autónomo” en sus decisiones, sin embargo, esta no fue la propuesta esperada, pues el Gobierno federal de facto continuaba al mando de dicho Instituto, se había lustrado y empaquetado en una envoltura institucional el mismo poder político de hace años. No se repudia ni minimiza esta reforma, pues en adelante evolucionaría en una institución paradigmática, sin embargo, la continuidad en el ejercicio de mando por parte del Ejecutivo en la actividad electoral neutralizó el efecto de separación e independencia. Comenzaba una lucha por la autonomía e independencia del Instituto. En 1993 se otorga autonomía constitucional al instaurado Tribunal Federal Electoral, acabando con el sistema de autocalificación, pues dicho tribunal calificaba en definitiva la elección de los miembros del Congreso de la Unión, sin embargo, permanecía la heterocalificación. Para 1994 la Constitución ya establecía al Instituto como “organismo público autónomo” entonces se comienza con la ciudadanización del Instituto. Este procedimiento se trató de una conquista de verdadera autonomía con el objeto de apartarse de los –clásicos- poderes públicos y salir de su absorbente espectro para allegarse de la aceptación y credibilidad, desarrollando de manera objetiva y neutral el ejercicio electoral además de legitimar a los representantes electos. Complementario a ello, se renueva y crea legislación electoral para la operación de las autoridades, desde códigos y leyes sustantivas y adjetivas (v.gr. Códigos Electorales Federal, Estatales y de procedimientos) hasta una legislación que atendiera un sistema de medios de impugnación integral (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), sistema que sería complementado posteriormente con la facultad reglamentaria de las autoridades, pudiendo éstos consensar y en su caso, aprobar los reglamentos necesarios e ineludibles para el perfeccionamiento de su actividad⁴³ (v.gr. Reglamento de fiscalización).

¿Por qué son importantes estos datos? Podemos plantearlo de la siguiente manera: Las autoridades electorales han tenido cambios graduales de un estado a otro en

⁴³ Jiménez Dorantes Manuel, “Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales. El caso del IFE”, en Flores Ávalos, Elvia Lucia (coord.), *Estudios comparados en Derecho Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, p.161 – 170. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3040/1.pdf>

diversos ámbitos, por ejemplo, en relación con el órgano directivo, respecto del depositario y respecto de las facultades que han adquirido; han ido facultándose a diversos órganos para llevar a cabo la actividad electoral, pasando de los órganos políticos a los órganos ciudadanizados, de las comisiones centrales a las autoridades administrativas y jurisdiccionales federales, de los colegios electorales a los institutos ciudadanos cuya integración evolucionó pasando por los Secretarios de Gobernación y notarios públicos, haciendo escala en los consejeros magistrados y magistrados numerarios hasta consejeros ciudadanos y electorales.⁴⁴ En razón de la evolución y la importancia de las autoridades electorales las facultades crecieron proporcionalmente dejando de ser meras recomendaciones no vinculatorias; las resoluciones y sentencias de las autoridades (que antes podían ser revocadas por el colegio electoral a voluntad) pasan a ser coercibles y oponibles, incluso sus criterios constituyen fuente de Derecho. En consecuencia, los espacios de las autoridades electorales han dejado de ser espacios de negociación política, se ha abandonado la justificación de las decisiones con base en el cabildeo y habilidad política por la argumentación, fundamentación y motivación con base en la ley y uso del derecho. Se ha tratado de profesionalizar y ciudadanizar el ejercicio de las autoridades electorales apartándose el gobierno federal de todo acto de dirección y decisión, abriendo paso a un –teórico- marco de independencia y autonomía en la actuación y desarrollo de la vida institucional de las autoridades que regulan la materia electoral. Por la clara relevancia en la vida nacional y en el Estado democrático; por la tutela que ejercen en materia de derechos fundamentales y políticos-electorales; por el vínculo ciudadano y por la función necesaria que desarrollan, se han establecido a nivel constitucional autoridades electorales “administrativas” y jurisdiccionales, modelo que se replicó en las constituciones locales. El ser y ejercicio de estas instituciones ahora está constitucionalizado, en ésta se encuentran las decisiones políticas fundamentales y directrices bajo las cuales las autoridades deben actuar, además provee de las máximas que establecen su independencia, autonomía y libre desarrollo así como su protección como institución. Un punto a enfatizar es que la función de “autoridad electoral” se ha escindido claramente, la competencia electoral se ha distribuido en

⁴⁴ Woldenberg Karakowsky, José, “La ciudadanización del IFE”, en Centro para el desarrollo democrático (comp.) *Instituto Federal Electoral 20 años*, México, Instituto Federal Electoral, 2010, p. 165 -170.

tanto contamos con una autoridad que –discutiblemente- denominan administrativa electoral encargada de diversas actividades entre las que destacan la organización de las elecciones, consultas, capacitación y la educación cívica; y por otra, una autoridad que denominan jurisdiccional electoral, encargada de dirimir los conflictos de intereses que se susciten con base en la aplicación del derecho dentro de la actividad democrática y electoral.

Entonces, podemos extraer que las autoridades organizadoras, calificadoras y legitimadoras de las elecciones durante los siglos XVIII al XX solían ser los mismos órganos legislativos o parlamentarios, como ya hemos analizado -entre otras obras- en *La Constitución Inglesa y El Federalista*, obras representativas e ineludibles de estudio en esta tesis. En diversos casos esto no ha cambiado, pues en los sistemas antes expuestos no ha germinado síntoma agudo alguno de disconformidad y desconfianza que obligue al gobierno del Estado a dotar al sistema político (y subsistemas) de una o unas instituciones que, autónomamente, desarrollen las actividades electorales, dicho sea de paso esto se debe al orden concreto que desarrolló la vida social de nuestra Nación, pues la inclusión de las autoridades electorales en México deriva de acontecimientos históricos y culturales concretos que hicieron necesaria dicha medida; una realidad con base en el dinamismo y convencionalismo humano⁴⁵ como afirmaba el teórico alemán, Hermann Heller. Nuestra situación hizo que se intensificara el deseo por abandonar la ambigüedad y duda para contar con órganos independientes de los vaivenes políticos, tal fue la desconfianza que el remedio necesario fue la desincorporación de la facultad de organizar y calificar las elecciones para depositarlas en un órgano fuera de la esfera gubernamental, así las voces que solicitaban libertad, escisión y ciudadanía prosperaron llevando a la -modesta- práctica un esquema de instituciones constitucionales autónomas.

En suma, como resultado histórico tenemos a un órgano representativo (llámese Asamblea, Legislativo o Parlamento) cuyo significado en la vida política siempre ha sido fundamental en el desarrollo y actividad de los estados democráticos y gobiernos

⁴⁵ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 2ª ed., trad. de Luis Tobío, México, Fondo de cultura económica, 1998, p. 316 – 317.

libres incluso incidiendo directamente en la actividad electoral. Derivado de ello aún se sostiene que: a) las autoridades organizadoras y calificadoras de las elecciones en un Estado organizado deben/pueden ser depositadas en el Poder Legislativo o Ejecutivo, y b) los nombramientos de los altos funcionarios deben estar íntimamente ligados y asociados a los Poderes de la Unión, en diversos casos a cargo de un solo poder u órgano, ello por la “posesión” de éstos de la soberanía. Contrario a lo anterior, debemos advertir que el titular del concepto soberanía es el pueblo en su acepción política, incluso podemos afirmar que este concepto ha evolucionado, pues la complejidad y diversificación contemporánea del “pueblo” lo ha desarrollado de una forma única. Este despliegue no es extraño, pues se ha venido revolucionando desde los tiempos de John Locke, quien sostenía primigeniamente que la autoridad debe permanecer en todo momento en el cuerpo entero del pueblo.⁴⁶ La cuestión es que se ha dejado de percibir al órgano representativo como el ente supremo depositario de la soberanía, pues hoy día la ciudadanía activa, las organizaciones y sectores de interés, la opinión pública, la academia, los estudiosos de la materia, los agentes económicos y los medios de comunicación comparten el concepto de soberanía, así, el órgano representativo deja de sostener la pesada y poderosa carga de la soberanía para compartirla con la sociedad políticamente organizada en sus diversos sectores. Incluso aquél dilema de soberanía ya se debatía desde tiempos del magnánimo Rousseau, quien establecía que la soberanía era inalienable y que no podía ser ejercida sino por el mismo soberano y que los entonces representantes franceses no eran más que comisarios no pudiendo resolver asuntos determinantes en definitiva, mencionaba también que en tanto un pueblo se dota de representantes, dejaba de ser libre y de ser pueblo⁴⁷. Carl Schmitt coincidiría a su manera, pues afirmaría que el Parlamento no era más que una comisión (electa y que emana) del pueblo y que en consecuencia el gobierno no era más que una comisión del Parlamento⁴⁸, ello generaría la compleja discusión y diferenciación entre mandato imperativo y mandato representativo, Rousseau se inclinaría por la primera, pues la segunda se alejaba de la soberanía

⁴⁶ Skinner, Quentin, *op. cit.*, p. 128.

⁴⁷ Pérez Gándara, Raymundo, “Representación como presupuestos del Derecho electoral”, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (comp.), *Apuntes de Derecho electoral: Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, p.60.

⁴⁸ Schmitt, Carl, *op. cit.*, p.42.

primigenia del pueblo. Es indudable que hoy día las decisiones y opiniones del órgano representativo no siempre coincide y son correspondientes con lo que la sociedad (o una gran parte) demanda o requiere, ahora más que nunca se cuestiona y critica a los órganos representativos, el escrutinio sobre ellos es constante e intenso, por ello la soberanía debe ser incluyente y descansar también en la sociedad civil activa que interactúa, discute y debate; en la opinión pública que modela criterios analíticos, científicos y orientadores y; en los sectores fuertes, medulares y relevantes del Estado. Debemos alejar ese “hito” axiomático que descansa sobre la teoría de la supremacía y omnipotencia que detenta el Congreso de la Unión que en diversas ocasiones no toma ni rinde cuentas a sus ciudadanos, a sus electores quienes confiaron su sufragio en busca de una buena opción y óptimo desarrollo. El Dr. Miguel Covián coincide con los grandes teóricos y sostiene que la soberanía es una realidad política y no una invención jurídica; ésta no se puede encerrar en una prescripción, norma o dicho, se trata de una fuerza real. Para él, el acto de soberanía es anterior a la Constitución y lo ostenta el Congreso o Poder Constituyente, este poder soberano puede radicar en un monarca, en una clase, en el pueblo o en algunos poderes fácticos,⁴⁹ o la sinergia de estos.

El caso de México resulta distinto al europeo, pues se hizo necesaria la inclusión de autoridades totalmente apartidistas (imparciales y objetivas) derivado de un régimen de partido dominante que acaparaba gran parte de los espacios gubernamentales y de poder; a través de la institucionalización se formó esta efectiva herramienta política poderosísima (como menciona Luis Carlos Ugalde al referirse al partido dominante, [fue un] *“instrumento político del presidencialismo para generar estabilidad política”*⁵⁰ con consecuencias hegemónicas futuras) a la que respondían tanto el Poder Ejecutivo y el mismo Poder Legislativo, se menciona incluso que hasta el máximo Tribunal Judicial ya que las propuestas de nombramiento para ministros de la Suprema Corte eran emitidas por el titular del Ejecutivo desde 1928. Esto es explicado teóricamente por Héctor González Uribe, pues establece que los partidos deben su existencia a las democracias constitucionales, y son éstos tan plurales como la idiosincrasia en la que se forjan,

⁴⁹ Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos... cit.* p. 70.

⁵⁰ Ugalde Ramírez, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz*, México, Aguilar, 2012, p. 25.

resalta el autor el cambio sustancial que tuvieron al término de la Primera y Segunda Guerra Mundial, pues es cuando se germinaron los regímenes de partido único y dominante, regímenes empleados comúnmente en los Estados que acaban de conquistar su independencia y se encontraban en vías de desarrollo económico, político y cultural⁵¹. La verticalidad o unidad y centralismo (de facto) eran relevantes en la base del nuevo Estado. Tanto el Gobierno como el órgano legislativo seguían una línea, eran presididos por una misma idea, en consecuencia los “*check and balance*” no eran reales y efectivos. En cuanto a la facultad organizadora y calificadora de la elección por parte de órganos supremos de la unión, éstos no se podían quedar totalmente fuera ni del todo dentro y es así como se adjudica la facultad de nombrar a los distintos integrantes de los órganos electorales, modelo que se replicó en los órganos representativos y electorales de las entidades federativas (hasta 2014). El órgano representativo no se termina de desligar de la autonomía de estas nuevas autoridades constitucionales, en diversas formas influyen en el desarrollo de la vida institucional de las autoridades electorales, como se analizará más adelante.

Probablemente, el argumento más sólido y benévolo que hemos de encontrar es que en la práctica contemporánea de la democracia representativa resulta ser el órgano legislativo quien asume y actúa a nombre de la sociedad en la toma de decisiones, por ello, se constituye en el órgano político por excelencia representante de la sociedad quien además elige a los integrantes de los distintitos órganos, pues en éste se reúne la pluralidad política y la diversidad de representantes libres de la sociedad que toma decisiones a su nombre. Sin embargo, el órgano representativo se apodera del concepto soberanía y bajo el argumento de ser electos -junto con el Ejecutivo- por la ciudadanía, ejercen un cargo público y de elección popular, entonces es en ellos en quien se posiciona la soberanía nacional. Incluso así se plasma en nuestro sistema político y jurídico (artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) al establecer: “*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal...*” en relación con: “*La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del*

⁵¹ González Uribe, Héctor, *op. cit.*, p.429 -431.

pueblo y se instituye para beneficio de éste...” Esto establece que la voluntad del pueblo (poder real, soberano) es el fundamento de toda autoridad, pues es el pueblo quien a través de su decisión provee de autoridades a las que se invisten del poder público, este principio constitucional se instituyó desde el proyecto de Constitución de 1856 en su artículo 45 y finalmente se enraizó en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 en su artículo 39. Como dato, sólo durante el Gobierno del régimen centralista y bajo sus “*Leyes Constitucionales*” de 1836, el instaurado Supremo Poder Conservador se asumió como intérprete y voz de la Nación; este Supremo Poder tenía facultades que lo hacían presumirse superior a los tres poderes constituidos toda vez que su finalidad era guardar el equilibrio de los poderes sociales (Siete Leyes artículo 9), sus poderes eran tan amplios que además de ser un órgano de control de la constitucionalidad político (incluso podía declarar la nulidad de actos provenientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Ejecutivo federal y leyes contrarias a la Constitución), podía declarar la incapacidad del Ejecutivo –a excitativa del Congreso- y suspender por periodos las sesiones del Congreso de la Unión, así como calificar la elección del Senado de la República.⁵²

La moderna pérdida de credibilidad en las instituciones democráticas y órganos representativos (así como en el mismo Poder Judicial), es decir, la deficiente, vaga y perezosa actuación de la actividad legislativa⁵³, hace que reconsideremos si es

⁵² Leyes constitucionales de 1836, conocidas como “Las Siete Leyes”, segunda parte intitulada “Organización del Supremo Poder Conservador”.

⁵³ Con base en los reportes legislativos de Integralia Pública A.C [en línea] cuyo Director General es el Dr. Luis Carlos Ugalde: número uno (2011); a medida que se incrementa el activismo legislativo el rezago es proporcional pues las iniciativas se procesan de manera lenta, otro diagnóstico es que la Cámara de Diputados actúa más como foro de debate político que como espacio de trabajo legislativo (páginas 6-7). Los indicadores de desempeño legislativo señalan que aún estando presentes en sesión muchos legisladores no votan (página 8), en este rubro el Senado es más participativo (72.2% vs 66.5% Diputados), asimismo, existen grupos parlamentarios cuya participación no rebasó el 65%, en la Cámara alta, incluso el PANAL durante ese periodo sólo participó votando en un 9.1% de ocasiones (página 25-26). Durante ese periodo tuvo mayor asistencia legislativa la Cámara de Diputados con 85.7% a diferencia de la Cámara de Senadores con 58.2%, una brecha grande (página 11), el tema de las asistencias individuales es otro gran tema pues hubo legisladores cuya asistencia apenas rebasó el 47% y otros que apenas rebasaron el 50% principalmente del PRI (página 37). [En línea], formato html, disponible en Internet <http://integralia.com.mx/publicaciones/reporteuno.pdf>.

Por su parte el reporte legislativo número tres (2009-2012) arrojó los siguientes números; la cuestión entre activismo/rezago persistió, otro hallazgo apunta al uso de tribuna en cuyo caso partidos de menor peso hicieron mayor uso, tal es el caso del PT que con sólo 13 legisladores (en Cámara de Diputados) constituyó el 27% del uso total de la tribuna en esa Cámara. Similar al reporte legislativo uno, la presencia legislativa en recinto no se traduce en participación activa, los legisladores no votan aún estando presentes (página 4-6). Por otro lado, el porcentaje de asuntos atendidos por Cámara varía, por un lado los Diputados apenas agotan la mitad (61%) y el Senado asciende a 72% del total (página 8). Un dato relevante de esa legislatura es el presupuesto aprobado al Poder Legislativo, para 2012 la Cámara de Diputados ejercía casi seis mil millones de pesos, mientras que el Senado rebasaba apenas la mitad con poco más de tres mil millones y medio, un Congreso caro. Asimismo, en el rubro de presencia legislativa señala Integralia que existe un 10% de Senadores que asistieron entre 56.3% y 73.7% a sesiones (página 41), sólo 2 Senadores (de 128) asistieron a las 198 sesiones plenarias, por el contrario en la Cámara de Diputados incluso hay legisladores con el 39% y 48% de asistencias (página 40-42). En el Senado poco menos del 10% se Senadores cuentan con una participación en votación austera que oscila entre el 20.1% y el 35.1% mientras que en la Cámara de Diputados las cifras fueron alarmantes, legisladores como Jorge Kahwagi y

conveniente que órganos tan determinantes en el ámbito democrático, electoral y cívico, (instituciones relevantes en los procesos de poder) dependan exclusiva y excluyentemente de un sólo órgano que por su naturaleza resulta ser político, deliberativo y cuyo funcionamiento depende en gran medida del cabildeo y negociación. Hamilton, en relación con la ya mencionada soberanía, lanza la base de una posible solución al mencionar que los órganos representativos no están constituidos de tal forma que sus integrantes tengan que recordar hasta qué grado dependen del pueblo.⁵⁴

Visto este panorama también nos cuestionamos si el método de designación de autoridades electorales debe ser distinto; compartido con otro órgano, si debe pasar a ser parte de otro órgano, si debe ser un procedimiento autónomo como la naturaleza de la institución, o si se deben utilizar métodos más objetivos. Reconsiderar las acciones a tomar en este tema afianzará los ejes rectores de la actividad electoral, los principios bajo los cuales se rigen los órganos constitucionales autónomos y su aclamada independencia, objetividad y autonomía. Hace tiempo el modelo liberal ofreció un panorama político distinto, planteó una división de poderes que garantizó el control del Parlamento u órgano representativo sobre el Ejecutivo y esencialmente un equilibrio de competencias. Sin embargo, en México –*mutatis mutandis* como la Francia del siglo XVIII- el órgano legislativo ha excediendo sus funciones, ha dejado de preferir la continuidad, el desarrollo democrático y la observancia constitucional, retrasando, obstaculizando y omitiendo acuerdos determinantes para el desarrollo de la vida nacional.

el ministro en retiro Juventino Castro y Castro sólo participaron en votaciones 10.8% y 17.9% respectivamente. [En línea], formato html, disponible en Internet: <http://integralia.com.mx/publicaciones/reportetres.pdf>

Por último el quinto reporte legislativo (2013-2014) señaló que tanto en el primer año como en el segundo de legislaturas; la Cámara de Diputados presentaba un atraso en inicio de sesiones que promediaba 1:05:14 hrs; el Senadores sólo 0:10:46 minutos, sesionaba más en tiempo (promedio) el Senado (arriba de 5 horas vs casi 4 de Diputados) y porcentualmente la atención de asuntos programados en sesión bajó: Diputados 61.6%/52% y Senadores 68.5%/39.8% (página 23). La participación al momento de votar sigue siendo un enigma pues en esos periodos ningún grupo parlamentario en el Senado rebasó el 85% (página 36). Las intervenciones en el pleno siguen la misma dinámica, partidos menores haciendo gran uso en el recinto en intervenciones plenarias, incluso casi más que la suma de la primera y segunda fuerza política al interior de las cámaras (página 43). La participación individual (voto) sigue siendo una problemática legislativa pues en ese periodo se detectan legisladores con participación de apenas el 28% y 30% oscilando varios hasta 53% y 53.5% (página 48-49). [En línea], formato html, disponible en Internet: <http://integralia.com.mx/publicaciones/reportelegislativo5.pdf>

⁵⁴ Hamilton, Alexander, Madison, James et. al., *op. cit.*, p. 242 – 243.

A fin de enfocar y no perder de vista el tema de estudio, ofrezco una excelente observación de Raymundo Pérez Gándara que forja el concepto ciudadano como observador y desarrollador de la actividad electoral; una ciudadanía libre, independiente y objetiva en la toma de decisiones dentro del ámbito electoral, ya sea como autoridad, como crítico, como votante o votado: *“Si la titularidad de la soberanía corresponde a la Nación y no a los ciudadanos, el poder electoral se atribuye a estos últimos únicamente como órgano encargado de designar a los representantes de la Nación.”*⁵⁵

I.II. Axiología y teleología.

En este apartado se abundará sobre los valores, principios y fines que persiguen las instituciones constitucionales electorales. Es menester abordar el tema con el objeto de dar idea de cuáles son los ejes motores de su actuación y existencia; al mismo tiempo conocer el marco ético y funcional de éstas. Esencialmente se analizará la existencia de las autoridades, su base axiológica y su teleológica.

Antes de comenzar el tema definiremos los valores y los principios, pues resulta fácil confundirlos y tratarlos cual sinónimos.

El diccionario de la Real Academia Española define valor como:

(Del lat. *valor*, -ōris).

1. m. Grado de **utilidad o aptitud** de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite.

2. m. **Cualidad** de las cosas...

3. m. Alcance de la **significación o importancia** de una cosa...

...

6. m. **Fuerza**, actividad, eficacia o virtud de las cosas para producir sus efectos.

...

⁵⁵ Pérez Gándara Raymundo, *op. cit.*, p. 63.

Por su parte se entiende por principio:

1. m. Primer **instante** del ser de algo.

...

6. m. **Norma o idea fundamental** que rige el pensamiento o la conducta. U. m. en pl.

...

~ **de derecho.**

1. m. *Der.* **Norma no legal** supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales.

Vemos como las definiciones semánticas proponen como valor una cualidad positiva, una fuerza inmaterial que formula actuar con ella para un bienestar, mientras que el principio es esencialmente un convencionalismo, una medida no escrita; se funda en el modo de iniciar algo que permanece inamovible a través del procedimiento, es fundamental, sin embargo, no podemos detener el análisis ahí. Menciona Gerardo Remolina⁵⁶ que el principio es teórico y una forma racional de proceder mientras que el valor se sujeta a la relación entre sujeto y objeto (pues el valor es la reacción del sujeto hacia las cualidades del objeto) de esta manera podríamos aventurarnos a afirmar – analógicamente, en un contexto y lenguaje jurídico- que mientras el principio es a un criterio adjetivo (evidentemente por determinar y completar a lo sustantivo, no por ser secundario o accidental), el valor es a un criterio sustancial. Ambos guardan una importancia relevantísima en la sociedad, pues como afirma el autor, ninguna sociedad puede construir estructuras sociales, educativas y jurídicas sin aquéllos.

Por otro lado, se afirma que los valores no son absolutos pues al depender de la relación y apreciación sujeto-objeto son dinámicos y en el peor de los casos pasajeros, consecuentemente van cambiando y transformándose a través del tiempo y espacio, por ejemplo, hace treinta o cuarenta años el proceder de las autoridades no se imaginaba como lo es hoy, la injerencia del Ejecutivo (para presidir órganos electorales) o Legislativo (a la hora de –auto- y calificar elecciones) resultaba cotidiana y normal, no se avistaba como un desacierto del sistema, la objetividad e imparcialidad como

⁵⁶ Remolina Vargas, Gerardo, *La formación en valores*, ensayo, 2005, publicado por la Universidad Católica del Norte de Chile, [en línea], formato html, disponible en Internet: <http://www3.ucn.cl/ofec/valores.pdf>

principios; la tolerancia y la responsabilidad como valores podían esperar en la agenda pública. Es natural que éstos y aquéllos cambien, pues probablemente dentro de veinte años, por ejemplo, la extrema regulación de las campañas, en especial sobre la propaganda en diversos medios podría ser tomada como antidemocrática por acotar y limitar la libertad de expresión y crítica. Otro ejemplo que no deriva de la temporalidad, pero sí del orden concreto y espacio, es el principio histórico de división Estado-Iglesia; principio que los liberales rechazaron vincular, escisión que quedó plasmada como una decisión política fundamental en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, al movernos fuera del territorio nacional y situarnos en el país contiguo, los Estados Unidos de América, no resulta pernicioso ni escandaloso que los altos funcionarios, mandatarios y jueces se identifiquen, profesen o simpaticen con determinada secta o principio religioso, incluso no es extraño que enuncien locuciones como “*God bless America*”, pues su concepción del Derecho devino en gran parte del Derecho natural.

Risieri Frondizi afirma que los valores han sido objeto de intensos debates teóricos y filosóficos al punto de discutir su misma esencia y genealogía; si son éstos parte de una cosa o si son producto de estados psicológicos. Sin embargo, afirma que la estructura de los valores no existen por sí misma, descansan sobre un receptor (identifica este fenómeno con la vida parasitaria, pues es necesaria la relación depositante-depositario).⁵⁷ La relación entre sujeto y sujeto es determinante, pues las dos grandes percepciones de valores se desprenden de esta ambivalencia; objetivo/subjetivo, pues hay quienes afirman que el valor tiene existencia con independencia de la concepción valorativa, contrario a ello, se afirma que la existencia del valor está condicionada a las reacciones del sujeto que es quien valora. Una gran controversia, pues las dos percepciones son bastante lógicas y dependientes. Es indudable la materialidad del objeto, pues la percepción, idea o ideal del sujeto no condiciona su existencia, sin embargo, la valoración sí es inherente al sujeto pues es producto de éste, sin él, la valoración no existe sobre el objeto, es objeto y ya. Incluso la percepción misma está supeditada a cuestiones históricas, religiosas y culturales; la

⁵⁷ Frondizi, Risieri, *¿Qué son los valores? : Introducción a la axiología*, 23ª reimp. México, Porrúa, 2010, p. 14-15.

organización jurídica, económica y social del entorno son determinantes y evolutivas, situación que modula la percepción de quien aprecia o valora.⁵⁸ La valoración debe sobreponerse a la valoración subjetiva deformadora, para ello podemos ayudarnos de la valoración ética que incluso nos obliga a reconocer el camino de la valoración aún en contra de nuestros deseos, parcialidades, e intereses personales, incluso la experiencia, respecto de los hechos, es determinante para saber si la valoración va por buen camino.⁵⁹ Por otro lado menciona Frondizi que no es posible solucionar alguna cuestión axiológica sin conocer acertadamente el problema que se pretende solucionar, asimismo, al momento de emplear un valor o enunciarlo debemos preguntarnos *¿cómo sabemos que lo es?* y *¿cómo lo podemos acreditar?* La respuesta de acuerdo con Frondizi está en la forma de argumentar su relevancia y su validez, la primera es condición de la segunda.⁶⁰ Al final Frondizi concilia los puntos objetivos y subjetivos; afirma que los estados psicológicos son necesarios pero no suficientes, por su parte el objeto es el valor ya que entra en el mundo valorativo del sujeto; sin la percepción a través de los sentidos de éste es imposible la valoración *“el valor no puede existir sino en relación con un sujeto que valora.”*⁶¹

Por último Héctor González Uribe menciona que los valores tienen raíz en el ser, no son algo en sí mismos sino que implican siempre una relación con algo o alguien, pertenecen a la estructura dinámica y teleológica del ser. Uribe aplica una teórica exegética de los valores al unir la visión objetiva y subjetiva, afirma que éstos no se encuentran en una cosa ni en un sujeto sino en la relación de éstos, sin el objeto no es posible la percepción/característica del valor. El valor tiene una esencia positiva, pues sirve para el perfeccionamiento del objeto o sujeto base del valor. Señala que de acuerdo con las cuestiones éticas es tarea de la estimativa jurídica y política señalar éstos y la jerarquía entre ellos, la máxima filosóficamente hablando del Estado es que debe aspirar a instaurar un orden jurídico justo considerando la naturaleza del hombre y sociedad; ello se identifica con la idea del bien común.⁶² Tomando en cuenta lo

⁵⁸ *Ibidem*, p. 27-30, 196.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 28, 36.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 38-40.

⁶¹ *Ibidem*, p. 193.

⁶² González Uribe, Héctor, *op. cit.*, p. 505-506.

anterior, en el terreno de lo jurídico las tareas son: a) determinar valores supremos (ideas de carácter general), b) no traducirlos en normas de Derecho, pues deben tener cumplimiento por libre decisión, jamás por imposición, por ello la implementación de éstos debe ser cautelosa y los medios para su observancia sutiles con trabajo día a día, c) estudiar con las herramientas idóneas las leyes para la consecución de los valores jurídicos.⁶³

I.II.I. De los valores y principios en la autoridad.

El concepto de autoridad se ha abordado desde tiempos remotos, siendo destacable la primera estocada que genera Lutero al cimentar la base de la concepción de gobierno civil y autoridad fuera del marco religioso y de las divinidades, más tarde Tomás de Aquino continúa desarrollando aquellos destellos dentro de la Filosofía política, de acuerdo con su percepción -una de las más analizadas- es esencial que en una ciudad exista una autoridad, pues ésta al estar expuesta a las pasiones y deseos individuales velará por el bien común, mantendrá el orden y la unidad en la diversidad⁶⁴, pues sin duda la diversidad mal vista y mal ejercida desemboca en actos atroces de intolerancia, represión, sometimiento físico y/o psicológico, por ello el quehacer de la autoridad es llevar este camino por la paz y el respeto perpetuando así la cultura de la legalidad y el Estado de normas. Bien pues, autoridad se acerca a la idea de la fuerza a través de la legalidad y legitimidad (con base en una perspectiva literal de la Real Academia Española); un tipo de poder institucionalizado cuyas determinaciones son fieles al orden jurídico establecido, aquél siempre debe actuar en beneficio de la sociedad, su máxima responsabilidad es proveer a la sociedad de seguridad y protección. Una idea conciliadora y abstracta apunta a que autoridad pública es todo aquel funcionario u órgano que tiene reconocida por la ley la capacidad de tomar decisiones firmes y vinculantes⁶⁵ Su tarea -*prima facie*- es ejercer la competencia con temple y virtud ya que confiamos en ella para que determine el rumbo de nuestra esfera jurídica y más aún, la personal.

⁶³ *Ibidem*, p. 508-509.

⁶⁴ Fortin, Ernest L. "Santo Tomás de Aquino", en Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, (comp.) *Historia de la Filosofía Política*, trad. de Leticia García Urriza, Diana Luz Sánchez et. al, 3ª ed, México, Fondo de cultura económica, 1993, p. 249.

⁶⁵ Salvador Martínez, María, "Autoridades independientes", España, Ariel, 2002, p. 102.

En general, las autoridades electorales (sin distinguir si forman o no parte del gobierno) mantienen con vida al mismo Estado democrático, fungen como un pilar del Estado Constitucional de Derecho, elementos esenciales de la República para la renovación periódica de los gobernantes. A través de las autoridades electorales y con base en la constitucionalidad de sus actos se legalizan y legitiman los comicios y las actividades de participación ciudadana. Se satisface el gobierno otorgado por la ciudadanía, la participación efectiva y los resultados certeros convalidan la voluntad de los ciudadanos que son quienes a través de su activismo deciden a quién o quiénes delegan el poder en los distintos órdenes y ramas del Poder Público. Las autoridades electorales tienen bajo su cargo la rectoría de la actividad electiva-política de la Nación, el punto cumbre de su actuación se muestra cuando la institución verifica, fiscaliza y anuncia la voluntad de la ciudadanía en el ejercicio electoral, claro sin ser ésta la única actividad que llevan a cabo de forma exclusiva. Constitucionalmente la actividad electoral se rige bajo los principios de libertad, autenticidad y periodicidad, la organización de las elecciones debe regirse bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, mientras que las autoridades electorales deben regirse por la autonomía e independencia y sus actos bajo la legalidad y constitucionalidad. Para desarrollar este tema la mejor herramienta que podemos implementar es la argumentación con base en su evolución, pues en ella se plasman las exigencias y hasta las expectativas respecto de las autoridades, de esta manera se justifica su presencia y bajo qué valores debe actuar para cumplir su finalidad; podemos fundamentar lo anterior con base en la interpretación de la legislación y documentos históricos fuente como exposiciones de motivos, iniciativa de reformas y diarios de debate que mostrarán el procedimiento racional previo que justifica la necesidad de adoptar ciertos procedimientos o acciones para la consecución del valor. Para comenzar mencionaré que de un análisis somero del caso de nuestro país, se pueden perpetuar como solicitudes inherentes a todas las voces que desarrollaron y esculpieron a las autoridades durante años: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad sin poder faltar uno de los pilares insoslayables; la autonomía, pues son principios que a través de más de una veintena de años permanecieron intocados, por tanto, se encuentran en toda solicitud,

crítica y propuesta como forma de proceder en los ejercicios electorales. Estos principios se percibían como los más urgentes a desarrollar e implementar, ello deriva del paso de órdenes-convencionalismos concreto-histórico que germinaron en México en los procesos -primariamente- de transición del poder.

Las autoridades electorales se responsabilizan del procedimiento de elección, de dar forma, dotar de existencia y oponibilidad a la voluntad de la ciudadanía, la **responsabilidad**⁶⁶ es el valor bajo la cual se rigen las autoridades electorales; responsabilidad con el Estado Constitucional Democrático de Derecho, con la ciudadanía y con el sistema político (incluyendo todos los subsistemas que involucra; sistema electoral, de partidos, constitucional y de control de la constitucionalidad), su *status* y el de sus integrantes (de altos funcionarios) los colocan en un nivel máximo de rendición de cuentas y responsabilidad. No obstante Walter Bagehot, al notar esta relevancia, hizo hincapié en la actividad ilustradora y educativa del órgano parlamentario (también autoridad electoral) sobre la ciudadanía, al ser las Cámaras de los Lores y Comunes espacios políticos plurales por excelencia donde se enseña educación cívica y se transmite el conocimiento de lo político a los conciudadanos incentivando el activismo cívico y político dentro de la sociedad, por ello el **progreso**⁶⁷ en la cultura política, la **publicidad**⁶⁸ de los actos y hechos, la **transparencia**⁶⁹ en las decisiones materializadas son principios indiscutibles. La **tolerancia**⁷⁰ por la creciente diversidad, el **consenso**^{71 72} como método de acuerdos y decisiones se asumen como

⁶⁶ Duarte Rivas, Rodolfo, *op. cit.*, p. 231-232.

⁶⁷ Iniciativa de decreto que reforma y deroga fracciones del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de realizar una reforma electoral que permita procesos electorales democráticos, presentada por el diputado Luis Ruan Ruiz, del grupo parlamentario del PAN. 1 de abril de 1996. Exposición de motivos.

⁶⁸ Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122 y tercero transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de ambas Cámaras en conjunto con el Poder Ejecutivo Federal. 25 de julio de 1996. Exposición de motivos.

⁶⁹ Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, presentada por el Diputado Jorge Moscoso Pedrero, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del martes 14 de julio de 1992.

⁷⁰ Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga los artículos 35, 36, 38, 41, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 71, 73, 74, 81, 89, 102-A, 103, 105, 116 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, presentada por el grupo de Diputados ciudadanos. 10 de junio de 1996. Exposición de motivos.

⁷¹ Tesis: P.J.J. 110/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Enero de 2012, t. 1, p. 589. "Procesos electorales locales. Los artículos 80, párrafo 5 y 93, inciso L), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al prever que para convenir con el Instituto Federal Electoral la organización de aquéllos, es necesario el acuerdo de una mayoría calificada de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral estatal, no transgreden los artículos 41, Base V, último párrafo y 116, fracción IV, inciso D), de la Constitución Federal".

⁷² Tesis: P.J.J. 77/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, t. 1, p. 529. "Procesos electorales locales. el artículo 20, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, al establecer que para convenir con el Instituto Federal Electoral

valores de las autoridades electorales, que a través de diversas actividades enseñan, difunden y propagan.

En México, el sistema de justicia electoral hasta 1987 contó con un Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya presencia fue simbólica en cierto modo (por su ingeniería institucional ligera), pero importante, pues desde entonces se exigía más de esta institución.⁷³ En 1990 se crea la autoridad “administrativa” electoral, el Instituto Federal Electoral, mismo hecho que abrió brecha para que las entidades federativas pudieran hacer lo propio con sus institutos electorales locales. En 1990 se crea el Tribunal Federal Electoral y en 1996 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Desde entonces, ¿qué actividades y bajo qué valores debe guiarse la actuación de nuestras autoridades electorales? Tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional electoral cuentan con una vasta lista de actividades a realizar, esencialmente deben contribuir al desarrollo de la vida democrática del país, la conjunción de sus actividades da sentido a esta premisa como veremos enseguida.

Los partidos políticos y su aseguramiento dentro del Estado Democrático Mexicano son fundamentales; por un lado se establece que son entidades de interés público (artículo 41 constitucional fracción I) por otro, uno de los fines del Instituto Nacional Electoral es preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 30, 1., b), esto hace que uno de los importantes valores bajo los cuales se rija el Instituto sea la **colaboración**⁷⁴ directamente con el sistema de partidos e indirectamente con el sistema de representación. De esta forma el Instituto procura que las prerrogativas que establece la legislación de la materia electoral se repartan y asignen de conformidad, hemos de mencionar que los partidos políticos cuentan con prerrogativas pecuniarias generosas como financiamiento público –primordialmente- (para actividades ordinarias, campañas

la organización de aquéllos, es necesario el acuerdo de una mayoría calificada de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral de la entidad, no vulnera el artículo 116, fracción IV, incisos C) y D), de la Constitución Federal”.

⁷³ Iniciativa de decreto de reforma y adición que reforma los artículos 225, 226 y 227 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, presentada por el Diputado Ricardo Francisco García Cervantes, del grupo parlamentario de Acción Nacional (1986). Exposición de motivos.

⁷⁴ Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de Silvano Aureoles Conejo y suscrita por Agustín Miguel Alonso Raya y Trinidad Morales Vargas, Diputados del grupo parlamentario del PRD. 24 de septiembre de 2013. Exposición de motivos.

y actividades específicas, además de un mínimo de financiamiento privado), gozan también de un régimen fiscal especial, así como del uso de franquicias postales y telegráficas. Cuentan además con espacios en medios de comunicación social, en materia de espacios en radio y televisión el Instituto es el único administrador, asignando las pautas para los tiempos que correspondan⁷⁵, en relación con lo anterior, la autoridad en materia de prerrogativas se rige bajo el principio de la **legalidad**^{76 77}, pues todas sus determinaciones, facultades explícitas –e implícitas- deben hallar fidelidad con la norma y sistema jurídico. Sin embargo, la legalidad no se encuentra limitada a esta actividad, pues está presente en todos los actos que ésta realice sólo que visto desde la arista de “administrador” (tareas esencialmente administrativas) se aprecia con mayor intensidad. A través de las distintas prerrogativas que hacen efectivas y que conforme a derecho les sean venideras, alienta el valor de la **libre competencia**⁷⁸ entre los partidos pues con sus recursos difundirán sus plataformas, ideas y propuestas. Asimismo, las autoridades verifican la **equidad**⁷⁹ en los distintos ámbitos de la competencia y espacios, pues los recursos no se distribuyen con igualdad, no obstante, el principio de equidad asegura la equilibrada distribución al acceso de oportunidades. A través de las facultades jurisdiccionales -en su manera de proceder- y del derecho punitivo del Estado (sancionar) procura el valor de la **fidelidad**⁸⁰ y **respeto**⁸¹ a las reglas, por su parte las autoridades deben procurar una

⁷⁵ Esta actividad publicitaria -que se posiciona como la más rentable, recurrida y circulante- contó con un contrapeso que se desahogaba directamente por el Instituto Federal Electoral (fungiendo como autoridad materialmente jurisdiccional) los llamados procedimientos –ordinarios y especiales- sancionadores, a través de los cuales el Instituto determinaba en materia de propaganda (radio y televisión) si los distintos spots se apegan a la normatividad electoral, pudiendo inclusive dictar medidas cautelares para suspender su difusión en los medios mencionados, lo que se traduce en una facultad poderosísima ya que unas horas, un día, un par de días que se transmita –o deje de transmitir- propaganda partidista (sea esta positiva, propositiva, crítica o denigrante y negativa) se vulneran prerrogativas partidistas en tiempos determinantes de imposible reparación por el impacto que tiene o deja de tener en la audiencia para la cual va destinada, esto ocurre en gran medida durante el periodo de precampañas y campañas electorales.

⁷⁶ Iniciativa de decreto de reforma y adición que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, suscrita por diversos Diputados y Senadores, del grupo parlamentario del Revolucionario Institucional, en la sesión del miércoles 16 de 1988. Exposición de motivos.

⁷⁷ Iniciativa de decreto que adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 41 y reforma tanto el artículo 60 como la fracción I del artículo 7ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, presentada por el Diputado Fernando Antonio Lozano Gracia, del grupo parlamentario de Acción Nacional, en la sesión del 21 de diciembre de 1988.

⁷⁸ Andrade Martínez, Virgilio, “Balance y perspectivas de la justicia electoral en México”, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (comp.), *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 636-637.

⁷⁹ Iniciativa de decreto que reforma los artículos 41, 54, 56, 74, 94, 97, 101 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de realizar una reforma electoral, presentada por el Diputado José Luis Torres Ortega, del grupo parlamentario del PAN, 28 de marzo de 1996. Exposición de motivos.

⁸⁰ Iniciativa de decreto que adiciona una fracción XIX al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para hacer procedente el juicio de amparo contra determinaciones de trámite o de fondo que pongan fin al procedimiento y que sean dictadas por tribunales electorales u otros órganos comiciales, presentada por el Diputado Gaudencio Vera Vera, del grupo parlamentario de Acción Nacional, en la sesión del 28 de diciembre de 1988. Exposición de motivos.

⁸¹ Duarte Rivas, Rodolfo, *op. cit.*, p. 234.

máxima **disciplina**⁸² en el desempeño de su encargo y en su actuación profesional al ser altos funcionarios. Otra de las actividades a cargo de las autoridades electorales es la capacitación electoral y educación cívica; la primera dedicada a preparar e instruir a la ciudadanía en el ejercicio electoral, netamente proporciona formación a los ciudadanos que encarnarán y desarrollarán las elecciones, la segunda es una cuestión cotidiana y permanente, la enseñanza e instrucción de la cultura política a través de diversas actividades (v.gr. ponencias, conferencias, diálogos, concursos de debate juvenil, redacción de ensayos académicos e infantiles, anécdotas y testimonios, consultas, concursos con organizaciones civiles, foros, etc.) tarea que ejerce también el Tribunal Electoral organizando seminarios, mesas redondas, talleres y diplomados, modelo que replican las autoridades electorales jurisdiccionales y “administrativas” locales, invitando a la participación; por ello, el **civismo**⁸³ es un valor esencial que fortalece de una forma sin precedentes al Estado mexicano. La capacitación y educación que generan las autoridades es invaluable para la participación ciudadana, para el Estado Democrático, de derecho y constitucional; para la práctica de los valores humanos, democráticos y para la práctica -sin extrañeza- de la tolerancia y la libertad. Por ello las autoridades se rigen bajo el valor del **compromiso social**⁸⁴ pues el bien superior a procurar debe ser la ciudadanía como actora y destinataria de la comprensión del humanismo y la política. Completando, la **comunicación** como método de información y la **verdadera eficacia**⁸⁵ son garantía y fábrica de una democracia aceptable y evolutiva.

La preparación de la elección es un periodo que se lleva a cabo entre diversos entes, por un lado el Instituto como autoridad (organizando), los partidos políticos (vigilando y conteniendo), la ciudadanía (capacitándose e informándose para el ejercicio de sus derechos) y el Tribunal Electoral (también como autoridad, dirimiendo litigios derivados

⁸² Tesis: P. II/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, Febrero de 2011, p. 6. “Inviolabilidad parlamentaria. Las opiniones emitidas por los Consejeros del Instituto Federal Electoral en el ejercicio de sus funciones pueden ser materia de juicio, pues dicha figura no se justifica en ellos”.

⁸³ Iniciativa de reforma a varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, presentada por el Diputado José de Jesús Berrospe Díaz, del grupo parlamentario del PFCRN, en la sesión del martes 11 de mayo de 1993.

⁸⁴ Iniciativa de decreto de reforma y adición que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, suscrita por diversos Diputados, del grupo parlamentario del PARM, en la sesión del miércoles 6 de septiembre de 1989. Exposición de motivos.

⁸⁵ Proyecto de iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elaborada por el Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, que somete a consideración de los legisladores del grupo parlamentario del PRI y PVEM. Exposición de motivos.

de la preparación). La preparación de la jornada electoral es una sinergia de instituciones, el valor a acentuar es la **armonía** y la **unión**, pues con la contribución de todos los actores se vive la democracia (puntualmente la procedimental), se garantiza la subsistencia de la República y la plenitud en el ejercicio de los derechos. Por otro lado, las autoridades delegan el día de la jornada la actividad electoral a los ciudadanos para que sean estos quienes la conduzcan; éstos reciben, custodian y contabilizan los votos de sus conciudadanos, el valor a enunciar es la **cooperación**⁸⁶ y la **participación**⁸⁷ porque en los Estados Unidos Mexicanos las elecciones dependen casi totalmente de los ciudadanos. La ciudadanía se hace extensiva a los Consejos del Instituto Electoral (distritales, locales), los cuales se encargan de otorgar -junto con el Consejero presidente, miembro del Servicio Profesional Electoral- las constancias de mayoría y validez a los respectivos Diputados y Senadores electos, al interior de los consejos electorales se debate, se discute y se llega a acuerdos de conformidad con la ley, su actuación debe ser cuidadosa y responsable, se actúa bajo el valor de **seguridad** e **integridad**. Otra de las actividades relevantes y últimamente muy discutida en los círculos de la política y la práctica jurídica son las formas de fiscalización de los partidos. La fiscalización es el medio idóneo con base en el cual se verifica y revisa tanto el origen como el destino del financiamiento. En relación con la documentación que exhiban los partidos el órgano de fiscalización investiga, relaciona y confirma cuánto, cuándo y cómo se egresó del erario partidista, se identifica si se gastó conforme a los rubros que se establecen y con la moderación que se establece, o si por el contrario se prodigó la hacienda partidaria. Con base en ello, puede el Instituto a -través de sus entidades- imponer sanciones preventivas, correctivas o pecuniarias, para así, castigar la conducta e inhibir a futuro, es por eso que se trata de una actividad que atrae los reflectores de todos los institutos políticos; el sancionar y perjudicar las arcas partidistas siempre resulta incómodo y dificultoso para los sancionados, por eso, esta actividad y en general cualquier proceso y procedimiento se debe desarrollar bajo los principios de la **proporcionalidad** y **razonabilidad**.

⁸⁶ Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, presentada por el Diputado Jorge Moscoso Pedrero, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del martes 14 de julio de 1992.

⁸⁷ Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga los artículos 35, 36, 38, 41, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 71, 73, 74, 81, 89, 102-A, 103, 105, 116 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, presentada por el grupo de Diputados ciudadanos. 10 de junio de 1996. Exposición de motivos.

Por su parte el Tribunal Electoral y sus homólogos en las entidades federativas comparten *mutatis mutandis* diversos principios y valores anteriormente mencionados, a partir de los cuales cumplen la importante función de dirimir a través de la aplicación del Derecho los conflictos que se susciten con base en la dinámica electoral. El Tribunal a través del control de la legalidad y de la constitucionalidad resuelve las cuestiones que los recurrentes le exponen; **equilibra** el orden jurídico de la materia a través de la vigilancia⁸⁸ de sus disposiciones⁸⁹ y su cumplimiento. A través de los distintos juicios y recursos de conocimiento el Tribunal Electoral se perfila como la máxima autoridad en la materia incluso regulando la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones del Instituto Electoral. La función medular del Tribunal es la calificación de la elección del Presidente de la República, siendo aquél el facultado para hacer entrega de la constancia de mayoría y validez al candidato que cambia su situación jurídica a la de Presidente electo. La actividad jurisdiccional dota del valor de la **mesura** al salvaje sistema político, sujeta a **control**⁹⁰ a las fuerzas políticas generando **certidumbre y confiabilidad**⁹¹ en la contienda electoral. Ejercer control jurisdiccional sobre los actos en donde las fuerzas políticas se enfrentan es fundamental para someter al Estado de Derecho los actos políticos que rebasen el marco constitucional⁹². Este mismo modelo se replica en las entidades federativas, cuyos organismos y tribunales electorales locales desempeñan y desarrollan las posiciones y las actividades de preparación y desarrollo de la contienda electoral, sus consejos distritales computan resultados, sus órganos internos de fiscalización inspeccionan lo relativo a los recursos de los partidos locales y los tribunales electorales dirimen controversias respecto de la actividad electoral que los partidos les somete a

⁸⁸ Tesis: 134, *Apéndice 1917-Septiembre 2011*, Tercera Época, VIII. Electoral Primera Parte – Vigentes, p. 167. "Facultades explícitas e implícitas del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Su ejercicio debe ser congruente con sus fines".

⁸⁹ La cuestión de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales deviene desde 1986, al proponer el Partido Acción Nacional dotar a la Comisión Federal Electoral de esa facultad.

⁹⁰ Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, presentada por el Diputado Jorge Moscoso Pedrero, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del martes 14 de julio de 1992.

⁹¹ Iniciativa de decreto que adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 41 y reforma tanto el artículo 60 como la fracción I del artículo 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, presentada por el Diputado Fernando Antonio Lozano Gracia, del grupo parlamentario de Acción Nacional, en la sesión del 21 de diciembre de 1988.

⁹² Iniciativa de decreto de reforma y adición que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, suscrita por diversos Diputados y Senadores, del grupo parlamentario del Revolucionario Institucional, en la sesión del miércoles 16 de 1989. Exposición de motivos.

consideración. En la especie, el Tribunal Electoral Federal -previo agotamiento de los medios procesales de defensa ordinarios ante los tribunales electorales locales- puede a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, conocer de la mayoría de los conflictos electorales en las entidades federativas y el Distrito Federal resolviendo en definitiva.

Para concluir, el valor más intenso y que debe abanderar las actuaciones de las autoridades electorales definitivamente debe ser la **lealtad**⁹³, lealtad para con el Estado democrático, para con su ciudadanía, con las leyes y con la República, cumplir voluntaria y responsablemente con lo establecido normativamente, observando siempre los códigos de ética que rigen la función electoral; defendiendo honorablemente en todo momento la filosofía y principios históricos-nacionales, los objetivos fijados para así construir a la cultura política, de la legalidad y forjar mejores ciudadanos. Ahora con la apertura del sistema a las candidaturas independientes el compromiso es más grande, pues ello en relación con el paradigma de la potenciación de los derechos humanos pone en el centro de gravitación a la persona y sus derechos fundamentales. En suma, una autoridad puede cambiar imperativamente la situación jurídica de los demás a través de las determinaciones que toma, y por ello, su actuación debe estar colmada de valores y principios (además de normas) pues éstos guiarán a la institución en la toma de decisiones óptimas. Reflexiona Raymundo Pérez Gándara hablando del Poder Público e Instituciones Jurídicas, *“El poder radica en el derecho, en los principios políticos (filosofía-política) que dominan en el Estado y se concretan en su orden jurídico -Estado de Derecho-.”*⁹⁴

I.II.II. De la finalidad.

La finalidad de las autoridades electorales primordialmente es servir al orden jurídico que las creó y para los fines que éste les encomendó. Teóricamente es una autoridad/institución electoral exigida por la sociedad civil; generoso regalo de los

⁹³ Iniciativa de decreto de reforma y adición que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, suscrita por diversos Diputados y Senadores, del grupo parlamentario del Revolucionario Institucional, en la sesión del miércoles 16 de 1989. Exposición de motivos.

⁹⁴ Pérez Gándara, Raymundo, *op. cit.*, p.49.

Poderes de la Unión; se gesta como una conquista de la ciudadanía que exigía una institución imparcial con el fin de desarrollar eficaz y eficientemente las actividades electorales, políticas y cívicas generando así credibilidad, confianza y certeza en los procesos ciudadanos de poder. Sin embargo, también es una forma de legitimación del poder político a través de la legitimación democrática, como el teórico alemán Hermann Heller⁹⁵ establecía, pues para legitimarse –la autoridad política- se sirve de la legitimación democrática (anuencia o aprobación voluntaria) en la cual se encuentran inmersas (proceso de legitimación democrática) las autoridades supervisoras de los procedimientos y procesos del poder, en consecuencia, forman parte de la legitimación democrática ya que son árbitros y jueces de esta contienda. Podríamos aventurarnos a insinuar que –políticamente hablando- las autoridades son parte de un medio para culminar un fin; la legitimación de la autoridad política, en consecuencia, enfatizo, – políticamente hablando- las autoridades son el conducto, el transporte a un destino cuya finalidad es la legitimación del ejercicio del poder político. Por otro lado, sin caer en una definición de democracia estricta y exclusivamente procedimental podemos afirmar que el objeto de las autoridades es coadyuvar con el Estado democrático -sin posicionarlo exclusivamente en elecciones-, su propósito es materializar y hacer respetar la voluntad y decisión (a través del ejercicio de un derecho) de la ciudadanía en cualquier asunto público (sean estas elecciones o consultas); hacer posible la *respublica*, cosa pública y *demoskrátos*, el gobierno del pueblo. Como órganos colegiados privilegian el debate con el fin de escuchar todas las voces y formar una opinión que se ajuste a Derecho y con ello generar certeza. Dentro del ámbito político la finalidad de las autoridades electorales es regular y arbitrar la contienda por el poder, generar una transición del poder de forma pacífica a través de sus facultades legales y constitucionales con base en la investidura que les otorgó la Constitución. La finalidad primordial de las autoridades dentro del marco constitucional es ser organizadoras y calificadoras de las elecciones,⁹⁶ administrar y judicializar –en su caso-, dotar de certeza y someter a control de la legalidad y de la constitucionalidad los asuntos

⁹⁵ Heller, Hermann, *op. cit.*, p. 227-228.

⁹⁶ Iniciativa de decreto de reforma y adición que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, suscrita por diversos Diputados, del grupo parlamentario del PARM, en la sesión del miércoles 6 de septiembre de 1989. Exposición de motivos.

electorales y cívicos; regularizar⁹⁷ la disputa por el poder de forma pacífica, teniendo presente siempre a los partidos políticos procurando su desarrollo así como tutelar en todo momento la instrucción de la educación cívica en la sociedad, instruir y concientizar a los mexicanos sobre sus derechos, los asuntos públicos y su participación en ellos. Dentro del ámbito legal son finalidades expresas de las autoridades electorales: contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de Diputados, Senadores y Presidente de la República, así como declarar la validez de la elección y la de Presidente Electo (LGIPE). La autoridad de una institución se fundamenta en su legalidad -completa Heller- en tanto ésta se fundamenta en su legitimidad, de esta forma se infiere que su permanencia se debe (por una parte, la jurídica) a la utilidad, pues cuando ésta no sirve para hacer efectivo el Estado constitucional democrático de derecho no sirve a la legalidad, y cuando no corresponde a la voluntad política se tacha de ilegítima, pues deja de cumplir un fin, la legitimación de la autoridad política.

Como pudimos observar –someramente- el compromiso de las autoridades electorales mexicanas es netamente con el Estado democrático, normativo y con el sistema político, su competencia, por una parte, se extiende a la regulación y protección de ejercicios decisivos como lo son el arbitraje de la contienda esencialmente electoral, es decir, la disputa entre fracciones de la sociedad y corrientes ideológicas -y con las recientes reformas ya no sólo partidistas, sino ciudadanas- por espacios de poder así como realizar consultas sobre temas públicos y de interés nacional, por otra parte

⁹⁷ Iniciativa de decreto de reforma y adición que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, suscrita por diversos Diputados, del grupo parlamentario del PARM, en la sesión del miércoles 6 de septiembre de 1989. Exposición de motivos.

custodian los derechos políticos electorales de los ciudadanos y partidos, dotando así de certeza y credibilidad el ejercicio cívico.

I.III. Órganos Constitucionales Autónomos.

En este numeral se analizará el fenómeno constitucional que acecha a los Estados modernos; el modelo de los órganos constitucionales autónomos, el paradigma europeo, la cimentación en Latinoamérica como bloque, el caso mexicano y el desarrollo de éstos. Resulta importante desentrañar lo relativo a estos órganos con el objeto de conocer los retos y problemáticas a las que se enfrenta, su entendimiento como un fenómeno jurídico y político es vital, pues el simple hecho de trastocar la teoría de *check and balance* evidencia una dinámica evolutiva que plantea la resolución o por lo menos atención a las deficiencias que la complejidad moderna trae, afirmación con la cual no se pretende aseverar una deformación o destrucción de la teoría clásica de división de poderes, sino se plantea una revisión que la dote de aplicación y vigencia. Son de vital relevancia por el simple hecho de que estos órganos se enfrentan y coordinan *vis a vis* con los Poderes de la Unión, y en su caso –inclusive– ejercen facultades de control sobre el poder que pueda desviar su camino y pudiera actuar en detrimento del orden constitucional.

I.III.I. Origen.

Es necesario abordar el tema de los órganos constitucionales autónomos, pues las autoridades electorales fueron concebidas bajo esta figura pionera (para Latinoamérica) con base en la experiencia europea. En el marco genealógico, axiológico y teleológico pudimos poner en perspectiva la realidad mexicana y conocer el porqué de lo que es hoy, es decir, con base en el conocimiento de los hechos y sucesos presentados somos capaces de concebir a las autoridades electorales como lo son hoy, pues la realidad y el orden concreto de la historia nacional exigían como presupuesto elemental un diseño institucional de autoridades con el que contamos en la actualidad -por supuesto que las exigencias de un deber ser para una autoridad son

infinitas, no todas las propuestas que parecen asequibles y paradigmáticas se implementan, ni todas las medidas establecidas suelen ser funcionales y eficaces-, con relación a las cuales se evidencia una evolución institucional de las autoridades, sin embargo, el camino aún es largo e incierto, pues como se enunció con anterioridad, las mismas exigencias son cambiantes y guardan una relación estrecha con el desenvolvimiento del orden concreto del espectro histórico.

La clásica teoría de división de poderes cuenta con un entramado histórico y científico social milenario, este sistema lo visualizó Aristóteles^{98 99}, pinceló Locke¹⁰⁰ (al referirse al Poder Legislativo, Ejecutivo y al Poder Federativo de la comunidad política aunque también hace alusión a los jueces, sin embargo, no de forma elemental como aquéllos), y perfeccionó Montesquieu¹⁰¹ en el siglo XVIII; se depositaba el Supremo Poder de la Nación en tres y sólo tres distintas ramas; una primera que creaba y formalizaba las normas generales que habían de regir a la nación, el legislador que se situaba en una diversidad de personas, una Asamblea o Congreso de elevado número, en el pensamiento de Locke un órgano supremo al cual el pueblo delega dicha facultad; el segundo se encargaba de ejecutar las leyes, en tiempos decimonónicos la referencia obligada y natural era al Rey o monarca, pues realizaba acciones totalmente de gobierno, lo cual ha cambiado (he ahí el fundamento del Parlamento; contrapeso de la Corona), pues se inhibe al Jefe de Estado a conservar la titularidad de esta rama y se otorga a favor del Jefe de Gobierno, y es éste quien toma la posesión de la administración pública; el tercero se trata de la labor judicial o -como diversos estudiosos y académicos la llaman- jurisdiccional, en la cual el juez dirime controversias de intereses con base en la aplicación del derecho, es decir, realiza con base en las normas la labor de juzgar. Este clásico esquema había permanecido vivo e intocado desde entonces, aquélla propuesta resultó bastante eficaz, pues distribuía y equilibraba el poder fragmentando el monopolio de la autoridad unipersonal –que en los

⁹⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 12, p. 27.

⁹⁹ Ortiz Mayagoitia, Guillermo, "La creación de órganos constitucionales autónomos en los estados de la República", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2006, número 22, p. 148.

¹⁰⁰ Locke, John, *op. cit.*, p.125-138.

¹⁰¹ Escudero Álvarez, Hiram, "Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública", en Peñalosa Pedro José y Garza Salinas Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrina jurídica, núm.120, p.51, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/1.pdf>.

tiempos absolutistas había sido caracterizado y temido por su omnipotencia y síntomas de megalomanía en el titular del poder (v.gr. Jean Bodino definía este fenómeno como “*poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes*”¹⁰², un soberano sólo responsable ante Dios), por ello se previó evitar la superioridad y sometimiento de cualquiera de los poderes sobre los otros¹⁰³, evitar que un poder ejerciera hegemonía sobre los demás resultaba elemental pues el predominio y la sumisión eran características del régimen absolutista-, para ellos se trazó un sistema de moderación a manera de control, un control *inter partes* (poderes), de esta manera cada rama independiente podía controlar los actos de sus pares y a su vez éstas podían controlar a aquéllas. La forma de asegurar las libertades era ésta, la medida, la escisión del poder a través del control mutuo en donde los poderes tienen su competencia perfectamente delimitada –con una gama de actos sustanciales que ningún otro puede realizar en razón de que sólo a él le fueron otorgados-, en consecuencia ningún poder podía ejercer el de otro y en caso de controversia y duda su actos son revisables a fin de determinar su validez, -como el jurista filósofo austriaco Hans Kelsen ilustra- y confección a la Constitución. Los primeros documentos de tipología jurídica en donde se plasmó este sistema fue en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de junio de 1776; en ella se establecía que los hombres eran por naturaleza igualmente libres e independientes (valores que protegía la división), cuyo párrafo quinto establecía que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial debían estar separados. Asimismo, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1787 en los primeros tres artículos hace referencia a la división de poderes y en donde se deposita cada uno para su ejercicio. Los franceses y su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789 en su artículo 16 establecían que sociedad que no contara con derechos asegurados y separación de poderes no contaba con Constitución. La división de poderes fue un éxito rotundo, hoy en día escasas constituciones no cuentan con este principio de división de poderes. Esta corriente se extendió *mutatis mutandis* alrededor de todo el planeta en los distintos continentes y países, América por supuesto, no se quedó atrás. Sin embargo, la tradicional división de poderes efectivamente ha evolucionado y se ha

¹⁰² Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, 2ª reimp. trad. de Vicente Herrero, México, Fondo de cultura económica, 1992, p. 301-302.

¹⁰³ Un ejemplo claro de la percepción del absoluto sobre el poder ilimitado que detentaba es la frase que espetó e inmortalizó a Louis XIV “*L’Etat, c’est moi*”.

reinterpretado a causa de la evolución de los Estados y su dinámica interna y externa, por sus funciones, por la complejidad de sus actividades y necesidades de respuesta y eficacia, Europa lo asimiló y avanzó. Por ello la intocable teoría de división de poderes en América Latina debe evolucionar y reinterpretarse, la teoría divisional de poderes no perderá funcionalidad y por el contrario se reforzará al rodearse de nuevos elementos que contribuyan al Estado constitucional democrático de derecho y al equilibrio constitucional.

Podemos calificar la ancestral división de poderes como estricta y abstracta, pues plantea actividades muy bien definidas sin poder siquiera pensar en rebasar la competencia, se constituyó estrictamente, pues en ese momento era necesaria a fin de erradicar excesos y delimitar perfectamente la competencia de cada potestad, era básico porque la subsistencia de los tres poderes aseguraba –por el lado positivo- la armonía y funcionamiento libre del Estado y –por el lado ríspido- una cohesión o fricción, una disputa intensa por el poder sin capacidad para ejercer una hegemonía total para defender competencias y cuestionar la constitucionalidad de los actos de otros; si un poder no se ajusta al Estado de Derecho otro, por medio de los instrumentos jurídicos, se debe ejercer control sobre él para regularizar su actuación. Por otro lado resulta abstracta porque en su momento no se pensó –por lógica- en casos específicos y concretos (derivado de la complejidad institucional de los Estados contemporáneos), por ello se organizaban y cuadraban las instituciones con base en este esquema de tres categorías, por ejemplo, si emergía un órgano que dirimiría las controversias entre comerciantes - mercantil- con base en la aplicación del derecho se depositaba en la rama judicial, si se germinaba un órgano que administrara el derecho de suministro de algún servicio, por ejemplo agua potable o energía, se deposita en la rama ejecutiva, si en una entidad federativa emergía un órgano representativo o asamblea cuya finalidad era proporcionar normas generales a su entidad bajo el principio de subsidiariedad, se depositará en el Poder Legislativo –local-, etc. etc. La cuestión que nos toca atender viene inherente a la evolución y complejidad de los estados modernos, pues al requerir instituciones y autoridades autónomas (en la totalidad de su ser), independientes en sus decisión, específicas en el ejercicio de su

competencia y libres estructuralmente de la tripartita teoría, no se sabe dónde encajan, qué naturaleza poseen, de qué legitimidad gozan o qué relación tienen con los clásicos Poderes de la Unión, incluso hay quienes de una interpretación letrista podrían afirmar que los órganos constitucionales autónomos no forman parte del Supremo Poder de la Unión, pues dentro de nuestro texto constitucional¹⁰⁴, en su artículo 49 sólo se establece la multicitada tripartita organización y que por lo tanto su actuación es “ilegítima”. La cuestión es establecer y dotar de un status firme y seguro a los órganos constitucionales autónomos.

El establecimiento de los órganos constitucionales autónomos, de acuerdo con diversos analistas, académicos y estudiosos de la materia, tienen su origen en Europa,^{105 106} principalmente para la regulación de ciertos sectores mayormente privados, así como la protección de derechos fundamentales, sin embargo, el umbral es distinto al latinoamericano, pues aquí surgen bajo la necesidad del equilibrio constitucional de los Poderes de la Unión (maquinaria del poder estatal), para la atención de deficiencias principalmente de transición del poder, lo que en consecuencia llevó a establecer órganos al margen de la teoría tripartita que no encuentran cabida en alguno de las tres grandes ramas, pues precisamente esa es la idea; inspeccionar, fiscalizar, y controlar desde fuera el equilibrio constitucional (fuera materialmente del *check and balance*, sin entrar en controversia directa con poder alguno); de ahí su neutralidad, imparcialidad e independencia para analizar y controlar bajo la premisa de regularidad constitucional, ejercer el control de la Constitución del poder político anteponiendo, interpretando y elevando como paradigma –exclusivamente- la Constitución y sus principios máximos. En esta línea se constituyen los primeros tribunales constitucionales con el aporte del jurista Hans Kelsen quien tuvo el

¹⁰⁴ El Ministro en retiro Guillermo Ortiz Mayagoitia en el ensayo “La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, p.154-156, en donde demuestra su renuencia y molestia en crear y reconocer un poder que no se establece explícitamente en la Constitución (dentro de la teoría clásica) y más aún, que éste pueda requerir a los poderes supremos, sin embargo, en 2013 este “riesgo” que temía el señor Ministro se materializó pues la reforma constitucional elevó al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI por sus siglas) a rango constitucional, pudiendo requerir a todos los Poderes de la Unión, partidos políticos, sindicatos, personas físicas y morales que detenten recursos públicos, información que se considere pública, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación escapó a esta jurisdicción.

¹⁰⁵ Controversia constitucional 31/2006 (IFE vs Cámara de Diputados), en donde se ventila la legitimación activa del Instituto Federal Electoral para interponer controversias constitucionales.

¹⁰⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Aproximación a una teoría de los organismos constitucionales autónomos*, 2013, colaboración en el Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional “Jorge Carpizo”, código AE-005 p.8., [en línea], visible en: <http://www.iberoconstitucional.com.ar/wp-content/uploads/2013/09/4E-005.pdf>, consultado el día 2 de diciembre de 2013.

reconocido e intenso debate con el también jurista Carl Schmitt en relación con la teorización de la defensa de la Constitución, propuestas distintas y divididas, pues éste sostenía que la defensa de la Constitución a través de garantías institucionales debía depositarse en el Presidente del *Reich*, sin embargo, eso será fruto de otra investigación apasionada del constitucionalismo contemporáneo. Es así como bajo la figura de Tribunales o Cortes constitucionales se reinventa la teoría de división de poderes, pues un órgano distinto a los antiquísimos establecidos dentro de la teoría y praxis europea se encargaría de mediar y mantener en equilibrio el Estado constitucional, básicamente su tarea se sustrae a hacer efectiva y garantizar la normatividad constitucional defendiendo en todo momento los síntomas y actos que contravengan los principios fundamentales constitucionales preservando el equilibrio entre los poderes supremos y su competencia. En un principio la independencia estructural era fundamental, pues la imparcialidad de origen establecía un nexo de responsabilidad, legalidad y legitimidad. Si estas cortes y tribunales se encontraban dentro de cualquier poder (Ejecutivo, Legislativo o por arraigo y simpatía en el Judicial) se presuponía una empatía por el acto impugnado sujeto a revisión, asimismo, lógico era suponer que si se instauraba un órgano encargado del control de la constitucionalidad de los actos y decisiones materiales de los tres Poderes de la Unión, este debía ser independiente para no beneficiar a uno y decrecer en otros la jerarquía y facultades otorgadas. Hoy en día no es raro que los tribunales constitucionales y tribunales que conocen de constitucionalidad (que no resultan ser lo mismo) se encuentren dentro de un poder (generalmente en el Judicial), como en el caso mexicano y francés.¹⁰⁷ Asimismo, la teoría clásica multicitada ha dejado de ser rígida y estrictamente separatista, pues se han desarrollado los Poderes de la Unión bajo la cooperación y armonía, evidentemente no son sustancialmente interdependientes como lo es el Gobierno y el Parlamento en el sistema europeo, pero la colaboración es vital en los poderes, de esta forma el Estado se vuelve eficaz y suficiente para atender las necesidades que le sobrevengan. Tampoco es extraño que las ramas sean interdisciplinarias, de esta forma, el Congreso de la Unión en cada una de sus Cámaras ejerce actos de administración v.gr. al gestionar los recursos que le son asignados; el

¹⁰⁷ En el primer caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación -Tribunal que conoce de constitucionalidad- se encuentra en la punta de la pirámide judicial, en el segundo, el *Conseil constitutionnel*, vinculado formalmente al Poder Ejecutivo.

Poder Judicial ejerce actos legislativos v.gr. cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite su reglamento interior y; el Poder Ejecutivo ejerce actos legislativos y materialmente judiciales v.gr. al expedir reglamentos de leyes y cuando las distintas Secretarías de Estado u órganos centralizados resuelven recursos y procedimientos seguidos en forma de juicio (donde existen notificaciones, actos recurribles, un periodo probatorio y de alegatos y una resolución que pone fin al procedimiento), esto nos dice que la percepción de la división de poderes ha evolucionado para ser dúctil la función gubernamental, pues se ha pasado de un sistema rígido a uno flexible determinado incluso judicialmente.¹⁰⁸

La cuestión cambia al ingresar en América Latina, pues la introducción de los órganos constitucionales autónomos se gesta en sectores que, por el déficit y la complejidad de la materia, necesitan ser atendidos de una forma autónoma, neutral y eficiente. La dirección de una actividad, la competencia de alto grado de dificultad y la delicadeza se deslindan del órgano que se duele de eficacia para depositarse en uno totalmente nuevo y que decida libremente sin que pueda hacer suya alguna línea de actuación dominante y política, así por ejemplo, los órganos neutros constitucionales en América Latina suelen situarse en instituciones electorales, cuestión extraña para los europeos, pues sus demandas respondieron a diferentes cuestionamientos; el equilibrio, regularidad y defensa de la Constitución y derechos fundamentales. El caso latinoamericano aunque aún presenta problemas en ese rubro, dio prioridad a las cuestiones democráticas, electorales y de defensa de derechos fundamentales, pues el diagnóstico eran las post y dictaduras sudamericanas, los partidos únicos y predominantes (materialmente invencible), represión de la divergencia y descontento civil por el complejo, dudoso y ambiguo desenlace de los procedimientos de transición del poder por las vías “institucionales” establecidas, recordemos que con las post y dictaduras sudamericanas de mitad del siglo XX los problemas centroamericanos y la dirección de éstos eran asumidas sin oposición, la pluralidad era un ideal que traía

¹⁰⁸ Tesis: P.J.J. 78/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, Julio de 2009, p. 1540, “División de poderes. El que este principio sea flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquéllos que la propia constitución les asigna”. Tesis: *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 51, Primera Parte, p. 18, “División de poderes. La función judicial atribuida a autoridades ejecutivas no viola el artículo 49 de la Constitución Federal (artículo 48 de la ley de aparcería del estado de Nuevo León)”.

consigo crímenes de Estado como las reprobables desapariciones, torturas y genocidios, diversos Estados dictatoriales sudamericanos incluso se vieron involucrados en la llamada “Operación Cóndor” mediante la cual *grosso modo* se mantenía un bloque de intercambio de información y prácticas de aniquilación de personajes “incómodos” para los Estados miembros y sus regímenes. Siguiendo con el tema, el panorama latinoamericano no soportó todo el traslado de sistema constitucional y electoral europeo, es por ello que se adoptaron las medidas *mutatis mutandis* que ofrecía el panorama occidental con los órganos constitucionales autónomos, pues en el viejo continente se adecuó el esquema de la teoría tradicional para volver a equilibrar la balanza que se había edificado siglos atrás; revolucionaron el teorema para adecuarse a la actualidad que podría sobrepasarle y así distribuir/fluctuar nuevamente el poder. El caso mexicano respecto de la inclusión de estos órganos tiene poco más de una veintena de años, los primeros registros datan de instituciones como el Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1987, en el último cuarto del siglo XX dentro de las prescripciones normativas se establecieron órganos o autoridades adscritas a los Poderes de la Unión, pero con la particularidad de la autonomía en su actuación. Sin embargo, este principio, esta idea e ideal posiblemente no era entendida con plenitud, pues durante casi dos siglos de vida independiente en México la negociación, sumisión, subordinación y el clientelismo eran la moneda de cambio junto con el fuerte presidencialismo que se apoderó de gran parte del siglo XX (en donde la figura presidencial ejercía jerarquía, poderío y presión no sólo sobre sus ramas de gobierno, sino también sobre el Congreso Federal, el Poder Judicial, entidades federativas y municipios) la idea de la autonomía no se apoderó del Estado mexicano instantáneamente, estaba ahí, plasmada, inerte y en espera de ser ejercida.¹⁰⁹ Con el paso de los años -cambios estructurales del sistema político y dentro del sistema político- la autonomía se llevaría a una práctica gradual. El origen europeo fue un reto constitucional y de gran relevancia en su momento, al igual que en América, estas autoridades se establecieron para contar con independencia del gobierno, del Poder Legislativo y Judicial, estas instituciones actúan en diversas esferas; política, social, económica y jurídica. A continuación lo veremos.

¹⁰⁹ El caso de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1929 es distinto en razón de su función fuera del contexto político y de gobierno.

I.III.II. En el viejo continente, Europa.

Como se ha establecido, de origen veremos diversos casos en Europa respecto de las autoridades independientes, características y particularidades. La experiencia occidental será de gran importancia, pues con base en ella podremos conocer el contexto continental y éste nos auxiliará para expandir nuestro panorama de estudio pudiendo trazar estándares supranacionales. Al analizar diversos casos prácticos podremos orientarnos para saber ¿qué o cuáles modelos existen? Saber su experiencia y su optimización práctica.

- **Reino Unido**¹¹⁰

En el Reino Unido podemos encontrar una especie de órganos independientes que no son de reciente instauración, éstos datan del siglo XVII, los *Quangos*, sin embargo, han ido evolucionando, se han expandido y creciendo, esto durante los años sesenta y setenta.

El *Oxford Dictionaries* define a los *quangos* como:

“noun (plural quangos)

British, chiefly derogatory

- a semi-public administrative body outside the civil service but receiving financial support from the government, which makes senior appointments to it.

Origin:

1970s (originally US): acronym from *quasi* (or *quasi-autonomous*) *non-government(al) organization*”

Quangos; quasi autonomous non governmental organizations, (término importado por los Estados Unidos de América) o NDPB; Non Departmental Public Body en este país.

¹¹⁰ Salvador Martínez, María, *op cit.*, p. 37-75 (Para el estudio de dicho sistema, se toma en consideración exclusivamente esta obra por ser especializada y exhaustiva).

Las autoridades independientes se establecieron con el fin de limitar jurídica y políticamente al poder de la Corona y Parlamento, aunque en sus principios actuaban de facto a voluntad de éstos. Uno de los argumentos de la independencia correspondía a la conservación de las autoridades sobre la dinámica de la política y los cambios constantes en el poder, tanto en el Parlamento, en el gobierno y administración; la continuidad como elemento de constancia en el desempeño de las autoridades fue un detalle importante, pues se intentaron escindir las pasiones políticas de las características propias en una autoridad. Son organismos públicos pero no forman parte del gobierno o de forma directa a algún Ministerio. La gran mayoría de los nombramientos corren a cargo del gobierno y excepcionalmente interviene el Parlamento, lamentablemente el procedimiento de selección no es público; el procedimiento se topa con la cuestión de que la mayor parte de miembros elegidos se deposita en personajes con perfil político, afín al instituto político mayoritario en el Parlamento y gobierno. Una tesis novedosa resulta ser la elección cuidadosa de los *Grants Maintained Schools* cuyos titulares son elegidos por profesores y padres de familia. Una tercera opción –más escasa que la anterior- se manifiesta cuando los miembros de unos cuantos *quangos* eligen a otros. El cese de los miembros no se establece claramente (causas explícitas y tasadas), en algunos casos se argumenta la incapacidad o incumplimiento de obligaciones. El número de los *quangos* se ha elevado en la última treintena de años pues un estudio reveló que en 1998 existían más de 420 *quangos* desarrollando diversas actividades, el establecimiento de éstos no refiere un procedimiento propio y regulado; se encuentra determinado por decisiones políticas, sin embargo, cuando se establecen teóricamente obedece a cuatro razones fundamentales, la eficacia (con organización simple, procedimientos flexibles, expeditos y resultados eficaces), la neutralidad política (para la protección de determinadas actividades de la esfera de acción política, esto para asegurar un *status* de imparcialidad de origen), la especialización técnica (se deja de lado la empatía o la parcialidad para trabajar bajo la pericia y habilidad) y la participación ciudadana (así se involucra a la ciudadanía en el ejercicio democrático diario, los ciudadanos toman responsabilidad junto con el Estado). A estas autoridades se les dota de cierto grado de autonomía, algunas cuentan con una mayor independencia de las directrices

gubernamentales que otras, cuentan con facultades ejecutivas (en la administración y prestación de servicios públicos y sociales), de regulación (con el objeto de supervisar y vigilar determinadas actividades para custodiar su correcto funcionamiento v.gr. el Banco de Inglaterra), legislativas (por las normas de funcionamiento interno que asimismo se dan) y judiciales (por la resolución de conflictos de intereses). Un punto a enfatizar es la actividad de asesoría que desempeñan los *quangos* al gobierno dentro del campo de su especialidad. Las medidas de control interno de éstos se reflejan en su colegiación, cuando un órgano es colegiado dialoga, debate, expone y se consensa. Existen pesos y contrapesos para que no se determine una sola respuesta sin oposición. Últimamente se ha pugnado por establecer procedimientos públicos sin opacidad, desde 1995 se cuenta con un *Comissioner* cuya tarea es vigilar, regular y controlar la elección de los miembros de algunos *quangos*, sin embargo sus observaciones –fundadas– son enviadas a manera de quejas sin poder ser obligatorias ni si quiera vinculatorias para una investigación. Un ejemplo de *quango* relevante en el Reino Unido es la BBC (British Broadcasting Corporation).

Como podemos observar en el caso del Reino Unido, las autoridades autónomas tienen un rol bastante secundario, son más cercanas a las organizaciones no gubernamentales y en cuanto al criterio cuantitativo son centenares de ellas, diversas y múltiples en su objeto. Su naturaleza o más bien indeterminación en el sistema jurídico y político es tal como en otros casos europeos, sin embargo, las razones de su establecimiento son destacables y emblemáticas para cualquier sistema que importe autoridades autónomas, todo ello abona a la división de poderes, pues la renueva, transforma y adecua a la necesidad del gobierno-social. Divide y distribuye adecuadamente el poder para el mejor desempeño de la función del Estado. Lo incomodo de este sistema es que los *quangos*, o mejor dicho, sus miembros tienen una fuerte y estrecha relación con el Parlamento incluso se asegura que aquéllos reciben instrucciones de éstos; el problema que se ha mencionado con anterioridad, el cual parece una enfermedad mundial; el clientelismo, no es exclusivo de nuestro sistema, pues en el Reino Unido es bien conocido y denominado como “*patronage*”, la facultad con la que cuenta el gobierno y el activismo que demuestra el Parlamento (y los

partidos políticos a través de éstos) sobre los *quangos* hacen que se pierda credibilidad y confianza en éstos pues la parcialidad, el nepotismo y discrecionalidad están inmersos de origen en el establecimiento de las autoridades autónomas.

- **Alemania.**¹¹¹

A diferencia del sistema inglés, Alemania cuenta con una Constitución escrita. Su administración pública federal se puede dividir en directa (centralizada) e indirecta (descentralizada por función de servicios), éstos se instrumentaron bajo las premisas de la eficacia y la especialización técnica, la administración es producto de una serie de reformas que datan del siglo XIX, dos grandes ideas fueron el engrane que pondría a girar en la evolución a la administración pública alemana; fortalecer el aparato administrativo y hacer partícipe a los ciudadanos en la administración pública, la primera se generó a través de una re-estructuración del aparato administrativo ponderando una administración centralizada fuerte. La inclusión ciudadana correspondió a la estabilidad y mejora de servicios, se crea una conciencia colectiva de solidaridad y unión, a la vez aumenta la legitimidad en el aparato administrador, asimismo, la responsabilidad ciudadana se hace presente en el aparato gubernamental, esto impacta directamente en el grado en que se involucra la ciudadanía en los asuntos públicos potenciando el Estado democrático. Los órganos locales estaban dotados de autonomía ante la administración central, entonces aparece el concepto de *Selbstverwaltung*, (autoadministración o autonomía), elemento esencial de la administración local ante la centralizada. Se reconoce autonomía a instituciones como universidades, cámaras de comercio y corporaciones de servicios, se concibió como una forma de organización de la sociedad, no del Estado, una forma de estructuración civil y social frente al Estado mismo. La *Selbstverwaltung* de acuerdo con el positivismo de la época podía ser vista desde la concepción política como la autoadministración ciudadana para la consecución de los fines del Estado, por su parte la concepción jurídica establecía que la autonomía en las autoridades otorgaba un poder propio y originario, una competencia propia y la facultad de autoadministrarse sin

¹¹¹ *Ibidem.* p. 137- 175 (Para el estudio de dicho sistema, se toma en consideración exclusivamente esta obra por ser especializada y exhaustiva).

sometimiento a un órgano superior inmediato alguno, para los positivistas la autoadministración era el resultado de la autolimitación (voluntaria) del mismo Estado. Tal fue el éxito y eficacia de las instituciones autónomas que para el siglo XX toda la administración pública fuera de la administración central se establecía a través de autoridades autónomas. La justificación de las *Selbstverwaltung* al igual que en el caso del Reino Unido se funda en la neutralidad, pero además se reviste en la protección de derechos fundamentales; se argumenta que la protección de estos derechos no puede dejarse a cargo de órganos políticos, pues la protección debe ser ante ellos, en este caso las autoridades autónomas juegan un rol más de contrapeso y limitante al Estado, la defensa de derechos fundamentales ha colocado a las autoridades independientes como una necesidad constitucional. La existencia y exigencia de autonomía se puede apreciar lúcidamente en el caso judicial alemán dentro de su Constitución, el artículo 97 establece la independencia de los jueces y sujeción sólo a la ley (*Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen*) en el mismo supuesto se encuentra el Tribunal Superior de Cuentas que posee, de acuerdo con el texto constitucional, artículo 114, una independencia jurisdiccional (*Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen*), la personalidad jurídica propia que se les otorga trae consigo, inherente, un derecho exigible ante el Estado que puede ser incoado a través de vía judicial para así defender su competencia, sus decisiones, su administración y su independencia. Un órgano constitucional autónomo de suma importancia en este país es el Tribunal Constitucional Alemán.

En suma, el caso alemán enfatiza la participación ciudadana. Fue elemental hacer parte a la ciudadanía del mecanismo estatal; la mayoría de estas instituciones cuentan con un cuerpo ciudadano. En consecuencia, como menciona María Salvador, se convierte en una nueva forma de división del poder, se plasma y limita el ejercicio de poderes y facultades. Evidentemente viene a reformar la clásica división de poderes para incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones, en el ejercicio de la democracia y en la inclusión de asuntos públicos. El caso alemán nos muestra que el factor ciudadano y social es un elemento *sine qua non* de la independencia en autoridades públicas pues éstos refrescan, innovan e imprimen legitimidad a la imagen de las

autoridades; ciudadanos actuando para ciudadanos. Asimismo, el caso judicial establece garantías mínimas a favor de las autoridades independientes a través de las cuales se defiende como órgano integrante del Estado y otorga mecanismos de conservación.

- **Francia.**¹¹²

Las autoridades independientes son relativamente novedosas en Francia, pues es en 1978 cuando el legislador utiliza por primera vez la expresión, *autorité administrative indépendante* al crear la *Commission Nationale de L'informatique et des Libertés* bajo la justificación de neutralidad, especialización técnica, eficacia y regulación social, el primer estudio sobre este tipo de instituciones fue publicado en 1984 por el Consejo de Estado, sin embargo, con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial se instauraron la *Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse* (1950) y en la *Commission de Contrôle des Campagnes Électorales* (1964) con rasgos similares a los de las contemporáneas autoridades independientes. Estas se percibían como instituciones integradas por expertos y especialistas en la materia que le correspondiere, la técnica era esencial para la correcta e idónea protección de derechos de los ciudadanos, pues los expertos sabrían en qué forma se potenciarían los derechos y el Estado de Derecho. Después de la acogida doctrinal y práctica de las autoridades independientes, entre 1970 y 1990 se crearon diversas instituciones independientes, para 1984 se establece la *Commission Nationale de Contrôle de la Campagne Électorale Relative à l'élection du Président de la République* que vigilaba y procuraba la equidad en la contienda por la presidencia francesa, en 1986 la *Commission Nationale et des Libertés* y en 1990 se establece la *Commission de Contrôle de la Campagne Électorales et des Financements Politiques*, el concepto *indépendante* es tomado como sinónimo de autonomía respecto de los demás poderes, principalmente frente al gobierno y presiones tanto de grupos políticos como económicos de poder, no se acepta la relación jerárquica propia de la administración centralizada. A diferencia del sistema inglés, Francia no atomiza la actividad autónoma, pues cuenta con cerca de once

¹¹² *Ibidem*, p. 187-221 (Para el estudio de dicho sistema, se toma en consideración exclusivamente esta obra por ser especializada y exhaustiva).

siendo éstas relevantes dentro del desarrollo social, protección de derechos y defensa del Estado de Derecho. Como se mencionó, una de las causas principales que obedecieron a la creación de estas autoridades fue la neutralidad (fuera de cortes políticas y partidistas, al margen de la lucha por el poder -órgano imparcial-), la autora menciona que desde 1968 se generó una creciente desconfianza por parte de la sociedad hacia la administración derivada de la politización en ese aparato, en reacción a esto se hacen necesarias medidas que impliquen la ejecución de actividades apartadas de la actividad política, sin filias ni fobias, una autoridad con carácter de verdadero árbitro, imparcial sin favorecer a determinados actores o causas. El orden concreto histórico de Francia envuelve una búsqueda de equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, las autoridades independientes son un punto medio entre éstos, limitan al Ejecutivo en el ejercicio excesivo del poder. Una cuestión curiosa referente al enunciado anterior es el artículo 64 de su Constitución que establece que el Presidente de la República es el garante de la independencia judicial (*Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire... Les magistrats du siège sont inamovibles*). La especialización técnica también hace presencia en Francia como pilar justificador, se argumenta que quienes deben estar al mando de las autoridades independientes deben ser expertos en la materia y no políticos; de los primeros se presume una pericia natural por el grado de razonabilidad y análisis de su materia, de los segundos se presume -por el contrario- una parcialidad, pues si éste es cegado por sus filias las decisiones que tome estarán cargadas de arbitrariedad. Al igual que los demás sistemas que hemos analizado en Francia se opone la eficacia en el mismo sentido, pero resalta un cuarto elemento, nuevo en el estudio, se trata de la *Regulation Sociale*, ésta deviene de la necesidad de estabilidad en actividades sensibles a cambios políticos así como de la competencia propia que guarda la institución; así, la institución regula la interacción entre ciudadanos propietarios de derechos subjetivos públicos y la administración. Principalmente esta característica viene a cerrar el círculo de elementos que forman una institución garante de derechos, de sus facultades propias y de hacer patentes los límites al gobierno, en particular de la administración. El modelo francés enfatiza la facultad sancionadora de sus autoridades autónomas, pues a través del *ius puniendi* y el factor inhibitorio trata de garantizar la

protección de derechos fundamentales. Sin embargo, un aspecto negativo en comparación con otros modelos, es que las autoridades autónomas en Francia carecen de personalidad jurídica propia, lo que las priva de contar con patrimonio propio además de no poder ocurrir a la vía judicial para defender su autonomía. En el caso de la elección de sus miembros no se cuenta con un sistema especialmente establecido, sin embargo, genera percepción de imparcialidad el que la mayoría de las autoridades sean elegidas en parte por las altas jurisdicciones (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas) del país, pues de la teoría clásica de división de poderes el Poder Judicial es el menos politizado, otros pocos son electos por el Presidente, Senado, Asamblea Nacional y gobierno, en ocasiones aquellas cortes eligen directamente, en otras proponen y otro órgano elige de entre las opciones propuestas, otra opción que ofrece el panorama francés se basa en elecciones y nombramientos divididos, no en dos sino en tres órganos –políticos-, es decir, si hay seis, nueve o doce miembros a elegir, la presidencia elige dos, tres o cuatro, el Senado dos, tres o cuatro más y proporcionalmente la Asamblea Nacional los restantes según sea el número. Este método se apetece agradable siempre y cuando el Ejecutivo no sea del mismo tinte que el Congreso, o al menos una de sus Cámaras, lo cual es imposible predecir por lo que un ejercicio mayor de ingeniería constitucional podría adoptar cuidadosamente este paradigmático método. Por lo que hace a la cuestión electoral el Consejo Francés juega un papel relevante pues la Constitución establece que el Consejo velará por la regularidad de la elección del Presidente de la República, se torna relevante si se analiza la naturaleza del Consejo misma que examinaremos someramente en lo posterior.

- **España**¹¹³

Por último, en el sistema español el fenómeno de las autoridades independientes es el más reciente, algunos antecedentes directos fueron las Reales Academias, órganos consorciales reguladores de sectores económicos y Tribunales económico-administrativos. El sistema español hace énfasis en la independencia como garantía de

¹¹³ *Ibidem*, p. 235-308. (Para el estudio de dicho sistema, se toma en consideración exclusivamente esta obra por ser especializada y exhaustiva).

no dependencia del gobierno, sin embargo, la autonomía e independencia no significan un exilio del sistema ni una desvinculación con los demás poderes, por el contrario, éstas deben permanecer unidas por la coordinación, el respeto y ayuda mutua. La evolución y desarrollo de las autoridades independientes ha arrojado y consolidado autoridades de renombre en el marco español como lo es el Banco de España, el Consejo de Seguridad Nuclear, la Agencia de Protección de Datos, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, las Universidades, la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico y el Tribunal de la Defensa de la Competencia. Los doctrinarios españoles manifiestan que el establecimiento de autoridades autónomas obedece a dos posibles panoramas; uno para poder asegurar y garantizar derechos fundamentales, pues estas autoridades atenderán y proclamarán las medidas y directrices necesarias para hacer posibles, exigibles y reales determinados derechos fundamentales; una segunda opción es la necesidad de autoridades para atender cuestiones técnicas o económicas, en ambos casos es menester que sus integrantes cuenten con vasta experiencia en la materia. Las razones que dieron lugar a estas autoridades ya las conocemos, pues son análogas al estudio europeo desarrollado con anterioridad; la neutralidad política es pilar pues se busca autonomía de los órganos políticos que puedan interferir con el desempeño de determinada actividad trascendente. La doctrina española recoge el imperio de la ley en razón de que las autoridades independientes no tienen más que obedecer y hacer observar las normas sin allanarse a voluntades políticas ni interferencia de actores políticos, la dinámica política y de posiciones no tendría por qué trastocar el campo de acción de la autoridad independiente, además, el sistema español busca a través de esta vía establecer una institución garante de derechos fundamentales, por ejemplo, el caso de la radiotelevisión española busca garantizar la libre formación de la opinión pública, derecho de libertad, libertad de los españoles a informarse y libertad de los medios de comunicación; se busca la independencia y autonomía de los órganos políticos tales como los partidos políticos pues éstos también explotan este medio para promover sus plataformas, directrices, políticas de gobierno y con ello tratar de convencer a la ciudadanía de ser la opción correcta. De la misma forma opera la Agencia de Protección de Datos al garantizar la protección de datos fundamentales y esenciales de los ciudadanos. La siguiente justificación se fundamenta

en el ejercicio funciones técnicas o económicas, el Banco de España, el Consejo de Seguridad Nuclear y el Tribunal de Defensa de la Competencia son ejemplos de ello. En comparación con el sistema francés, las autoridades autónomas españolas sí cuentan con personalidad jurídica propia, es de hecho, una característica de éstas. Menciona la autora que en el caso del Tribunal de la Defensa de la Competencia obtuvo su personalidad jurídica en 2002, pues antes de este año dependencia directamente del Ministerio de Economía. Asimismo el esquema español toma del modelo norteamericano la competencia de regulación, supervisión, sanción y de asesoramiento, este último es el caso del Tribunal de Defensa de la Competencia ya que puede ser consultado por el Parlamento, el gobierno y otros órganos. Una facultad ejemplar que nos ofrece el sistema español es que las instituciones autónomas cuentan con legitimación (activa) para impugnar actos de la propia administración pública. Por lo que hace al nombramiento de sus miembros se planteó limitar las facultades de nombramiento del gobierno aunque no deja de tener influencia en el proceso de elección; existen variantes en el método de selección que reclaman nuestra atención, tal es el caso de radiotelevisión española, seis de los miembros del Consejo de Administración (de radiotelevisión española) son elegidos por la Cámara Baja, el restante por el Senado, ambos por las dos terceras partes de los miembros, el director del consejo es elegido por el gobierno, este método se conforma por tres órganos todos políticos lo que es en sí más colaborativo, pero a la vez complejo, pues es complicado que imponga sólo un instituto político, sin embargo, éste es el mejor caso, pues existen casos de institutos autónomos en los que llega a hacerse presente el sistema de cuotas de reparto, a juicio de María Salvador este reclamo de cuotas por fuerza partidista no es un síntoma de neutralidad sino todo lo contrario pues traslada la lucha partidistas al interior de las autoridades autónomas. Por otro lado el cese se destaca por establecer causas explícitamente, se acota el cese discrecional, la independencia se hace patente con este tipo de medidas, pues genera un estado de seguridad y de estabilidad en sus miembros al no poder ser removidos a modo y sin fundamentación alguna, de esta forma, los integrantes de la autoridad se sienten con libertad de no acatar más que el mandato de la ley, esto lo refleja el artículo 117 de la Constitución española en el supuesto judicial pues establece de forma textual: *“La justicia emana del pueblo y se*

administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley. Asimismo se refiere al cese en cuanto a que los *Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley...*”, esta fórmula se aplica en el artículo 136 para los miembros del Tribunal de Cuentas pues éstos “*gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces*”, del mismo modo es aplicable con los miembros del Tribunal Constitucional, de acuerdo con el artículo 159 “*serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato*”. Como dato adicional, también se reconoce a nivel constitucional la autonomía del Municipio y comunidades autónomas (artículo 137) contando con personalidad jurídica propia (artículo 140), el Tribunal Constitucional, el Gobierno, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y el Tribunal de Cuentas ejercen control sobre estas entidades de acuerdo con la materia en cuestión, es importante mencionar que estas entidades cuentan con legitimación activa para interponer recursos que reclamen la inconstitucionalidad de algún acto o ley.

Del panorama europeo podemos extraer una gran parte de teoría de autoridades independientes, sin embargo, México ha aportado al desarrollo y teoría de estas instituciones, pues ha elevado el nivel jerárquico de estos entes (jurídicamente), toda vez que los ha establecido en un orden superior, los colocó en el orden constitucional, ha establecidos dentro del documento físico jurídico máximo –del cual deriva todo el sistema jurídico nacional- a estas autoridades. Sin embargo no todo se queda en el ámbito jurídico ya que (casi) toda autoridad determinada en la Constitución es una decisión política fundamental. El criterio mexicano por su parte ha establecido autoridades independientes que *mutatis mutandis*, ha definido, desarrollado y acogido como autoridades constitucionales autónomas. En suma, el caso español es revelador por sus características de institucionalidad en autonomía, la no dependencia gubernamental es primordial, las conquistas de los órganos para asegurar su subsistencia a través del reconocimiento de personalidad jurídica delatan una paulatina victoria y necesidad de éstas, por último, su activismo dentro del campo de la asesoría

y controversias constitucionales es determinante a fin de orientar y guiar el cauce jurídico.

- **Otros Estados europeos y Australia**

En Italia se establece autonomía y libertad constitucional para universidades y academias, éstas podrán regirse por sus estatutos autónomos dentro del marco de la ley que se fije (artículo 33). Asimismo, la actividad judicial se encuentra sometida sólo a la ley. Las magistraturas constituyen un orden autónomo de cualquier otro poder, el ingreso se realiza por oposición y sus integrantes son inamovibles en su función, salvo resolución que motive conforme a derecho su remoción. Al igual que en la mayoría de las constituciones y sistemas analizados el orden municipal cuenta con autonomía suficiente en ingreso y gasto. En el caso de Australia existe la denominada Comisión Electoral Australiana, dicha comisión es presidida por un juez jubilado de la Corte Federal, la Comisión Cuenta con jerarquía de Secretaría de departamento, también cuenta con la tarea de difundir e impartir educación cívica.¹¹⁴ Suiza por su parte establece autonomía constitucional para el régimen municipal, los cantones a su vez pueden ocurrir a la jurisdicción constitucional para controvertir actos que, en su caso, vulneren su autonomía. Suecia también reclama en su texto constitucional autonomía municipal. La Constitución belga otorga independencia al Poder Judicial –en la cima el Tribunal Superior de Justicia de Bélgica -y al Ministerio Público.

En resumen, el esquema que presenta Europa tiene genealogía decimonónica, sin embargo el apogeo real de estas instituciones se gesta durante el siglo XX, su justificación y el desarrollo toma dos corrientes esenciales que se perciben indubitablemente en cada uno de los sistemas, una primera; la protección a derechos fundamentales, pues existen derechos que no pueden ser tutelados ni dejados a la protección voluntaria de órganos políticos, esta protección debe estar depositada en una autoridad blindada de la actividad política y partidista. Esta autoridad bajo la imparcialidad funcionaría sin importar el bando que se encuentre a cargo del gobierno o

¹¹⁴ Rosales Rodríguez, Marcelino, y Vázquez, Rubén, "Australia", en Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena, Adrián Joaquín (comp.) *Derecho Electoral comparado*, Madrid, Ediciones jurídicas y sociales, 2012, p. 90-91.

Parlamento, pues no se anota como actor del sistema político sino como protector y garante de derechos fundamentales en determinada materia. Cuentan con facultades de vigilancia, regulación y de sanción. La segunda razón es la particularidad, la especialización o pericia, estos entes están destinados al enfoque técnico especializado, se centran en la atención y resolución de una materia específica, por ejemplo, vías de transporte y comunicación; ferrocarriles, telecomunicaciones; radio, televisión; competencia económica o de comercio; energía eléctrica, nuclear; información pública, protección de datos. En suma, son materias que por su relevancia en el desarrollo y vida nacional no pueden dejarse a la voluntad y conveniencia de órganos netamente políticos (en su mayoría Parlamento y gobierno), pues su manejo estaría viciado por cuestiones de poder, de hacer y no hacer en beneficio de unos y perjuicio de otros –colegas y opositores de partido- porque así es la naturaleza humana, la actividad política; buscar y mantener el control a través de cálculos racionales y sometimiento –no siempre físico-, la búsqueda de privilegios y paz para los propios y la beligerancia para los distintos. Por ello una autoridad que conozca de cuestiones determinantes para el desarrollo nacional en donde se involucren y afecten derechos fundamentales debe gozar de libertad, independencia y autonomía respecto de los demás poderes, pues el sometimiento a la voluntad de aquéllos forzosamente significaría lo contrario a la justificación de las instituciones autónomas, no tendrían sentido ni razón de existir porque todas aquellas actividades podría realizarlas una comisión, órgano centralizado o descentralizado del gobierno o Parlamento.

El horizonte europeo nos muestra puntos medulares para la definición de las autoridades neutras, para establecerlos y reconocerlos la independencia y la autonomía se fijan con más vehemencia en el Poder Judicial, quien de origen (y esencialmente) es un poder neutro derivado de su función consistente en dirimir conflictos de intereses, sin embargo, es menester retomar el régimen judicial y proponerlo *mutatis mutandis* en los órganos constitucionales autónomos o autoridades independientes, pues coinciden en la especialización, en la imparcialidad y en la protección de derechos fundamentales, es por ello que el Poder Judicial debe ser un modelo imitable (por lo que respecta a la inamovilidad y la imparcialidad) con sus

reservas para las autoridades en análisis. Hay garantías de la función judicial tan importantes que su implementación en autoridades autónomas dotaría de una fortaleza análoga de la que goza el Poder Judicial hoy día, después de todo, la nueva configuración de la división de poderes debe transitar hacia un esquema incluyente con el establecimiento de una mejor eficacia, competencia especializada y protección máxima de derechos, de esta forma y como ya se ha establecido en diversos sistemas jurídicos, los órganos distintos a los tradicionales cuando son de trascendencia y relevancia tal deben configurarse a la par de la tripartita división y dejar de lado como antecedente la clásica división de poderes que muy bien funcionó en siglos pasados pero que ahora resulta insuficiente e incluso excluyente. Se debe avanzar para cubrir y responder a las necesidades y problemáticas contemporáneas atendiendo al equilibrio constitucional.

I.III.III. América

No puede faltar nuestro continente, en él debemos explorar ampliamente, pues el bloque latinoamericano muestra regularidades en diversas cuestiones. No podemos soslayar un bloque tan consolidado y propio que en numerosas ocasiones sorprende por la vanguardia de la ingeniería constitucional y estructural, de esta forma se incluirá también a los Estados Unidos de América, pues su modelo, como siempre suele suceder, plantea cuestiones novedosas que sirven como parámetro para instrumentar métodos, fórmulas y procedimientos, las cuestiones institucionales no escapan a esta realidad por ello es vital analizar con atención los casos emblemáticos de América.

- **Estados Unidos de América**¹¹⁵

El sistema norteamericano innova el modelo de administración pública, trata de evitar el problema del clientelismo en los círculos administrativos para incentivar lo que Max Weber desarrollaría como funcionarios profesionales que a diferencia de los funcionarios políticos no son técnicos ni peritos de la materia tratada, éstos están a

¹¹⁵ Salvador Martínez, María, *op. cit.*, p. 87-128 (Para el estudio de dicho sistema, se toma en consideración exclusivamente esta obra por ser especializada y exhaustiva).

expensas y dependen en gran parte de la rotación que se genere en el poder para poder ocupar un cargo en la administración pública. La administración norteamericana trata de proteger y alejar funciones específicas del alcance de los políticos. El origen de las autoridades independientes americanas se encuentra en las agencias de ferrocarriles, pues el Congreso con el fin de controlar y regular aspectos económicos relevantes de transporte, crea comisiones *ad hoc* para atender déficits, la necesidad de su subsistencia y su determinancia en el campo la hacen permanente. Así, la primera *independent agency* en los Estados Unidos es la *Interstate Commerce Commission* (1887). De acuerdo con la autora, el establecimiento de las autoridades autónomas es la respuesta reactiva al acotamiento del principio económico *laissez faire*, pues en casos de desorden y caos el Estado debe tomar en sus manos la regulación y administración de cierta materia o servicio. El movimiento progresista (*progressive movement*) de finales del siglo XIX e inicios del XX los Estados Unidos ayudó en la concientización de las malas políticas e irresponsabilidades del gobierno pues durante esta época además se “limpió” el sistema político que se argumentaba, estaba contaminado por jefes políticos, además la negociación era oculta, la moneda de cambio era el clientelismo, la corrupción cubría la actividad estatal; era impostergable el fin de aquél régimen. Las agencias independientes fueron uno de los elementos que ayudaría a someter el clientelismo político, pues los pilares de las entidades autónomas -como en otros países- se posaban sobre la imparcialidad (neutralidad política), especialización (técnica) y eficacia. En comparación con el sistema inglés, éste carece de una justificación y razón ciudadana, pues no se enfatiza en la organización y dirección ciudadana; no se destaca la participación de la sociedad civil. La neutralidad política es determinante, pues se intenta soslayar de los vaivenes políticos, contar con un proyecto continuo que no se vea afectado por cambios en el poder y transiciones administrativas con ideas distintas y hasta radicalmente opuestas, más aún porque las agencias independientes en Norteamérica cuentan con un campo de actuación, control y regulación mayormente económico y las cuestiones financieras y de recursos que impactan en la vida de las personas y sus derechos son lo suficientemente delicados como para cederlas a la balanza inestable de la política. Aunque no se prohíbe que los integrantes elegidos pertenezcan a determinada filiación política, sin embargo, si esto

llega a pasar se prohíbe que más de la mitad de los electos pertenezcan a un mismo instituto político (se cuida el equilibrio cuando se inmiscuye el factor político). Así mismo, la especialización técnica obedece a la lógica de la conducción y desarrollo por la experiencia y los expertos en la materia, de esta forma la toma de decisiones no se delega a funcionarios políticos sino a funcionarios expertos en su materia (por ello se exige que sean los titulares, personas con capacidad probada para el desempeño del cargo), los integrantes de las agencias evidentemente tendrán un margen mayor de asertividad en la toma de decisiones complejas, lo cual impacta directamente en su eficacia y efectividad. La evolución histórica y cuantitativa de las agencias independientes se dinamiza cuando ocurre el fenómeno -ya no tan extraño y cada vez más común- del gobierno dividido, en donde la presidencia (Ejecutivo) y el Congreso (Legislativo) se encuentran en poder de un partido opuesto y diferente, en consecuencia el Congreso crea agencias nuevas que tratan de alejar de la injerencia ejecutiva (es por ello que se menciona que las *independet agencias* son agentes del Congreso), se trata de evitar un presidencialismo fuerte y con muchas extremidades y ramificaciones. Una cuestión a enfatizar es el cese de un funcionario de una agencia ejecutiva, pues no hace falta una fundamentación y motivación, ésta es discrecional (decisión presidencial), pero para el o los titulares de un agencia independiente esto no es aplicable, pues el cese sólo es posible por causas tasadas en la ley respectiva; el Presidente no puede ejercer presión sobre las agencias independientes, pues éstas no están obligadas a someterse a instrucciones de la administración pública centralizada, no existe forma de realizar actos de chantaje contra los integrantes de las agencias porque su titularidad no está en juego (más independientes que sus homólogos del Reino Unido). Estas agencias pueden ejercer facultades ejecutivas (de administración y ejecución), legislativas (de aprobación de normas reglamentarias) y judiciales (en procesos orales y contradictorios) como en el caso de los *Quangos* ingleses. Los nombramientos son por parte del Presidente, sin embargo, el Senado debe ratificar dichos nombramientos, pues se trata de funcionarios de una escala alta, cabe señalar que este procedimiento de selección no es especializado pues no fue pensado idóneamente para las agencias independientes, como vimos, éstas nacen casi de manera natural por así decirlo y por lo que hace a su método de integración, éste

quedó vacante y se adoptó el mismo procedimiento que se sigue para los altos funcionarios. Los órganos superiores de dirección de las agencias independientes son órganos colegiados.

Las *independent agencies* cuentan con personalidad jurídica propia, se posicionan fuera del esquema clásico y tradicional de división de poderes, pues no se encuentran adheridos a alguno formalmente, no reciben órdenes de alguna rama de la fórmula tripartita y no se encuentran sometidos a la voluntad de éstas. Incluso el mismo Tribunal Supremo define a las agencias independientes como una cuarta rama del gobierno,¹¹⁶ un cuarto poder, como menciona la sentencia del Tribunal en el caso *Federal Trade Commission V. Ruberoid Co.* de (1952), esta concepción es de tal envergadura que cambia y revoluciona el concepto y teoría tripartita de división del poder, posiblemente un hecho que no hemos asimilado en nuestro sistema jurídico y político, pues aún está demasiado arraigada la teoría clásica de división de poderes. Sin duda, el éxito o fracaso de una agencia independiente en gran parte es determinada por las personas que la operan, en la práctica un síntoma negativo y degenerativo de las *independent agencies* es que sus titulares suelen ser miembros del partido en el poder (que es el mayoritario), un hecho que sin temor a equivocarse, no abona a la independencia, autonomía e imparcialidad. El órgano constitucional autónomo relevante por mencionar aquí es la Reserva Federal. En el ámbito electoral, al seguir fielmente el corte federal, la organización de elecciones compete a cada entidad que forma parte del cuerpo federal por lo que el sistema es heterogéneo, varía en cada caso dependiendo de la entidad que se trate; es tan diversa la denominación del órgano como su conformación y competencia.¹¹⁷

- **El caso latinoamericano.**

El continente americano se ha permeado de órganos constitucionales autónomos - órganos que son jóvenes en este lado- en gran medida de autoridades electorales,

¹¹⁶ Fed. Trade Comm'n v. Ruberoid Co., 343 U.S. 470 (1952), 343 U.S. 470, Argued March 31 and April 1, 1952. Decided May 26, 1952.

¹¹⁷ Varela, Claudia Verónica y De la Cruz Rodríguez, Rafael, "Estados Unidos de América", en Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena, Adrián Joaquín (comp.), *op. cit.*, p. 271-273.

independientes de los demás poderes, pero también de otras instituciones con distintos grados de autonomía estructural como bancos centrales y defensorías de derechos humanos. Revisaremos someramente diversos casos latinoamericanos para tener un marco comparado y un parámetro de la estandarización latinoamericana de los órganos que con base en la Constitución son autónomos.

Argentina en su Constitución asegura la autarquía y autonomía¹¹⁸ de los centros educativos, añade énfasis en las universidades públicas nacionales (artículo 75), también la Auditoría General de la Nación, órgano de asistencia técnica del Congreso que cuenta con autonomía funcional (artículo 85), sin embargo, también se establece que *“el presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.”* Aunque en sí representa sólo un espacio potencialmente parcial también puede convertirse en un espacio que obstaculice y dinamite el dinamismo legislativo por el simple hecho de ser oposición, el hecho de que los partidos políticos en especial, el que cuenta con más representación, seleccione a altos funcionarios no genera ni abona al régimen neutral e independiente, pues los parlamentarios por sí y en muchos casos obedecen a filiaciones partidistas, dotar a los partidos de estas facultades politizan instituciones de supervisión y fiscalización que, en asuntos económicos y monetarios delicados, pueden jugar un papel determinante en la revisión de cuentas del erario público, sobre todo porque este órgano cuenta con el control de la legalidad en esta materia. Por su parte el Defensor del Pueblo forma parte también de los órganos independientes, cuenta con autonomía total al no poder recibir órdenes de ningún otro órgano (artículo 86), su función es reflejo y paradigma del modelo europeo, pues vela por el respeto de los derechos fundamentales, garantiza el ejercicio de los mismos y hace frente a los actos del gobierno. Éste es designado y removido por las dos terceras partes de cada una de las Cámaras del Congreso, a diferencia de algunos sistemas europeos éste no cuenta con garantías de estabilidad, es decir, los motivos de su cese no se encuentran estrictamente tasados. El Ministerio Público se encuentra en la misma situación, cuenta con autonomía y autarquía suficiente, promueve y procura la defensa de los intereses

¹¹⁸ Que no son términos sinónimos.

de la sociedad (artículo 120). Por último, siguiendo la línea de respeto municipal, se garantiza la autonomía del régimen municipal en los ámbitos políticos, administrativo, económico y financiero (artículos 123 y 129), de los antes mencionados, las autoridades municipales son las únicas electas directamente por los ciudadanos a través de elecciones.

El caso brasileño establece autonomía a favor de los partidos políticos en cuanto a su organización interna y funcionamiento (artículo 17), asimismo asegura la observancia de la autonomía municipal (artículo 34), los jueces federales conocen de las controversias en que estas autoridades se encuentren involucradas, el Poder Judicial de la misma forma conserva una garantía constitucional de independencia que mandata garantizar su autonomía administrativa y financiera. El Ministerio Público cuenta con autonomía funcional y administrativa, el nombramiento guarda analogía con el sistema mexicano, pues además de depositarse en un Procurador éste es nombrado por el Presidente de la República de entre integrantes de la carrera, nombramiento que el Senado debe ratificar por mayoría absoluta (artículo 127), su cese no es específico pues sólo se menciona que se seguirá el procedimiento utilizado para su nombramiento (propuesta presidencial y aprobación de mayoría absoluta del Senado), un detalle a enfatizar es que el mismo Ministerio Público cuenta con la facultad de elaborar su propuesta de presupuesto. Por último, se establece autonomía a los centros educativos superiores y universidades; autonomía financiera, administrativa, patrimonial y didáctico-científica, Brasil cuenta con un Tribunal Superior Electoral, máxima autoridad (administrativa y jurisdiccional en la materia), se encuentra integrado por siete miembros, tres del Supremo Tribunal Federal, dos por el Tribunal Superior de Justicia y dos abogados de notable saber jurídico.¹¹⁹

El caso de Bolivia establece autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica a los centros educativos superiores (artículo 185). Los municipios cuentan con autonomía -entendida como la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y

¹¹⁹ Martínez Gil, José Pablo y Ruvalcava García, Gabriela Dolores, "Brasil", en Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena, Adrián Joaquín (comp.), *op. cit.* p.111-113.

técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territorial- (artículo 220) entre los municipios la jerarquía es igualitaria, no existen demarcaciones con más peso. El Poder Judicial cuenta también con autonomía económica y administrativa lo que asegura su imparcialidad en el ejercicio de su función, aunado a lo anterior la fracción VI del artículo 116 establece que los magistrados y jueces son independientes en la administración de justicia y no están sometidos sino a la Constitución y a la ley, es decir, no tienen más compromiso que con el orden constitucional y su protección a través de procesos jurisdiccionales y de aplicación del Derecho; el artículo 119 otorga también independencia de otros poderes al máximo Tribunal (Tribunal Constitucional). Por último, el artículo 226 establece y garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales, Bolivia se asemeja el modelo de autoridad imparcial con México, pues cuentan con institutos de jerarquía constitucional que le otorga el *status* de independiente y autónomo.

El sistema chileno establece un Consejo Nacional de Televisión con el objeto de asegurar la libertad de diversos sectores y el correcto funcionamiento de ese medio de comunicación visual, éste es autónomo e independiente, además, cuenta con personalidad jurídica propia (artículo 19). El Ministerio Público también cuenta con autonomía; en el mismo caso se encuentra la Contraloría General de la República, es una autoridad autónoma que revisa y vigila los actos de la administración, del fisco, de los municipios, etc., éste cuenta con facultades para ejercer control de la legalidad sobre los actos de aquéllas. El titular es elegido por el Presidente de la República en acuerdo con la mayoría –presente- del Senado, asimismo, salta a los sentidos una característica de inamovilidad, pues no pueden ser cesados si no es por cuestiones de edad, 75 años (artículo 87), el plazo es generoso ya que pueden pasar un par de periodos presidenciales y seguir en funciones, se garantiza que no obedezca a un gobierno determinado; el objeto es permanecer intocado y constante aun ante un cambio de administración. El Banco Central también cuenta con autonomía. El municipio se inviste de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, de esta forma cuenta con garantía para defender su competencia ante instancias judiciales.

Colombia ofrece garantía de autonomía a sus universidades (libertad para regirse bajo sus propios estatutos). Al igual que el caso chileno, Colombia cuenta con un órgano con autonomía patrimonial, administrativa y técnica, con personalidad jurídica propia interventora en cuestiones referentes al espectro electromagnético utilizado para proporcionar servicio televisivo (artículo 76), esta autoridad regula y supervisa las actividades inherentes procurando y velando por el derecho de libertad. El artículo 113 establece además de la tripartita división –clásica- de poderes, la existencia de autoridades autónomas para el cumplimiento de demás funciones del Estado, es claro que coexisten en el mismo espacio y tiempo, su relevancia es tal que se enfatiza su subsistencia y coordinación con los demás poderes, incluso se mencionan a la par de los originarios poderes. El Banco de la República (central), cuenta con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, esta entidad vigila la política monetaria y financiera del Estado procurando así la eficacia y regularidad de la materia cambiaria, es un agente fiscal del gobierno (artículo 371). Colombia y su sistema de justicia electoral, dice José Becerra, es mixto pues establece la posibilidad de recurrir los procedimientos y procesos ante un órgano autónomo –administrativo- y posteriormente ante un órgano contencioso administrativo.¹²⁰

El sistema cubano, en la Constitución de 1940 establecía autonomía a la Universidad de la Habana, también dotaba de amplísima autonomía a la esfera municipal, le otorgaba suficiente independencia y poder para resolver todos los asuntos del orden social local. Potencialidad que se motiva bajo el principio de subsidiariedad para fortalecer el campo de acción y decisión administrativa/política a micro escala.

El Salvador otorga autonomía a la Universidad de El Salvador sobre las demás autoridades del Estado, tanto económica como administrativa. Simultáneamente los municipios cuentan con autonomía técnica, administrativa y económica para el ejercicio de sus funciones, ello con arreglo al Código Municipal.

¹²⁰ Becerra Ramírez, José de Jesús y Sánchez Hoyos, Bertha, "Colombia", en Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena, Adrián Joaquín (comp.), *op. cit.*, p. 160.

En Ecuador se otorga autonomía a órganos administrativos-judiciales como la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado (artículo 178), ambas cuentan con autonomía administrativa, económica y financiera. Lo enigmático del panorama ecuatoriano es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (creada con la Constitución de la República de Ecuador de 2008), este órgano *sui generis* se encarga de promover e incentivar la participación ciudadana, adicionalmente puede nombrar diversas autoridades de acuerdo con las facultades que le otorga la Constitución (artículo 207), el Consejo Ciudadano se integra por siete consejeras y consejeros, cada uno cuenta con un suplente, la presidencia se elige de entre ellos (cooptación). Los contendientes son propuestos y postulados por organizaciones meramente ciudadanas y sociales, este proceso de selección es organizado por el Consejo Nacional de Elecciones, mismo que evalúa las propuestas con base en un concurso público de oposición en donde se mide el mérito con veeduría (observación y vigilancia ciudadana del procedimiento) e impugnación ciudadana. Éste es un órgano cien por ciento ciudadano, en cuyo proceso de conformación no intervienen más que organizaciones de ciudadanos interesados en el desarrollo democrático, en la rendición de cuentas y en el contacto directo ciudadano, los integrantes de este órgano son peritos de diversas materias; se trata de una institución interdisciplinaria que va desde el Derecho y Economía, pasando por la Filosofía, el Trabajo social y hasta Salud; un órgano plural. Destaca el número de autoridades que está facultado a nombrar *motu proprio* y aun en las que interviene o coopera con otro órgano del Estado; debe organizar las correspondientes comisiones ciudadanas seleccionadoras para elegir al Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado, Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral; en compañía de otro órgano al Procurador General del Estado y; bajo los lineamientos que el Consejo determine a miembros del Consejo de la Judicatura. Como se establece, cuenta con amplísimas facultades de nombramiento, interviene en la selección para la integración de autoridades determinantes y relevantes para el sistema de justicia y de defensa de derechos fundamentales. Sorprende el sistema de selección para el Consejo Nacional Electoral, órgano autónomo e independiente,¹²¹ análogo y con atribuciones similares al

¹²¹ Miranda Camarena, Adrián Joaquín y Ruíz Pérez, José de Jesús, "Ecuador", en Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena, Adrián Joaquín

Instituto Nacional Electoral mexicano (incluso el hacer efectivo el derecho al sufragio de los ecuatorianos en el extranjero), pues se realizan pruebas por oposición siendo seleccionados los mejores puntajes, estas pruebas las realizan pedagogos y catedráticos, se realiza un banco de preguntas de nada más y nada menos que –para esta última selección, periodo en turno- 2044 preguntas; sin duda una prueba de verdaderos conocimientos técnicos, científicos, sociales y políticos, prueba elaborada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Para integrar el Tribunal de lo Contencioso Electoral se realiza un procedimiento similar en donde se selecciona un listado de catedráticos que elaboran un banco de preguntas en materia no sólo de Derecho Constitucional, Político, Electoral, Procesal y Procesal Electoral, sino también cuestiones de interculturalidad, justicia indígena y realidad social. Este método aunque a primera vista parece complejo y radical, acota el sistema de cuotas en órganos legislativos, se asegura que avancen y en su caso se elijan verdaderos especialistas en la materia. Se califica de manera paralela conocimiento y mérito probado, todo aspirante debe contar con un mínimo de avance académico de tercer nivel (estudios profesionales de licenciatura, maestría y doctorado). Al ser electas estas autoridades, cuentan con independencia en sus decisiones, autonomía administrativa, financiera y organizativa, además cuenta con personalidad jurídica propia. Esta institución ecuatoriana cuenta con diversas virtudes; el aspecto social involucrando ciudadanos acercándolos al quehacer de las instituciones, gobierno, administración y político. También destaca el componente “*nombrador*” desarrollado por una institución ciudadana, esto implanta confianza, responsabilidad e inclusión ciudadana, genera cierto grado de credibilidad en la institución pues se conforma netamente por ciudadanos, quizá por un vecino, un primo, un padre o un abuelo cuyo desempeño se desarrolla con transparencia, control social y combate a la corrupción. Evidentemente, es una institución joven de poco más de un lustro de años, sin embargo el tiempo rendirá cuenta de lo paradigmático o lamentable de esta autoridad.

Honduras por su parte dentro de la función electoral cuenta con un Tribunal Nacional de Elecciones que es autónomo e independiente (artículo 51), sin embargo, la elección

(comp.), *op. cit.*, p. 206-209.

de los miembros es realizada tanto por el Ejecutivo como por la Corte Suprema de Justicia y un integrante por cada uno de los partidos políticos legalmente constituidos, lo que transporta intereses partidistas al interior de una institución a cargo de la regulación electoral y democrática, que históricamente, debe controlar cuando así sea necesario, el poder político. Probablemente el caso concreto puede tener una concepción más esperanzadora de los partidos políticos, en nuestro caso y el de diversos países, el facultar a los partidos políticos a auto-regularse (a través de las leyes –electorales- que por medio del órgano legislativo inician, discuten, desarrollan, votan y aprueban) ya es de llamar la atención, dejar que además posicionen filias en órganos de dirección sería como depender únicamente de la oportunidad política en los comicios soslayando la neutralidad, especialidad y técnica. La Universidad Nacional Autónoma de Honduras también cuenta con autonomía y personalidad jurídica propia (artículos 156 y 160), sin quedarse atrás el régimen municipal está dotado de autonomía suficiente y es regido por órganos electos directamente por el pueblo.

Con respecto a Nicaragua, las universidades y centros tecnológicos cuentan con autonomía académica, financiera, orgánica y administrativa (artículo 125). Otro órgano independiente es la Contraloría General de la República que no responde más que al mandato constitucional (artículo 156), eso constituye en palabras del Dr. Héctor Fix-Zamudio, un medio de autocontrol. Asimismo, el municipio cuenta con autonomía política administrativa y financiera (artículo 177). Al igual que el caso ecuatoriano, se procura a las etnias al grado de otorgar autonomía a los pueblos indígenas (artículo 181). Además, el esquema nicaragüense cuenta con una curiosa cuestión, su artículo séptimo establece textualmente *“Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa. Son órganos de gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral”*. Indudablemente el Poder Electoral es una revelación en el curso de este estudio comparado, pues presenta al mundo un nuevo y cuarto poder a la par de la tripartita y clásica división, además el artículo 129 menciona que los poderes –Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral- son independientes entre sí, pero se coordinan armónicamente. Evidentemente, causa sorpresa el ver a la par del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial al régimen electoral, éste se compone por el

Consejo Supremo Electoral y órganos que le son subordinados, se integra por siete magistrados elegidos por la Asamblea Nacional a propuesta en listas por el Presidente de la República previa consulta a asociaciones civiles. Cada magistrado de lista será electo por una votación a favor del sesenta por ciento de la Asamblea Nacional (artículo 138). Al ser electos gozan de inmunidad, un sinónimo de “fuero” del tipo que gozan nuestros legisladores. Dentro de sus funciones relevantes encontramos organizar y dirigir las actividades -además de electorales- plebiscitarias, y de refrendo; aplicar las disposiciones constitucionales y legales en cuanto a la materia y velar por su cumplimiento; resolver en última instancia de las cuestiones y controversias que resuelvan los órganos electorales subordinados; dictar de conformidad con la ley de la materia, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de plena garantía, etc. Además sus resoluciones son últimas, definitivas e inatacables, no cabe otra jurisdicción ante la suya ni recurso ordinario o extraordinario alguno. Finalmente, el artículo 137 establece que los Diputados electos propietarios y suplentes deberán de tomar promesa de su cargo ante el Presidente del Consejo Supremo de Elecciones, y *viceversa*, los miembros del Consejo ante la Asamblea en turno; el Presidente de la República tomará promesa de ley ante la Asamblea constituida. Se trata de un sistema interdependiente en donde si bien la independencia está perfectamente delimitada, la coordinación y armonía son fundamentales para el funcionamiento de este sistema; mientras un poder dota de legalidad a otro, éste otorga legitimidad a aquél. En definitiva es un panorama ejemplar que alienta adoptar *mutatis mutandis* sus características, sin embargo, la idea del cuarto poder, el Poder Electoral se ve lejano en nuestro sistema que apuesta por mantener un control legislativo de las autoridades electorales, en especial a la “administrativa”. No cabe duda que a fin de dotar de independencia constitucional real y reivindicar la autonomía de la materia electoral -materia política por excelencia de acuerdo con Don Héctor Fix-Zamudio- la idea del cuarto poder es una receta o idea que se vislumbra en el horizonte esperando clarificarse y ser explorada.

Perú otorga libertad de cátedra y autonomía a los centros de educación universitaria, se rigen por sus propios estatutos. Un elemento nuevo e interesante es la declaración

de independencia y autonomía que reconoce la Constitución peruana a la iglesia católica, pues a decir de ésta, jugó un papel determinante en el desarrollo histórico y cultural del país (artículo 50). Asimismo, el Banco Central cuenta con autonomía, pues su función es velar por la estabilidad monetaria de la Nación y regular el sistema financiero (artículo 84). En el Perú existe un Consejo Nacional de la Magistratura que se encarga del nombramiento y selección de los miembros del Poder Judicial además del adiestramiento de éstos, es análogo al Consejo de la Judicatura Federal mexicano, y cuenta con independencia; sin embargo, los jueces de paz son electos popularmente (artículos 150 y 152 respectivamente). El Ministerio Público también es autónomo, esta institución es homologada al régimen del Poder Judicial en cuanto a derechos y obligaciones (artículo 158), como representante de la sociedad y protector de derechos públicos, se inviste de independencia y neutralidad, pues para llevar a cabo estas tareas es menester contar con neutralidad política, especialización técnica en procuración y protección de derechos fundamentales tal como en el caso europeo. Además como órgano autónomo cuenta con la facultad de iniciar leyes (al igual que el Jurado Nacional de Elecciones) y dar aviso y cuenta tanto al Congreso como al Ejecutivo de los vacíos o incongruencias que en la legislación se puedan actualizar, facultad aún negada a diversos órganos independientes en otros sistemas incluyendo el nuestro. Por su parte, el Defensor del Pueblo es otro órgano autónomo, goza de la misma inmunidad que los congresistas, su tarea no es otra que defender los derechos fundamentales subjetivos y de comunidad establecidos en la Constitución, supervisa además la actuación de la administración pública en relación con los gobernados (artículos 161 y 162). Los municipios cuentan con autonomía política, económica y administrativa. Por último, el Tribunal Constitucional es un órgano independiente y autónomo, sus miembros cuentan con los mismos beneficios que los congresistas, su método de elección es simple; sus miembros son electos por el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. Lo destacable de este panorama es la diversificación del Consejo Nacional de Magistratura que se integra a propuesta de diversas instituciones (Corte Suprema, Junta de Fiscales Supremos, Colegios de abogados, Colegios profesionales, Universidades públicas y privadas, de acuerdo con el artículo 155), es paradigmática la facultad de iniciar leyes y hacer notar desperfectos

en diversas materias, ésta es una competencia que no puede seguir negándosele a las autoridades autónomas, pues son éstas las especialistas (derechos fundamentales o humanos, electoral y democrática, financiera o económica, radio, TV o telecomunicaciones, transparencia; protección de datos e información pública), son las instituciones idóneas para generar puntos de vista aproximados a la funcionalidad, asertividad y enfocados a solucionar los problemas que la materia presente.

En Panamá el nivel de gobierno municipal cuenta con personalidad jurídica propia, les fue otorgada autonomía política, administrativa y normativa además de un régimen autárquico aplicable en la recaudación de sus recursos (artículo 166). El Defensor del Pueblo panameño es ambiguo, pues por una parte se establece como un comisionado parlamentario (artículo 276) y por el otro goza de autonomía e inamovilidad (artículo 277). Su elección es intracongresista que en ternas el Senado propone y por mayoría de dos tercios la Cámara de Diputados elige. No puede ser removido sino a través de juicio político conforme a la Constitución. Por último, la Contraloría General de la República es el órgano de fiscalización económica gubernamental, cuenta con autonomía funcional y administrativa, el Contralor y Subcontralor son electos bajo el método del Defensor del Pueblo sólo que cambia el consenso en la Cámara de Diputados que en este caso establece mayoría absoluta.

La Constitución de República Dominicana contiene una sección especial para los organismos descentralizados y autónomos, a éstos los dota de autonomía administrativa, financiera y técnica, sin embargo, se encuentran adscritos a la administración y responderán ante el ministro de la materia particular (artículo 141). Existe una Defensa Pública que procura por los derechos fundamentales y la defensa de los ciudadanos, cuenta con autonomía administrativa y funcional. El Defensor del Pueblo es identificado como una autoridad independiente en funcionamiento con autonomía presupuestaria, no obedece más que al mandato constitucional (artículo 190), el método de elección del Defensor del Pueblo y adjuntos corre a cargo del Congreso, nombrando por el Senado de entre las ternas que la Cámara de Diputados proponga. Existe un Banco Central que cuenta con autonomía funcional, administrativa

y presupuestaria además de otorgarle personalidad jurídica propia, de una forma similar opera la Cámara de Cuentas con autonomía técnica, operativa y presupuestaria, sus miembros son electos bajo el método del Defensor del Pueblo. Por lo que hace a la función electoral, se establece una Junta Central Electoral con independencia administrativa, técnica y presupuestaria, cuenta con personalidad jurídica propia, su tarea estriba en la organización para la celebración de comicios y mecanismos de participación ciudadana (artículo 212) observando en todo momento los principios de libertad, equidad y transparencia en el desarrollo de campañas, esta junta se integra por cinco miembros –presidente y cuatro miembros con respectivos suplentes- por el voto favorable y de aprobación de las dos terceras partes presentes de la Cámara de Senadores. También existe un Tribunal Superior Electoral, autoridad jurisdiccional en la materia, decidiendo en forma definitiva sobre lo contencioso electoral (artículo 214), está integrado por no menos de tres y no más de cinco personajes elegidos por el Consejo Nacional de la Magistratura, institución que figura en el panorama peruano. En este punto hago un paréntesis para desarrollar esta institución (el Consejo Nacional) pues su integración es notable y podría resultar un modelo asequible en razón de que reúne diversas fuentes; administrativas, políticas y judiciales. De acuerdo con el artículo 178 de esa Constitución se conforma por:

*“1) El **Presidente de la República**, quien lo presidirá y, en su **ausencia**, por el **Vicepresidente de la República**;*

*2) El **Presidente del Senado**;*

*3) Un **senador o senadora** escogido por el Senado que **pertenezca al partido** o bloque de partidos **diferentes al del Presidente del Senado** y que **ostente la representación de la segunda mayoría**;*

*4) El **Presidente de la Cámara de Diputados**;*

*5) Un **diputado o diputada** escogido por la Cámara de Diputados que **pertenezca al partido** o bloque de **partidos diferentes al del Presidente de la Cámara de Diputados** y que **ostente la representación de la segunda mayoría**;*

*6) El **Presidente de la Suprema Corte de Justicia**;*

- 7) Un magistrado o magistrada de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma, quien fungirá de secretario;**
8) El Procurador General de la República”

Como se observa combina diversos poderes y en ocasiones hasta opuestos o de oposición, lo que asegura debate, diálogo y argumentos encontrados, teniendo espacio el Poder Judicial y hasta el Procurador de la República, voces para ampliar la perspectiva que se tenga y en su caso dar cuenta de cuestiones que saltan a la vista y a la percepción jurídica y política. Este órgano se lleva el punto a destacar de este modelo, la sinergia y no antagonismo que genera al congregar órganos de gobierno, parlamentarios y judiciales con el objeto de determinar por qué y quiénes serán candidatos idóneos para ocupar determinados cargos de alta dirección.

Por último, Venezuela otorga autonomía al nivel de gobierno municipal como círculo primario y próximo de la actividad política y administrativa (artículo 25). El Poder Judicial cuenta con la garantía de autonomía e independencia de los demás poderes instaurados (artículo 205).

El panorama latinoamericano ha seguido someramente la línea europea, sin embargo, como mencionamos prestó mayor atención a las cuestiones electorales. Encontramos regularidades sobre todo en la autonomía otorgada a instituciones de educación superior, una regularidad cuasi universal latinoamericana, también sobre el régimen municipal y bancos centrales, instituciones que se invisten de autonomía; los defensores del pueblo son otro gran paradigma sobre todo los órganos encargados de la protección a derechos fundamentales y de grupos vulnerables, en su mayoría Latinoamérica ha atendido sus deficiencias con la implementación de estas instituciones, la escisión de asuntos públicos que por su importancia requieren especialización, técnica y neutralidad de la actividad política debe ser implementada de forma eficaz ello en tanto la moderación y la profesionalización alcanzan con estándares mínimos a los actores políticos. Hay que mencionar y establecer que no en todos los países -sean estos europeos o americanos- la autonomía es la misma,

aunque suene extraño y se piense que la autonomía es una, existen matices, o mejor dicho, el propio sistema político y jurídico se ha encargado de proponer distintos tipos de autonomía. No se establecen las mismas atribuciones a distintos órganos; algunos cuentan con más o menos autonomía (técnica, orgánica, normativa, presupuestaria, etc). Se enfatiza en que la autonomía se ha atomizado doctrinal y prácticamente, se ha graduado con el objeto de tener un control o limitante sobre las instituciones neutrales.

- **El caso mexicano**

En nuestro caso se han introducido autoridades autónomas a través de diversas reformas a la Constitución, en nuestro sistema han surgido desde los noventa una serie de órganos que se han denominado autónomos, tal es el caso en 1993 del Banco de México (artículo 28), del Instituto Federal Electoral desde 1996 (artículo 41) y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1999 (artículo 102), sobre éstos versaba toda la historia y análisis de los órganos constitucionales en México. El establecimiento de una autoridad electoral autónoma, como se sabe, se fija a causa de un sistema fallido de organización y calificación de las elecciones que puso en tela de juicio la credibilidad de esta actividad generando ciudadanía apática, en algunos casos violenta y niveles bajísimos de conocimiento y participación democrática, se retira la facultad del gobierno a celebrar elecciones y se deposita en un nuevo órgano –en un principio aún de gobierno- que posteriormente sería totalmente ciudadano.

La existencia de órganos constitucionales autónomos ha causado controversias entre quienes los acogen y ven como la evolución de la clásica división de poderes, una progresiva marcha del Estado y del poder de éste, optando por la inclusión de nuevas entidades que han llegado para quedarse y renovar la cara avejentada de la tripartita división pues estos órganos vienen a aportar, a fungir bajo especialización, eficacia, independencia y neutralidad política en las actividades públicas relevantes y en defensa de los derechos fundamentales¹²², el nombre que se les ha asignado en México y es lógico que este criterio se comparta en la mayoría de los sistemas, se debe

¹²² Valentín Ugalde, Filiberto, "Órganos constitucionales autónomos", revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, núm. 29, 2010, p. 253-254, <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>.

a la permanencia de estas autoridades fuera de la estructura ejecutiva, no guardan relación de subordinación como ocurre claramente con la administración pública centralizada (si algo caracteriza a ésta es la sumisión). Tampoco se encuentran ligados al Poder Legislativo y aún menos al Judicial que es el principal actor imparcial e independiente de los poderes. Sin embargo, hay opiniones, incluso de altos funcionarios a quienes no parece agradales el establecimiento de estos órganos, éstos son herméticos y se rigen bajo el proverbio de que quien puede lo más puede lo menos y jamás a la inversa, en ese sentido es inverosímil que por ejemplo, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos requiera a la Suprema Corte de Justicia de la Nación información o documentación, aún no se diferencia claramente competencia de supremacía. Gracias a la especificidad y controversia en hechos novedosos se han creado órganos constitucionales autónomos y a la par se han explorado materias especialísimas que con anterioridad no existían y que ahora son tan determinantes que han adquirido una relevancia sin igual, necesaria en el marco jurídico y constitucional. Estas materias se han establecido con el desarrollo y progreso de los derechos y de las nuevas tecnologías (derechos humanos, telecomunicaciones, transparencia, derechos difusos, etc.), o, sí existían pero la complejidad de la materia era tal que al conocer políticos de aquéllas la hacía simplemente nula (acceso a la información, electoral) y la instalaban bajo el rubro “cuestión política”. La autonomía en México ha ido de menos a más, ha incrementado y expandido su nivel, ha hecho comprender lo necesario que es. Por lo que hace al Banco de México, su autonomía se hizo necesaria para así evitar el “gravísimo” peligro que representaba el interés político sobre el interés de lo público (1920’s), para 1936 esta manifestación se reafirma al solicitar la autonomía del Banco Central, pues era una institución destinada al servicio nacional y no podía ser moneda de cambio de los intereses políticos. En este periodo se decía que el Banco Central “*financiaba las aventuras del gobierno federal*”.¹²³ Para el 1983 se eleva a rango constitucional el Banco Central como organismo descentralizado, en 1993 se le dota de autonomía para regular las políticas monetarias

¹²³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio, *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 95, 2002 p.185-186. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?f=306>.

dejándolas a salvo de las manos de la acción política,¹²⁴ así como para fortalecer “su función reguladora de la política monetaria procurando la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, los cambios, la intermediación, los servicios financieros, así como los sistemas de pagos, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional.”¹²⁵ Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos se crea en 1990 por decreto presidencial (antes adscrita a la Secretaría de Gobernación), se establece por un incremento en violaciones a derechos humanos a cargo de ministerios públicos y corporaciones policiales en su lucha contra el narcotráfico, los resultados en la primera mitad del año de su implementación arrojaron 397 quejas y 33 recomendaciones, al término de éste se duplicaron los números (670 quejas y 61 recomendaciones), era evidente que se trataba de una institución necesaria; en 1992 se descentraliza y en 1999 se le dota de autonomía para elevar y acrecentar la eficacia de las resoluciones y recomendaciones, pues éstas eran el alma de la actividad de la institución.¹²⁶

La autonomía entendida en el sistema jurídico mexicano es una forma de división del poder, una nueva distribución de competencias que fortalece el Estado de Derecho (similar al sistema europeo), nuestros órganos constitucionales tienden a la especialización técnica, a la eficacia, a la protección y maximización de derechos fundamentales. Sin embargo, en los últimos años se ha generado una fiebre por duplicar los contados órganos constitucionales autónomos, pues en muy poco tiempo (casi un cuarto de lo que llevó hacernos de estos cuantos órganos) se han establecido constitucionalmente más organismos, por ejemplo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013) regulado en el artículo tercero fracción IX, que lo establece como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, se encarga de “*evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior*” al igual que en América Latina y diversos países de Europa –en el caso de las

¹²⁴ Borja Martínez, Francisco, *Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México*, en Actualización jurídica 1994, serie “g” estudios doctrinales, (UNAM-IIJ), p. 13-20.

¹²⁵ Controversia Constitucional 32/2005.

¹²⁶ Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de Derecho Constitucional*, México, número 3, julio-diciembre 2000, IIJ, p. 29-31.

universidades- se dota de autonomía a un órgano que, tomando el modelo de autonomía universitaria, velará y conducirá las políticas educativas pero a nivel básico y media superior, sin embargo, me parece que el establecimiento de esta institución obedece a un caso enigmático que complicó tanto a la administración pública, a la Secretaría de Educación, sindicatos y hasta algunos partidos políticos; era necesario erradicar al cáncer en la educación pública, ventilar la situación de la persona que como cacique de la educación tenía bajo su mando al sindicato más grande de Latinoamérica. Continuando, este órgano se conforma por cinco miembros, el método de elección del Instituto se basa en el sometimiento de una terna que propone el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, mismas que previa comparecencia de candidatos designará a los integrantes o integrante que cubra la vacante, esto, por el acuerdo de las dos terceras partes de los presentes, a falta de consenso por parte del Senado designará el que así determine el Ejecutivo Federal.

Asimismo, se ha establecido el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (artículo 6 constitucional) como organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene la especialísima tarea de garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales, hace posible conocer información de carácter público que esté en posesión de *“Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos”* a excepción de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Se conforma de siete miembros electos por la *“Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes”*, este órgano evidentemente era necesario pues la rendición de cuentas no es el fuerte de la democracia mexicana, es una materia relativamente novedosa en razón de que diversos órganos no están aún acostumbrados a rendir cuentas, por ello se establece este órgano cuya especialidad y finalidad se enfocan a garantizar el acceso ciudadano a la información en manos de diversas entidades entre las que figuran los tres poderes clásicos, yendo más allá, obligando también a

organismos constitucionales autónomos incluso sindicatos y partidos políticos. La justificación es simple, fortalecer el impacto democrático e implementar la supervisión ciudadana; acercar e involucrar a los ciudadanos en las cuestiones del Estado, así, la gente sabe que ocurre con el gobierno, con el Congreso y con el Poder Judicial.

Se establece también el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, órgano encargado de la medición de la pobreza así como de evaluar las directrices de desarrollo social, emite además recomendaciones, es un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, los integrantes deben ser reconocidos en el ámbito profesional y académico con una experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, además de no pertenecer a algún partido político, son electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (artículo 26 base C).

Con autonomía, personalidad jurídica y patrimonios propios; competencia sobre el espacio radioeléctrico, la regulación, eficacia y eficiencias de la radiodifusión y las telecomunicaciones así como lo relativo a la libre competencia y abatimiento de monopolios se encuentran el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica, respectivamente (artículo 28), los cuales son independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales e imparciales. Se integran -ambos órganos- por siete miembros propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado, su remoción es por faltas graves y con el consenso del mismo umbral de nombramiento. Son paradigmáticos los requisitos que se plantean para su designación:

*V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en **forma destacada** en actividades profesionales, de **servicio público o académicas** sustancialmente **relacionadas** con materias afines a las de **competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones**, según corresponda;*

*VI. **Acreditar**, en los términos de este precepto, **los conocimientos técnicos** necesarios para el ejercicio del cargo;*

...a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia...

Sin embargo, para acreditar lo anterior se constituirá un “*Comité Evaluador*” integrado por otros órganos constitucionales autónomos (justo como ocurre en la convocatoria para integrar el Instituto Nacional Electoral), por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Sin embargo, aquí se rompe la especialización pues qué sabrá el gobernador del Banco de México o el titular del INEGI sobre competencia económica o telecomunicaciones, ¿Cómo podrían saber ellos quién sabe o domina el tema?, ¿no expertos promoverán a quienes dicen ser expertos? Es evidente que la propuesta de Comité es una idea bien traída e idónea, sin embargo, la integración deja un mal sabor de boca pues la Comisión podría ser un órgano *ad hoc* compuesto por especialistas en la materia, más aún porque son sus integrantes quienes votan y eligen por mayoría. El procedimiento de selección cuenta con la virtud de no forzar, me explico, se menciona que cuando haya vacante en el Comité el Ejecutivo enviará una propuesta con de tres a cinco aspirantes y “*En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta,...*”, “*Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado Comisionado directamente por el Ejecutivo.*” es decir, no cuenta con una garantía de preferencia y presión a favor del órgano o poder que propone ni del que ratifica como sucede habitualmente en otros procedimientos, por ejemplo, miembros del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Comisión Nacional de Hidrocarburos incluso en el mismo proceso legislativo; al no haber consenso o no estar de acuerdo el órgano terminal o revisor que rechaza la propuesta, se da oportunidad al órgano emisor

para presentar una propuesta diferente, si ésta vuelve a ser rechazada se designa directamente a quien el órgano emisor elija. La cláusula de presión obliga a consensar en el mejor de los casos (o negociar en el peor) a fin de no permitir que otro órgano tome una de sus facultades y la haga suya; se juega en contra la premura, pero la eliminación de la cláusula de presión es compatible con el supuesto de comités (que gozan de una presunción neutral de origen), éstos desarrollarían el procedimiento de forma eficaz y eficiente sin presión y apremio, empero, este método no funcionaría con órganos legislativos (políticos) ya que paralizarían indefinidamente la selección al librarles de un plazo perentorio con consecuencia inherente.

Capítulo II: Consideraciones teóricas y funcionales. Cuestiones esenciales, de dónde venimos y hacia donde debemos dirigirnos.

II.I. Teoría del Poder Neutro.

La teoría del poder neutro desarrolla un pensamiento crítico revelador que incluso en nuestros días sigue siendo estudiado. Dentro de la historia constitucional encontramos proyecciones que doctrinarios y científicos de la ciencia constitucional ya trazaban, un pionero, Emmanuel-Joseph Sieyès, abad, político y doctrinario francés, autor del imperdible *¿Qué es el tercer Estado?*, al final del siglo XVIII presentó propuestas de enmienda constitucional ante la Asamblea, éstas pretendían introducir un “*Jury constitutionnaire*” una de las figuras y aportaciones más destacadas y analizadas de este político francés por el hecho de ser un introductor de los órganos de defensa de la Constitución (1795), pues aquél órgano pretendía ser eso, un protector de la constitución de naturaleza oscilante -jurisdiccional y política-, integrada por un cuerpo de representantes (basaba y relacionaba el control de la constitucionalidad en el concepto de soberanía nacional) cuyo objeto era ser un “*freno*” para mantener al límite a los demás poderes y custodiar la Constitución de la irresponsabilidad y abuso del poder político.¹²⁷ Sieyès sostenía que “*Una constitución es un cuerpo de leyes obligatorias, o no es nada*” bajo esa premisa se planteaba la pregunta ¿En dónde encontrar a su guardián?¹²⁸ Este órgano no tuvo el éxito que “*El inquieto*” Sieyès – como Don Héctor Fix Zamudio lo llama- auguraba, pues el órgano legislativo francés, guiado por la revolución y el efervescente impulso hacia la supremacía parlamentaria vio en el *Jury constitutionnaire* un órgano que amenazaba su omnipotencia. Algunos especialistas en el tema como los Doctores David Pantoja Morán¹²⁹ y Alfonso Noriega

¹²⁷ Con base en ello, el Dr. Covián Andrade sostiene que el nombre correcto y acertado es control de la constitucionalidad del Poder Político, véase en Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos Teóricos del Control de la Constitucionalidad*, 1ª reimpr. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C, México, 2013, p. 3.

¹²⁸ Opinión de Sieyès sobre la organización y atribuciones del *Jury Constitutionnaire*, propuesta el 2 de termidor, en Escritos Políticos de Sieyès, David Pantoja Morán, p. 257-258.

¹²⁹ Me refiero al libro “El Supremo Poder Conservador: El diseño institucional en las primeras Constituciones mexicanas”.

Cantú¹³⁰ en sus distintas obras refieren que ciertamente este modelo francés se adoptó en México durante el corto periodo del gobierno centralista con una Constitución del mismo corte (1835, 36-1846), en la cual se instauró un órgano denominado Supremo Poder Conservador con facultades poderosísimas de guardián, vigilancia, de revisión y hasta soberanas/omnipotentes como declarar la nulidad de actos de la Suprema Corte, suspender sesiones del Congreso, declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, calificar la elección de Senadores, además de ejercer control de la constitucionalidad como órgano político, todo en “*nombre del pueblo*”. Era este poder, no intérprete o custodio de la Constitución, sino la Constitución en sí misma, pues poseía poderes *cuasi* ilimitados de interpretación y acción, no era responsable de sus acciones más que ante Dios (textualmente en el artículo 17 de las llamadas Siete Leyes), además de ser sus sesiones secretas no rendían cuenta de sus actos ni actuaban con transparencia, se desarrollaban en la total opacidad. Sin embargo, otra corriente de investigadores como Pablo Mijangos González¹³¹ afirma que el Supremo Poder Conservador se fortalecía y legitimaba como institución garante de la Constitución; por conducto de la antipatía del entonces Presidente Bustamante y sus diversas decisiones, algunas inconstitucionales, el cuarto poder (como lo identifica Mijangos) se desvaneció en el intento de consolidarse como un cuarto poder neutro. Diversas características se adoptaron de la llamada “*Jury Constitutionnaire*” (Jurisdicción Constitucional) que en su momento desarrolló Sieyès durante las observaciones al proyecto de Constitución en el segundo y dieciocho termidor de 1795¹³². Sin embargo, desarrolló posteriormente, entre otras instituciones para presentar ante el Consejo de los Once, el “*Collège des conservateur*”, un órgano representativo de la Nación capaz de conocer y expresar su deseo¹³³, este colegio se preveía estuviera integrado por cien personas, ochenta nombradas vitaliciamente (inviolables además), su trabajo era mantener vigente el orden constitucional incluso al dirimir conflictos de competencias, se encontraba separado del Ejecutivo, del Gobierno, del Legislativo y del Poder Judicial. Este colegio estaba llamado a ser un centro de

¹³⁰ Me refiero a su trabajo “El Supremo Poder Conservador” obra que forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹³¹ Me refiero a su investigación “El primer constitucionalismo conservador. Las siete leyes de 1836”, Anuario Mexicano de Historia del Derecho, vol. XV.

¹³² Pantoja Morán, David, *Escritos Políticos de Sieyès*, 1ª reimp., México, Fondo de cultura económica, 2013, p. 247, 257 – 268.

¹³³ Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador, el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México, A.C. y El Colegio de Michoacán A.C., 2005, p. 255.

estabilidad, la limitante que encuentra es que no podía actuar *per se, motu proprio*, sino que debía ser convocado por el gobierno o el tribunado, insistente Sieyès sugería nuevamente un órgano neutro protector de la Constitución ahora con otro nombre (a falta de aprobación del *Jury*) que tuvo su fin bajo las observaciones de Bonaparte, llamándole *Sènat Conservateur* en la Constitución del año VIII durante la época final de la revolución, durante el Consulado, dicho órgano se perfilaba como un órgano constitucional y neutral; otro custodio de la Constitución encargado de reformarla cuando fuere prudente y necesario, velando también por el respeto de los derechos fundamentales (o los derechos del hombre, producto de la revolución), nombraba altos funcionarios como legisladores, miembros del *Tribunat*, jueces de casación y comisionados; los integrantes del *Sènat* se depositarían en personas notables seleccionados más de la mitad por los Cónsules, el resto por método de cooptación. Esta última figura no se desarrolló tal como se ideó pues los planes de Bonaparte y su imperio se interpondrían; el Senado se vería disminuido. En síntesis, Sieyès presencia y vive parte de su existencia bajo el absolutismo monárquico, se involucra en el procedimiento revolucionario, ve a Francia hundirse bajo los paladines de la insurrección que llegan incluso a imponerse bajo el terror; Francia es tomada por la efervescencia de la exaltación del asambleísmo descontrolado, ni el absolutismo ni el asambleísmo fueron garantía de orden, paz y bienestar, por el contrario riñen unos con otros por lo que es necesario abastecer a la Constitución de un guardián que en su momento someta a quien ose contravenir el orden dado por la soberanía.

Henri-Benjamin Constant de Rebecque, político de origen suizo nos ofreció un análisis que distinguía y mostraba una autoridad pública neutral, retoma el modelo que presentó Sieyès del poder neutro, Constant augura una inexorable confrontación por la naturaleza de los órganos y por la esencia humana tendiente al conflicto, confrontación que trasciende entre los poderes instituidos, pues no se hizo esperar un fuerte parlamentarismo con un Ejecutivo con sed de revancha, un Ejecutivo extralimitado que se topa con un Parlamento rígido. Irremediablemente debía existir un poder capaz de lidiar con estas confrontaciones de investirse de facultades arbitrales y mediadoras. Constant hacía diferencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Real, uno era distinto del

otro, relacionaba al primero con el Derecho, estrechaba al segundo con lo religioso, al primero lo identificaba con el Jefe de Gobierno y al segundo con el Jefe de Estado, el primero depositado en los ministros y confiaba el poder neutral al segundo, al Rey, a la monarquía en su caso¹³⁴. Existe un momento en la historia en que se transforma el sistema monárquico de los estados europeos en donde el omnipotente -el Rey- el absoluto se ve forzado a limitar considerablemente su poder ante los gobernados, con la conquista de la libertad inexorablemente se le obliga al absoluto a abandonar su torre de marfil y a ceder o mínimamente compartir su posición en la política respecto del ejercicio del poder con el órgano legislativo y el gobierno. La teoría parlamentaria europea distingue entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, éste ejerce poder por conducto del Parlamento, administra y gobierna; aquél representa la unidad del pueblo, procura la cohesión y actualmente ejerce funciones meramente simbólicas, no políticas. Benjamin veía en éste un poder neutro ya que no tenía más interés que el de salvaguardar la integridad de los demás poderes evitando que se destruyan mutuamente, procurando el trabajo en colaboración y armonía. Al hacer a un lado, o desde otro punto de vista, al minimizar la función acaparadora de Poder Real y mantenerse al margen de la función política se percibe, de acuerdo con el autor, una institución objetiva, se plantea una resurrección, traer a la vida lo inutilizado años atrás dotándolo de funciones neutras para así armonizar y procurar la división de poderes. Al contar con un texto constitucional el monarca, ya acostumbrado a no ejercer Poder Real, no representa un peligro como lo había sido siglos atrás; el monarca acotado y sujeto a la Constitución (estando sometido sólo a ésta) no tiene más interés que procurar la subsistencia del orden constitucional y de los poderes constituidos. Benjamin Constant separa el Poder Ministerial del Poder Real, el primero es responsable mientras que el segundo es inviolable. Para definir y defender a este Poder Neutral parte de la definición política de los demás poderes; parciales. Menciona el autor a manera de analogía que las tres grandes ramas de poder son “*resortes*”¹³⁵ que cuando se averían llegan a cruzarse, confrontarse y friccionarse, por ello debe haber un poder que los restituya a su posición constitucional, no podría depositarse en

¹³⁴ Constant, Benjamin, *Curso de política constitucional*, trad. de Marcial Antonio, López, Madrid, Imprenta de la compañía, Cátedra de Derecho político, Universidad de Sevilla, t. I, p. 33-38. <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/cursoDePoliticaConstitucionalT1.pdf>.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 32-33.

alguno de los tres detentadores clásicos de poder pues utilizaría su facultad apaciguadora y controladora para aventajar y consumir sometimiento sobre los demás. El Poder Real –neutral- se encuentra de acuerdo con la concepción de Constant, en medio de todos pero a la vez por encima de ellos, su encomienda es conservar todos los poderes siempre en su lugar. Afirma que el fracaso de diversas constituciones se debe a que no cuentan con un Poder Neutro, en este caso a) o se da mayor jerarquía al Parlamento que termina siendo arbitrario (ejemplifica el caso italiano) o b) contrario a lo anterior, se deposita demasiado poder en el Ejecutivo que inevitablemente cede al despotismo (ejemplifica la dictadura romana).¹³⁶ Al no haber más, Constant justifica la acotada monarquía como órgano neutral. Benjamin percibe y concibe al monarca como el autócrata sabio que se encuentra “*por encima de las turbulencias humanas*” y “*superior a la diversidad de opiniones*”;¹³⁷ un humano superior, un hombre de la realeza sin pasiones que no cede a reencontrarse o reconciliarse con el poder.

La doctrina de Constant justifica tempranamente a un antecedente de protector de la Constitución, subestima y pondera como ser superior al monarca, presupone (sin fundamentar por qué o de dónde germina ese prejuicio) que los reyes son desinteresados e imparciales, una institución capaz de despojar del poder a hombres que no podrían detentarlo sin ser peligrosos.¹³⁸ Ve en él un semi-dios *cuasi* programado para no tomar partido por ninguna circunstancia en cuestiones políticas, despojado de emociones, un monarca tocado por los dioses constitucionales para desempeñar unipersonalmente tan importante papel, veía a la República con desdén pues en una República cualquiera puede llegar a posicionarse en el poder supremo, en la monarquía (hereditaria) no ocurre, sin embargo, la doctrina también guarda aspectos positivos, Benjamin Constant reflexiona acertadamente que “*Muchas cosas que admiramos y que nos parecen impresionantes en otras épocas son ahora inadmisibles*”, además algunos principios de control de la constitucionalidad (evidentemente político) pueden apreciarse en su obra (Curso de Política Constitucional), pues afirma en el capítulo relativo a las prerrogativas reales que una de

¹³⁶ *Ibidem*, p. 35.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 40-41.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 50.

ellas es el ejercicio del veto bajo la premisa “*la ley es mala, yo la desecho por lo mismo*”¹³⁹. En suma, la monarquía (como poder neutral) protege la competencia, evita los peligrosos extralimites siendo totalmente y de origen independiente, autónomo en sus decisiones, imparcial y no teniendo más patrono que la Constitución cuya misión es a) velar por la unidad del pueblo, b) conservar las libertades que se pactaron como decisiones políticas fundamentales, c) que los poderes se mantengan al margen del mandato constitucional que la soberanía determinó y d) acordar la armonía de los distintos poderes, la neutralidad es sinónimo de estabilidad. Este modelo de principios del siglo XIX ya implicaba en sí una modificación a la aún más clásica división de poderes, pues proveía de un cuarto poder que aunque puede confundirse con el Ejecutivo y por su dualidad en los sistemas parlamentarios o europeos (Jefes de Estado y Jefes de Gobierno) no resulta lo mismo –éste- al separarlo tajantemente de aquél, dotándolo de independencia y de una teórica prudencia. El Poder Neutral se posiciona como una institución al margen de los intereses políticos, teniendo como guía el mismo interés ciudadano, la protección de los derechos y libertades y; mantener y resguardar el orden constitucional.

Esta fórmula europea se trasminó a América, como se mencionó, bajo el Supremo Poder Conservador. En el discurso para su creación, uno de sus posteriores integrantes, Don Francisco Manuel Sánchez Tagle (a manera de exposición de motivos) planteaba diversas cuestiones que causaban polémica por el contenido y la forma en que se planteaban, v.gr. preguntaba si el Presidente de la República podía devenir en incapacidad física o moral, la respuesta era sí, pero ¿quién sería el encargado de determinar esta situación? ¿El Legislativo? No porque su rivalidad con él lo haría determinar cuestiones de fondo rápidamente y sin justificación y más grave aún, sin respetar alguna garantía a favor del cuestionado. Es por ello que afirmaba Tagle que la Nación exigía un “*arbitro*”¹⁴⁰ que diera vigencia al orden constitucional, este poder neutro no daría impulso o preferencia a uno perjudicando injustificadamente a otro, el equilibrio era la máxima de actuación de ese órgano. Éste no es el único

¹³⁹ *Ibidem*, p. 56.

¹⁴⁰ Discurso de Don Francisco Manuel Sánchez de Tagle, en sesión de 15 de diciembre de 1935, “Sobre creación de un poder Conservador”, en Noriega Cantú, Alfonso, *Sánchez de Tagle y el Supremo Poder Conservador*. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/112/ntj/ntj11.pdf>.

precedente, pues desde 1822 Juan Wenceslao Barquera trataba de establecer un poder conservador (tomado como base el sistema francés); al realizar el estudio de distribución del poder planteaba como función natural del Poder Legislativo ser la opinión pública y dictar leyes, pero ¿qué sucede cuando esta opinión o sus leyes son “malas”?, afirma que debía existir un poder o fuerza que contuviera a aquélla¹⁴¹ para así volver a balancear la Constitución, incluso en el último capítulo de su libro desarrolla el Poder Conservador, donde se percibe la doctrina de Constant, a este órgano le asignaba el mantenimiento del equilibrio, un poder intermedio que hiciera posible el contacto y coordinación entre poderes. Otorgaba las facultades de verificación de las elecciones del Congreso, intervención en el nombramiento del monarca y por supuesto, declarar cuando se actualizaba una infracción a la Constitución o extralimitación de competencia cometida por los Poderes Ejecutivo o Legislativo.¹⁴²

Carl Schmitt siguiendo la línea de Constant, exponiendo y desarrollando el control de la constitucionalidad propuso un guardián, el más digno. A su forma de comprender la Constitución (como una decisión política fundamental), su protector no podía ser más que un órgano político, pues depositar este ejercicio en un órgano meramente jurídico provocaría politizar la justicia, además Schmitt desconfía de ellos, incluso llama a los jueces “la aristocracia de la toga”.¹⁴³ Por ello, la facultad de custodiar la Constitución (cumpliendo como poder neutro) con el objeto de mantener el orden, o en su discurso, la unidad y uniformidad del pueblo, se debía depositar en quien de forma simbólica lo representara y fuera elegido por éste, un ente apartado de la política, alejado de la pluralidad (sinónimos de ambivalencia y duda¹⁴⁴); el Presidente del Reich. Schmitt, en la última parte de su libro “*La defensa de la Constitución*” conforme con lo establecido por Constant, afirma que el *Pouvoir Neutre* no se encontraba por encima de los poderes constituidos sino a la par de éstos, afirma que su actuación pocas veces es activa, pues no compite con los demás por espacios de poder, Schmitt reconoce que

¹⁴¹ Wenceslao Barquera, Juan, *Lecciones de Política y Derecho público para instrucción del pueblo mexicano*, 1ª reimpr., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p.151-152.

¹⁴² *Ibidem*, p. 200-201.

¹⁴³ Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, España, Tecnos, 1983, p. 245.

¹⁴⁴ Pluralidad mal vista por Schmitt, pues es esta pluralidad la que -llevada al Parlamento y la sociedad- trae consigo la ruina y decadencia de Alemania, es por ello que Schmitt es un fiel detractor del parlamentarismo y del gobierno de partidos políticos.

sería un poder no superior ni por encima de los demás, sino a su par con competencia especial,¹⁴⁵ aquél no competiría para expandir su poderío (intermediario “regulador” entre gobierno y Parlamento).

Se extrae de la ingeniería francesa tanto la teoría del poder neutro, como la custodia o guarda de la Constitución; a veces separadamente y otras combinándola en una sola figura. Schmitt, ilustre jurista alemán trae a su tiempo la idea de la justicia constitucional misma que debatiría con otro ilustre, Hans Kelsen; uno tomando la vía jurisdiccional otro la política, un debate inexorable de estudio para el control de la constitucionalidad en la actualidad, pues tanto Kelsen como Schmitt, independientemente de la vía, ven a un guardián de la Constitución imparcial, neutral, reaccionario a la introducción de anarquía en el orden constitucional, a la transgresión de las decisiones (Schmitt) o normas (Kelsen) constitucionales, así como a la violación y sometimiento de los derechos fundamentales y unidad social. Dicho órgano representaría una garantía fuera del alcance de los poderes clásicos públicos, se ubicaría a la par de éstos siendo sus determinaciones definitivas y coercibles, en otras palabras, se crea una competencia especializada encargada de custodiar el orden constitucional para mantenerlo al margen de los vaivenes de los institutos políticos, de las pasiones irresponsables y de los cambios parciales, pues al crear esta institución se reconoce que a pesar de pretender ser -el poder público en sus diferentes ramas- siempre fiel al orden y actuar conforme a Derecho (presunción de legalidad y constitucionalidad) permanecerá voluntaria o involuntariamente una lucha llevada del campo político al institucional, un intento de sometimiento de un hombre sobre otro, de una organización sobre otra, de un poder sobre otro, de una idea que derroque a otra o de una determinación que beneficie a uno en detrimento de otro. Esto se hará presente a pesar de los medios de control interinstitucionales e intrainstitucionales que existan y es aquí donde un órgano que no tiene más mandato que someterse y someter a los demás al orden constitucional (no justificado bajo intereses organizacionales o individuales) garantizará la observancia de la Constitución. Bajo esta perspectiva los visionarios europeos mantienen el mecanismo de defensa de la Constitución, a

¹⁴⁵ Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 213-222.

sabiendas que la historia indica que los poderes clásicos son -en muchas ocasiones- mal administrados y puestos fuera de sus carriles institucionales.

Pues bien, la doctrina europea no deja de aportar y encontramos una genealogía importantísima en el poder neutro, el presupuesto universal en que se basa la autonomía constitucional, al igual que en la Europa antes descrita, la neutralidad política es necesaria para desarrollar adecuadamente actividades sensibles. Es innegable después de la experiencia internacional, que existen actividades que no se pueden depositar ni confiar en instituciones políticas o en los que se dicen funcionarios profesionales que en realidad son funcionarios políticos, pues son actividades que requieren de un alto grado de objetivismo e imparcialidad. La teoría del poder neutro fortalece y muestra la necesidad de contar con autoridades y cuerpos alejados del quehacer político; mandata separar a los integrantes de estos órganos de la lucha por el poder y además blindar y dotar de medios de defensa y protección a las instituciones neutras contra la espada afilada e imprudente de los que detentan el poder o lo desean, pues son éstos los que ponen en peligro el Estado Constitucional Democrático de Derecho que paradójicamente están mandatados a proteger. Bajo el análisis de la teoría del poder neutro podemos notar que la voluntad y la persistencia por formar un poder que pudiese no caer en las tentaciones políticas y que por el contrario, sometiese al imperio de la ley a los actores del sistema no son de reciente notoriedad, los pensadores constitucionales de hace un par de siglos ponían sobre la mesa la necesidad de neutralidad ya que se encontraban inmersos en un mundo conflictivo y de lucha por espacios de poder, sin embargo, en diversos casos sus propuestas se vieron desvanecidas por justamente lo que más temían, un poder desmedido y omnipotente. Sieyès y sus diversos cuerpos propuestos (*Jury Constitutionnaire*, *Collège des conservateur* y *Sénat Conservateur*) reprochados y rechazados por el efervescente asambleísmo y por el imperio de Napoleón Bonaparte; Constant y su *Pouvoir Neutre* por la fuerte y arraigada corriente napoleónica y; el guardián de la Constitución de Schmitt por el régimen nacional socialista que azotó a Europa durante el siglo XX bajo el mandato del *Führer*. Este análisis revela que si algo debemos aplicar a las autoridades independientes o neutras es un régimen análogo al judicial, pues el Poder

Judicial es piedra angular en el desarrollo de la autonomía e independencia, es un poder -de origen- y por excelencia libre de la subordinación política y es en este poder donde nace gran parte de la teoría y régimen que ahora notamos en los órganos autónomos (incluso tribunales constitucionales), sin embargo, estos rasgos se han adoptado lenta y cuidadosamente; el Poder Judicial también se ha inclinado por la especialización lo que lo ha convertido en un verdadero contrapeso, ha elevado su *status* y ha dejado de ser un sujeto inanimado, “*la simple boca del legislador*”. Se ha posicionado como protector y guardián de los derechos humanos (mucho antes que los organismos constitucionales autónomos), la particularidad de la inamovilidad tiene como efecto no involucrarse ni mantener una relación de subordinación con otro agente político, la imparcialidad se desarrolla libremente respondiendo únicamente al imperio de la ley. En fin, son estas características -históricas del Poder Judicial- las que deben garantizar la verdadera autonomía a los órganos neutros si es que verdaderamente se les dotó de esa libertad de operación.

En el siguiente apartado, por ser principios esenciales, analizaremos características propias de la actividad institucional pública, elementos con los cuales deben contar los órganos neutros para su óptimo desarrollo.

II.II. Principio de Autonomía.

“La Constitución no será, para ellos, una autentica norma jurídica, pero sí, al menos, una ordenación dotada de lo que se ha llamado una ‘estructura teleológica’, es decir, de una formación capaz de servir para la ‘vertebración’, ‘integración’ u ‘organización autónoma’ de una comunidad de ciudadanos, o, en otras palabras, de una comunidad de hombres libres.” -Manuel Aragón, Constitución, Democracia y Control.

II.II.I. Consideraciones generales:

Este es el principal calificativo con el que se identifica a estos órganos, llegando incluso a formar parte esencial de su denominación (órganos constitucionales autónomos). La palabra autonomía (del lat. *autonomía*, y éste del gr. *αὐτονομία* de acuerdo con el DRAE), significa la “*potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios*”, *auto*; la potestad de hacerlo propio o uno mismo, *nomos*; ley. Sin ser simplista y letrista, pero sí con el objeto de ser básico para su entendimiento, la autonomía se refiere al acto de auto-proporcionarse las normas y regulaciones necesarias. Dentro de la actividad pública, se entiende como el margen de libertad con que cuenta una entidad para regirse mediante normas y órganos de dirección propios.¹⁴⁶ La autonomía -abstracta y funcionalmente hablando- refiere la dirección y gobierno (no sólo sobre las *nomos*) por la misma institución, establece la auto-preservación y ejercicio de facultades sin depender de otros y sin temer represalias. No existe nexo jerárquico.

Así, la autonomía forma parte esencial de la división de poderes, ésta no debe ser entendida como sinónimo de soberanía; mientras aquella se entiende como la distribución de competencias sobre determinadas materias sin interferencia¹⁴⁷ que recaer en órganos derivados (constituidos), la soberanía se posiciona como un concepto real, un concepto político que es ilimitado y que por consiguiente, sólo es atribuible a un órgano originario (constituyente).¹⁴⁸ La autonomía establece la capacidad de un órgano -que no es soberano- para establecer las normas jurídicas que habrán de regularlo; siendo específicos y maximizando el principio, establece y otorga la capacidad y facultad de dirigir su vida interna, de fijarse dirección propia y tomar decisiones por sí mismo, como podemos observar potencia la emancipación institucional y su autodeterminación. Merecen nuestra atención aquellos argumentos y razonamientos que prevean la colisión inminente entre la autonomía de una institución y la sujeción a las normas generales que pueden regularla así como hasta dónde puede ir una norma emitida por este órgano; a esto diremos que las normas creadas, -absolutamente todas- se encuentran dentro de un sistema normativo, leyes que se encuentran

¹⁴⁶ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior, derecho de la educación y de la autonomía*, México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Politécnico Nacional, 2003. p. 2. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1091>.

¹⁴⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *op. cit.* p. 176.

¹⁴⁸ Covián Andrade, Miguel Diez estudios antidogmáticos... *cit.* p. 72-73.

directamente subordinadas a su documento legal inmediato superior al cual no pueden sobrepasar y contravenir, esta fórmula de ninguna manera le resta autonomía, pues la subordinación de normas forma parte de todo sistema jurídico y de control.

Siendo más críticos, estrictamente la autonomía no sería más que la competencia directa ejercida por el órgano facultado sin intervención ni sometimiento hacia otro, en ese orden de ideas cualquier Poder de la Unión es autónomo; el Poder Judicial al dirimir controversias fuera de la presión gubernamental y legislativa; el Congreso emitiendo actos fuera del espectro Ejecutivo y Judicial; el Ejecutivo emitiendo actos dentro de su administración sin ser influenciado por el legislador. Esto nos dejaría cortos e incluso sin materia de estudio, pues todos los Poderes de la Unión son potencialmente autónomos al no subordinarse a la voluntad de otro, entonces ¿Qué reclaman estos nuevos órganos? ¿Cómo podemos entender su autonomía? Una simple cabida fuera de la estructura tripartita sería una respuesta rápida y -con reserva- acertada, pero no suficiente pues no podemos minimizar la autonomía a una característica de establecimiento fuera de una organización. Es acertada en tanto que la autonomía lo es todo para estos organismos, sin ésta se encuentran a expensas de alguno de los tres poderes, por tanto, sus actos estarían subordinados a lo que mandatará el personaje u órgano superior jerárquico, sin embargo, no nos dice mucho el recordar que en estricto sentido todos los Poderes de la Unión son autónomos (incluso podrían ser los Poderes Autónomo Judicial, Autónomo Legislativo y Autónomo Ejecutivo, para denotar la independencia de cada uno de estos) lo que no daría mucho sentido a la existencia de los órganos autónomos constitucionales. La solución no sólo consiste en jugar con los nombres o denominaciones (aunque de entrada considerarlos y conceptualizarlos como órganos neutrales de especialidad contribuiría). Esta autonomía debe interpretarse como una coraza contra la intervención, no como un órgano hostil ni “irrelacionable” con los demás poderes, una protección en pro del imparcial desarrollo de su competencia, que además indefectiblemente catapultará a los órganos a la par y coordinación de los demás poderes, pues la paridad de rango acelera el proceso de identidad e igualdad, asegurando que el agente de presión piense dos veces antes de intentar ejercer coacción sobre un par. Es evidente que

dentro de este supuesto no se encuentra una sola autoridad, se conforma un bloque de órganos neutrales de especialidad¹⁴⁹, también implica un ejercicio de aceptación para dejar de etiquetar a los órganos neutrales como auxiliares (subalterno; inferior, de intervención menor y secundario), pues evidentemente no lo son, su competencia no es accesoria o accidental, debemos estar ciertos que hay actividades que la tripartita división de poderes no puede ejercer por sí porque se vería opacada y en su caso sesgada, por lo cual se requiere de entidades especializadas. Es idóneo tratar como inherente de la autonomía la determinación de defensa de ésta; que se aseguren los medios para su subsistencia. La autonomía bien podría ser análoga a la autopoiesis como característica elemental porque debe proveerse a sí misma de los medios para mantenerse y autogenerarse. La institución autónoma se establece como un sistema autopoietico cuyo exterior es su entorno; la relación con los Poderes de la Unión, con los partidos políticos, con las asociaciones políticas y ciudadanos, con el sistema electoral y de control de la constitucionalidad. Sin embargo, este sistema no es cerrado, es abierto y se retroalimenta del entorno, pues no puede vivir aislado de éste. Este sistema es vinculante (en sí ningún sistema es totalmente hermético o cerrado),¹⁵⁰ la conexión es natural y necesaria, sin uno no se entiende ni justifica el otro¹⁵¹. El entorno es elemental para el sistema porque sin aquél éste queda sin materia, en tanto que sin el sistema el entorno pierde legitimación y eficacia, dice la Mtra. Jacqueline Ortiz Andrade, en concordancia con Luhmann, que el sistema se encuentra permanentemente adaptándose a su entorno¹⁵². Finalmente, de acuerdo con Ernesto Grün, y la concepción de Maturana y Varela respecto de la autonomía en un sistema autopoietico, éste es verdaderamente autónomo sólo “*si es capaz de especificar su propia legalidad*”,¹⁵³ es decir, la autonomía cobra vida y sentido cuando el propio órgano toma conciencia de sí, de su naturaleza y alcance.

¹⁴⁹ Bloque que cuantitativamente alcanza una planta de servidores y funcionarios equivalente o superior a los otros Poderes de la Unión; cuentan con una burocracia consolidada y en diversos casos profesionalizada.

¹⁵⁰ Grün, Ernesto, *Una visión sistémica y cibemética del Derecho en el mundo globalizado del siglo XXI*, 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 17-18. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2318>.

¹⁵¹ De forma cíclica: actos y sujetos que son regulados y controlados por instituciones neutrales para continuar por la vía pacífica de la toma de poder, legitimar esta vía y en consecuencia al gobierno electo; ello incentiva este procedimiento de forma natural y cotidiana.

¹⁵² Ortiz Andrade, Jacqueline Guadalupe, “La autopoiesis del sistema jurídico como la imposibilidad del diálogo hermenéutico”, *Revista del posgrado en Derecho de la UNAM*, México, 2007, Vol. 3, núm. 4, enero-junio, p. 214. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=posder&n=4>.

¹⁵³ Grün, Ernesto, *op. cit.*, p. 56.

II.II.II. Consideraciones doctrinales:

El doctor Miguel Covián Andrade afirma que la autonomía consiste en la toma de decisiones sin condicionamiento, independientemente de su jerarquía normativa o fuerza real, sin embargo, para él, la autonomía es una forma de hacer algo, la idea de autonomías denominadas “plenas” o “parciales” es incorrecta, al ser la autonomía la medida de la competencia el ejercicio de ésta será determinado por las facultades que conforme a la ley se le atribuya realizar, lo que no quiere decir que a menores facultades menos autonomía, el acotamiento es sobre las facultades, no sobre la autonomía.

Lorenzo Córdova y César Astudillo afirman que la autonomía ha representado el escudo perfecto para que los más diversos órganos e instituciones procedan a delimitar un ámbito institucional de acción propio y reservado que les permita la interacción con otros poderes públicos en un marco de respeto, coordinación e independencia¹⁵⁴, asimismo, José Woldenberg define la autonomía como “*la capacidad de definir las acciones de la autoridad electoral con base en las prioridades institucionales sin intervenciones ajenas.*” Se trata de establecer una estructura y una conducta que estén por encima de las disputas partidistas y de cualquier otro tipo de intereses.¹⁵⁵

La autonomía dentro de los órganos constitucionales autónomos se puede clasificar, *grosso modo*, de manera enunciativa más no limitativa, de acuerdo con la mayoría de los analistas en:

- **Autonomía orgánica:** implica que los órganos, además de estar situados fuera de la estructura tradicional determinen *per se* su propia estructura y organización para la adecuada realización de sus atribuciones, la autonomía orgánica es análoga a la emancipación del dependiente para regirse a sí mismo sin que esto

¹⁵⁴ Astudillo César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los atributos de las elecciones estatales, una radiografía de su arquitectura institucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina jurídica núm. 557, p. 77. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?f=3009>.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 49.

signifique extraterritorialidad, pues todo ente público se encuentra sometido al sistema normativo que regula su acción.

- **Autonomía funcional:** concede al órgano atribuciones para regular su funcionamiento interno, la toma de decisiones y la conducción de la institución bajo la idea de no permitir que un factor externo defina la marcha del órgano, es una condición sin la cual la autonomía orgánica cobra poca coherencia.
- **Autonomía administrativa:** es la característica que establece gestionar y conducir los recursos o insumos (materiales y humanos) por sí y sin interferencia de la administración pública (por ser materia de su competencia originaria) u otro órgano administrante, por lo cual los órganos no se encuentran condicionados a la tutela de gestión por otro órgano.
- **Autonomía de gestión:** implica libertad para ejercer su presupuesto sin sujetarse a medios externos previo o posterior a la asignación de recursos, el órgano se encuentra posibilitado para determinar cómo, cuándo, cuánto, por qué y para qué destina los recursos que posee, lo cual no es óbice para aplicar la fiscalización y rendición de cuentas.
- **Autonomía normativa:** es la potestad de dichos órganos para darse su propio universo de normas esenciales y peculiares para su funcionamiento, tampoco es óbice para generar al interior del órgano una normateca que se desentienda del sistema normativo legal, constitucional y convencional, pues en todo momento las normas que emitan deben guardar fidelidad con el sistema jurídico; detalla Manuel Dorantes Jiménez (en el caso del Instituto Nacional Electoral, como órgano constitucional autónomo) las distintas formas de capacidad normativa que poseen, ejemplifica las normas infralegales de ejecución de ley; de desarrollo de las determinaciones legislativas básicas o esenciales; de regulación interna; normas derivadas directamente de la Constitución y normas técnicas derivadas de la especialidad de la actividad¹⁵⁶.
- **Autonomía política:** implica la calidad y *status* que definen al órgano, pues este tipo de autonomía se hace presente al relacionarse con otros poderes públicos, aunque los conceptos puedan sonar contrarios por ser uno jurídico (autonomía)

¹⁵⁶ Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, p. 17-25.

y otro político (política), implica una autonomía del control político o de poder que puedan ejercer instituciones u órganos que por su naturaleza lo sean.

- **Autonomía presupuestal:** se perfila como la capacidad para que las autoridades puedan determinar los montos económicos necesarios para cubrir periódicamente -con eficacia y eficiencia- su competencia, es determinante esta condición, pues es una forma de cortar de tajo con formas de presión, chantaje y cabildeo que puedan inclinar la balanza, de esta forma, no caben “sanciones a modo” ni jugarretas por parte de quien mal asigna para castigar y someter a estos órganos.
- **Autonomía financiera:** implica que las decisión en rentabilidad, en egreso y ejecución del presupuesto; la autorización y realización de pagos y la contratación de servicios sean ejercidos sólo por el órgano sin intermediar aprobación y consentimiento previo de tercero; es la libertad de la banca del órgano.
- **Autonomía técnica:** es la libertad de decisión a través de procesos o procedimientos especializados –propios del órgano y aplicables a los regulados- realizados por personal técnico.
- **Autonomía decisoria o resolutive:** permite analizar, estudiar y resolver los asuntos de competencia con plena objetividad e imparcialidad sin emitir opiniones sesgadas y sin que exista injerencia externa que pudiera subordinar la toma de decisiones a intereses privados. Es el resultado de las anteriores que aseguran la apoliticidad y neutralidad del órgano máximo de dirección.

Asimismo, Filiberto Valentín Ugalde al igual que César Astudillo refieren otros tipos de autonomía; autonomía plena, autonomía máxima y abstracta, mismas que establecen el no sometimiento y no permitir algún tipo de injerencia (intromisión, dependencia o subordinación)¹⁵⁷.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, equipara la autonomía a la independencia política, asimismo consagra a la autonomía como una

¹⁵⁷ Valentín Ugalde, Filiberto, *op. cit.* p. 257-258.

descentralización administrativa y política que no debe confundirse con el régimen de una entidad federativa que forma parte de una federación, pues son estas independientes no autónomas.¹⁵⁸ El Diccionario de Derecho Político y Constitucional de Renato Gregorio Salazar señala a la autonomía como *“La libertad para determinarse”*.¹⁵⁹

II.II.III. Consideraciones jurisdiccionales:

Del lado judicial, la Suprema Corte a través de su jurisprudencia estableció las características los órganos constitucionales autónomos, señalando que:

*“se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e **independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados**, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social **requería autonomía de los clásicos poderes del Estado**”*.

Adujo su pertenencia y vínculo inexorable al Estado siempre con independencia, aclarando también que:

*“la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos **guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano**, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general”*¹⁶⁰.

De dicho criterio jurisprudencial se desprende la importancia de la autonomía ya que ésta es una característica -sino es que la más relevante- *sine qua non* de estos órganos que ejercen las funciones para las cuales fueron creados especialmente. La

¹⁵⁸ Ossorio, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 29ª ed., Argentina, Heliasta, 2004, p. 112.

¹⁵⁹ Renato Salazar, Diego, *Diccionario de Derecho político y constitucional*, Colombia, Ediciones librería del profesional, 1987, p. 22.

¹⁶⁰ “Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características”. Esta tesis derivó de la controversia constitucional 31/2006, fallada en sesión de 7 de noviembre de 2006. P. I.J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 1149.

Corte también ha señalado que se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requerirían autonomía de los clásicos poderes del Estado.

El Tribunal Electoral ha sostenido que la autonomía no es más que una forma radical o extrema de descentralización, una delegación o transferencia de facultades y competencias de una institución a otra; es decir, una institución que originariamente desarrollaba una actividad y que dejará de hacerlo y una receptora que en adelante será competente para ejercer la actividad. Asimismo, remata afirmando de la autonomía que:

***“se faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgó la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria,... en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia gubernamental, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía e independencia constitucionalmente garantizada a dicho Instituto.”*¹⁶¹**

Asimismo en el expediente SUP-JDC-10805/2011, la Sala Superior respecto de la autonomía sostuvo que:

“...los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a

¹⁶¹ Tesis intitulada “Institutos u organismos electorales. Gozan de plena autonomía constitucional”, Tesis XCIV/2002, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, Tercera Época, agosto 2002, p. 157-158.

aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales, emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado, partidos políticos o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.”

Refiere a la autonomía como una situación, un entorno en el cual se desenvuelve la autoridad misma, que no acepta ni por menos indicaciones o sugerencias de su actuar institucional incluso de superiores jerárquicos; esto indica que aun cuando exista un nexo de subordinación dentro de un medio ello no indica que deba supeditarse una voluntad a otra más aún si la acción del superior jerárquico no se encuentra apegada a la normatividad, en este caso, la instancia inferior jerárquica no se encuentra obligada a adoptar y hacer suya la determinación emitida por el superior, ello en aras de proteger la emisión de decisiones objetivas.

Dentro de los expedientes SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 Y SUP-JDC-2977/2009, la Sala Superior señaló:

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

El sometimiento de las autoridades públicas (en particular las autónomas) únicamente se encuentra con el Estado democrático de derecho, más adelante afirma la Sala:

*“Tales objetivos... se pueden alcanzar, cuando se unen... dos condiciones, una de tipo **objetivo** y otra de carácter **subjetivo**. La primera se cumple, cuando se **confiere a las autoridades electorales de los elementos necesarios para el adecuado desempeño de sus actividades**, tales como son el dotarlos por ley de autonomía, personalidad y patrimonio propios; y, la segunda se alcanza, cuando en las leyes se establecen como requisitos a los ciudadanos que aspiran a ser designados como integrantes de los máximos órganos de dirección de las autoridades electorales....*

*Lo anterior, permite afirmar que... puede conducir con la independencia, autonomía y la imparcialidad necesarios para garantizar el correcto ejercicio de sus atribuciones... **para tener confianza en que las elecciones que organice, sean auténticas y democráticas**, sólo cuando... un ente jurídico y funcionarios que cumplen esas cualidades.”¹⁶²*

De esta forma, el Tribunal manifiesta que para que la autonomía sea alcanzada son necesarias dos condiciones, una objetiva o institucional y otra subjetiva o personal; la primera recae en el contexto jurídico y político, es decir, los hechos y las herramientas; las consideraciones que se tomaron en cuenta para determinar el régimen de un órgano, esto determina si es autónomo o no lo es (dotarlo de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio), la segunda condición es el factor humano, las personas en sí, integrantes de la institución. Para que se cumpla con esta segunda condición se deben emplear filtros de selección con el objeto de elegir a los candidatos idóneos, aquéllos que al final se acrediten como libres, sin filias ni fobias y no se encuentren vinculados o atados de forma alguna con un agente potencialmente influyente en el medio.

Asimismo, en el fallo SUP-JRC-195/2012, la Sala Superior estableció:

¹⁶² La esencia de dicha controversia quedó plasmada en la tesis intitulada “Órganos de autoridad electoral. Condiciones que se deben satisfacer para su integración y funcionamiento”. Tesis XX/2010, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, Cuarta Época, octubre 2010, p. 61-62.

*“En tal lógica, es dable considerar que la autonomía dada por la propia Carta Magna, al Tribunal Electoral... del Estado de Tamaulipas, deriva de su naturaleza como órgano autónomo del Poder Público,... tiene la **facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas**, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos... **tal independencia y autonomía opera tanto externa (aspecto jurisdiccional) como internamente (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere).**”¹⁶³*

Es claro que también se identifica un aspecto externo de la autonomía que es aquél que se ejerce hacia fuera del órgano, el que muestra con otros poderes públicos, el aspecto competencial que lo relaciona con agentes distintos a él. Por su parte el aspecto interno es el que se ejerce dentro de él, refiere las determinaciones que atañen estrictamente a su funcionamiento, administración y tutela interior.

II.II.IV. Consideraciones finales:

Como podemos apreciar, este principio juega un papel muy importante dentro de estos órganos; si no contaran con esta característica no podríamos hablar de su existencia misma. A fin de diferenciar los principios de autonomía y de independencia inherentes a los órganos constitucionales autónomos he de decir que la autonomía se ve reflejada en su estructura y organización interna, mientras que la independencia se refiere a la no intervención de los otros poderes constituidos en la toma de decisiones, por lo cual *grosso modo* uno se percibe de mejor forma al interior y otro al exterior, uno como autodeterminación, el segundo como separación de poderes aunque es innegable que a fin de cuentas se encuentran jurídicamente ligados en un sistema.

¹⁶³ Criterio que dio lugar a la tesis intitulada “Presidente del Tribunal Electoral Local. Su designación, por parte del Poder Legislativo, es inconstitucional”. Tesis IV/2013, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, Quinta Época, febrero 2013, p. 28-29.

Para concluir, la autonomía fijada a estos órganos no es más que la intencionalidad de dirección preponderantemente fuera de los causes políticos para desarrollar con total libertad de decisión -bajo un esquema constitucional, legal, objetivo, argumentativamente claro y sólido- actividades relevantísimas y de suma importancia para el Estado y sociedad que regulan procedimientos, procesos y sujetos con alto grado de complejidad y cuidado; autonomía que además se complementa con la división de poderes para establecer un equilibrio constitucional, fijar competencias y potenciar el respeto a la actuación de las instituciones.

II.II.V. ¿Cómo se aplica la autonomía en los órganos constitucionales autónomos?

La autonomía como principio básico y estandarte de las autoridades neutrales se instituye como una garantía de actuación, sin embargo eso no es algo que no se haya inferido con anterioridad. Sabemos que es necesaria en ellas y es necesaria en razón de la relevancia de actuación que éstas desarrollan, pues si bien sabemos que no se encuentran tan arraigadas aún debido a la distancia de consolidación de ellas en relación con los clásicos poderes, sabemos que son una realidad y estamos conscientes de su evolución. La autonomía se estableció constitucionalmente; formalmente se halla plasmada en la Constitución, se determinó que era relevante mencionarla, sin embargo, la autonomía podemos encontrarla en diversos órganos que no necesariamente son establecidos en la Constitución, entonces ¿cuál es la diferencia entre éstos y aquéllos? Siendo minimalista de cierto modo, casi cualquier autoridad –de cualquier naturaleza- puede ser independiente, incluso en la administración pública, mientras las determinaciones de un inferior jerárquico de un órgano centralizado (cuyo régimen estricto de subordinación destaca) se encuentren notoriamente apegadas a Derecho, y la determinación que el superior decida emitir no se encuentre fiel a la legalidad, aquél tiene un margen de apreciación para no someterse más que al imperio de la ley. Entonces, ¿cuál es la aplicación de la autonomía en atención a la neutralidad institucional? La fijación de autonomía trae *per se*, en este ámbito, una libertad de tutela, ello implica la separación de un organismo que antes formaba parte de otro y

cuyo vínculo era de subordinación, y que ahora ya no lo es pues ha adquirido las herramientas e instrumentos necesarios para realizar por sí lo que antes no podía, de tal forma que ahora actúa bajo su propia dirección y no del subordinante. La diferencia aunque es perceptible a gran escala (más autonomía menos autonomía) por el rango de la autoridad, las autoridades neutrales se encuentran en el rango máximo de autonomía, pues si la autonomía es medible éstas se encuentran en la cúspide junto con los demás Poderes de la Unión, de otra forma continuarían sin ejercer decisiones por sí, y es por eso que quienes realizan un análisis de estas autoridades las colocan a la par (relación de coordinación) con las demás. Así, la autonomía es producto inherente de la división de poderes. Esta clase o tipo de autonomía sólo se encuentra esencialmente con los demás poderes clásicos, pues tienen la capacidad de decidir por sí mismos sin tomar en cuenta u obligarse por otra voluntad. Lo anterior trae como consecuencia seguridad de actuación, pues no se encuentran a expensas de la aprobación de otro. La autonomía dota de confianza y responsabilidad a quien la ejercerá. La autonomía al apreciarse en mayor grado al interior de las instituciones incentiva la defensa de la misma; un órgano o autoridad autónoma no es fácil de vencer y transgredir cuando se establecen en su favor instrumentos para la defensa de su medio; la garantía que se otorga en su favor es el poder posicionarse a la par de otro y exigir respeto a su régimen; “Soy autónomo, me proporciono y proveo de mis medios no de los tuyos, no debes intervenir en mí.”

La autonomía en estas entidades es en cierto grado fácil de exportar pues guarda identidad con las características de los demás poderes, lo cual es sencillo de justificar si se plantea posicionarlas como pares de aquéllos, sólo que la especialidad y especificidad acentúa la autonomía en las instituciones neutrales, pues a contrario de los demás poderes -claro énfasis en el Poder Ejecutivo y Legislativo, cuya esencia política predomina- (que con normalidad y naturalidad desempeñan sus actividades cargando la balanza hacia un lado para favorecer y culminar sus intereses y objetivos, la aplicación de la autonomía de éstas se guía bajo la perspectiva [política] de no subordinación para superar y gobernar; hacerse de poder ayudándose de la no intervención o extralimitación de competencias), las autoridades neutrales simplemente

no se encuentran en ese supuesto, la autonomía se otorga para la realización concreta, lúcida, razonada, imparcial y objetiva de una actividad; el deber de autonomía aplicada a estas autoridades se justifica para no permitir la relación de intereses entre agentes de poder e instituciones neutrales; la aplicación de la autonomía se entiende bajo la no subordinación para regular eficazmente. En especial, los órganos autónomos electorales requieren de autonomía sobre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los partidos políticos -que como actores principales en el juego del poder con el objeto de saciar sus necesidades políticas y la toma de poder, aventajar al rival y arribar como organización predominante- realizan hechos y actos cuya constitucionalidad y legalidad es ambigua, y en otros casos, claro es que su proceder es completamente antijurídico.

II.III. Principio de Independencia.

“Por lo tanto, si los tribunales de justicia han de ser considerados como los baluartes de una Constitución limitada, en contra de las usurpaciones legislativas, esta consideración suministrará un argumento sólido en pro de la tenencia permanente de las funciones judiciales, ya que nada contribuirá tanto como esto a estimular en los jueces ese espíritu independiente que es esencial para el fiel cumplimiento de tan arduo deber.” Alexander Hamilton, El Federalista.

II.III.I. Consideraciones generales:

Como sucede con la autonomía, la independencia también se perfila como un referente obligado, no sólo de los órganos constitucionales autónomos, sino primigeniamente de los Poderes de la Unión, pues su actuación debe conducirse con independencia y firmeza, sin esta independencia no existiría la clasiqúisima teoría de división de poderes. La misma autonomía, independencia y libre determinación generan pesos y contrapesos, es así como unos actúan, otros controlan y *viceversa*; todos decidiendo *per se* sin interferencia o aprobación previa. Sin embargo, qué más podemos decir y abonar a la independencia para no quedarnos cortos y diferenciarla de la autonomía.

La independencia formalmente como característica podemos encontrarla mayormente en la doctrina y actividad de los jueces; en el Poder Judicial; formalmente porque como hemos mencionado todos los Poderes de la Unión entre sí, no son completos desconocidos, enemigos o cualquier calificativo que indique un alto grado de hostilidad. El Poder Judicial a diferencia del Poder Legislativo (cuya actividad contemporáneamente es inherente a los partidos políticos y es inexorable e innegable la relación entre estas dos instituciones) y el Poder Ejecutivo (en cuyas características destaca la subordinación) es una institución que por la actividad medular que desempeña (dirimir controversias de intereses a través de la aplicación del Derecho) se le ha galardonado como independiente, proyectando incluso una imagen más “independiente” que los otros dos. Esta característica toma vital relevancia al analizar que el Poder Judicial además de emitir fallos sobre controversias entre particulares, también las emite en controversias entre particulares y la administración pública, entre gobernados y el Poder Judicial, incluso en la mayoría de los sistemas el máximo órgano del Poder Judicial resuelve y clarifica las diferencias entre los Poderes de la Unión. Ahí la genealogía de exaltar y potenciar la independencia como característica esencial.

En la actualidad, se postulan diversas teorías sobre las relaciones existentes entre los poderes, pues cada uno tiene funciones que se encuentran debidamente delimitadas, en estos postulados se habla de la autonomía entre ellos y de la delimitación de funciones y atribuciones, todo ello necesario para el buen funcionamiento del Estado de Derecho. Asimismo, el Diccionario de la Real Academia Española define la independencia e independiente como “*Libertad, especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro*”, “*Entereza, firmeza de carácter*” y “*Que no tiene dependencia, que no depende de otro.*”, “*Dicho de una persona: Que sostiene sus derechos u opiniones sin admitir intervención ajena.*”. Esto confirma que la independencia es el modo de ser de un ente, incólume, decidido, firme en sus determinaciones, que se vale por sí mismo y que no subordina su ser a otro. Una consecuencia que sobresale dentro de este principio en relación con el Poder Judicial y

órganos neutrales es que sus actos no pueden ser decididos por algún otro órgano de la administración pública o gobierno, pues de lo contrario significaría homologar éstos como un órgano dependiente (decisional) de la administración pública, y lo mismo ocurriría si sus actos fuesen revisados por el Congreso de la Unión. Esta segunda posibilidad sustituiría el sistema de justicia por órgano judicial como última instancia, por uno meramente político, del cual ya nos hemos librado hace poco más de un par de décadas.

II.III.II. Consideraciones doctrinales:

De acuerdo con algunos análisis doctrinales, dice Francisco González de Cossío, la independencia es diferente a la imparcialidad; aquélla es un criterio objetivo pues verifica (independencia a *contrario sensu*) un nexo material, medible y acreditable entre juzgador y agente influyente. Contrariamente, la imparcialidad se asume como un criterio subjetivo que subyace en la mente del juzgador (de imposible determinación), sin embargo, es determinante pues afirma Cossío que para ser independiente también hay que aparentarlo, es decir, es tan importante en la tarea del árbitro en contienda ser independiente como aparentarlo (imparcialidad); en ese orden de ideas la imparcialidad podría ser un medio para completar un fin, la independencia¹⁶⁴. El autor manifiesta que el factor subjetivo en compañía del objetivo al verse reflejados en la tarea arbitral impactan en la esencia y teleología del juzgador; la **confianza**. Atinadamente la tarea de las figuras mediadoras como un árbitro, un juez, un regulador o similar se deben direccionar bajo este principio (independencia), pues es pilar de la confianza que los interesados presuponen que en aquél pueden depositar, de otra forma su autoridad e institucionalidad se verían mermadas y en consecuencia, nadie se sometería a la competencia o jurisdicción de éstos dejándolos en la proscripción y futura desaparición.

Por otro lado, Josep Aguiló se preocupa por una cuestión implícita en el estudio del principio de independencia y división de poderes, separa el principio de independencia del Estado de las cosas que hagan óptimo y posible ejercer esa independencia pues

¹⁶⁴ González de Cossío, Francisco, "Independencia, imparcialidad y apariencia de imparcialidad de los árbitros", *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, 2002, núm. 32, p.460-463.

son dos cuestiones diferentes, uno es lo que debe ser y otro lo que es. Aguiló refiere la independencia no como un derecho de los jueces, sino como un deber de éstos para con la sociedad.¹⁶⁵

José Ovalle Favela, dice que existe una independencia externa, la cual se ejerce al no sujetarse a poderes externos como al Ejecutivo y el Legislativo, de esta forma, la independencia interna es la que se ejerce dentro del mismo poder al no supeditar la voluntad de un superior a la de un inferior.¹⁶⁶ La independencia es fruto de la interacción entre poderes, ésta no puede entenderse por sí misma si no es dentro del sistema político, por lo cual atinadamente el doctor Ovalle encuentra un nexo causal entre la independencia y el sometimiento pues si éste no fuera posible o estuviese latente, el segundo no existiría como una garantía de defensa, prevención o corrección.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, refiere que la independencia judicial es entendida como un atributo del Estado de Derecho y de la división de poderes, es la libertad para juzgar, de modo que si no existe independencia, dice Manuel Ossorio, no existe administración de justicia.¹⁶⁷ Por su parte, Renato Gregorio Salazar y su Diccionario de Derecho Político y Constitucional define la independencia como la política que establece que una entidad puede tomar determinaciones libremente¹⁶⁸, señala que es la plenitud en el ejercicio, es decir, la libertad de conllevar su ser y responsabilizarse de sus actos. Por último, Luís Ribó Durán, en su Diccionario de Derecho establece que la independencia judicial es el autogobierno del Poder Judicial garantizando su independencia ante el Ejecutivo, también implica el sometimiento de los jueces exclusivamente al imperio de la ley¹⁶⁹

¹⁶⁵ Aguiló, Josep, "Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica" (Conferencia pronunciada en el Seminario de argumentación jurídica que tuvo lugar en México D.F entre los días 23 y 28 de septiembre de 1996, organizado por el Consejo de la Judicatura Federal y el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México), *Isonomía*, México, 1997, 6, abril, p. 74-75. <http://www.cervantesvirtual.com/obra/independencia-e-imparcialidad-de-los-jueces-y-argumentacin-jurdica-0/>

¹⁶⁶ Ovalle Favela, José, "La independencia judicial en el Derecho mexicano", *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie año XVII, 1984, 49, enero-abril, p. 72-73.

¹⁶⁷ Ossorio, Manuel, *op. cit.*, p. 507.

¹⁶⁸ Renato Salazar, Diego, *op. cit.*, p. 102-103.

¹⁶⁹ Ribó Durán, Luís, *Diccionario de Derecho*, España, Bosch casa editorial S.A, 1987, p. 332.

II.III.III. Consideraciones jurisdiccionales:

Por su parte, el Poder Judicial ha emitido criterios orientadores que señalan el alcance del principio de independencia, es relevante conocer este parámetro de apreciación en relación con la actividad de los jueces pues son éstos los que aplican e interpretan en la praxis el Derecho y sus conceptos. Al respecto han señalado:

“La independencia implica, la situación institucional que permite a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos, la cual debe ser obtenida sobre la base de las pruebas recibidas en el proceso, y de acuerdo con el derecho... sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes...”¹⁷⁰

Asimismo la tesis CXVIII/2001, criterio S3EL 118/2001 señaló de forma puntual:

“Conforme a las disposiciones contenidas en la Constitución... prevén que las autoridades en materia electoral deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, este último concepto implica una garantía constitucional en favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia, emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes... de otros poderes del Estado o incluso, de personas con las que guardan alguna relación afectiva ya sea política....”¹⁷¹

Criterio que sin más describe a la perfección lo que implica la independencia; que el órgano constitucional autónomo goza de cabal libertad para la toma de decisiones, sus

¹⁷⁰ Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-009/2001.-Partido de Baja California.-26 de febrero de 2001.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.

¹⁷¹ Criterio intitulado "Autoridades electorales. la independencia en sus decisiones es una garantía constitucional". Tesis CXVIII/2001, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, Año 2002, Tercera Época, noviembre 2001, p. 37-38.

determinaciones no se encuentran subordinadas a algún otro, sí encontrándose sometidas al imperio de la ley.

La independencia y la autonomía son inseparables, se encuentran indisolublemente unidas. Por eso, se debe tener en cuenta que no puede concebirse un ente autónomo que carezca de independencia, ni un órgano que desahogue los asuntos de su competencia de manera independiente sin contar con cierta autonomía. Independencia implica una serie de condiciones que erradican cualquier sometimiento o presión al atender un asunto de competencia exclusiva; derivado de lo anterior se excluyen las redenciones, recomendaciones, las consignas, las sugerencias acompañadas de amenazas o promesas que pueden provenir de los titulares de otros poderes o autoridades, de los superiores jerárquicos e incluso de poderes facticos (institutos políticos, el clero, sindicatos, medios de comunicación, grupos de presión, crimen organizado etc.).¹⁷²

Respecto de la independencia que debe regir en los trabajadores de las autoridades electorales, el máximo Tribunal en la materia también señaló que éstos deben mantenerse sin subordinación alguna por lo que otro tipo de empleo (dentro de un poder, organización o partido político) que pudiera generar alguna especie de sumisión es inadmisibles; se debe verificar la independencia del trabajador, pues de otra forma y de contravenir dicha verificación se atentaría contra la independencia misma de la institución; los intereses de la institución se ubican por encima de los personales:

“que no exista algún conflicto de intereses que atente contra su actuar encomendado constitucionalmente, sin que baste que el servidor del instituto solicite el permiso... debe sopesar las necesidades e intereses del instituto y acordarlas con el Secretario Ejecutivo, a fin de resolver la solicitud, y salvaguardar los intereses de la institución.”¹⁷³

¹⁷² Corona Nakamura, Luis Antonio, *La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 2009, p. 93. <http://www.triejal.gob.mx/Publicaciones/Justiciaelectoral.pdf>.

¹⁷³ Tesis intitulada “Servidores del IFE. Requisitos para laborar en institución diversa”. Tesis XLVI/2005, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tercera Época, marzo 2005, p. 935

Este criterio también lo podemos apreciar en la tesis intitulada “CONSEJEROS ELECTORALES. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO ELECTORAL SON ELEGIBLES PARA DESEMPEÑAR EL CARGO (LEGISLACIÓN DE SONORA)” misma que señala la idoneidad de los trabajadores de los mismos Institutos Electorales para desempeñarse como Consejeros Electorales, pues el impedimento de no haberse desempeñado como funcionario público sólo es aplicable respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo lo que denota una separación clara y decisiva.

Como se mencionó en el apartado de autonomía, la Sala Superior en su momento señaló:

“independencia que hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman instituciones electorales; para que en sus procesos de deliberación y toma de decisiones, se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley; afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido”¹⁷⁴

Se afirma la emancipación sobre la hegemonía que pueda ejercer un poder para así tomar decisiones de forma libre.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia se pronunció sobre lo que debe entenderse por autonomía e independencia en la acción de inconstitucionalidad 19/2005, precisando qué:

*“... autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una **garantía constitucional a favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos**, y se refiere a aquella **situación institucional que permite a las autoridades de la materia emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso...** la autonomía e independencia que deben garantizarse en las*

¹⁷⁴ SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 Y SUP-JDC-2977/2009.

*Constituciones... tienen como finalidad **salvaguardar la imparcialidad de esos órganos. Es decir, se pretende proteger la neutralidad política en la toma de decisiones electorales y evitar que los demás poderes del Estado o inclusive terceras personas influyan en las decisiones de estos entes, que deben... con base en criterios estrictamente técnicos***".

La Corte hace alusión a una de las características relevantes de los órganos neutrales; la observancia al principio de legalidad y la especialización, además deja claro la nula relación causal entre autoridades y regulados que haga oscilar sus determinaciones.

La tesis aislada N° P. XIV/2006¹⁷⁵ (INDEPENDENCIA JUDICIAL. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL.), determina que la independencia judicial constituye un rasgo distintivo de la regulación constitucional y legal que rige, entre otros aspectos, los relacionados con el nombramiento, duración en el cargo, remuneraciones y demás aspectos relevantes de los derechos y obligaciones de los titulares de los órganos jurisdiccionales, asimismo, la tesis aislada (INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS.) Número XIII/2006, estableció:

*"De la interpretación sistemática... debe concluirse que los titulares de los órganos jurisdiccionales se rigen por un sistema que garantiza su **independencia, consistente en la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños, lo cual se protege... la fijación de un plazo de duración en el cargo, la imposibilidad de disminuir sus remuneraciones y de que ocupen diverso empleo o encargo durante un periodo.**"*

En la controversia constitucional 6/2007, mediante Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estableció que:

¹⁷⁵ Como su precedente, la Controversia Constitucional 1/2005.

*“... La independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados sólo se puede alcanzar cuando los **Jueces son jerárquicamente independientes de los demás órganos del Estado, teniendo como única norma rectora de su actuación, la ley... violación de los principios de autonomía e independencia judiciales implica necesariamente la violación del principio de división de poderes, pues... merma en la autonomía o en la independencia de un Poder Judicial ... [lo que conlleva a decir que] cuando la autonomía e independencia de un Poder Judicial Local se ven disminuidas, se ha vulnerado el principio de división de poderes... Esto es, no puede hablarse de una auténtica división de poderes cuando uno de ellos, en este caso el Judicial, no es autónomo o independiente”.***

Esto es, la independencia (no sólo en el Poder Judicial, sino dentro de todos los poderes) es una condición que mantiene la división de poderes, pues es el elemento que diferencia unos de otros respecto de las competencias y facultades; sin independencia no existe distribución de competencias lo que se equipara a no contar con pesos y contrapesos y en consecuencia, a carecer de división de poderes. Al Poder Judicial es el calificativo que le otorga posicionamiento y distinción de los demás poderes, al ser estos históricos y poderosos suelen ser dominantes, sin embargo, la independencia judicial asegura y afianza su estancia dentro del supremo Poder de la Unión sin subsumirse al Ejecutivo y Legislativo.

En consonancia con lo anterior de la tesis jurisprudencial P./J. 54/2004¹⁷⁶ se desprende:

*"...que su órgano reformador estableció como prerrogativa de los Poderes Judiciales Locales la **independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, consistente en que los órganos jurisdiccionales resuelvan los conflictos que se sometan a su conocimiento con total libertad de***

¹⁷⁶ Como su precedente, la Controversia Constitucional 328/2001.

critério... sin relación de subordinación respecto de los demás órganos del Estado... el respeto a la independencia de los Poderes Judiciales... tiene como fin preservar a dichas instituciones libres de injerencias o intervenciones ajenas a su función jurisdiccional... la que deben ejercer con plena libertad decisoria, sin más restricciones que las previstas en la Constitución y en las leyes."

Asimismo, en la controversia constitucional 32/2007 el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que

*"... El principio de autonomía e independencia judicial, recogido a través del principio de **división de poderes**, cuya proyección en el ámbito de las atribuciones de las autoridades exige el **respeto a la no intromisión, no dependencia y no subordinación entre cada una de las entidades...**",*

Sostiene que la independencia judicial es una de las características de la función jurisdiccional, lo que

*"... es lógicamente **incompatible con la noción de subordinación...** El principio de independencia judicial, como se sabe, implica que las **decisiones** de los Jueces tienen que estar **basadas exclusivamente en el derecho y viene a ser una consecuencia del papel institucional del Juez: él tiene el poder de dar la última respuesta social a un conflicto...**",*

Lo que coloca a los juzgadores como "funcionarios independientes y no subordinados". Es evidente la intención del intérprete al establecer una repulsión y discordancia inminente entre conceptos; la independencia y la subordinación son dispares, polos opuestos, el Pleno de la Corte defiende y protege la función jurisdiccional, por ningún motivo se debe encontrar la independencia al alcance -en cuanto a la toma de decisiones con base en la aplicación del Derecho - de los actores o interesados.

A fin de comprender el dicho anterior, previamente, en la controversia constitucional 35/2000, el Pleno de la Suprema Corte estableció que existían tres grados a la violación de división de poderes y en consecuencia a la independencia; la primera que también se define como la menor o más leve de las violaciones es I) la intromisión, entrometerse en cuestiones ajenas, ésta se actualiza con la sola intrusión de un poder en cuestiones que por ser propias de otro, le son ajenas, como se trata de un grado bajo de intromisión debe analizarse con mucho cuidado¹⁷⁷, II) la dependencia, que es semejante a la intermediación, es la materialización de la decisión de un agente que genera un acto, sin embargo, este acto es llevado a cabo por otro distinto al primigenio, menciona la Corte que quien se sujeta a la dependencia no es autónomo pues siempre se encuentra a expensas del agente controlador. Este nivel de violación impide el libre albedrío de uno para imponer el propio¹⁷⁸, no deja espacio a la autonomía, no obstante este nivel deja una brecha de luz al dependiente pues puede optar por no seguir la decisión emitida y así evitar la imposición. Por último se encuentra III) la subordinación, el grado más alto de violación, pues condiciona la sujeción de una voluntad al dominio de otra, además de no poder tomar decisiones propias –órgano pasivo- sino que además somete su voluntad el dominante, y la diferencia con la dependencia estriba en la nula capacidad para evitar la imposición entre dominante y dominado, por lo cual esta relación es inamovible y no deja espacio de acción distinta de la que mandata el subordinante.

Continuando, con la acción de inconstitucionalidad 105/2008, mediante acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estableció, en relación con la actividad electoral;

¹⁷⁷ Pues expone la Corte además: "...*tenue, pues marca la frontera entre la violación y la no violación de tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos poderes u órganos, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.*"

¹⁷⁸ Añade además la Corte en su criterio jurisprudencial "División de poderes. para evitar la vulneración a este principio existen prohibiciones implícitas referidas a la no intromisión, a la no dependencia y a la no subordinación entre los poderes públicos de las entidades federativas"; que "...impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones...". También visible en la jurisprudencia "Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del estado de Baja California. El diseño establecido por el Constituyente local para su integración, transgrede los principios de división de poderes y de autonomía e independencia judiciales". Tesis: P./J. 113/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, Diciembre de 2009, p. 1238.

“órganos de cualquier influencia o presión que pueda provenir de las autoridades o entes del Gobierno del Estado, para garantizar su autonomía e independencia. Así, en la integración de los órganos jurisdiccionales dedicados a resolver cuestiones electorales se debe evitar que las decisiones que adopten sus miembros estén viciadas por influencias indebidas, lo que puede conducir a que sus resoluciones no se apeguen a derecho...”

El máximo Tribunal compromete la actividad judicial y más aún a los que imparten justicia electoral con el Estado constitucional de Derecho, pues la relación es inherente y debe funcionar óptimamente como un círculo virtuoso (autoreproducción); cuando existen una serie de resoluciones o fallos ajustados a las normas basados y conforme a Derecho, se da sentido y permanencia al Estado constitucional de Derecho, en consecuencia cuando existe Estado constitucional de Derecho, la legalidad y constitucionalidad son cuestiones cotidianas.

Por otro lado, en la acción de inconstitucional 52/2009 y su acumulada 53/2009, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó, como ya se ha mencionado que:

*“...los principios de autonomía e independencia de la autoridad electoral implican una **garantía a favor de los ciudadanos** y de los **partidos políticos** y dentro de los elementos para **consolidar la autonomía e independencia** de los tribunales electorales está el de **contar con autoridades electorales especializadas y profesionales, cuyo funcionamiento debe ser permanente...** sea o no año electoral, pues los actores políticos deben tener la certeza en todo momento de que las autoridades encargadas de impartir justicia en el ámbito electoral se encuentren funcionando a plenitud...”¹⁷⁹,*

¹⁷⁹ Dicho contenido también se puede encontrar en la tesis de jurisprudencia "Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio." Tesis: P.JJ. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, Noviembre de 2005, p. 111.

Pero además, en esta misma sesión se invocaron los principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas para garantizar la llamada **independencia judicial**, mismos que ha fijado el Tribunal Pleno, a saber son:

→ “La sujeción de la **designación** de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los **requisitos constitucionales** que garanticen la **idoneidad de las personas que se nombren... “.**

→ “La **seguridad económica** de Jueces y Magistrados, al disponerse que **percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo.**

→ “La **estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo** que se manifiesta en tres aspectos: a) La determinación... del **tiempo de duración en el ejercicio del cargo**; b) La **posibilidad de ratificación... siempre y cuando demuestren... poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado ... a través del trabajo cotidiano... de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional... y, c) La inamovilidad judicial... sólo podrán ser removidos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes....”¹⁸⁰**

De lo anterior se desprende que son esenciales como principios para garantizar la independencia judicial a) la permanencia, b) estabilidad en el ejercicio del cargo, c) seguridad económica y d) la consagración de la carrera judicial.

En sintonía con lo anterior, en la controversia constitucional 81/2010.¹⁸¹, el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, estableció:

¹⁸⁰ Criterio que forma parte de la integración de jurisprudencia “Poderes Judiciales de los estados. Marco jurídico de garantías establecido en el Artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal”. Tesis: P./J. 101/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. T. XII, Octubre de 2000, p. 32.

¹⁸¹ Criterio que dio origen a la Tesis: P./J. 29/2012, intitulada “Autonomía e Independencia Judicial. El Legislador debe establecerlas y garantizarlas en la Ley.” Tesis: P./J. 29/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Octubre de 2012, t. 1, p. 89.

*"...Es la independencia judicial un derecho, no sólo de los funcionarios judiciales que gozan de ella, sino del conjunto de la sociedad, a la que le interesa contar con Magistrados y Jueces **sin un interés distinto al de resolver el conflicto planteado con total objetividad...** la seguridad económica de Jueces y Magistrados se encuentra estrechamente vinculada con los principios de independencia y autonomía... lo anterior es así ya que la independencia judicial de los órganos jurisdiccionales locales **se cumple cuando los juzgadores gozan de estabilidad y seguridad en sus cargos...** la estabilidad y la inamovilidad son **garantías de independencia en el ejercicio de la magistratura, porque es necesario que los titulares tengan asegurada una condición de previsibilidad... de modo que no exista amenaza o temor de ser separado o afectado en el ejercicio de sus funciones, de manera arbitraria...."***

De esta forma el máximo Tribunal acota la percepción de temor fundado que los juzgadores pudieran tener, pues es un elemento que genera dentro del orden interno de toma de sus decisiones una fluctuación hacia la iniquidad. La controversia constitucional 88/2013, la Primera Sala de la Suprema Corte, respecto al término independencia sostuvo que:

*"...la vulneración a la autonomía o **independencia** de los Poderes Judiciales Locales implica una **transgresión al principio de división de poderes...** se incurre en alguna de las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice un hecho antijurídico imputable a los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la **intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de subordinación; y, c) que la intromisión, dependencia, o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial, o bien, la***

inmutabilidad salarial, la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal...”

Como señala la Corte, la violación a la independencia se puede manifestar en diversos actos, sin embargo, todos tienden a lesionar el interior de las instituciones pues convierten de facto a las instituciones asediadas en una dependiente más de aquéllas, invadiendo así el ejercicio de sus facultades convirtiendo a sus miembros en adeptos y transformando paulatinamente a la institución en moneda de cambio para la administración de asuntos propios perdiendo la actividad imparcial su esencia. Para finalizar y ofrecer una síntesis de lo establecido por el Poder Judicial, en la misma tesitura, dentro de la Jurisprudencia P./J. 82/2006¹⁸² se estableció que:

*“[se otorgó] Tribunal Electoral de esa entidad plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones... por lo que, **con base en esa autonomía e independencia, está facultado para decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos.** En congruencia con lo anterior, se concluye que... al prever que la Asamblea Legislativa **nombrará al Presidente del Tribunal Electoral**, y que en caso de que el Magistrado que ocupe ese cargo se ausente definitivamente, también **aquella designará a quien lo sustituya, atenta contra la autonomía e independencia aludidas**, pues en ambos casos corresponde al Tribunal Electoral del Distrito Federal - específicamente al Pleno-, elegir de entre quienes lo integran al Magistrado que en su carácter de Presidente los dirija o represente... no puede ni debe entenderse al grado de permitir la injerencia...”*

Dentro del marco internacional la Corte Interamericana estableció, en el caso Reverón Trujillo vs Venezuela, que **la independencia judicial radica en evitar posibles restricciones en su función derivado de la injerencia de otros órganos**¹⁸³. Incluso menciona la Corte que es un principio tan esencial que **debe respetarse aun estando**

¹⁸² Como su precedente, la Acción de Inconstitucionalidad 37/2005.

¹⁸³ Reverón Trujillo vs Venezuela, sentencia de 30 de junio de 2008, párrafo 68.

en Estado de excepción.¹⁸⁴ Además, de la independencia judicial se derivan diversas garantías, a saber: a) adecuado procedimiento de nombramiento, b) inamovilidad en el cargo y c) garantía contra presiones externas.

Asimismo, dentro de los principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, se estableció, entre otras cuestiones **que ésta (independencia) corresponde al desempeño imparcial de los jueces en su competencia**, resolviendo con base en la percepción de los hechos en consonancia con el Derecho y **“sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.”**

Afirma también la Corte que la imparcialidad implica que los integrantes del órgano judicial que conocerán no tengan un interés directo o se encuentren involucrados en la controversia.¹⁸⁵ También, dice la Corte, la independencia además de estar establecida en una norma, *jure*, es menester que se haga posible realmente, de *facto*.¹⁸⁶ Respecto de la recusación como garantía en un proceso por tener el juzgador interés directo o cercano con la causa o alguna de las partes, ésta tiene un doble fin, uno de ellos otorgar credibilidad en la función jurisdiccional del Estado, a juicio de la Corte Interamericana debe ser entendida como una herramienta que brinde confianza a quienes concurren ante el órgano jurisdiccional pues la independencia en el juzgador es elemental y una característica *sine qua non* puede emitir una resolución objetiva e imparcial.¹⁸⁷

II.III.IV. Consideraciones finales

¹⁸⁴ *Ídem*.

¹⁸⁵ Palamara Iribarne vs. Chile, sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrafo 146

¹⁸⁶ Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, sentencia de 5 de julio de 2006, párrafo 81.

¹⁸⁷ Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, sentencia de 5 de agosto de 2008.

En suma, podemos definir la independencia como el posicionamiento de una institución; la garantía de su estancia dentro del supremo Poder de la Unión, representa dejar de lado la inferioridad y sumisión para tomar cuenta propia de los asuntos de su competencia, asumirse como una entidad a la que las normas le dotaron de los elementos necesarios para liberarse de otros y establecerse a su par, una institución que cuenta con todos los elementos para conducirse por sí misma sin quedar en espera de la aprobación o visto bueno de otro. La independencia institucional es abandonar el regazo de los órganos políticos para actuar conforme mandata la normatividad sobrepasando los estándares y criterios políticos que pudieran emanar de éstos. Este principio en relación con la autonomía e inamovilidad han ajustado la presencia del Poder Judicial con los demás poderes pues histórica y casi sacrosantamente han sido éstos los anfitriones o actores principales de los sistemas políticos, tanto el Ejecutivo como el Legislativo han absorbido la principalidad y acaparado espacios en casi cualquier suceso histórico dejando de lado al Poder Judicial, incluso en un momento en la historia el desdén por el Poder Judicial fue tal que sólo se le consideraba un órgano técnico, sin relevancia, cuya única misión era transmitir y ser el medio por el que el legislador se expresaba. Sin embargo, el Poder Judicial con base en aquellos principios ha podido transitar a la cima compartiendo lugar con los demás poderes, realizando el papel de un verdadero contrapeso. A través de sus argumentos y sentencias ha cambiado la forma de concebir el sistema político, ha logrado contener al desbordado poder político con la fuerza de la mediación y objetividad.

II.III.V. ¿Cómo se aplica la independencia en los órganos constitucionales autónomos?

Hemos visto que la independencia y la inamovilidad son presupuestos que se encuentran y desarrollaron primigeniamente en la doctrina y pensamiento judicial, sin embargo es una característica emblemática que debe ser acogida en el campo de las autoridades neutras. Es relevante en razón de la no dependencia, la situación de no sumisión y la terminación del avasallamiento. Se debe aplicar y extender la

independencia del modo que ocurre con el Poder Judicial pues la independencia -como se demostró- es la situación y forma de actuar de los juzgadores que permite hacerlo de forma libre, sin presiones ni influencias externas, al igual que en el Poder Judicial, la independencia para con los órganos constitucionales autónomos ofrece una herramienta que los protege de la sombra y espectro de agentes externos para así determinar y regular satisfactoriamente, realizar su trabajo conforme a Derecho tomando en cuenta las normas aplicables y los elementos ofrecidos por las partes. De esta forma las instituciones independientes ejercen sus facultades y resuelven por convicción propia, la independencia no da cabida a intereses ajenos a la actividad, al tratarse de un regulación y control dentro del sector público los intereses privados o particulares se mantienen al margen en favor de la eficiencia, certeza y confianza; esto es así debido a que los agentes regulados o a regular anteponen su beneficio al general y las acciones que pueden tomar para la consecución de ese fin pueden no guardar fidelidad con lo que establece la normatividad constitucional, convencional y legal; la no dependencia de autoridades a otra o agentes externos tiene por objeto que el criterio del órgano regulador sea objetivo. El órgano dotado de independencia renuncia a su inferioridad y dependencia, ahora la institución rompe el vínculo de sometimiento con el subordinante, la intervención en cualquier grado acreditado de un órgano sobre otro independiente rompe con el esquema de división de poderes y la distribución de competencias lo que indefectiblemente debe ser conocido por el máximo Tribunal para que, a través del remedio procesal oportuno, reintegre la armonía constitucional.

La independencia en el Poder Judicial, como se ha mencionado ya, es el escalón que le asciende como autoridad a la par de los Poderes de la Unión, es aquella una condición necesaria de la división de poderes pues sin independencia hay concentración de competencia y en consecuencia autocracia, sin embargo, debemos entender la independencia a la luz de la distribución de competencia, pues la simetría de poder se ha visto modificada prorateándola de forma más eficiente teniendo como base la especialización, por ello se dota de independencia a las instituciones pues su tarea no es menos relevante que la de los demás órganos, el desarrollo efectivo de sus

facultades depende de la pulcritud con que se hagan. En relación con las autoridades electorales, la independencia es esencial pues deviene del precedente histórico de sujeción de instituciones electorales al Poder Ejecutivo y Legislativo; al consolidarse como independiente, ni la sombra presidencial, ni la legislativa debe volver a ejercer facultades que corresponden a aquéllas, pensar y actualizar lo contrario claramente lesionaría la garantía institucional y la distribución de competencias. Así como la independencia es un logro y conquista de la labor judicial sobre sí y su ser, lo es también de las autoridades autónomas sobre los agentes a regular, interesados y Poderes de la Unión, sin ésta serían una instancia de naturaleza administrativa más al servicio y disposición de un superior. Debido a esta característica los órganos independientes deben tomar decisiones con base en convicción propia, una apreciación objetiva y tener como referencia obligada, solamente la normatividad positiva vigente.

II.IV. Principio de Inamovilidad.

“¿Y cuál era el modo de llevar a término esta reforma? Mucho se ha hablado en contra de la inamovilidad. Nosotros habíamos recurrido a los que más sabían; nosotros habíamos en ellos encontrado una opinión unánime, habíamos leído a todos los grandes comentadores de la Constitución americana, y todos ellos, los más notables, Hamilton, Story, Marshall, todos nos recomendaban terminantemente como remedio único para obtener la independencia del Poder Judicial, el que ningún juez pudiera ser separado de su puesto, sino por acción de la justicia y nunca de otra manera.” Justo Sierra, discurso pronunciado en la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 1893 con motivo del proyecto de Ley sobre la inamovilidad del Poder Judicial.

II.IV.I. Consideraciones generales:

El Diccionario de la Real Academia Española, define la inamovilidad como “cualidad de inamovible.”; aquello que se encuentra “*fijo, que no es movable*”.

Ordinariamente podemos entender a la inamovilidad como aquél elemento que caracteriza a determinada cosa o persona a permanecer en un lugar, o que no se puede mover o no puede ser removido, ya sea porque su propio estado o condición así lo determina o derivado de sus características y funciones. La inamovilidad es una condición de estabilidad que no permite agitación ni oscilaciones en quien se deposita.

Jurídicamente, se identifica esta garantía como el derecho que tienen determinadas personas que ejercen actividades públicas a no ser separadas de sus cargos si no es por causa previamente establecida en una norma y acreditada a través de un procedimiento. La inamovilidad se ha desarrollado y estudiado en México en gran parte por medio del Derecho laboral (empleados y trabajadores), pero también se ha analizado a la luz de las condiciones judiciales; una característica *sine qua non* sin la que las demás no podrían ser posibles, pues es esta condición la que coloca -a una institución judicial- al margen de las decisiones políticas y subjetivas. La inamovilidad previene y excluye la intromisión en la instancia judicial para juzgar objetivamente sin temor a represalias o arranques pasionales de insatisfacción de una de las partes en juicio o algún interesado exterior. Esto clarifica la conducción y evolución de la inamovilidad pues por una parte atiende una garantía subjetiva, la estabilidad y seguridad en el empleo, ya que protege a la persona del cargo en sí, le garantiza que después de una serie de condiciones previas (tiempo determinado de trabajo, sin causa de despido o como se establece en materia administrativa “nota desfavorable” para destitución, ratificación o dictamen de ocupación por tiempo indefinido) no pueda ser despojada infundadamente de un cargo, puesto o plaza. Sin embargo, la inamovilidad que el Poder Judicial como principio aporta va más allá de esto, pues además de ser una garantía subjetiva se convierte en un garantía de actuación que trasciende de la persona, pues se protege el desempeño judicial para contar con autoridades verdaderamente imparciales que, resolviendo conforme a derecho y después de dirimir un conflicto de intereses, no sean objeto de presiones por parte de poderes normados o facticos, más aún de aquéllos que pudieren ejercer coacción por los medios a su

alcance sobre órganos jurisdiccionales (v.gr. el Senado de la República sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

II.IV.II. Consideraciones doctrinales:

El ministro en retiro Genaro Góngora Pimentel refiere la inamovilidad como un sistema que permite desempeñar la actividad jurisdiccional libremente y sin intervenciones externas,¹⁸⁸ pues además de garantizar la independencia de la institución garantiza el trabajo objetivo del juez, de esta forma, éste no percibirá algún tipo de estremecimiento emocional al relacionarse con otros (compromiso, sumisión, miedo, zozobra o interés).

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, menciona que históricamente se consideró al Poder Judicial más que un “*tercer poder*” como un “*poder de tercera*”, pues su teleología no era acaparar atención y poder en sus manos cuyos protagonistas en el campo de batalla mayormente han sido el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y el órgano representativo, mismos que han hecho uso mayoritario de recursos económicos, publicidad y espacios de posicionamiento.¹⁸⁹ Esto ha evolucionado, al menos en nuestro país, las reformas constitucionales y legales que se han suscitado en torno a la labor judicial han permitido un Poder Judicial más independiente, esencial y que dejó de vivir bajo la sombra presidencial, pues para 1982¹⁹⁰ se suprimió la facultad unilateral del Presidente de nombrar a los integrantes del máximo Tribunal. Ello quiere decir que a partir del periodo post revolucionario de México y hasta principios de los ochenta, el Poder Judicial (en relación con el sistema político de la época) era, de facto, una Secretaría o Ministerio de Justicia subordinado al Poder Ejecutivo quien sin más podía removerlos.

Por su parte, Carlos Arévalo Figueroa fija el principio de inamovilidad desde un punto de vista subjetivo al afirmar que refiere el no poder remover ni destituir arbitrariamente

¹⁸⁸ Góngora Pimentel, Genaro David, “La inamovilidad judicial” (Conferencia impartida el 26 de febrero de 1999, en el salón de plenos del Tribunal Superior de Justicia en la inauguración de reunión nacional de presidentes de Tribunales Superiores de Justicia del país, versión estenográfica.), *Reflexiones en torno a la impartición de justicia (tres conferencias magistrales)*, México, Cuadernos de la Judicatura, 1999, p. 9-18. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1768>

¹⁸⁹ Pérez Güemes y Campo, Ana Virinia, “La inamovilidad de jueces y magistrados en el sistema judicial mexicano. Proceso de evaluación”, *Anales de jurisprudencia*, México, VII época, 2004, tomo 269, mayo-junio, p. 236. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=anjuris&n=269>

¹⁹⁰ *Ibidem*, 238-239.

a los operadores del Derecho, manifiesta que la inamovilidad es una protección contra el capricho de agentes de presión¹⁹¹, la inamovilidad no se debe entender como inmunidad, sin embargo, aquélla sólo cede su lugar ante la actualización de conducta inapropiada que se acredite mediante un juicio de responsabilidad, también menciona que la inamovilidad es respeto para la labor jurisdiccional, dice que este principio no es óbice a la responsabilidad social pues la responsabilidad y compromiso con el cargo hacen posible la inamovilidad¹⁹², de otro modo, sin responsabilidad la inamovilidad sería un cargo vitalicio sin consecuencias y sin inamovilidad la responsabilidad no sería una virtud a mantener. Al permanecer en el cargo, la labor judicial -para los jueces- se convierte en una función a profesionalizar y especializar, éstos deben comprometerse y responsabilizarse, tomar conciencia que en ellos recae la credibilidad del sistema de justicia y que sin su compromiso entonces el Poder Judicial sí sería una auténtica aristocracia de toga.

Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, señala que *“la inamovilidad integra un derecho del empleado y una garantía para la buena marcha de la administración pública, sea nacional, provincial o municipal”*. La inamovilidad presenta trascendencia infinitamente mayor cuando está referida a los funcionarios del Poder Judicial; es válido afirmar que donde no existe inamovilidad de manera plena e indiscutida, los funcionarios judiciales carecen de independencia.¹⁹³ Es un verdadero derecho con el que cuentan los empleados públicos para no ser separados de su cargo si no es por causa de lesión o menoscabo a la actividad que desempeñan.

El Diccionario de Derecho de Luís Ribó Durán sostiene que por inamovilidad debe entenderse el derecho funcional al empleo, esto es, la imposibilidad de remoción del funcionario,¹⁹⁴ por lo que hace a los funcionarios electorales, el autor refiere que cuentan con nula consideración de inamovilidad por la temporalidad del cargo, sin

¹⁹¹ Arévalo Figueroa, Carlos, *De la inamovilidad y del nombramiento de los funcionarios judiciales*, México, Ediciones del sindicato de abogados del Distrito Federal, 1933, Instituto de Investigaciones Jurídicas, colección Jorge Denegre-Vaught Peña, folletería de Derecho constitucional mexicano, p. 5.

¹⁹² *Ibidem*, p. 7.

¹⁹³ Ossorio, Manuel, *op. cit.*, p. 501.

¹⁹⁴ Ribó Durán, Luís, *op. cit.*, p. 329, 209.

embargo no coincido con dicha premisa, pues es evidente que la inamovilidad de estos funcionarios deviene con la conclusión del procedimiento de selección; nombramiento o en su caso ratificación para ocupar la titularidad por el plazo que previamente se establece, ni más, ni menos. La inamovilidad no debe confundirse con temporalidad y menos con perpetuidad. La temporalidad en la inamovilidad es un criterio de potenciación que en muchos casos es generoso. La inamovilidad incluso puede situarse por tiempo determinado, v.gr. nueve años, lo que no quiere decir que no exista inamovilidad por contar con un plazo fijo y perentorio, la inamovilidad en este caso se hace patente con el respeto y desempeño durante esa exacta temporalidad.

II.IV.III. Consideraciones jurisdiccionales:

Por su parte, el Pleno de la Corte ha señalado, en su tesis de jurisprudencia: P./J. 106/2000:

*“...La inamovilidad así adquirida y que supone que los Magistrados que la han obtenido **sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y Leyes de Responsabilidades...** constituye no sólo un derecho del funcionario, pues no tiene como objetivo fundamental su protección, sino, principalmente, **una garantía de la sociedad de contar con Magistrados independientes y de excelencia que realmente hagan efectivos los principios... consagra nuestra Carta Magna... la inamovilidad judicial no es garantía de impunidad... esta garantía tiene sus límites propios, ya que implica no sólo sujeción a la ley, sino también la responsabilidad del juzgador por sus actos frente a la ley...**”¹⁹⁵*

Acertadamente la Corte entiende la inamovilidad no sólo como una garantía subjetiva, sino como un principio objetivo, pues el fin último de ambas vertientes es la posición que guarde el juzgador frente a su trabajo, es decir, que a través de esta condición se

¹⁹⁵ Tesis de Jurisprudencia intitulada "Inamovilidad judicial. No sólo constituye un derecho de seguridad o estabilidad de los magistrados de los poderes judiciales locales que hayan sido ratificados en su cargo sino, principalmente, una garantía a la sociedad de contar con servidores idóneos". Tesis: P./J. 106/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, Octubre de 2000, p. 8.

sienta con plena libertad para emitir su juicio, sin presión, sin coacción, sin temor y sin deber favores por su estancia en el cargo; la inamovilidad se relaciona directamente con el servicio que desarrolla la instancia o ente inamovible pues al ser independiente y además inamovible, nadie puede influenciar sus decisiones a cambio de conservar su lugar, ello indefectiblemente lo llevará a responder sólo al imperio de la ley.

Por su parte, la inamovilidad junto con la independencia y la autonomía cierran el círculo de fortaleza de las autoridades; libertad, autogobierno y emancipación en el Estado democrático de derecho pues sin alguna de éstas las demás se verían severamente disminuidas. En el criterio jurisprudencial 34/2005 la Corte establece el punto clave de este principio, pues señala que:

“No sólo los principios de profesionalismo y permanencia deben regir al Instituto Electoral Veracruzano... sino también el principio de independencia establecido para las autoridades electorales por el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal, el cual requiere que sus integrantes tengan permanencia en el cargo para poder desarrollar sus funciones en forma profesional y sin encontrarse sujetos a cambios políticos... lo cual garantiza que el órgano electoral no se vea influido por intereses de tipo partidista.”¹⁹⁶

Esta posición nos hace reflexionar sobre la importancia de contar con instituciones con albedrío propio, que no prejuzgue lo que se somete a su consideración; libertad que es necesaria y que debe ser defendida no sólo a priori mediante normas que así lo establezcan, sino también a través de las acciones llevadas a instancias que juzguen la pertinencia de los actos tendientes a acotar y desbalancear a las instituciones.

La terminación o el cese del derecho de inamovilidad no puede ser por motivo diverso al establecido por las normas mismo que debe ser acreditado con los medios legales

¹⁹⁶ “Consejeros electorales del Instituto electoral veracruzano. El artículo 88, primer párrafo, del código electoral para el estado de Veracruz, al prever que aquéllos sólo durarán en el cargo el periodo que comprenda el proceso electoral, viola el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución federal”. Tesis: P.J.J. 34/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, Mayo de 2005, p.784.

fijados; el fallo que imponga o decreta el fin de la inamovilidad debe ser objetivo, estar fundado y motivado. Por otro lado, el pleno de la Corte también ha manifestado que la inamovilidad no es ilimitada; no es un derecho subjetivo absoluto,¹⁹⁷ la inamovilidad no es equiparable a la permanencia vitalicia, concepto que se traduce en una situación temporal indefinida que inicia desde el nombramiento hasta la muerte del nombrado. Esta situación no suele ser objetiva ni evaluable por lo que no puede ser equiparada a dichos conceptos. Asimismo, la Corte ha señalado que son cuestiones distintas el derecho de inamovilidad y la no movilización –o inmovilización–; pues mientras el primero refiere la garantía que hemos narrado en estas hojas (no separación arbitraria del empleo), lo segundo significa la modificación o alteración en la adscripción (lugar fijo de trabajo).¹⁹⁸

Dentro del marco internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la inamovilidad es la permanencia en el cargo, misma que encuentra su excepción en la incapacidad o comportamiento inhabilitante del juzgador (faltas de disciplina graves). Esta cesación no opera al arbitrio de otra que decide *motu proprio* la procedencia de dicha sanción; debe ventilarse a través de un procedimiento (seguido en forma de juicio en el que se otorgue la garantía de audiencia al juzgado) establecido en las normas que previamente regulen el comportamiento judicial. De esta forma, la destitución de juzgadores por parte de los Poderes Ejecutivo o Legislativo es totalmente incompatible con el principio de independencia, pues funda dudas acerca de la actuación judicial, cierra la Corte sosteniendo que: “*se puede concluir que la inamovilidad es una garantía de la independencia judicial que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción. Quiere decir esto que si el Estado incumple una de estas garantías, afecta la inamovilidad y, por tanto, no está cumpliendo con su obligación de garantizar la independencia judicial.*”¹⁹⁹

¹⁹⁷ Tesis intitulada “Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados. Su inamovilidad judicial no significa permanencia vitalicia”. Tesis: P.J. 109/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Noven Época, t. XXX, Diciembre de 2009, p. 1247.

¹⁹⁸ Tesis Aislada “Trabajadores al servicio del Estado de base derechos de inamovilidad, y a no ser movilizados. Diferencias”. Tesis: *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, v. 115-120, Quinta Parte, p. 138.

¹⁹⁹ Reverón Trujillo VS. Venezuela, párrafos 75 a 79.

En la misma tesitura, dentro de los principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura, se afirma que la inamovilidad se refiere a la permanencia en el cargo por el periodo establecido, el ascenso, por otro lado, se debe basar en factores objetivos y medibles de profesionalismo, integridad y experiencia. En relación con lo anterior se establece que una medida tal como la suspensión o separación del cargo debe atenderse contando con las garantías esenciales para el juzgador involucrado; deber ser oído y vencido en juicio, aquéllas medidas sólo se actualizarán cuando se acredite la incapacidad o conducta inapropiada.

II.IV.IV. Consideraciones finales:

La inamovilidad es un baluarte del Estado constitucional democrático de Derecho, pues es otra garantía en defensa de la profesionalización institucional y de la persona, por lo cual podemos analizarla en dos supuestos, uno meramente subjetivo, como garantía de los operadores del Derecho que deben tener después de cumplidas ciertas condiciones, una estabilidad asegurada, esto quiere decir que agotados los requisitos es derecho de los juzgadores ejercer la inamovilidad ante terceros, ésta trae consigo seguridad en el empleo, certeza, permanencia y orden al ente inamovible. La permanencia jurídica es un armazón en contra de la degradación discrecional pues opera analógicamente a un servicio profesional de carrera, que se encarga de enrolar, capacitar e incentivar servidores eficaces cuya cesación sólo es posible cuando se actualiza un supuesto que habiéndose acreditado, ponga en entredicho la capacidad, actitud y aptitud de éstos. Esto genera incentivar y estimular la permanencia y, en el mejor de los casos, el ascenso por medio del mérito, de la capacidad y el razonamiento, una forma de ética weberiana dentro de los cargos públicos con el modo de permanencia, estabilidad y ascenso en el Poder Judicial que no juzga la filiación y corriente partidista, la militancia o cercanía con el poder, sólo la profesionalización. Así se protege al juzgador para que una vez en el cargo no pueda ser amedrentado, amenazado o presionado incluso por las instancias que le propusieron y ratificaron para dicho cargo. La inamovilidad se percibe y explica sobresalientemente en el campo individual o subjetivo, sin embargo, también puede analizarse dentro del camino

objetivo, no obstante, este lado de la moneda –objetiva- es más cercana a los principios de independencia y autonomía que en común tienen la protección de un autoridad violentada. La inamovilidad objetiva plantea marcar un límite y construir una pared impenetrable para quien o quienes maquinen ejercer presión a través de la latente amenaza de la remoción o destitución. Con la inamovilidad el cuerpo judicial completa su armadura de independencia y autonomía para poder decidir y resolver con libertad y supremacía.

II.IV.V. ¿Cómo se aplica la inamovilidad en los órganos constitucionales autónomos?

Quizá la inamovilidad es el principio más difícil de trasladar a los órganos neutrales, pues como ha antecedido en los principios ya vistos, la inamovilidad se desarrolla en la actividad judicial desde tiempos inmemorables como un escudo/garantía para hacer posible su independencia y desempeñarse con objetividad y eficacia. Al compartir objetivos tan cercanos -el Poder Judicial y los órganos autónomos constitucionales- es natural que sin excepción, también la inamovilidad se acerque a estas instituciones pues además su génesis se acerca a la de estos nuevos modelos de autoridades; ambas nacen bajo el esquema de distribución de competencias para fortalecer el Estado de Derecho, son un límite jurídico y real para los entes de poder, ambas se ven o vieron disminuidas ante la presencia de poderes protagonistas que reclaman el ejercicio del poder público, fue y es necesario que ambas salgan de la sombra del poder político para funcionar eficaz y activamente, ambas reclaman su lugar y respeto ante los demás poderes. La inamovilidad sin duda alguna es una certeza del desempeño de las autoridades autónomas, pues al igual que en el ámbito judicial, la permanencia no permite que se nuble la actividad y ejercicio del funcionario integrante del órgano autónomo al no deja espacio para la ambigüedad y la preocupación o búsqueda constante del funcionario por hallar o conservar el empleo con el que cuenta, pues lo contrario lo llevaría indefectiblemente a la búsqueda de la simpatía de factores de poder que lo hiciesen conservar su posición a costa de favores. La permanencia normativa obliga a respetar –por así estar establecido en las leyes- la posición del

funcionario ya que ésta no se encuentra al alcance de sujetos externos; no se encuentra a placer o estado de ánimo de factores. Sin embargo, a diferencia del Poder Judicial, la permanencia de los órganos constitucionales autónomos, en especial de los electorales, no se esgrime a infinitud o perpetuidad (temporal) al actualizarse la ratificación, ello por la naturaleza de la función que desempeñan y lo delicado de la actividad, empero, la inamovilidad de los órganos constitucionales autónomos surte sus efectos a partir del nombramiento de sus miembros, mismo que debe respetarse por la temporalidad establecida, tres, seis o nueve años, plazo único en el que podrán desempeñarse, pero tiempo estricto por el cual no pueden removerse injustificada ni discrecionalmente, así bien, la inamovilidad opera resolutoriamente pues durante exclusivamente el desempeño de su encargo -no renovable- opera, no suspensivamente como en el caso judicial que necesita de un hecho futuro (la ratificación derivada del buen desempeño) para operar *in fine*, aunque el primer periodo que podríamos llamar a prueba del juzgador, también puede considerarse parcialmente inamovible. La inamovilidad también encuentra en una arista al ascenso, misma que no depende de otra cuestión que no sea el mérito, aquí también existe diferencia con la actividad judicial común, pues a diferencia de ésta, los funcionarios pertenecientes a órganos electorales directivos difícilmente tienden a ascender, digamos que no es una propensión natural de los órganos autónomos, sin embargo, el mérito se encuentra presente en el método de elección (que analógicamente podría ser el “ascenso” de los órganos neutros), por ello son tan relevantes los métodos de selección y filtros de los aspirantes; los medios fidedignos que acrediten los conocimientos requeridos, las aptitudes y actitudes necesarias, así como las características propias y personales que apunten a una regularidad de desempeño óptimo, lo mismo podemos decir de los servicios profesionales de carrera que introduzcan aquéllas instituciones. Por último, la permanencia y el no despido injustificado o remoción son la garantía con advertencia para quienes pretendan someter bajo la zozobra a los integrantes de estas autoridades con la destitución. Los arreglos a la inamovilidad (en el Poder Judicial) son aceptables y comprensibles para introducirlos a las instituciones autónomas aunque quedan cuestiones pendientes, es una clara herramienta que resguarda el ser de éstas

impidiendo que los sujetos a regular y controlar irruman en las decisiones y libertad de la neutralidad.

II.V. ¿Qué podemos proponer y establecer hoy para un órgano constitucional autónomo?

Me referiré en este apartado a las autoridades como autónomas, independientes, neutrales o hasta objetivas porque históricamente se han utilizado estos calificativos para referirse a los órganos que por su naturaleza son indistintos a los establecidos en la clásica división de poderes; más allá de no encontrarse subordinadas a alguna rama, me refiero a instituciones que asumen el rol de alteradoras del poder y que se caracterizan no por su “no sometimiento”, sino por transformar la decimonónica teoría al revolucionar el sistema de órganos constituidos, de división y de competencias.

Los órganos constitucionales autónomos cuentan con una genealogía compartida *cuasi* universal derivada de la concientización de la actividad estatal y de que al estar dividida en ejercicio de competencias -algunas ejercidas por políticos de vocación- existirán inexorablemente fricciones; cada rama tratará de sobreponerse a otras o someter la voluntad de un poder a otro, por lo cual estas instituciones independientes se hacen necesarias pues si bien genéricamente el supremo poder de una comunidad políticamente organizada se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pueden existir conflictos de competencia que pongan en duda las atribuciones de un órgano o la constitucionalidad de sus actos. Es aquí donde encuentra razón la autoridad independiente, institución al margen de cualquier actividad parcial, su función debe partir de la objetividad, del pleno respeto y procuración de la constitucionalidad de los actos de los agentes que está destinado a vigilar, por lo cual el establecimiento de autoridades autónomas necesariamente se debe acompañar de aislantes, no para actuar hostilmente con los demás poderes, sino como una forma de blindaje que impida a éstas ser objeto de presiones, compromisos, influencias y dominio de agentes externos. Asimismo, se hace presente una tendencia más de las autoridades independientes, la especialización; esto refiere un camino o vía específicamente

trazada, una materia en particular sobre la cual conocerá, dicha materia debe ser de vital importancia, trascendente y determinante. La independencia junto con la especialización obedecen a la protección de ciertas actividades y materias que no pueden ni deben poseer fuerzas políticas que inevitablemente guiados por la parcialidad perturbarían gravemente el desarrollo de esta actividad; es por ello que la materia específica que se trate debe estar depositada en manos neutrales (políticamente) y que éstas no respondan a otros intereses a excepción del orden constitucional y legal. Universalmente esta materia es indeterminada, me explico, la necesidad de autoridades independientes es determinada con base en el orden concreto de cada sistema, de tal modo que es evidente que en América, Asia y Europa no se hacen patentes las mismas problemáticas, no se desarrollan las mismas deficiencias en los EE.UU que en México, de ahí que la creación y necesidad de autoridades neutras lo determina el factor histórico concreto. Este factor indeterminado afecta la temporalidad: un sistema A puede hoy no desarrollar síntomas de deficiencia en la materia X mientras que el sistema B puede estar desarrollando síntomas de anomalías en la misma materia, en tanto, el sistema C ya cuenta con una solución para la deficiencia en B; cuenta con una autoridad independiente, pues hipotéticamente los síntomas y la posterior deficiencia sobrevinieron a C 10 años antes que en B lo que lo obligó a establecer una solución óptima para su problema. De ninguna manera se debe suponer ni entender que estas autoridades son una salida parcial o “parche” al problema real, sin duda, son órganos en cuya creación se debe prever una ingeniería constitucional y legal adecuada para una operatividad óptima pues de otra manera se trataría de una solución mediana y disminuida a un problema mayor. Por supuesto que cabe la posibilidad del perfeccionamiento, si bien los hechos en diversas ocasiones rebasan el marco normativo –lo que indefectiblemente puede causar la inutilidad o insuficiencia del órgano o sus facultades-, la ingeniería y arquitectura de las instituciones son perfectibles, es por ello que, aunque los peritos, expertos o estudiosos en la materia no son videntes, deben hacer un esfuerzo intelectual para completar y cerrar el círculo normativo de forma que no pueda escapar supuesto alguno a la función del Derecho, no sólo con herramientas y aplicaciones *a priori* (como estudios históricos, comparados y funcionales para el establecimiento de una normatividad que

responda a la realidad presente y probablemente próxima), sino también con criterios a *posteriori* (que resultan complementarios y potenciadores) como la revisión, interpretación, regulación y aplicación de las normas. Este tema nos lleva a la siguiente fundamentación; el establecimiento de facultades suficientes y vinculantes para el desarrollo de sus funciones, esto resulta de la relación síntoma-receta, el remedio debe ser idóneo para un cuadro patológico correspondiente, pensemos en las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que no solían ser más que eso, recomendaciones (aconsejar, encargar o pedir, de acuerdo con el DRAE) o el sistema contencioso electoral de finales de los ochenta (donde el Colegio Electoral tenía la última palabra a pesar del fallo que en su caso emitiera la Suprema Corte de Justicia de la Nación), por lo cual se deben establecer facultades suficientes con garantía y coercitividad pues son estos elementos que acentúan al Derecho; la posibilidad/realidad e exigibilidad, pues de otra forma no se haría posible la regulación y por tanto la vigilancia y cumplimiento del orden legal y constitucional.

Diferencia con el Poder Judicial y una ventaja que guarda sobre éste es la pluralidad de los integrantes que se pueden configurar en un órgano constitucional autónomo pues para el ejercicio y conducción de estas autoridades no se necesitan exclusiva y excluyentemente abogados, en virtud de que en su seno discuten y toman determinaciones expertos en la materia en distintas ramas del conocimiento, por ejemplo, en el entonces Instituto Federal Electoral, convivían politólogos, economistas, abogados y sociólogos, en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos se fusionan internacionalistas, abogados, politólogos y administradores públicos, en el Instituto Federal de Telecomunicaciones hay ingenieros, economistas y abogados. Como gobernadores del Banco de México se han desempeñado desde hace más de una veintena de años sólo economistas. En el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación hay sociólogos, educadores, un biólogo y un psicólogo, en fin, estructuras interdisciplinaria en la cual no se privilegia ni se pondera el *status* de abogado, lo cual es válido puesto que los enfoques sobre lo político que aporta un politólogo, economista o un abogado son distintos, al igual que la opinión que emite un físico, un biólogo y un abogado en materia energética; la conformación de estas

multidisciplinarias instituciones enriquece el debate y el diálogo. Este punto se entrelaza con uno que es vital para la neutralidad política y que debe existir en todo gobierno democrático; la estructura civil o conexidad con la sociedad, la cual guarda estrecha relación con el servicio profesional de carrera, pues la maquinaria del órgano autónomo camina por y para ciudadanos. Por último, la defensa y protección de derechos humanos se hace patente pues estos órganos además de desarrollar una actividad determinante para el gobierno, procuran y protegen los derechos fundamentales relacionados directamente con la materia especializada de que son parte. Dicho lo anterior, también hay que resaltar que la autonomía no es una ni se establece con la misma intensidad, la autonomía -como ha dispuesto la práctica y la doctrina- es cualificable, por lo cual no todos los órganos cuentan con la misma autonomía, esto no quiere decir que hay niveles de autonomía (autonomía de tercer o cuarto nivel), sino que se caracterizan por distintas circunstancias.

Ahora bien, de un ejercicio doctrinal podemos obtener diversas caras de la autonomía. John Ackerman, con base en lo manifestado por el ilustrísimo Don Manuel García Pelayo, afirma que existe un organismo constitucional autónomo cuando se cumplen cuatro condiciones mismas que se encuentran reflejadas -más o menos- en los trabajos legales y doctrinales existentes hasta ahora sobre todo en Latinoamérica:

1. Contar con rango constitucional.
2. Participación en la dirección política del Estado.
3. Presencia constitutiva en decisiones.
4. Relaciones de coordinación con otros poderes.

Don Manuel García, al establecer estas características se refería ni más ni menos que a un Tribunal Constitucional, en relación con esto, el profesor Ackerman -coincidiendo con Jorge Carpizo- menciona que no es orgánicamente posible trasladar ese enfoque diseñado para los tribunales constitucionales de hace tres décadas por ser distinto. Sin embargo, hay quienes coincidimos con la vigencia, expansión y extensión de éstas y más características pues se trata de un antecedente directo e innegable que ha

moldeado a estas instituciones en su origen al retomar las ideas del *Collège des conservateur*, del *Jury Constitutionnaire*, del *Pouvoir Neutre*, la *Verfassungsgerichtsbarkeit* o el *Hüter der Verfassung*, el establecimiento de autoridades apolíticas sigue un camino inexorablemente evolutivo siendo adecuado y proporcional al sistema jurídico y político que determinan los órdenes concretos de cada sociedad, es simple y evidente comprender que no encontraremos un modelo institucional idéntico a la CNDH o al IFT en otros sistemas, sin embargo, existen modelos de regularidad mínima que podríamos afirmar corresponden a un órgano constitucional autónomo o independiente, partiendo primordialmente de la neutralidad política que es una condición *sine que non*. Consecuentemente, el respeto y la relación de coordinación son inevitables, dentro de la cual podemos introducir la paridad de rango, pues de lo contrario nos topáramos con sometimiento por no ser consideradas instituciones de rango superior. Así, la especialización detenta un rol sustancial pues es la materia específica, vital y trascendental que desarrollará la institución, es la actividad necesaria de la acción gubernamental que necesita ser conocida especialmente por peritos de forma profesional sin palpar –al margen de la conducción institucional- los hilos del poder.

Ahora veremos cómo las características de autonomía constitucional que retratan respecto del Tribunal Constitucional europeo son aún vigentes dentro del sistema jurídico mexicano, esto a la par nos ayudará a concebir la condición actual de un órgano constitucional autónomo:

1. Contar con rango constitucional o del deber de estar establecidos directamente por la Constitución.

En la controversia constitucional 32/2005 promovida por el municipio de Guadalajara en contra del Congreso del Estado de Jalisco y del Gobernador constitucional del Estado de Jalisco por la inconstitucionalidad de diversas normas generales, dicho municipio afirmó que el Congreso local no podía establecer órganos –autónomos- de transparencia e información pública, este criterio determinó por primera vez cuáles eran

los elementos distintivos de los órganos constitucionales autónomos. El fallo estableció que los órganos constitucionales autónomos tuvieron su génesis en Europa y se expandieron por Asia y América, se asentaron bajo la premisa de una nueva distribución del poder; rescatando lo fundamental del equilibrio y control, en consecuencia, sin cambiar esencialmente la teoría de división de poderes desarrollada siglos atrás se potenció su eficacia. Se dice además, son organismos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de *“lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público”* (retomando la teoría del poder neutro), pues aquéllos en diversas ocasiones cedían ante la voluntad de poderes fácticos, su competencia radica en atender funciones torales del Estado y la sociedad. Finalmente se señala que estas autoridades se establecen principalmente cuando una necesidad o función esencial no ha sido atendida eficientemente, o no es viable que dicha actividad la desarrollen los poderes clásicos en beneficio del *“bien social”*.

Asimismo, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 31/2006, interpuesta por el Tribunal Electoral del Distrito Federal (órgano no subordinado ni a la Asamblea, ni al Jefe de Gobierno o Tribunal Superior de Justicia) en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros sobre la constitucionalidad de la aprobación y publicación del decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal en materia financiera presupuestaria, determinó que dicho Tribunal era autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones; encuentra su fundamento directamente en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (capítulo IV artículo 128 al 133) como máxima autoridad en la materia. Puntualmente el numeral cinco señaló expresamente:

“Sobre los órganos constitucionales autónomos, este Tribunal Pleno ya señaló al resolver la controversia constitucional 32/2005, lo siguiente:

...

5.- Las características esenciales de estos órganos son: a) deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.”

En los considerandos de esta controversia se reconoce el *status* de órgano autónomo al Tribunal Electoral, pues éste tenía su origen directo e inmediato en las disposiciones constitucionales; Constitución Federal artículos 116, fracción IV, incisos b) al i) y artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su capítulo IV.

Esto mismo se ha configurado en una Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2007, registro 172456, intitulada **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS**. Tesis que sostiene:

“...Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;...”

También se estableció en la Tesis de Jurisprudencia P./J. 12/2008, registro 170238, intitulada **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS**:

“Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución...”

Doctrinalmente, Jaime Cárdenas Gracia también identifica a los órganos constitucionales autónomos como *“aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la constitución y que no se adscriben claramente a ninguno [alguno] de los poderes tradicionales del Estado.”*²⁰⁰ También ha mencionado que *“La teoría jurídica y política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características normativas y prescriptivas de los órganos constitucionales autónomos. Además de los criterios...ya*

²⁰⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, 1ª reimpr. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G: Estudios doctrinales, núm. 180 p. 245. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=46>

mencionados aquí: inmediatez, esencialidad...”,²⁰¹ además de reconocer que las principales características de autonomía del órgano electoral mexicano son: inmediatez constitucional, esencialidad, dirección política y paridad de rango.²⁰² Miguel Carbonell y Pedro Salazar Ugarte coinciden pues señalan que una de las principales características de un órgano constitucional autónomo es, entre otros, que se crean de forma directa en el texto constitucional²⁰³.

Es evidente que el estar establecidas en el texto constitucional le da una categoría elevada, preguntémonos qué rango y qué condición tendría el poder Legislativo o Judicial si no estuviesen desarrollados en la Constitución y el Ejecutivo y el Legislativo sí. Tomemos en cuenta que en la Constitución se plasma el ser y modo de ser de la sociedad políticamente organizada así como las decisiones políticas fundamentales, si los órganos facultados para reformar la Constitución así lo establecieron debieron llegar a la conclusión que son de tal relevancia que ameritan tener cabida directamente en la Constitución. Jurídica y formalmente al elevar a rango constitucional estas instituciones se jerarquiza y eleva el nivel de la institución, pensemos en los partidos políticos en México cuya forma de poder se institucionalizó en la década de los veinte, fácticamente eran ya una forma sólida y real de poder, sin embargo, no estaban dentro del marco textual de la Constitución, fue hasta 1963 cuando se establecen como instituciones de relevancia constitucional y en 1977 se erigen como instituciones constitucionales al definir las como entidades de interés público, lo que les asegura su supervivencia en el Estado. La relevancia de las instituciones se ha medido desde tiempo atrás, entre otros elementos, por su ubicación en el sistema jurídico, entre más directo a la norma fundamental, más relevante. El texto constitucional inviste *per se* de otra categoría a los órganos que en ella se desarrollan, con esto me refiero a que el texto debe abundar en él, no de forma extensa pero sí esencial; mencionar el status que guarda en el sistema jurídico, su naturaleza, integración y función principal. La relación directamente

²⁰¹ Cárdenas Gracia, Jaime *et. al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica, núm. 40 p. 24. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?f=25>

²⁰² *Ibidem.*, p. 54-55

²⁰³ Salazar Ugarte, Pedro y Salgado, Luis, “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta formal”, en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina, tendencias y perspectivas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 521, p. 592-595. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2728>

constitucional así como su desarrollo esencial sitúa a las instituciones en un rango superior.

2. Presencia constitutiva en decisiones o de la atención de funciones primarias u originarias del Estado.

Ackerman los identifica como órganos esenciales necesarios “constitutivos”. Para acercarnos a la idea de esencialidad nuevamente Don Manuel García Pelayo propone un ejercicio ponderativo de supresión del órgano, ahora, borrado de la faz del texto constitucional, su falta ¿lacera sustancialmente el sistema constitucional?, ¿se ve afectado el sistema de forma alguna? ¿De qué se dolería con su falta? En este entendido, ¿quién sería el ejecutor de la actividad que desarrollaba el suprimido? Propongamos un escenario concreto, el caso de la autoridad “administrativa” y jurisdiccional electoral -ambas autónomas-, a su falta, ¿se duele el sistema? Evidentemente sí, inexorablemente el sistema constitucional, electoral, de control de la constitucionalidad y de partidos se vería trastocado con dicha decisión pues la liquidación de estas instituciones detonaría una incertidumbre de gran magnitud, de hecho, de ahí venimos, de un sistema de organización y calificación por órgano político que agotado no tuvo más que rendirse ante el ahínco ciudadano de cero opacidad en los procedimientos democráticos, electorales y de transición del poder para así ganar legitimidad. Estas instituciones son necesarias y su exclusión generaría un profundo vacío de neutralidad y objetividad de origen en el desarrollo de cuestiones democráticas y de derechos fundamentales.

Asimismo, se ha trasladado esta idea al pensamiento judicial pues en las tesis de jurisprudencia **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS** y **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS**, se atiende a lo siguiente:

“El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: ...su misión principal

radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales...

Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:...

d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”...

“Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben:...

d) Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”

Del mismo modo, en la acaloradísima discusión y cerrada votación (cinco contra cuatro) que se suscitó al interior del Consejo General del Instituto Federal Electoral el treinta y uno de enero de 2007, al aprobarse el Acuerdo del Consejo General que presentaron el Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde Ramírez y los Consejeros Electorales, Andrés Albo Márquez, María Teresa González Luna, Alejandra Latapí Renner y Arturo Sánchez Gutiérrez, por el que se mandataban al Consejero Presidente, así como al Secretario Ejecutivo, para promover Controversia Constitucional en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil siete publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintiocho de diciembre de dos mil seis, por cuestiones de competencia y una intromisión del Poder Legislativo en facultades propias del Instituto, misma que lamentablemente en su momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación tachó de improcedente; en dicha sesión extraordinaria el Consejero Electoral Virgilio Andrade, reflexionaba sobre la naturaleza del Instituto y consideraba que si bien el Instituto “*no es un órgano originario para presentar Controversias Constitucionales, se puede considerar órgano primario desde el momento en que tiene facultades exclusivas dotadas desde la Constitución y no está sujeto a ningún otro órgano o poder*”.

Dentro de la doctrina, Filiberto Ugalde Calderón, en su trabajo sobre los órganos constitucionales autónomos afirma que éstos mantienen una o varias atribuciones “*primordiales del Estado*”²⁰⁴ Pedro Salazar y Miguel Carbonell consideran que llevan a cabo “*funciones esenciales dentro de los Estados Modernos*”²⁰⁵. Manuel Jiménez Dorantes manifiesta que éstos ocupan ya un lugar sobresaliente en la estructura del Estado “*en el ejercicio de actividades...relevantes*”²⁰⁶ Jaime Cárdenas asevera que las autoridades independientes constitucionales, parafraseando a Don Jorge Carpizo, se caracterizan, entre otros elementos por “*realizar funciones públicas que corresponden al Estado y que tienen por prioridad el interés público*”²⁰⁷.

El fallo de la controversia constitucional 31/2006, en los considerandos establece con base en el precedente 32/2005 que ejercen funciones propias del Estado “*por su especialización e importancia social*”. Este fallo definió al Tribunal Electoral del Distrito Federal como un órgano autónomo, afirmó el Pleno de la Suprema Corte que “*se trata de un órgano necesario para lograr una efectiva configuración y funcionamiento jurisdiccional electoral... Tiene a su cargo funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad*”.

Así, es indudable que los órganos constitucionales autónomos son necesarios para la consolidación y conservación, así como evolución del Estado de Derecho y la democracia, pues su establecimiento se debe a un déficit en una materia especial que necesita ser atendido de manera eficiente por un órgano al margen de los vaivenes políticos. La esencialidad en la dirección de una materia viene fijada desde el momento de su establecimiento, pues obedece a la atención de deficiencias en determinada materia. Su función es única y distinguida. Incluso pueden posicionarse como órganos originarios del Estado ya que derivan de la evolución teórica de la división de poderes, y en su caso, se posicionan como agentes propios del federalismo, además de estar

²⁰⁴ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, 2010, Núm. 29, p. 256. <http://www.ijf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

²⁰⁵ Salazar Ugarte, Pedro y Salgado, Luis, *op. cit.*, p. 592.

²⁰⁶ Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, p. 2-3.

²⁰⁷ Cárdenas Gracias, Jaime, *Aproximación a una teoría...cit.* p. 3.

constitucionalmente establecido y gozar de autonomía (teóricamente) plena. Si bien las determinaciones de los órganos constitucionales autónomos pueden y más bien deben (por garantía jurisdiccional) ser revisados por el Poder Judicial, esto no significa de manera alguna que puedan suplirlo en sus funciones o ser jerárquicamente superior a ellos, pues la revisión judicial se esboza como una garantía, de tal modo que incluso hay quienes pueden suponer que, por ejemplo, en el caso del Instituto Nacional Electoral, al ser revisables (revocadas, modificadas o confirmadas) sus determinaciones por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aquél es un órgano inferior y sometido al Tribunal Electoral o es un órgano de relevancia secundaria y que sus decisiones no son constitutivas pues las consecuencias de su competencia están sujetas a control. No hay que olvidar que la garantía judicial se encuentra en todos los niveles jerárquicos; los mismos Poderes Supremos de la Unión no se encuentran exentos de este control por su jerarquía, por lo cual, las determinaciones y decisiones del Poder Legislativo (una ley por ejemplo) pueden ser sometidas a control y ser calificadas como irregulares (a través de los medios de control de la constitucionalidad establecidos); en consecuencia, anular actos es la competencia del Poder Judicial (declarar su inconstitucionalidad), y lo mismo ocurre con el Ejecutivo, pues la constitucionalidad de sus actos puede ser ventilada ante el tribunal competente, por ello, la garantía judicial no es óbice para delimitar de tajo la categoría de un órgano originario o de presencia constitutiva para el Estado.

3. Participación en la dirección política del Estado o de la atención de necesidades totales para el Estado y la sociedad.

Por lo que hace al tercer punto (presencia constitutiva), esa característica resulta ambigua pues la apoliticidad es un elemento fundamental para la constitución de una autoridad autónoma, por lo cual, más bien, esta característica refiere la función esencial de la institución, es decir, que desarrolle una actividad fundamental para el Estado. Esta característica guarda estrecha relación con la que se ha sido desarrollada líneas arriba. Menciona Ackerman, en voz de Jorge Carpizo, respecto del estudio de Don Manuel García Pelayo “*como órganos constitucionales: al gobierno, al congreso de los*

diputados, al senado, al consejo general del poder judicial...” órganos constitucionales clásicos primarios, sin embargo, la extensión “autónomo” para el caso concreto disipa este conflicto en el concepto, pues la autonomía excluye en automático entidades naturalmente políticas como son algunas de las antes enlistadas. Ackerman en voz de Don Manuel G. Pelayo menciona que para que se cumpla esta característica el órgano debe participar en la “*formación de la voluntad estatal*”, de acuerdo con su visión deben “*tomar decisiones en nombre de sociedad*” y que vinculen a esta; remata estableciendo como segundo parámetro, una institución que “*no se limiten a aplicar o interpretar normas diseñadas por otras instituciones, sino que determinen por ellas mismas las políticas y lineamientos...*” Por lo que hace a la primera cuestión, casi todas las autoridades autónomas emiten actos vinculatorios o que trastocan la esfera jurídica de las personas, v. gr., las políticas financieras y monetarias que implementa el Banco de México, las recomendaciones generales o por violaciones graves que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc. Aunque evidentemente podrían no tomar decisiones “en nombre de la sociedad” al no ser electos a través de comicios, sin embargo ello guarda una virtud pues de esa forma no se politiza de origen la elección de titulares de estos órganos neutrales. En el caso de las autoridades electorales la cuestión cambia pues se podría decir que intervienen en un proceso primigenio y necesario para la formación de voluntad, lo que le da un *status* equivalente pues a través del desarrollo de sus actividades es posible elegir representantes popularmente, ya sea organizando, regulando o calificando. Las autoridades electorales son la primera parada para la conformación de los órganos encargados de tomar decisiones “*en nombre de la sociedad*” por lo que su actividad no es por menos intrascendente, por el contrario, se enfrentan a una actividad determinante y definitoria para las demás ramas y categorías del gobierno; economía, cultura, seguridad, trabajo, seguridad social, salud, etc. etc. Las autoridades autónomas electorales son un excelente ejemplo pues son éstas quienes previamente hacen posible la formación de voluntad estatal; organizan, regulan y en su caso califican las actividades democráticas en sintonía con los agentes que determinarán las políticas públicas (elecciones estrictamente) y en los procedimientos de participación ciudadana relacionados directamente con la aprobación o rechazo de decisiones relevantes (referéndum, plebiscito, iniciativas

populares). Por lo que hace a la segunda cuestión, en el caso de las autoridades autónomas se ha establecido que cuentan con una facultad –legislativa- reglamentaria que no es exclusiva y excluyente de la administración pública, en específico del Ejecutivo Federal, pues los órganos constitucionales autónomos pueden ejercer esta facultad (aunque todavía en la década pasada se dudaba de ello); expedir sus reglamentos –de ejecución, de desarrollo o de detalle- sin rebasar el espectro de la ley (subordinadas a las disposiciones legales)²⁰⁸ para el correcto funcionamiento interno, y con esta herramienta, de acuerdo con Manuel Jiménez Dorantes, pueden las autoridades atender con mayor facilidad sus funciones de organización, control e inspección. Esta parcial autoregulación -cuando resulta plena- afianza uno de los ejes rectores de estas autoridades, la autonomía, pues las hace depender y sujetarse en menor medida del legislador ordinario ponderando de mejor manera el principio de subsidiariedad normativa. ¿Quién va a conocer mejor la normatividad que se necesita implementar y que se acerque al marco real de la materia? El mismo órgano que conoce de estos asuntos. En ese orden de ideas, ¿Quién mejor para determinar las reglas de fiscalización, quejas y denuncias, en radio y televisión, de sesiones de consejo o el reglamento interior de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales?, evidentemente las mismas autoridades que día a día trabajan con esas cuestiones. Para finalizar esta cuestión, Manuel Jiménez, reflexiona sobre la capacidad y facultad reglamentaria de la administración pública pues ésta cuenta con aquella facultad, por tanto si aquellos órganos no se encuentran ubicados en una posición constitucional relevante, como sí ocurre con otros órganos neutros, por mayoría de razón, éstos deben contar la facultad normativa secundaria a fin de dotar de eficacia y eficiencia la especialidad de la que conocen, como una facultad inherente a la autonomía, ya que es una protección y forma de *auto nomos* frente al Legislador y al Ejecutivo. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta también con facultad reglamentaria, de esta forma expide las normas necesarias para su eficaz y eficiente ejercicio de competencia (reglamento interno o sus acuerdos generales). En consecuencia, los órganos constitucionales autónomos en diversas formas y más aún en el quehacer democrático, participan activamente en la dirección política del Estado;

²⁰⁸ Tesis: P./J. 79/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, Agosto de 2009, p. 1067.

en diversos casos están relacionados no directamente en la toma de decisiones, sino en la forma en que se llega a estas o con los mecanismos y procedimientos para la toma de esas decisiones.

4. Relaciones de coordinación con otros poderes o de mantener, con otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.

Por último, la más debatida y quizá controversial de las características, relación de coordinación con otros poderes; es decir la paridad con los demás poderes.

Históricamente podemos afirmar que la evolución de las autoridades autónomas obedeció a la idea de establecer un órgano sólido con paridad de rango con las demás tradicionales; establecer un poder que procurara el orden constitucional manteniendo en sus cauces competenciales a las demás, dicha autoridad debía estar revestida de neutralidad, de apoliticidad pues no debía desviar su actuación o inclinarla hacia el mejor postor, la premisa era la objetividad y el único tipo de sometimiento debía ser hacia la Constitución. Esta idea ha venido evolucionando a través de los siglos hasta constituir autoridades de una fortaleza sin igual como lo son los verdaderos tribunales constitucionales. También se han constituido instituciones *ad hoc*, especialísimas cuya competencia es preponderante y a veces única, necesaria en una actividad del Estado como lo son las autoridades en materia económica-bancaria, derechos humanos, electoral o energía cuyo *status* se ha menospreciado y se ha discordado como si fuera kiloméricamente opuesto a aquél cuando la realidad es que son demasiado cercanos pues su fundamento es compartido y paradigmático: eficacia, independencia y neutralidad. Este poder neutro, imparcial, no debe estar desligado ni sitiado; sin comunicación al exterior y agresivo ante los demás, pues evidentemente, ese no es su objeto, sino atender cuestiones esenciales de forma neutral y objetiva, la relación con los demás poderes debe ser reguladora, pero además armónica, por lo cual, aunado a su categoría constitucional se establece una coordinación, es decir, una relación entre órganos de un mismo nivel jerárquico, no una relación de subordinación entre un órgano superior e inferior. No hay duda que estas autoridades -en el caso mexicano-

conforman un bloque, y deben gozar de un *status* jurídico constitucional igual al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pues de otra forma, categorizarlos con menor importancia, abre el camino expedito para que éstos sean objetos de sometimiento de *facto*, pues al no configurarse jurídicamente como órganos a la par de los Poderes de la Unión son blancos constantes de intentos de sumisión. Por ello, históricamente estas instituciones han sido ubicadas necesariamente al nivel de los poderes clásicos, para así cumplir efectivamente con sus funciones constitucionales, probablemente aquí el principio de legalidad tenga mucho que ver, pues para muchos académicos, investigadores, doctrinarios y especialistas, si no se establece (en numerosos casos textual o explícitamente) no existe; una palabra puede hacer la diferencia para cambiar el panorama y situación jurídica de una entidad, “autonomía”, una palabra que vino a revolucionar un sistema que carecía de reguladores fuertes y eficaces en donde permeaba el control político y la administración deficitaria, por un sistema de órganos independientes, ahora lo que resta desarrollar y potenciar es la coordinación, pues ésta debe entenderse como lo que es: como una situación entre iguales. En la relación entre los clásicos Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos no debe existir la subordinación de aquél sobre éste.

En el derecho comparado, al considerar el panorama europeo y americano estamos ciertos que la tendencia y la homogenización apuntan al establecimiento de estos órganos autónomos, por lo cual estamos de acuerdo en que la clásica teoría se ve limitada y aventajada por la impredecible realidad; el dinamismo político, la complejidad derivada de nuevas tecnologías, comportamientos y cambios constantes de criterio que se proponen hacer posible una óptima democracia, hacen necesarios mecanismos que se apliquen frente a las demandas y necesidades presentes, los cuales deben establecerse jurídica y políticamente, *inputs* y *outputs* de acuerdo con David Easton. Esto nos ha enseñado que todo sistema muestra tarde o temprano déficits que indefectiblemente lo llevan a la búsqueda de soluciones, pues es claro el objetivo; sanar, erradicar y exiliar las deficiencias; cómo hacer posible el Estado de Derecho, el cumplimiento de las normas constitucionales, convencionales y derivadas; cómo elevar entre todos los organismos sociales la cultura de la legalidad, que cabe destacar que

en nuestro país es un tema crítico. Los déficits de América fueron disímiles a los europeos pues aquí sobresalieron las cuestiones electorales; las dictaduras centro y sudamericanas, los fuertes presidencialismos, los inciertos procedimientos de poder, las constantes transgresiones a derechos fundamentales y las movilizaciones civiles, que trajeron consigo la necesidad de optar primordialmente por instituciones que introdujeran actividades democráticas certeras. Los órganos constitucionales autónomos son realidades que han solucionado los problemas que difícil o incorrectamente pueden tratar los poderes públicos y políticos. Una gran parte de Latinoamérica ha adoptado estas instituciones neutrales por su importancia, eficacia y legitimación y es por ello que en diversos sistemas se ha optado por ubicarlas a la par de los demás poderes públicos. Es indubitable que deben ceñirse en paridad de rango a fin de evitar sometimientos venideros, intentos de intrusión y de dependencia. La lógica del constitucionalista mexicano es ubicar lo “determinante” en el marco del texto constitucional, pues sigue honrando aquél modelo de pirámide *kelseniana* que jerarquizaba las normas por fuerza, relevancia e importancia; los conceptos en el sistema jurídico entonces son como el poder político, mientras más cerca de la fuente estén, más poderosos son, lo que ha obligado a distinguir de una autonomía plena (constitucional) o limitada (legal o reglamentada). En ese orden de ideas, a fin de corresponder dentro del pensamiento constitucional mexicano a los órganos constitucionales autónomos en relación con los demás poderes públicos, la coordinación y paridad de rango –utilizando una definición jurídica de la Constitución– argumentaremos que si la Constitución es la norma fundante y máxima que da origen a un sistema jurídico determinado, entonces al establecer autoridades independientes, apolíticas o neutras, su autonomía es superior, pues los órganos con facultades para reformar la Constitución determinaron que su lugar era eminentemente dentro de la norma máxima y ubicaron a estas instituciones en una categoría superior. Si utilizamos una concepción política y real de la Constitución podremos argumentar que al encontrarse en la Constitución, son instituciones de gran calado, pues esta autonomía fue producto de una decisión política fundamental; autonomía por decisión elemental.

Jurídicamente podemos encontrar la paridad de rango. La Suprema Corte en la multicitada controversia constitucional 32/2005 estableció:

“pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal... radica en atender necesidades torales tanto del Estado... conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales... Aun cuando, no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos como se ha señalado, las características esenciales... son:

b) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación... puesto que dicho órgano goza de un rango similar al de los poderes tradicionales de la Entidad, al estar prevista su regulación en el texto constitucional local...”

Asimismo, al resolver la antes citada controversia constitucional 31/2006, el alto Tribunal señaló lo siguiente:

“4.-... la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado... conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.”

Además, en la sesión pública del pleno de la Suprema Corte del día 12 de junio de 2007, al resolverse el recurso de reclamación 58/2007 dentro de la controversia constitucional 11/2007 respecto de la legitimación activa del Instituto Federal Electoral para interponer dicho medio de control de la constitucionalidad, el bloque de minoría (5 de los 11 ministros), encabezado por el ministro en retiro David Góngora afirmó:

“...se plantea que si la Constitución... ha realizado una división de funciones que excede los tradicionales Poderes del Estado, creando nuevos órganos constitucionales autónomos y órganos de relevancia constitucional con derechos propios... existe coincidencia en que el Estado, como la organización política de la sociedad, no permite la división del poder, que en el Estado radica... su establecimiento se encuentra en el texto de la Constitución, la cual define su forma de integración y señala sus funciones y límites, por lo que podemos afirmar que estamos en presencia de un poder del Estado si éste se encuentra previsto por la Constitución, y en la propia Norma Superior encuentra sus límites y funciones.”

El ministro Juan Silva Meza, por su parte mencionó:

“...mi punto de vista se ubica a partir del origen precisamente, de estos órganos constitucionales autónomos...como resultado de una moderna concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles precisamente del poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del estado, derivada de los tres poderes tradicionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial...”

Además, la multicitada jurisprudencia del Poder Judicial en relación con estos órganos establece:

“Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: b) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.”

Dentro de la tesis de jurisprudencia intitulada **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS**, así como en el criterio jurisprudencial **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS**, se

establece:

“...órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público... se les han encargado funciones estatales específicas... conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben:... b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;...”

Indudablemente, podemos afirmar que la paridad de rango es una hipótesis que debe ser maximizada jurídicamente para respaldar y blindar adecuadamente a estos órganos. No por técnica de protección al débil sino por una fundada y minuciosa razón; para actualizar y energizar la agotada teoría de división de poderes, este equilibrio de competencia y distribución funcional del poder necesariamente requiere que, a la par de los antiquísimos Poderes de la Unión, se sume un bloque de poderes autónomos que debido a las actividades que desarrollan (fundamentales) se les reconozca un status análogo al de los demás para así desarrollar –bajo la ahora especializada, eficaz y eficiente división de poderes- aquellos objetivos fundamentales para los que fueron establecidos.

Atendiendo a lo anterior, observamos cómo tanto la doctrina, el marco comparado y los criterios jurídicos encajan con los elementos esenciales de los órganos constitucionales autónomos, incluso por mayoría, casi todos los estudios coinciden en ciertas características (por ejemplo el establecimiento directo y desarrollo esencial en la Constitución), sin embargo, ello atiende a un estudio probablemente somero, pues hoy en día podemos obtener más características que, *prima facie*, son aplicables a las autoridades independientes. ¿Por qué es relevante la definición de Don Manuel García Pelayo? Es una concepción y estudio pionero contemporáneo de esta institución, de la constitucionalización de las instituciones y el rango que guardan, es un parámetro y un estudio obligado para todo aquél que estudia estos órganos, pues cualquiera que lo

haga se dará cuenta que estas características se encuentran vigentes y son las que determinan el nivel de importancia y respeto que se genera para aquéllas.

Para el doctor Jorge Carpizo son características esenciales, además de las desarrolladas anteriormente “4. *Gozar de autonomía técnica y funcional...* 5.... *Existen procedimientos precisos para exigirles, llegado el caso, la correspondiente responsabilidad. ...* 6. *Realiza una labor técnica altamente especializada...* 8. *Sus actos sólo deben estar regidos por los principios de legalidad... e igualdad.* 9. *Sus miembros deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como nombramiento, estabilidad, ubicación, remuneración y responsabilidad.* 10. *Sus actos de autoridad, como cualquier otro... están sujetos a control jurisdiccional.*²⁰⁹

La doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave menciona que como características esenciales deben prevalecer, en síntesis:

I. Autonomía (s) de tipo:

*Político-jurídica: Que más bien luce como una autonomía netamente jurídica pues la define como la capacidad de crear sus propias normas jurídicas sin intervención externa.

*Administrativa: Más bien orgánica; permite organizarse internamente sin mayor injerencia que la propia.

*Financiera: La determinación de sus necesidades en la fijación del presupuesto que sea ineludible para el logro de sus fines, solicitarlo *motu proprio*.

II. Contar con personalidad jurídica propia.

III. Competencia exhaustivamente fijada.

IV. Con respecto a su especificidad (órgano técnico), no debe tener influencias políticas, se debe perfilar como una autoridad neutral.

V. Por lo que hace a sus titulares, contar con un *status* jurídico de altos funcionarios, además de estar blindados de las presiones externas de agentes que pudieren

²⁰⁹ Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación, contenido, alcance, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional” en M. Ackerman, John y Astudillo César (coords.). *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 524, p. 50-52. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2739>

intervenir en la vida interna de la institución (garantías de designación, independencia, inamovilidad, neutralidad, remuneración y duración) claro está, sin confundir con inmunidad o algún tipo de fuero parlamentario decimonónico.

VI. El proceso de selección debe estar perfectamente estructurado y planificado, de esta forma se eligen personas *“con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate”*.

VII. Debe contar con derecho de iniciativa para proponer leyes, cambios y reformas.

VIII. *“Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparencias ante el órgano parlamentario”*, ya que es parte de un ejercicio sano de rendición de cuentas y fiscalización, sin embargo, la comparencia no debe ser tomada como un método de intimidación en donde titulares comparecen para ser amedrentados con base en ideologías vacías.

Filiberto Valentín Ugalde conceptualiza y establece características principales de estas instituciones tales como: a) creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, b) no se adscriben a los poderes del Estado, c) facultades para expedir las normas que los rigen, d) capacidad para definir sus necesidades presupuestales y administrar los recursos económicos que le sean asignados.

Ackerman reacciona ante los órganos constitucionales autónomos refiriendo que existen dos corrientes actualmente, una que denomina “maximalista” (el nombre lo dice todo), pues para él esta corriente dramatiza y excede el propósito (y status) de estas instituciones, por otro lado, la corriente “negativa” establece que todo ente al estar mencionado y fuera de la estructura orgánica de los demás poderes es potencialmente un órgano constitucional autónomo, a fin de cuentas ambas referencias reducen la naturaleza e impacto de estos órganos. A mi gusto, la definición de Don Manuel García Pelayo no es maximalista sino realista ya que retrata lo que son y lo que están destinados a ser pues son imprescindibles a fin de llevar a cabo actividades que por su naturaleza –con base en el contexto- deben ser competencia exclusiva –salvo garantía jurisdiccional- de una institución al margen de las mareas y funcionarios políticos, por lo cual, derivado de ello para este autor lo que es realmente importante es que esas

instituciones buscan “*ejercer de manera libre y verdaderamente autónoma la función de control*”²¹⁰ incluso por encima y prescindiendo de la paridad de rango, cuestión con la que personalmente disiento, pues jurídica y políticamente la paridad de rango importa y mucho, pues no es lo mismo relacionarse coordinadamente a supra/subordinadamente; no es lo mismo tratar de hacerse obedecer, ejercer presión o influencia sobre un par que sobre uno jerárquicamente inferior, la discusión y la contienda -al ser pares- es más proporcional que al ser instituciones desiguales. También Ackerman hace suyos los argumentos de Ileana Moreno al señalar que: “*Del esquema legal de los órganos (constitucionales) autónomos ya existentes, no se desprende cual es el fin que motivó su creación. Esto es, no queda claro si lo que se buscaba era atender a la división de poderes como frenos y contrapesos ante la actuación de otros poderes; o bien, si se quería reproducir entes completamente aislados...*”. Sin embargo, no se está del todo de acuerdo pues es claro y evidente que -funcionalmente- se buscaba una mejor distribución de competencias que inexorablemente conduciría al ajuste de la clásica división de poderes y mejoras al equilibrio de poder, por ende, la justificación atiende de forma categórica al remedio de un déficit que por el orden concreto no puede atribuirse a un poder público tradicional, pues la profesionalización (funcionarios profesionales, neutrales) y técnica específica acentúa la justificación haciendo contraposición a la politización, incluso al clientelismo (funcionarios políticos o de oportunidad), es decir, no es suficiente la estructura tradicional y clásica de división de poderes, probablemente sería hasta referencial pues la complejidad contemporánea, las crisis administrativas y legislativas, el desarrollo institucional, la evolución de diversas materias y la elevada pericia, requieren -además de atención- una teoría que explique su paso por el mundo jurídico. De Ackerman nos quedamos con el obligado ejercicio -o al menos la búsqueda- de la libertad de éstas.

El doctor Jaime Cárdenas Gracia afirma que desde mediados del siglo XX (1950) se han establecido garantías que arropan a los órganos autónomos tales como independencia, autonomía e inamovilidad, sin embargo, menciona que hoy día las

²¹⁰ Ackerman, John M., “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Carpio, Jorge y Arriaga Carol B. (coords.) *Homenaje al Doctor Emilio Rabasa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 523, p. 8.

instituciones se caracterizan por “1) *Autonomía orgánica e independencia funcional*; 2) *Mecanismos de integración no proveniente del ejecutivo...* 3) *Apoliticidad...*4) *Inmunidad para que realicen sus funciones sin presiones indebidas*; 5) *Responsabilidad frente a los ciudadanos y al poder legislativo*; 6) *Transparencia...* 7) *Intangibilidad...* 8) *Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho...*²¹¹ . Asevera el doctor que vienen a recomponer un mal parchado déficit político y de legitimidad para proporcionar confianza. Rompen con la partidización de las instancias de administración que necesitan un trato especial. Una propuesta audaz que manifiesta Cárdenas es dejar atrás el monopolio del control de la constitucionalidad en manos del Poder Judicial para llevarla también al terreno de las autoridades autónomas²¹² pues deben ser éstos verdaderos contrapesos.

En relación con lo anterior, el doctor Miguel Covián Andrade menciona que los órganos constitucionales autónomos desarrollan una actividad que con anterioridad ejecutaba un órgano constituido o una actividad que no comprendía el sistema normativo y que en consecuencia nadie podía desarrollar, sin embargo -continúa el Dr. Covián- para poder ser un órgano constitucional autónomo las decisiones que éste tome deben ser terminales, si la competencia no es definitiva no se está en presencia de un nuevo órgano, un ejemplo claro es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que pese a estar ligado directamente al Poder Judicial ejerce una jurisdicción especializada siendo órgano máximo en la materia que resuelve –con excepción del control abstracto de la constitucionalidad de las leyes- de forma definitiva e inatacable.²¹³ Asimismo, cortar de tajo la interferencia para la autonomía es fundamental. Para el doctor Covián, la autonomía es una forma de actuar sin la intervención de otro centro de poder, se traduce jurídicamente (pues ésta siempre será de *iure*) en la competencia sin condición o interferencia, también manifiesta que es un

²¹¹ Cárdenas Gracia, Jaime, “Órganos autónomos y elección ciudadana de sus titulares”, análisis visible en la página oficial de la Corte Constitucional del Ecuador, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wCVcmAQgDgMJ:www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/001_evento11y122014/jaime_cardenas.docx+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx

²¹² Cárdenas Gracia, Jaime, Estudios jurídicos en tomo... *cit.*, p. 186-204.

²¹³ Covián Andrade, Miguel, Diez estudios antidogmáticos... *cit.*, p. 74-76

error hablar de más autonomía o menos autonomía, pues ésta es limitada, en consecuencia será más o menos competente; con más o menos facultades.²¹⁴

El doctor Domingo Juan Sesin, jurista argentino, en su ensayo *Órganos de Justicia Electoral: naturaleza jurídica, ubicación institucional y régimen jurídico*²¹⁵, merece atención especial, pues marca diferencia entre órgano constitucional como poder del Estado y órgano de jerarquía constitucional (incluso fundamental, pero auxiliar): mientras el primero cuenta con la capacidad de manifestar una voluntad primaria del Estado, con ejercicio del poder soberano independiente con límites impuestos por el ordenamiento jurídico (lo que en sí es incongruente, pues la soberanía no es un concepto jurídico, sino político siendo esta última ilimitada, por lo cual, probablemente la fijación conceptual idónea sería competencia, la cual es limitada y jurídica) y paridad formal con los demás poderes, el segundo no. El órgano auxiliar por su parte, si bien no depende formalmente de algún poder, actúa en algún ámbito de éste, guardando “íntima” relación. A fin de no caer en incertidumbre, el autor establece un método para identificar la importancia, categoría y en consecuencia, la naturaleza del órgano a estudiar: el origen de los miembros que lo componen, la normatividad que lo regula y el tipo de actividad que desarrolla; llevado a lo electoral, a diferencia de sistemas como Alemania o Inglaterra en los cuales esta actividad se deposita en la administración pública especializada, se confiere a una autoridad que no responde a más institución que a la Constitución, autoridad no dependiente ni ligada a otro poder. Si bien es orientador el criterio del autor, las autoridades constitucionales autónomas en México no son auxiliares, pues no son accesorias de una principal (el Instituto Nacional Electoral, del Tribunal Electoral, la Comisión de Derechos Humanos o el Instituto de Transparencia e Información Pública de la Suprema Corte o el Instituto de Telecomunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones o Economía) aunque podrá decirse que no son instancias terminales y que los órganos judiciales pueden decidir e incluso revocar sus determinaciones, ello es simple competencia, pues ningún órgano judicial puede sustituir –de origen- o hacer la función primaria del órgano competente,

²¹⁴ *Ibidem.* p. 66-67.

²¹⁵ [En línea], formato html, disponible en Internet: http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Doctrina/Electoral/Organismos_de_Justicia_Electoral_Sesin.pdf, consultado el día 08 de septiembre de 2014.

es decir, en esta área no se puede hablar (jurisdiccionalmente disertando) de *a quo* y *ad quem* aunque sí de revisión judicial, en su caso, necesaria como garantía judicial constitucional, como también se someten los actos del Ejecutivo y Legislativo a control judicial. Tampoco podrían ser auxiliares en razón de que no actúan en el ámbito de algún poder (de gobierno, Legislativo o Judicial) más bien la semántica sería inversa, en el caso específico, por ejemplo, el Instituto Nacional Electoral no trabaja bajo el ámbito del Tribunal Electoral, tanto el Tribunal como el Instituto trabajan en el ámbito de lo electoral, cada uno delimitado en sus funciones originarias exclusivas y en su caso excluyentes. Sus miembros no proceden del Poder Judicial, si bien el régimen judicial respecto de la inamovilidad e independencia debe ser aplicado a estos órganos con el afán de proteger y blindar su actuación, esto no significa que se encuentren adscritos ni ligados por jerarquía a poder alguno. Por último, les daremos el *status* de poder neutral con paridad de rango a los Poderes de la Unión porque esa categoría le ha adjudicado el mismo Poder Judicial a través de sus criterios y sentencias. Hasta aquí el estudio de Domingo Juan Sesin nos es útil, pues la justicia electoral por órganos autónomos y tribunales se encuentra de cierto modo unificada a diferencia del esquema argentino que se encuentra segregado en distintas autoridades por personalidades y provincias.

Por último, José Luis Caballero Ochoa destaca la posible prevalencia de estos organismos sobre otros poderes debido a la necesidad de equilibrar y controlar a los entes de poder haciendo frente a las cuestiones de corrupción; esto los establece como instituciones de “*primerísimo orden*” y coincide con Jaime Cárdenas en la facultad de control de la constitucionalidad en manos de los órganos neutrales, aumentando además la invitación a la participación ciudadana²¹⁶. Respecto de los titulares de los órganos, propone Caballero Ochoa una fuerte vinculación con la sociedad.

De los estudios anteriores podemos destacar también como condiciones *sine qua non* en los órganos constitucionales autónomos los siguientes presupuestos, mismos que podrán parecer repetitivos e incluso genéricos, pero que no es ocioso enfatizar:

²¹⁶ Caballero Ochoa, José Luis, “Los Órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica*, México, 2000, núm. 30 p. 156-157. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf>

Son determinados por los hitos deficitarios que generan hechos y las relaciones entre actores de los distintos sistemas regulando así las actividades y relaciones entre éstos.

Deben **contar con autonomía efectiva y plena**, pues como se ha visto la autonomía puede atomizarse y en consecuencia ejecutarse para diversas actividades.

Deben **contar con personalidad jurídica y patrimonio propio**; ser centro de imputación de derechos y obligaciones, obligarse y ejercer derechos a título personal (v.gr. acudir a los tribunales en defensa de su autonomía o responsabilizarse de sus actos), además de poder comercializar o contratar servicios por sí sin intermediarios.

Desarrollo exigentemente especializado de una función cardinal para el Estado, ejerciendo control sobre determinada actividad que por sus características concretas, sociales, políticas o históricas debe desarrollar un órgano perito y experimentado. Aquí no caben los “funcionarios políticos” que un día ejercen un cargo directivo en materia económica, otro en medio ambiente y posteriormente, en materia migratoria; la especialidad de la materia exige especialistas de carrera, no de ocasión.

Por ser determinantes, el **ejercicio técnico especializado y su relación con la fijación de presupuesto** debe ser establecido por el órgano mismo, el legislativo no puede determinar o cuantificar un insumo que desconoce; si es necesario y justificado o no lo es, éste no puede predisponer un gasto del cual no tiene tasa objetiva y medible para determinar.

La **rendición de cuentas** como condición/obligación *sine qua non* del Estado democrático; ésta refrenda su compromiso con los ciudadanos interesados en las acciones institucionales y el gasto público eficiente.

La **transparencia en la información pública** se refrenda también como una obligación y derecho garantizado, de esta manera es clara la actuación de la autoridad.

Su **única sumisión es con las normas; la Constitución y las leyes**. Sus actos, como los de cualquier autoridad deben estar confeccionados al orden constitucional y a la legalidad.

Sus **integrantes, titulares** en la dirección del órgano, **deben contar con un *status* equiparado al de altos funcionarios**, sus funciones son análogas – competencialmente- a las actividades que desarrolla un ministro de la Suprema Corte, un magistrado del Tribunal Electoral, un Diputado o Senador, un Secretario de Estado o el Procurador, su responsabilidad de dirección en la vida nacional y conducción de ciertas actividades es tal que su compromiso debe ser máximo y en caso de actualizar negligencia debidamente probada debe someterse al respectivo proceso de responsabilidad.

Asimismo, **su remoción o cesación debe actualizarse por una base de causa grave medible y comprobable** sin dejar espacio a la subjetividad o discrecionalidad de los órganos juzgadores del hecho.

En su caso y salvo mejor ingeniería institucional y constitucional, sus actos (a menos que se trate de órgano autónomo constitucional terminal como es el caso del TEPJF) **deben contar con una garantía judicial** y ser revisados por el Poder Judicial.

Además, **el diseño institucional debe ser de cuidado particular** a fin de no exponerse al ejercicio político o a la incertidumbre derivada de procedimientos sesgados o ambiguos, cuestión relevantísima porque la autonomía, independencia y neutralidad se debe fijar de origen, para ello es vital establecer los criterios respecto de:

* Los poderes, autoridades, comités o entes que han de contribuir a la elección de los miembros del órgano (inclusión de poderes públicos, comisiones, comités; designación uniinstancial, biinstancial o compartida; operación, en su caso, de ratificación, etc.).

- * Cuando la elección recaiga en órganos colegiados, definir qué tipo de mayoría se necesita para aprobación.
- * Los requisitos que han de cumplir los aspirantes (estudios requeridos, carreras de vida laborales, profesionalización, experiencia, impedimentos, restricciones, etc.).
- * El número ideal de titulares a integrar el órgano (siempre colegiado, pero cuántos).
- * Los periodos (en años) en que han de fungir (6, 7, 9 años; renovación íntegra, escalonada).
- * La remuneración (equiparable a quién).
- * Régimen de responsabilidad y sanciones. Entre otros.

Respecto a la rendición de cuentas y resultados, al prevalecer una relación de coordinación con las ramas del supremo Poder de la Unión, **éstos deben cumplir con comparecencias** ante el órgano facultado para citar (regularmente órgano representativo).

Responsabilidad ante la ciudadanía, es necesario que dé cumplimiento a sus facultades de forma óptima, certera y legal con los mayores índices posibles de credibilidad ante la sociedad.

Están **destinados a afrontar un gran reto**, pues romper con el esquema de corrupción, partidización, descomposición y clientelismo en las distintas actividades que ahora desarrollarán es vital para mantener a los sistemas filtrados y decantados de los males crónicos que asedian a las instituciones.

Además, **están facultados y obligados a defender** la esencialidad de su institución.

Por último y con la reserva que se merece, la insinuación tentadora que contados estudiosos establecen a favor de los órganos constitucionales autónomos para **poder ejercer control de la constitucionalidad** (como se analizará en el capítulo siguiente) es en parte congruente, pues como medida y herramienta de regulación y control de la

actividad que están destinados a desarrollar ajustarán casi de manera inmediata las actividades de los actores o agentes interventores al orden constitucional.

En suma: ¿Cómo podemos entender y saber qué es un órgano constitucional autónomo hoy?

1. Son órganos con una gran historia que no data de este siglo, podemos remitirnos a los antecedentes ancestrales y directos europeos del XVIII, en donde encontramos: a) una elemental orientación a la neutralidad, b) el control de la constitucionalidad; mismo que desarrolla y evoluciona la clásica teoría de división de poderes para establecer instituciones fuera del organigrama para mantener a los demás poderes dentro de su cauce constitucional, sin presión ni roses políticos -teoría del poder neutro-, c) se expandieron con rapidez por Europa (en el Reino Unido, los *quangos*; Alemania, los *Selbstverwaltung* -autoadministración, autonomía-, Francia las autoridades administrativas independientes), Norteamérica (en Estados Unidos las *independent agencies* que el mismo tribunal supremo ha catalogado como una cuarta rama del gobierno) y Latinoamérica (la gran mayoría de países cuenta mínimamente con algún órgano con autonomía constitucional; Argentina y su autónomo Defensor del Pueblo, el caso chileno con su Ministerio Público autónomo, Ecuador y su Fiscalía General independiente sin pasar por alto su ejemplar Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Honduras y su Tribunal Nacional de Elecciones, el panorama nicaragüense y el cuarto Poder Electoral, etc.). Es claro que las autoridades autónomas en Europa como en América no son las mismas ni atienden las mismas cuestiones, aunque es evidente que podemos encontrar regularidades en países de una misma región, por ejemplo, en un inicio, los tribunales de cuentas y constitucionales de Europa (v.gr. España y Alemania), y las autoridades electorales en América (v.gr. Colombia y México).

2. Surgen de la necesidad de atención de grandes déficits (institucionales, operativos, financieros, políticos, etc.), haciendo frente a las cuestiones que interfieren con la eficacia y efectividad de las actividades del Estado.
3. Son especiales por su área de práctica y competencia; es por ello que evolucionan la clásica teoría –tripartita- de división de poderes asimilando y atendiendo la complejidad de los estados contemporáneos germinando en la teoría jurídica y política actual.
4. Son fuente de estudio tanto para el campo jurídico, como el político, pues cumplen funciones sancionadoras, reguladoras y controladoras dentro del marco de la ley, sus principios, función y fines se encuentran en las fuentes normativas. Representan también una contraposición y resistencia al poder político, la regulación causa efectos dentro del sistema político, en las relaciones de poder y en la dinámica política.
5. Son entidades que cuentan con características inherentes para la materialización de su autonomía y neutralidad, sin embargo, pueden ser *sui generis* por la especialización, el orden concreto y desarrollo histórico en el que se gestan.
6. El sistema jurídico mexicano los ha adoptado desde hace poco más de una veintena de años para la atención de cuestiones que no puede dejar en manos de los poderes tradicionales, pues los actores y acciones políticas pueden entorpecer actividades determinantes. En consecuencia, han adquirido un nivel de autonomía sin precedentes nunca antes vista en órganos públicos.
7. Deben contar con características que, a mi consideración, deben destacar por ser necesarias y esenciales:

- I. Encontrarse establecidos directamente en el texto constitucional, pues emergen de una decisión política fundamental, por lo tanto se les dota de rango constitucional formal y real.
- II. Atienden actividades elementales para el Estado; son actores fundamentales en la orientación jurídica, política y social del Estado.
- III. En relación con lo anterior, sus determinaciones construyen y trazan el camino por el que circulará la materia de competencia, determinarán su evolución, dinámica y aplicación, de ellos depende el rezago o evolución de la materia.
- IV. Mantienen con los demás Poderes de la Unión una relación de paridad y coordinación, *status* que los ubica en igualdad de condiciones.
- V. Están destinados a subsanar y corregir carencias que presenten los distintos sistemas, podemos afirmar que se establecen a *posteriori* de los déficits, no son órganos preventivos.
- VI. Deben poseer autonomía e independencia, pues son los ejes mecánicos de su naturaleza, misma que debe ser respetada y defendida.
- VII. No obedecen más mandato que el constitucional, es un órgano neutral, objetivo e imparcial.
- VIII. Deben contar con personalidad jurídica y patrimonio propios; son órganos del Estado obligados que también ejercen derechos, ello marca su nivel de responsabilidad y la firmeza.
- IX. Por desarrollo histórico y problemática considerable, su actividad es de monumental especialidad, ergo, debe ser atendida por especialistas probados.

- X. El presupuesto de la institución debe ser calculado y solicitado por ésta, pues la independencia para redactar las cuestiones presupuestarias es un factor determinante para proscribir presión financiera sobre el organismo.

- XI. La integración y conformación del órgano exige certeza e independencia de origen sobre entes que potencialmente pueden ejercer presión.

- XII. Los integrantes del órgano máximo de dirección de la institución neutral cuentan con categoría de altos funcionarios, pues por la materia, el tipo de institución y la responsabilidad que les rodea, se adhieren al régimen establecido de altos funcionarios, no debe haber la ambigüedad ni discrecionalidad en la aplicación de sanciones.

- XIII. Ejercen control de la legalidad; emiten actos de autoridad y resoluciones relacionadas con las actividades que regulan.

- XIV. Sus actos, como ocurre con cualquier autoridad pública, pueden ser revisados y sometidos a control por autoridad judicial.

A partir de los elementos presentados, es lo que podemos establecer acerca de los órganos constitucionales autónomos. El campo es amplio y en constante expansión, es necesario mencionar que cualquier modelo que transite hacia la implementación de instituciones objetivas o neutrales debe considerar estas características ponderándolas al margen del modelo clásico (cerrado y cuantitativo) para transitar hacia el desarrollo del equilibrio constitucional, distribución de competencias y profesionalismo, tomando como base la piedra angular de la independencia y autonomía.

Capítulo III: Consideraciones Prácticas. Relación de los órganos electorales autónomos: Función productiva/deformadora y sobre el control.

III.I. De las autoridades electorales.

Después de pasar por el capítulo introductorio; de asomarnos a las instituciones electorales y a los órganos constitucionales autónomos, pondremos más en perspectiva la situación actual y específica de nuestras instituciones electorales con el objeto de formar un análisis crítico y constructivo de éstas. Vistas en diversos pasajes anteriores, estas autoridades y sus aspectos esenciales, se resaltarán cuestiones más específicas y utilitarias para el desarrollo de este trabajo de investigación.

Como hemos mencionado ya, la actividad electoral se escinde -para su mejor funcionamiento, desarrollo y eficacia- en una institución constitucionalmente autónoma que se encarga principalmente de la organización de los procedimientos de elección, consultas, capacitación electoral y educación cívica, institución que han denominado administrativa, como he mencionado con anticipación, no del todo acertada; modelo que se ha replicado en las entidades federativas y en el Distrito Federal. Por otra parte, la autoridad llamada jurisdiccional o judicial ha evolucionado, hoy día se deposita en un Tribunal Electoral integrado al Poder Judicial, modelo que han replicado las entidades (tribunales electorales estatales), instituciones también con un grado elevado de autonomía. Se expondrá la relación que guardan estas instituciones con órganos y entidades que necesariamente comparten la actividad y desarrollo en la materia, se enfatizarán los efectos y resultados que arrojan para tomar conciencia de las virtudes y defectos.

III.I.I. De la autoridad “administrativa”.

Comenzaremos con la denominada autoridad “administrativa” electoral, de la cual a manera de introducción haremos una remembranza. Bajo las reformas de 1989-1990

se constituye el Instituto Federal Electoral que sustituye a la Comisión Federal Electoral (dependiente de la Secretaría de Gobernación), misma que organizaba los comicios, el Instituto Federal Electoral (IFE o Instituto en adelante) tuvo una vida neta de veintitrés años, pues en 2014 se aprobó la transformación del IFE al Instituto Nacional Electoral como resultado de una reciente reforma. En los 23 años de vida del IFE se tuvieron reformas relevantes, comenzando con una alineación –integración– presidida por el Secretario de Gobernación, representantes de los poderes públicos y partidos políticos, no obstante destaca la presencia de los denominados Consejeros Magistrados que no representaban formalmente alguna corriente política, esta figura retrataba la necesidad de contar con personalidades que estuviesen fuera de la cúpula política, tendiente a la imparcialidad y cuyo perfil fuese profesional (licenciatura con 5 años mínimos de antigüedad), contar con buena reputación y no haberse desempeñado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional de algún partido político y no haber desempeñado cargo alguno de elección popular por lo menos cinco años anteriores a la fecha de designación, su elección era compartida; propuesta por el Presidente de la República, ratificando la Cámara de Diputados por el acuerdo de dos terceras partes de los miembros presentes. Esta primera conformación contenía aspectos importantes, cláusulas que intentaban mantener un piso mínimo de imparcialidad y objetividad; la primera establecía la posibilidad de no consensar (las fuerzas políticas al interior de la Cámara baja) la elección de Consejeros Magistrados, ante el desacuerdo, este supuesto no se prolongaría a perpetuidad pues se acudiría a la insaculación (suerte), la cual se presumía equitativa e imparcial, la segunda establecía que los Consejeros Magistrados serían seis, sin embargo, se elevaría el número siempre que el número de representantes de partidos políticos (con derecho a voto) fuera mayor a diez, ello mantendría un bloque objetivo con fuerza real cuando los números fuesen desproporcionales (objeto de ventaja o desventaja). La primera reforma relevante del órgano se dio en 1993 cuando se le facultó para declarar la validez de las elecciones de Diputados y Senadores, expidiendo su constancia respectiva concluyendo así con el arraigado sistema de (auto) calificación política. Para 1994 los representantes de los partidos ante el órgano pasarían a ser uno por instituto político, limitando su derecho exclusivamente a voz (sin voto), cuestión que empalmó con la objetividad e

imparcialidad al interior del Instituto, pues quien organizaría y validaría no podía seguir siendo a la vez interesado (regulado y regulador), se dejó prácticamente en manos ciudadanas las decisiones del órgano, se restringe y acota el poder de decisión y negociación de los partidos; el órgano se libera del espectro partidista para así consensar libremente y sin temor al avasalle mayoritario partidista. El Dr. José Woldenberg señala que en comparación con la conformación anterior a la reforma, pasaron los consejeros de contar con 6 de 21 votos, a 6 de 11²¹⁷, sin duda una proporcionalidad equitativa con vistas de equidad e imparcialidad. Los Consejeros Magistrados pasaron a ser Consejeros Ciudadanos; éstos ya no eran propuestos por el Presidente, sino por los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, he aquí la antigüedad de esta facultad con que cuenta la Cámara y sus grupos parlamentarios en relación con la proposición y ratificación. Para 1996 se toma otra de las decisiones acertadas en pro de la independencia del Instituto, pues en ese año se determina la salida definitiva del Ejecutivo (Secretario de Gobernación) del Instituto, los Consejeros Ciudadanos pasaron a ser Consejeros Electorales, 8 y un Consejero Presidente, al tenor de lo anterior, se constitucionaliza la autonomía del Instituto en el artículo 41 (se formaliza su competencia y autonomía). Pasaron varios años para la siguiente reforma de gran calado; 2007, se conserva la conformación del Instituto no así sus facultades, destacan de esta reforma el cambio de modelo de interacción entre partidos y medios de comunicación, además se implementa un proceso expedito en materia de comunicación social y propaganda electoral que resolvía el Instituto pudiendo fijar, en su caso, medidas cautelares de suspensión, asimismo, se crean dos órganos nuevos dentro del Instituto, la Contraloría General y la Unidad de Fiscalización, garantes del correcto funcionamiento interno e inspección/contabilidad de los fondos -ingresos y egresos- partidista. Desde mediados de 2013 se habló de otra reforma que de forma macro planteaba la sustitución y transformación del Instituto en una institución nacional que cubriera además las tareas de los institutos electorales locales, sin embargo, esto no sucedió pues los institutos locales se conservaron. La conformación del Instituto Nacional cambió, pues se elevó el número de integrantes pasando de ser 8 Consejeros y un Presidente a 10 y un Presidente, electos bajo casi el mismo método (con la

²¹⁷ Woldenberg Karakowsky, José, *op. cit.*, p. 168.

intervención de un comité técnico, pero preponderantemente decisión de la Cámara de Diputados). Cabe señalar que dentro de las nuevas facultades del Instituto Nacional destacan designar a los Consejeros Electorales de los institutos locales, atraer –por trascendentes- asuntos de la competencia de éstos y sentar criterios de interpretación.

Por lo que hace a su naturaleza y la denominación habitual que se le ha dado, éstas resultan incompatibles, pues se le ha denominado autoridad “administrativa” electoral, si bien el Instituto principalmente organiza, ello no es inductivo para denominar a esta autoridad como preponderante administrativa al grado de considerarla nominativamente administrativa electoral, recordemos que la división estricta de competencias ha quedado atrás y tanto el Poder Judicial como el Legislativo ejercen actividades administrativas, así como el Judicial y Ejecutivo emiten actos materialmente legislativos. De esta forma, el Instituto además de atender principalmente la organización, también extiende materialmente su competencia a lo legislativo -cuando emite reglamentos, acuerdos y disposiciones generales- y judicial, cuando conoce de denuncias y atiende procesos seguidos en forma de juicio para sancionar. Visto desde un punto de interpretación y lógica jurídica estricta, no debe ser denominada así ya que formalmente no pertenece a la administración pública, extensivamente tomando en cuenta la competencia material de ésta, no se encuentra motivo y justificación alguna por la cual deba prevalecer la denominación administrativa. Si se trata de romper con axiomas dogmáticos no cabe la idea de etiquetar infundadamente una institución por la competencia que se cree más cercana. El desconocimiento del derecho comparado y el arraigo de teorías decimonónicas sólo traen en consecuencia dogmas que cierran el panorama del Derecho, en el caso concreto, durante más de doscientos años hemos concebido e idolatrado la división de poderes como una máxima intocable, el establecimiento de instituciones distintas (autónomas, neutrales) es confuso y no se realiza un ejercicio adecuado de comprensión y exploración, en consecuencia se recurre a la desastrosa literalidad que impone un sólo camino sin oportunidad de concientizar la evolución.

III.I.II. De la autoridad jurisdiccional o judicial.

Por su parte, la autoridad jurisdiccional es muy digna de encajar como constitucional autónoma, pues este Tribunal se posiciona como órgano especializado y máxima autoridad en la materia (con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, de las cuales la Suprema Corte en Pleno conoce, medio de control de la constitucionalidad que podría bien depositarse en el Tribunal Electoral). En voz del Dr. Covián Andrade, éste es un verdadero órgano constitucional autónomo en razón de que ni la Suprema Corte es competente para modificar sus sentencias; es un órgano terminal²¹⁸. La naturaleza del Tribunal Electoral es especial pues, a pesar del -recién dotado- sistema difuso de control de la constitucionalidad, se instituye como un tribunal especializado que conoce de constitucionalidad en materia electoral exclusivamente, cuyas determinaciones no pueden ser revisadas por la Corte ni puede ésta ejercer atracción. Paradójicamente, el primer antecedente directo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues desde 1977 conocía del recurso de reclamación que se podía interponer en contra de las determinaciones del Colegio Electoral, sin embargo, los fallos de la Corte no eran vinculatorios ya que el Colegio podía modificar el fallo, para 1987 se establece el Tribunal de lo Contencioso Electoral (el primer prototipo de jurisdicción electoral), el procedimiento de elección de los miembros del Tribunal era similar al que prevalece en el Instituto; los partidos políticos proponían y la Cámara de Diputados designaba²¹⁹, de este Tribunal se criticó en su momento la definitividad de sus sentencias, pues era el Colegio Electoral en última instancia quien calificaba las elecciones pudiendo modificar los fallos de aquél además de ser considerado un órgano formalmente administrativo, sin embargo, éste sirvió de experiencia para dar el siguiente paso en la jurisdicción electoral. Para 1990 se da un paso importante, se establece el Tribunal Federal Electoral, ya no un órgano formalmente administrativo o jurisdiccional, sino autónomo (materialmente jurisdiccional), la forma de designación de los Magistrados que integraban la denominada Sala Central y regionales, de acuerdo con José de Jesús Orozco Henríquez, era por acuerdo de las dos terceras partes de

²¹⁸ Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos... cit.*, p. 75-76.

²¹⁹ Acosta Romero, Miguel, *Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1989, Serie Cuadernos de Capel núm. 29, p. 95. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2004>

los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo Federal, menciona además que los requisitos que se establecieron eran los mismos que para los Ministros de la Suprema Corte.²²⁰ Como se mencionó en el apartado anterior, la autocalificación por medio de Colegios Electorales en las Cámaras de Diputados y Senadores termina al iniciar la etapa contenciosa jurisdiccional, a excepción de la elección presidencial, lo demás era conocido y ventilado –en caso de controversia– por el Tribunal. Para 1996 se instituye el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano máximo en la materia, ahora dentro del Poder Judicial, sus miembros son electos por el consenso de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta, en terna, del Pleno de la Suprema Corte, dice José de Jesús Orozco, que para la primera elección se requirió el consenso de las tres cuartas partes del Senado de la República. En 2007-2008 se dota de facultades inéditas a este Tribunal; poder anular la elección presidencial e inaplicar leyes electorales inconstitucionales de forma concreta; de esta forma el Tribunal Electoral continuó en ascenso hacia la consolidación de un tribunal especializado que conoce de constitucionalidad electoral.

En suma, ambas autoridades han venido de menos a más, se han posicionado como esenciales y hasta necesarias para llevar a cabo las tareas democráticas relevantes en la materia. Esta ha extendido y ampliando su espectro de competencia y ha dejado de conocer y operar estrictamente en elecciones, con anterioridad podíamos observar que estas instituciones sólo se encontraban presentes y eran merecedoras de mención sí y sólo sí nos encontrábamos en periodo electoral, incluso los antecesores del Tribunal Electoral se integraban y funcionaban temporalmente, no de forma permanente. ¿Cómo ocurre esto? Me parece que se ha dejado de concebir estrictamente elecciones como democracia, se ha expandido el término “democracia”, se ha ramificado y ha extendido su concepción, hablar de democracia no es exclusivamente hablar de elecciones, la democracia no se ejerce cada tres y seis años. Se ha consolidado como una cotidianeidad que se encuentra presente cuando consensamos, cuando diferimos, cuando debatimos y aceptamos nuestras diferencias, cuando diferenciamos del

²²⁰ Orozco Henríquez, José de Jesús, “Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el nuevo sistema federal de medios de impugnación electoral” en Galeana, Patricia (comp.). *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación, 1998, p. 446.

gobierno, cuando le cuestionamos y somos críticos con él, cuando participamos. Ha evolucionado el concepto y dejado de ser un tanto menos procesalista, de esta forma, las autoridades adheridas a estas instituciones se han vuelto necesarias para fortalecer y consolidar la democracia, por ello se han posicionado constitucionalmente, se han vuelto permanentes y se le ha dotado de una jurisdicción especial que ni la Suprema Corte puede irrumpir. Sin embargo, no toda la historia ha sido favorecedora, pues los factores con que se relaciona reaccionan de forma inesperada. La percepción que tienen los factores políticos respecto de las instituciones puede ser benévola, pero en el peor de los casos adquieren una especie de síndrome de Frankenstein, en donde la creación del creador es súper natural, el creador se ve sobrepasado y puede potencialmente ser sometido por su creación, el creador percibe –arrepentido- a su creación como una amenaza, una persona *non grata*. Esto se puede observar en diversos hechos y fricciones que se han dado entre los factores políticos (llámense partidos políticos, grupos o fracciones parlamentarias, Cámara de Diputados o Cámara de Senadores).

Las cuestiones electorales se han relacionado perfecta e idóneamente con otros derechos, ahora, podemos ver como el Instituto administra tiempos en materia de comunicación social de los partidos, cuestión que era propia y exclusiva de la Secretaría de Gobernación; asimismo está por conocer de organización de medios de participación ciudadana, de democracia semi-directa. Por su parte el Tribunal Electoral ha expandido y maximizado los derechos político-electorales incluso se ha pronunciado magnánimamente en temas que hace apenas una decena de años eran tabú; perspectiva de género, justicia intrapartidista, elecciones en poblaciones indígenas, nulidades, acciones tuitivas, etc. En razón de la expansión y protección amplísima de la materia, las instituciones electorales juegan un rol determinante día a día, trazando la línea y el albor que deben seguir los sujetos o agentes para el respeto de los derechos fundamentales y del Estado Democrático Constitucional de Derecho.

III.II. Del vínculo.

Los órganos constitucionales autónomos y autoridades electorales se vinculan con los demás Poderes de la Unión, como órganos públicos es imprescindible que tengan contacto y se relacionen con ellos, es necesaria esta conexión interinstitucional a fin de armonizar objetivos y optimizar la normatividad de la materia, sin embargo, la relación con estos órganos no ha resultado siempre positiva, el vínculo ha llegado a debilitarse en razón de controversias respecto de actos y hechos que realizan para debilitar o delimitar a los órganos constitucionales autónomos e instituciones electorales, incluso al mismo Estado de Derecho rompiendo con el orden constitucional. Parto de esta premisa y afirmación bajo la siempre válida presunción de desinterés particular y político de las autoridades electorales, pues no se deben más que a la neutralidad y normatividad, *contrario sensu*, los órganos de naturaleza política si bien tienen su fundamento en el Derecho no se deben a éste, sino al poder, contienden por él y se hacen de éste para saciar sus intereses como organización. De esta forma podemos mencionar los órganos relevantes con los que guardan íntima relación:

- Órganos facultados para reformar la Constitución: Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores) y legislaturas de las entidades federativas.
- Cámara de Diputados.
- Cámara de Senadores.
- Grupos parlamentarios al interior de las Cámaras.
- Partidos políticos.

III.II.I. Con los órganos facultados para reformar la Constitución: Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores) más las legislaturas de las entidades federativas.

La primera escala es el denominado -entre los doctrinarios constitucionales de antaño- “Poder Constituyente permanente”, figura que hace referencia al procedimiento que legitima a diversos órganos para poder reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de la teoría constitucional este tema ha sido bastante estudiado y analizado; este trabajo sólo hará someras referencias y apuntes esenciales

en relación con el tema referido y su relación con las instituciones autónomas o neutrales.

Como hemos señalado, de acuerdo con la teoría constitucional [los] el órgano[s] reformador de la Constitución” no es más que una sinergia de instituciones legitimadas que concurren por imperativo constitucional para realizar reformas a la misma. El artículo 135 constitucional establece a la letra:

*“Título Octavo
De las Reformas de la Constitución*

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Este procedimiento de reforma no cuenta con ley reglamentaria, sin embargo, no es ambiguo; primeramente establece que la Constitución efectivamente puede reformarse, una constitución dinámica. Las reformas aprobadas tendrán categoría constitucional, no distingue si la reforma proviene de un órgano originario o derivado, de igual forma sus decisiones se incorporan a la norma constitucional. Se establece una cuota de consenso para elevar a rango constitucional la reforma, menciona el Dr. Jorge Carpizo que es una obra conjunta basada en el federalismo, pues concurren legislaturas locales y el Congreso Federal a fin de consensar y aprobar normatividad constitucional²²¹, menciona que este procedimiento cuenta “*con la misma jerarquía a la que decidió el*

²²¹ Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional en México, procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, México, 2011, núm. 131, mayo-agosto, p. 557.

Poder Constituyente...” sin embargo, si bien los efectos constitucionales y normativos son iguales, la diferencia en las características de uno y otro son asimiles. Por un lado el constituyente es un órgano originario, los poderes reformadores de la Constitución son constituidos; en consecuencia, el primero en su momento ejerció soberanía, misma que es ilimitada, los constituidos no ejercen soberanía ni son ilimitados u omnipotentes, pues se encuentran sujetos a límites constitucionales y legales; el primero es una institución política, el segundo de naturaleza jurídica. Por otro lado, las razones o motivos que gestan a cada uno son extremadamente distintos, el constituyente surge – en su gran mayoría- de un movimiento brusco (hasta violento) que busca demoler el *status quo* a través de una transformación política o social en donde se impone un vencedor o diversas fuerzas vencedoras que al no poder eliminarse se ven obligadas a convenir, la legitimación de uno y otro es distinta, pues el constituyente antes fue un movimiento social, incluso armado y posteriormente vencedor, al ser vencedor tuvo “derecho” a imponer sus condiciones, no existe una norma preexistente y vigente que dote de razón y legalidad esta legitimación; la legitimación del vencedor deviene de su poder, de su posición y de la anuencia social. Por su parte, los poderes constituidos encuentran su legitimación en la Constitución (misma que fue dada por el constituyente) y en las normas (que se ajustan a la Constitución), no hay más. El hecho de que la suma del Congreso Federal más las legislaturas de las entidades federativas generen una sinergia capaz de modificar la Constitución no la equipara genealógica, histórica ni concretamente a una entidad constituyente. Un constituyente es un hecho histórico sin igual que deviene del orden concreto y se encomienda moldear el porvenir. El constituyente es de tal importancia que puede cambiar una Constitución en cuanto a las decisiones políticas fundamentales, incluso decisiones radicalmente opuestas, por ejemplo, el constituyente que dio la Constitución de corte centralista en 1836 y la posterior transición constituyente que nos dotó de la “*segunda República Federalista*”. Los antecedentes que respaldan a un constituyente no son los mismos que a un constituido, la fuerza real es distinta. Esto no quiere decir que el segundo no cuente con identidad y esencia propia, sin embargo, no puede ser denominado soberano ya que encuentra límites en su competencia. No hay que olvidar que el dogmático “*constituyente permanente*” se conforma por poderes constituidos lo que en sí

resultaría contradictorio, no se puede ser constituyente y constituido a la vez. En efecto el procedimiento de reforma de la Constitución ejercido por las legislaturas locales y federal guarda congruencia con la progresividad de la normatividad constitucional, pues ninguna Constitución debe permanecer inamovible en sus preceptos, de lo contrario se mermaría bajo la evolución y dinámica social, perdería efectividad y observancia. El tema a puntualizar es que sin la propuesta, acuerdo y desarrollo del procedimiento de reforma constitucional no podríamos hablar de órganos constitucionales autónomos; de un Tribunal Electoral o un Instituto Electoral; o de una Comisión de DD.HH., así de sencillo, aquél es el autor de éstos, sin embargo, después de establecidas estas instituciones ¿Pueden los órganos reformadores de la constitución trastocar y desafiar en cuanto hace a éstas? ¿Hasta dónde pueden llegar las determinaciones de los reformadores? Como hemos mencionado, de origen el constituyente no estableció una instancia neutra electoral, ésta es producto del orden concreto histórico, político y jurídico. Fueron los órganos que concurren a reformar la Constitución en el año de 1990 quienes establecieron constitucionalmente esta institución, tres años después los mismos órganos establecieron el Tribunal Federal Electoral de rango constitucional con las características de autónomo y máxima autoridad además de ser quien resolvía de manera definitiva e inatacable las impugnaciones en materia electoral, en 1994 se estableció que los magistrados y jueces independientes “...responderían sólo al mandato de la ley...”, en 1996 es cuando se establece constitucionalmente el Instituto Federal Electoral como un organismo público autónomo, desde entonces se han mantenido como órganos de relevancia constitucional. Sin embargo, en ocasiones el “*Constituyente Permanente*” trastoca el orden institucional conquistado por medio de las reformas a la Constitución. Ello nos lleva a preguntarnos, hasta dónde es posible potencialmente trastocar el orden institucional de una autoridad por el máximo procedimiento reformatorio constitucional, ¿Es posible? ¿Se puede ejercer control sobre esos actos? ¿Quién debe ejercer en su caso el control? De modo somero y general la relación de las instituciones electorales con los órganos que integran el procedimiento de reforma a la Constitución fue evolutivo (entendido como desarrollo gradual), pues los reformadores dotaron, paulatinamente a las instituciones –primero- de autonomía al sacarlas de la esfera ejecutiva y posteriormente les han fortalecido; el

vínculo de dependencia se ha debilitado y han adquirido mayor competencia y fuerza, se han posicionado como esenciales reguladores en la materia. Sin embargo, la facultad reformadora ha develado transformaciones funestas. Me explico, un ejemplo de estas desacertadas decisiones lo podemos observar en la reforma constitucional de dos mil siete, donde se transgredió la inamovilidad e independencia del Instituto Federal Electoral. En dicha reforma político-electoral que expertos y estudiosos del tema tacharon como “moneda de cambio” por la aprobación de la reforma fiscal del gobierno en turno, se estableció remover anticipada, sin causa justificada -legal o constitucional- a los consejeros electorales en turno bajo la deficiente argumentación de *“fortalecer y consolidar a las instituciones electorales”*, la remoción se planteó escalonadamente empezando por el consejero presidente. Ello consta en el transitorio constitucional 13/XI/2007 que transgrede la esencia institucional de los órganos neutrales al actualizar una indebida intromisión en él, llegando al extremo de romper con la inamovilidad del máximo órgano de dirección por cuestiones, que más allá de ser razones jurídicas y funcionales, se percibieron políticas y de revancha hacia una institución que a la postre se encargarían de debilitar y desacreditar. El *“DECRETO QUE REFORMA LOS ARTICULOS 6o., 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONA EL ARTICULO 134 Y DEROGA UN PARRAFO AL ARTICULO 97 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 13 NOVIEMBRE 2007.”*, estableció lo siguiente:

“....Artículo cuarto. Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la base V del artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales... la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:

a) Elegirá a un nuevo consejero presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;

b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.

c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuaran en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;

d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

Los consejeros electorales y el consejero presidente del consejo general del instituto federal electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente decreto, continuaran en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del consejo general del Instituto Federal Electoral establecido por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003...

Es evidente que incluso una de las instancias “sobresalientes” como lo es la sinergia que forman los órganos legitimados para reformar la Constitución es potencialmente infractora y capaz de vulnerar principios constitucionales, debemos enfatizar que estas determinaciones políticas (que soslayan –*ex professo*- del conocimiento de la inamovilidad e independencia) dejan en estado de vulnerabilidad y en manos de los partidos a los reguladores del ámbito democrático electoral. En efecto, además de ser una evidente transgresora también es la institución de más cuidado por la dogmática que le envuelve. Es una institución que si bien mantiene la marcha y dinámica constitucional, también es aniquilante y aplastante, pues aún se consagran axiomas en torno al “*Constituyente permanente*” y la “*soberanía*” u “*omnipotencia*” que posee, postura que durante décadas se ha sostenido y que nos ha orillado a suponer y justificar que no existe ni es posible a futuro algún tipo de control –jurisdiccional- sobre sus determinaciones, ¿es esto válido y correcto? Esa es la cuestión a la que nos enfrentamos en relación con este órgano reformador en aras de maximizar a los órganos constitucionales autónomos e instituciones electorales. No debemos olvidar que tanto los Congresos locales como el Congreso federales son órganos constituidos,

derivados y establecidos por el Poder Constituyente. En general podemos establecer una relación inexorable, lógica y natural entre éstos; pues es la única forma que estas instituciones autónomas y electorales podían nacer a la vida política y jurídica, a través de su creación con base en la fórmula que establece la Constitución, en consecuencia deben encaminarse a un vínculo sano.

III.II.II. Con la Cámara de Diputados.

Actuando como Poder Constituido la relación con las instituciones electorales es vasta, como se ha mencionado, de origen es la Cámara de Diputados quien de *motu proprio* elige a los titulares que integran el máximo órgano de dirección, en el caso del Instituto, desde tiempos genuinos se ha mantenido esta facultad a favor de ella, y digo *motu proprio* porque no interviene otro órgano o poder, sólo la Cámara en última instancia, aunque antes de la reforma electoral de dos mil catorce se establecía la intervención primordial de los grupos parlamentarios, mismos que proponían (una organización meramente política postulaba candidatos a ser votados dentro de otro órgano esencialmente político), ello deformó el método de elección institucionalizando en un sistema de cuotas en donde cual bienes, se reclamaban nombramientos proporcionales a la fuerza y espacios de poder que poseía cada bancada o partido al interior de la Cámara. Ahora, un Comité Técnico de Evaluación (conformado por siete personas) es quien funciona como filtro, de esta forma se ha arrebatado una porción de poder y decisión sobre las instituciones electorales, el comité acota en gran medida la negociación y cabildeo al interior de la Cámara por los nombramientos, sin embargo, la Cámara aún cuenta con poder decisorio pues nombra a tres integrantes de siete para la integración del Comité. Este método *prima facie* puede parecer innovador, no obstante en la práctica contiene un par de cuestiones que hacen que la *teleología* se vea mermada en detrimento de la misma institución electoral beneficiando a las instituciones políticas, cuestiones que se verán posteriormente. Además del controvertido nombramiento del órgano legislativo sobre el electoral, otro vínculo directo se encuentra en las normas que, conforme a su competencia, expide en la materia, pues las normas secundarias son esenciales para acentuar y programar las

reformas primarias constitucionales, de otra forma quedarían espacios a llenar con discrecionalidad por las autoridades electorales, la relevancia de las normas secundarias es tal que son los instrumentos sustanciales y adjetivos de las autoridades electorales, con base en la legislación que publica se les autoriza a actuar en determinada hipótesis o al actualizarse cierto supuesto, ello constituye el principio de legalidad, uno de los principios que armoniza la actuación de las autoridades del Estado en relación con los gobernados. En esa tesitura, el Congreso en su conjunto, dota de las herramientas de las cuales se han de servir las autoridades electorales para el desempeño de sus funciones. Aquí nos encontramos con un tema esencial del Derecho Parlamentario, pues esa es la razón de ser del legislador y del Congreso, de origen deben legislar bajo la presunción de constitucionalidad y legalidad adhiriendo ordenamientos al sistema jurídico, facultad en la cual ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial –a priori o intraprocedimental- pueden interferir, sólo en su caso, a posteriori a través de los medios de control de la constitucionalidad que establece la Constitución y de los que conoce el pleno de la Suprema Corte, ningún otro poder puede someter, aleccionar o mandar como debe el Congreso legislar. Asimismo, los actos que formalizan irregularmente y más aún, los que no formalizan (omisiones) y que se encuentran establecidos en las normas son una franca violación a las leyes y a la Constitución, si bien la naturaleza de la Cámara es política ello no es óbice para que actualice una acción u omisión inconstitucional, en el caso concreto, la Cámara de Diputados ha caído en desacato al hacer caso omiso de las obligaciones que los órganos legitimados para reformar la Constitución le imponen. Los ejemplos hablan por sí mismos, el más claro y reciente fue el periodo (de más de un año) en que el Instituto funcionó con cinco consejeros electorales, pues tres de ellos habiendo concluido su mandato salieron del Instituto para reincorporarse a su vida privada, ello porque desde el treinta y uno del mes de octubre de dos mil diez había fenecido su encargo, y no fue hasta un año y casi dos meses después que se realizaron los nuevos nombramientos... totalmente fuera de tiempo y en desacato a la norma constitucional²²² (nombramientos que se dieron de forma sorpresiva, pues casi dos meses antes el procedimiento de selección se había truncado), incluso organizaciones ciudadanas llevaron esa omisión ante órganos

²²² En desacato al orden constitucional pues la mencionada reforma constitucional de 2007 estableció claramente, a través de los órganos legitimados para reformarla, que 3 consejeros continuarían hasta el 30 de octubre de 2010.

jurisdiccionales a fin de obligar a la Cámara a nombrar consejeros, la Cámara de Diputados violentó el orden constitucional por casi catorce meses sin que autoridad alguna pudiera intervenir de forma activa. Si se estableció un plazo con un término para los titulares de aquel Instituto, lógico era suponer que debían –conforme a la Constitución- tomarse las medidas necesarias y pertinentes para conformar íntegramente el Consejo General, incluso el mismo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se vio involucrado, pues derivado del incumplimiento, omisión e inconstitucionalidad con la que actuó el Congreso, la sociedad organizada, ciudadanos y congresistas optaron por dar prosecución judicial al no recibir respuesta o acción legislativa alguna, por lo que hace a los primeros, su acción se vio disminuida, pues de acuerdo con la mayoría en el pleno de la Sala Superior del Tribunal, éstos carecían de interés jurídico, en consecuencia, no se mermaba algún derecho y al final, se desechó su medio de defensa; para los segundos, al encontrar legitimación en ellos y después de entrar al estudio de fondo correspondiente y luego de exponer los razonamientos se resolvió exhortar a la Cámara de Diputados a subsanar la omisión actualizada, cuestión sobre la que volveremos más adelante por ser de relevancia máxima en defensa de la autonomía constitucional. Sucedió lo mismo al dejar el doctor Sergio García Ramírez vacante su encargo, pues a principios de febrero de dos mil trece decidió renunciar de forma inesperada dejando un espacio vacío en el Consejo (conformándose ahora por siete consejeros electorales y uno presidente; ocho en total), hecho que espató la sombra del empate al interior del Consejo General²²³, de suerte tal que lo ocurrido con anterioridad (desacato y omisión de la Cámara de Diputados para nombrar) se actualizó nuevamente, pues la Cámara rehusó por “falta de consenso” o más bien por falta de negociación fructífera, a nombrar al consejero faltante, esta omisión continuada se empalmó con la salida de tres consejeros más (por renovación escalonada) quienes concluyeron su encargo el treinta de octubre de dos mil trece al igual que el consejero presidente; a fecha treinta y uno de octubre de dos mil trece el Consejo General del Instituto solamente contaba con cuatro de sus nueve integrantes²²⁴, mismos que asumieron -a falta de acuerdo en la Cámara- una presidencia rotativa mensual. El

²²³ Empatándose incluso doblemente votaciones determinantes y esenciales, como por ejemplo, la discusión y en su caso aprobación del dictamen consolidado sobre los gastos de los partidos y las coaliciones, presentado por la Unidad de Fiscalización del Instituto.

²²⁴ Ahora con el 44.44% de sus miembros. Un déficit de integración mayúsculo tomando en cuenta que por mandato constitucional se debe integrar por nueve miembros.

Instituto contó con cuatro miembros por poco más de cinco meses. Sin embargo, no es el único ni primer caso; en la reforma constitucional de agosto de mil novecientos noventa y seis se quebrantó fehacientemente el orden constitucional y el principio de legalidad con base en argumentación deficiente; esto ocurre durante la transición a la ciudadanía completa del Instituto al transitar los consejeros ciudadanos a consejeros electorales. El tercer transitorio de la reforma constitucional estableció:

“A MAS TARDAR EL 31 DE OCTUBRE DE 1996 DEBERAN ESTAR NOMBRADOS EL CONSEJERO PRESIDENTE Y EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ASI COMO LOS OCHO NUEVOS CONSEJEROS ELECTORALES Y SUS SUPLENTE, QUE SUSTITUIRAN A LOS ACTUALES CONSEJEROS CIUDADANOS, QUIENES NO PODRAN SER REELECTOS. EN TANTO SE HACEN LOS NOMBRAMIENTOS O SE REFORMA LA LEY DE LA MATERIA, EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL SEGUIRA EJERCIENDO LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES QUE ACTUALMENTE LE SEÑALA EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.”

Nada parecía extraño pues si se quería una transformación de tal magnitud era “sensato” renovar al órgano máximo de dirección. En ese periodo (1994-1996) integraban el Consejo General Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg, Fernando Zertuche Muñoz y como presidentes (Secretarios de Gobernación) circularon el Dr. Jorge Carpizo McGregor, Esteban Moctezuma y Emilio Chuayffet Chemor en un periodo de dos años (94-96). El transitorio constitucional establecía tajantemente que los consejeros NO podrían ser reelectos, pese a ello -a ese mandato constitucional- la Cámara de Diputados aprobó nombrar como consejero presidente a José Woldenberg para un periodo de siete años (1996-2003). Es evidente que la intención y la teleología de la reforma constitucional era dotar de una renovada integración al Instituto, pues la autonomía no merecía más que eso. La salida del Secretario de Gobernación dejaba

un vacío que debía ser ciudadanamente subsanado, por ello se decidió cesar (controvertiendo también el principio de inamovilidad) a los que en ese entonces fueron consejeros ciudadanos para así comenzar la etapa autónoma con consejeros electorales ciudadanos; se estableció un plazo para nombrar nuevos consejeros electorales y un presidente, sin embargo, no se interpretó así y de un entendimiento letrista se afirmó que ese precepto, esas líneas en concreto (*...así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales consejeros ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos.*) sólo era aplicable para los consejeros ciudadanos (evitando que pudieran potencialmente ser consejeros ahora electorales), no así para el Consejero Presidente, el cual efectivamente sí podían ser elegible de entre los consejeros ciudadanos salientes... Este tipo de tretas es a todas luces una “vuelta” a ley totalmente incompatible con la teleología de la reforma que claramente establecía una nueva característica institucional; la emancipación del Ejecutivo, en consecuencia, los órganos legitimados para reformar la Constitución deciden partir de una nueva conformación (argumento parcialmente compatible y válido) para lo cual preceptúan una cláusula de exclusión en la cual se prohíbe reelegir o traspasar en el cargo (de consejero ciudadano a consejero electoral) evitando así traer los modos de una institución no autónoma a una autónoma. Como se mencionó, la justificación para traspasar un consejero ciudadano a uno electoral fue que la cláusula de exclusión sólo era aplicable a esos cargos no así a la presidencia, sin embargo, la lógica dicta que si los consejeros ciudadanos estaban obligados a cesar y no poder traspasarse, con mayor razón se aplicaría para la presidencia, pues su nombramiento -por la investidura y facultad de presidir el pleno del consejo- debía librarse de viejas costumbres, además bajo esa tesitura, se afirmaba implícitamente que el consejero presidente no tenía la calidad primaria de consejero electoral, pues lo aplicable para consejero electoral con mayor razón debía ser aplicable para el consejero presidente y al diferenciar los cargos se hacía entender indirectamente que entonces el consejero presidente tenía una naturaleza originaria distinta a la del consejero electoral. De esta forma, la Cámara de Diputados ha deformado la interpretación constitucional soslayando la voluntad de los órganos reformadores de la Constitución, sin duda lesiones al orden constitucional que no hacen otra cosa que

alejara a los actores y agentes políticos de la cultura de la legalidad y supremacía constitucional. Pasando al siguiente punto de vinculación en relación también con el Instituto Electoral, tanto partidos políticos como Poder Legislativo encuentran un espacio en aquél. No basta con ser –los partidos- agentes a regular, y –el Legislativo- el órgano que nombra y emisor de normatividad en la materia, sino que además gozan de un espacio dentro del Instituto, característica que se ha previsto así desde la instauración del órgano electoral, esta conformación deviene del órgano político organizador y calificador, la misma Comisión Federal Electoral funcionaba de esa forma con el Secretario de Gobernación presidiendo, representantes tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores y de los partidos políticos, incluso se estableció la figura del notario público para integrar la comisión, éstos contaban con voz y voto lo que otorgaba una diferencia notoria y ventajosa para el partido en el poder pues los espacios de decisión eran pocos y en su mayoría pertenecían al partido en el gobierno²²⁵. En 1996 se da un gran salto en la interacción política e institucional pues además de, como ya se ha mencionado, salir el Secretario de Gobernación de manera definitiva del Instituto y tender a la ciudadanización, se suprime el derecho de voto tanto de los representantes de los partidos políticos, como de los representantes del Poder Legislativo, ahora denominados Consejeros del Poder Legislativo, éstos sólo estaban facultados para hacer uso de la voz, al igual que el Secretario ejecutivo, desde entonces quienes toman las decisiones son los Consejeros, ya no partidos ni Poder Legislativo, se transitó de un modelo de decisión eminentemente política y de oportunidad en donde disentir era inadmisibles, a un modelo de decisión colegiada, con base no en argumentación política sino jurídica, donde lo natural es el disenso. Podemos calificar como positiva dicha transición pues a la cabeza, tomando decisiones y emitiendo resoluciones ya no son los mismos destinatarios o sujetos a regular, esta transformación vino a proveer al sistema del “*Nemo esse iudex in sua causa potest*”. La finalidad desde el noventa al impulsar una figura diferente, potencialmente neutra, al

²²⁵ Para 1990 la conformación del ya Instituto era la siguiente: en la presidencia seguía posicionándose el Secretario de Gobernación, sin embargo, aquí se comienzan a incluir figuras potencialmente ciudadanas (como ya se ha mencionado, seis Consejeros Magistrados), la representación política se integraba por representantes de los grupos parlamentarios, dos Diputados y dos Senadores (los dos más fuertes o con más partidarios al interior de cada cámara) y representantes de los partidos políticos con registro, este número era proporcional a la votación obtenida con base en la última elección, todos con voz y voto. En 1994 cambia un poco el panorama y se transita hacia los consejeros ciudadanos que también serían seis, a la cabeza el mismo funcionario, el mismo número de representantes del Poder Legislativo y la misma proporcionalidad en relación con los representantes de los partidos políticos, sin embargo, a éstos se les suprime la facultad de voto conservando sólo la de voz.

margen de los partidos y grupos parlamentarios se estableció como una contra, un nivelador de la tensión al interior del Instituto, se forjó un grupo neutral que tomara decisiones de origen imparciales, ello llevo a desechar el ya gastado modelo partidista-institucional pues evidentemente, era una forma de elección por cooptación, así se llegó al punto de prescindir del voto tanto de los partidos como de los grupos parlamentarios, este grupo neutral ya no significaba un contrapeso, lo significaba todo pues son los integrantes de este órgano máximo de dirección quienes a través de sus votos (consenso y disenso) forjan el espíritu plural y democrático de la Institución. Así, el quehacer político ha ido cediendo espacios en la medida que se han exigido instituciones expertas y profesionales; se han distinguido y separado perfectamente competencias. Asimismo, retirar el voto a los partidos fue un acierto, sin embargo, el derecho a voz tiene inconvenientes derivado de la sobrerrepresentación de la que gozan, es dable sostener que la comunicación, relación y cooperación entre regulado y regulante es sana, podemos afirmar que es necesaria pues la comunicación constituye la vía de entendimiento, satisfacción y conformidad tanto para uno como para otro, el vínculo natural es virtuoso pues se estimula la participación bilateral en aras de optimizar y hacer eficiente los procedimientos bajo las normas que se establecen para ese fin, tanto emisor como receptor se encuentran envueltos en una situación común. El problema es la sobrerrepresentación de la que gozan los institutos políticos; por un lado al interior del Instituto cuentan con representantes, uno por cada partido con registro ante el mismo Instituto (en dos mil quince por lo menos diez representantes de partidos) y además cuentan con Consejeros del Poder Legislativo, uno por cada grupo parlamentario con afiliación ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión (en dos mil quince por lo menos habrá siete grupos parlamentarios formados), en total, entre partidos y legislativos tendremos diecisiete representantes que, de *facto*, defienden y representan la misma causa e institución. Me explico, tanto representantes de partido como consejeros del Poder Legislativo representan el mismo interés bajo la lógica que el representante del partido A defenderá el interés X, mismo que defenderá el Consejero del Poder Legislativo A pues al interior de las Cámaras se formó un grupo parlamentario que tiene sus orígenes en el mismo partido político. Consejeros del Poder Legislativo y representantes de partidos (de la misma corriente partidista) concurren en

la defensa y propuestas. No cuentan con voto no obstante, resulta innecesario mantener a dos instituciones que a final de cuentas representan la misma idea, por ello es necesario prescindir de una u otra ya que resulta ocioso contar con ambas figuras más aun pensando en el tiempo “deliberativo” que más bien es reiterativo al contar con dos instituciones que representan el mismo objeto. La evolutiva experiencia de las autoridades electorales nos permite asegurar que la presencia del Legislativo ni es necesaria ni es elemental sobre todo por la tendencia a profesionalizar a las instituciones autónomas o neutrales, en todo caso optaría por conservar la representación partidaria, no la legislativa pues primigeniamente el enlace debe ser con los partidos, pues son ellos los que llevan a sus cuadros a la representación pública, además podemos aseverar que la presencia del Poder Legislativo al interior del Instituto es extraña pues no existe algún otro órgano constitucional autónomo que en su interior resguarde representación legislativa; en el Banco Central no vemos Diputados ni Senadores, tampoco en el Instituto Federal de Telecomunicaciones o en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esta tendencia cimienta la base de una sobrerregulación y sobrevigilancia sobre el Instituto; un acechamiento, cuestión que no es necesaria sobre todo cuando ya se cuenta con representación partidista. Un ejemplo emblemático, objeto de todo un debate en su tiempo, fue la controversia constitucional promovida por el Instituto en contra de la Cámara de Diputados por la constitucionalidad de una disposición general; Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil siete, pues, a consideración de algunos miembros del Consejo, violentaba la autonomía del Instituto, en específico la autonomía presupuestaria y financiera, este decreto mandataba que el ajuste de presupuesto debía arreglarse para que afectará exclusivamente las partidas del gasto operativo del Instituto sin afectar las prerrogativas de los partidos que correspondían conforme a ley, es decir, la Cámara de Diputados estableció a través de este donde debía ejercer el ajuste el Instituto dejando intocado lo relativo a las prerrogativas partidarias, en voz del entonces Consejero Presidente Luis Carlos Ugalde, al emitir este decreto se deja *“en manos de los propios partidos políticos a través del Congreso de la Unión la asignación de sus prerrogativas”* una autorregulación, soslayando de la autoridad que de ello es competente, un hecho sin presentes que se discutió al interior

del Consejo General²²⁶, al final se acordó mandar al Consejero Presidente y al Secretario Ejecutivo interponer aquél medio de control de la constitucionalidad para que el Pleno de la Suprema Corte se pronunciara sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del decreto. Hasta esa fecha la interpretación relativa a las controversias constitucionales no era clara, la Corte parecía indecisa en su criterio, un bloque afirmaba que el Instituto no estaba legitimado para interponer el medio de defensa, el bloque apenas minoritario se inclinaba por hacer extensivo y no limitativo el listado de legitimados incluyendo así a los órganos constitucionales autónomos pues ya se tenía un precedente sólido, el del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Aquella sesión al interior del Instituto que pretendía acordar la presentación de la controversia también fue acalorada y dividida, al mismo interior del Consejo existía un bloque apenas minoritario de consejeros que se rehusaba a sumarse a la propuesta, incluso en la versión estenográfica de la sesión, el Consejero Electoral Marco Antonio Gómez Alcántar (opositor del proyecto) en una de sus intervenciones mencionó que *"La realidad [es que]... no existe instrumento legal que podamos hacer valer en nuestra defensa"*, asimismo el Consejero del Poder Legislativo, el Senador Jorge Legorreta mencionó que *"es de estimar que tampoco corresponde al Instituto Federal Electoral argumentar o litigar jurídicamente en contra de una decisión soberana e inatacable del Poder Legislativo Federal... Es un contrasentido, negar la soberanía del Congreso y la libre expresión de la voluntad popular"*²²⁷. Contra ello el bloque apenas mayoritario exponía la necesidad de defender la autonomía de la institución, basaban su acción en el precedente que había dado la Suprema Corte al conocer la controversia que interpuso en su momento el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en cuanto a la dogmática y omnipotencia del Legislativo, incluso el Consejero Presidente afirmó que *"no porque la Cámara de Diputados emita una Ley o un Decreto y tenga soberanía incluso por unanimidad eso quiere decir que sus actos no pueden ser combatidos"* al final, en una confrontación dividida por cinco votos a favor y cuatro en contra se acordó²²⁸ interponer dicho medio, que posteriormente la Suprema Corte²²⁹ con una apretadísima votación (seis a cinco) determinaría no dar entrada, un lamentable

²²⁶ En Sesión Extraordinaria del 31 de Enero de 2007, dentro del punto 4 del orden del día

²²⁷ Versión estenográfica de la Sesión Extraordinaria del 31 de Enero de 2007.

²²⁸ Acuerdo CG02/2007.

²²⁹ Versiones estenográficas de las sesiones del Pleno del 11 y 12 de junio de 2007 al conocer del recurso de reclamación 58/2007.

precedente que confirmó lo que en aquél entonces sostenían algunos consejeros y partidos, que el Instituto no contaba con instrumento legal alguno para defender su autonomía frente a los demás poderes. Este fallo patentó un contrasentido, pues sostener paridad de rango y negar acceso a controvertir las disposiciones de otros carecía de lógica; tal como reconocer la humanidad de alguien y negarle el ejercicio de sus derechos fundamentales, llama la atención la interpretación letrista y limitativa que realizaron algunos ministros de la Corte de la primera fracción del artículo 105, teniendo incluso una tesis histórica que hacía insostenible su argumento. El bloque letrista amagó que en caso de admitir y entrar a estudio de la controversia se estarían convirtiendo en un “*Supremo Poder modernizador*”²³⁰, incluso de manera hilarante el ministro Aguirre Anguiano manifestó que la obra de Montesquieu debía terminar en un caldero con agua hirviendo o en un “*boiler*” pues le sorprendía descubrir que ya no eran tres los poderes, si no ocho.²³¹ En suma, la relación legislativa no es simple ni fácil, como pudimos percibir es una institución que se encuentra enraizada con el órgano electoral, participa de distintas actividades y cada una es por demás relevante dentro del sistema actual, empero, se han demostrado las carencias y déficits que emergen por lo que es necesario cambiar partes del modelo existente, la relación Instituto–Cámara de Diputados es complicada y áspera, sin embargo, ninguna relación con este poder se salva de ello y es comprensible pues su naturaleza política y pluripersonal impide la anuencia absoluta, la disciplina y prudencia, no obstante la esencia de una Cámara de Diputados a la mexicana hace pasar de tolerable a alarmante la actividad y actitud del Legislativo, asimismo, el asedio no es síntoma de confianza, el hecho de que instituciones públicas de poder y gran responsabilidad (partidos y congreso) llamen y estimulen a la desconfianza es un síntoma de decadencia institucional que pervierte la regularidad y juridicidad del sistema. La relación con esta institución política es ríspida, es dura, en ocasiones obstaculizadora; características que nos obligan a repensar el modelo, construir uno que procure no quebrantar el orden constitucional, en donde las instituciones conserven su integridad y sean capaces de defender su esencia.

²³⁰ Intervención del Ministro Azuela Güitrón al oponerse a lo que él llama, “una Corte activista” que esté por encima de los poderes constituidos.

²³¹ En reacción a la propuesta del Ministro Góngora Pimentel para reconocer legitimación a todos los órganos constitucionales autónomos que, sumados a los tradicionales, daban ocho.

III.II.III. Con la Cámara de Senadores.

Como se señaló en los apartados anteriores, el Senado junto con la Cámara de Diputados desarrollan una actividad elemental para la dinámica y vida constitucional al constituirse -cómo Congreso de la Unión- en uno de los órganos legitimados para reformar la Constitución, además de ser partícipes como Cámara de origen o revisora en el procedimiento legislativo para emitir leyes secundarias. Sólo hemos de referir, a manera de presunción histórica, que la Cámara de Senadores se ha de distinguir -sobre el ejercicio legislativo- de la Cámara de Diputados por la responsabilidad, seriedad y compromiso que guarda con el ejercicio de sus facultades, pues la Cámara de Diputados suele ser -históricamente- una asamblea popular, numerosa e imprudente. A diferencia de la Cámara de Senadores, en la de Diputados los congresistas no cuentan con tanta experiencia, el Senado se diferencia por el nivel de análisis, debate y revisión que realiza sobre los actos legislativos; los acuerdos llegan más rápido derivado de la prudencia y tolerancia de sus miembros, incluso por su nivel de escolaridad,²³² la de Diputados por la inexperiencia y numerosa integración es precipitada y visceral, de esta forma el Senado se supone con más pericia que la Cámara baja. La misma Constitución mexicana es más estricta con las cualidades para ser Senador; establece la norma constitucional en sus artículos 55 y 58 respectivamente los requisitos para ser diputado y Senador los cuales son análogos para uno y otro a excepción de la edad, mientras para el primero la edad requerida es de 21 años para el segundo es de 25²³³. Esto deriva de la lógica en la capacidad cognitiva, pues se presupone que la madurez, la experiencia y la capacidad en una edad más avanzada se han desarrollado mejor, en consecuencia se procura que los candidatos más experimentados y capaces se postulen al Senado. Además, es un órgano más reducido, sin embargo ello no presupone al senado como una élite, esto

²³² Los reportes legislativos de Integralia Pública A.C. (Uno, Tres y Cinco) señalan en porcentaje el nivel de cada Cámara siendo la de Senadores quien posee mayor grado de instrucción.

²³³ Aunque el texto originario constitucional de 1917 se señalaban 25 para ser Diputado -edad que descendería hasta 1972 para quedar en 21- y para Senador, la edad requerida en 1933 era de 35 años, sin embargo, para 1999 el requisito de edad descendió drásticamente 10 años para quedar en 25 años.

deriva del mecanismo de elección pues se trata de entidades²³⁴ ya no de distritos, cuya extensión es diametralmente enorme al lado de los distritos, en el Distrito Federal, por ejemplo, se eligen casi treinta Diputados, pero sólo tres Senadores mínimamente (dos por principio de mayoría y uno asignado a la primera minoría), más los plurinominales, lo cual quiere decir que a nivel nacional hay casi cinco Diputados por Senador. Al recinto concurren menos congresistas lo que aunado a la presunción de experiencia y pericia legislativa tiene como resultado un debate y consenso de menor tiempo y de mejor calidad. La Cámara de Senadores, al igual que la de Diputados, cuenta con una facultad relevantísima, pues son ellos, quienes en última instancia nombran a los magistrados que habrán de integrar el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De acuerdo con la Constitución, en su artículo 99, establece:

“Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables”

En el nombramiento de los integrantes del Tribunal Electoral intervienen dos poderes; una terna propuesta por la Suprema Corte, misma que, en su caso, será aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado. El Tribunal de los Contenciosos Electoral establecía un método distinto, la propuesta provenía de los partidos políticos y la designación por la Cámara de Diputados,²³⁵ con el Tribunal Federal Electoral el método varió; proponía el Ejecutivo federal y aprobaban las dos

²³⁴ Por ello, el esfuerzo y difusión en la campaña para Senadores (as) es mayor, abarca un mayor espacio territorial; el candidato necesita recabar mayor anuencia cuantitativa del electorado en su espacio de postulación.

²³⁵ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 95.

terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados,²³⁶ a falta de consenso se elegiría por insaculación, lo destacable es lo relativo a la Sala de segunda instancia que se implementó en 1993, sus miembros eran propuestos por la Suprema Corte de Justicia y eran electos por las dos terceras partes presentes de la Cámara de Diputados²³⁷, un modelo cercano al que hoy prevalece. En 1996, al adherirse el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación se recompone el método de elección, pues en consonancia con la reforma electoral se retira la facultad de nombramiento a la Cámara de Diputados trasladándola a la Cámara de Senadores, y por lo que hace a la propuesta, ésta vendría por parte de la Suprema Corte. Como se ha visto, siempre ha sido un procedimiento compartido, bi-instancial en donde existe un filtro previo que selecciona y envía ternas a una Cámara, el nombramiento de funcionarios de tal categoría no merece menos que un procedimiento cuidadoso que considere los parámetros idóneos para la obtención de resultados óptimos. ¿Cómo ha sido el proceso de selección de los magistrados? ¿Se ha cumplido con los estándares? En 1996 se realizó la primera convocatoria²³⁸, el punto cuarto de la misma establecía:

“El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, después de examinar y evaluar, conforme a criterios objetivos y allegándose los elementos que estime pertinentes, las peculiaridades que revistan los aspirantes, seleccionará a los candidatos que deba proponer al Senado de la República para la designación...”

Por acuerdo del pleno de la Suprema Corte se establecieron y enviaron las ternas que habrían de estar a consideración del Senado²³⁹, en la motivación, el Tribunal pleno afirmó:

“...el Pleno preparó y desarrolló un método para conocer a las personas que, a su juicio, significaran proposiciones solventes al Senado y se impuso como fin, que

²³⁶ Ponce de León Armenta, Luis M., *Prontuario de Legislación Federal Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie J: Enseñanza del Derecho y material didáctico, núm. 12, p. 172-173.

²³⁷ Artículo 41 Constitucional, reformado por decreto de fecha 3/IX/1993, actualmente derogado.

²³⁸ Acuerdo 3/1996 relacionado con las propuestas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²³⁹ Acuerdo propuesta de candidatos para ocupar los cargos de Magistrados de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Del Tribunal Pleno del día veintidós de octubre de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1996.

reunieran perfil de juristas expertos, en su mayor proporción en el ámbito jurisdiccional; luego en la materia electoral; después, en merecimientos académicos o forales; pero, en todo caso, con inteligencia imparcial, ininfluenciable por otro factor ajeno al buen derecho y, desde luego, reveladamente interesados en ejercer la función eje de la confianza en la segura voluntad ciudadano- democrática.

Así, habíanse (sic) de evitar, en lo absoluto, recomendaciones o amiguismos y, en lo posible, subjetivismos.”

La Suprema Corte entendió y mecanizó bien la idea del Tribunal Electoral tomando en cuenta criterios relevantes como la imparcialidad, neutralidad y objetividad, evitando cuestiones clientelares y de cabildeo. El primer esfuerzo por armonizar el recién adherido Tribunal a las filas judiciales establecía, como menciona el acuerdo, un análisis meramente curricular con cierto grado de discrecionalidad, pues no se implementaron pruebas que arrojaran resultados comprobables, por así decirlo, se confió en el currículum de los candidatos electos. De acuerdo con el decreto de reforma constitucional en el transitorio quinto, se previó la designación de magistrados -por esa única ocasión- electa por el consenso de las tres cuartas partes de la Cámara de Senadores, un registro casi histórico en razón de estar acostumbrados a establecer, cuantitativamente, un consenso que apenas rebase la mayoría²⁴⁰, de esa forma, el Senado eligió a los 7 primeros miembros del Tribunal Electoral que durarían en el cargo diez años así como a los integrantes de las Salas regionales que durarían ocho.

Para 2004, antes de concluir el periodo constitucional de los magistrados de las Salas regionales, nuevamente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte publicó convocatoria²⁴¹; en ésta, la Suprema Corte modificó y amplió los requisitos para ser considerado candidato a magistrado, por lo cual, en aras de la objetividad implementó manifestar bajo protesta de decir verdad:

²⁴⁰ La norma constitucional establece eminentemente dos terceras partes para la aprobación en la totalidad de acuerdos y decisiones, numéricamente el 66.66% de consenso.

²⁴¹ Previo al término del periodo constitucional, dos Magistrados (de la tercera y quinta circunscripción respectivamente) se separaron del cargo, ante tal situación, el Senado nombró, por ausencia de los anteriores, a dos nuevos Magistrados que concluirían su encargo en 2007 y 2008.

“...d) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
e) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores a la entrada en vigor de este Acuerdo; y,
f) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la entrada en vigor de este Acuerdo.”

Además de implementar un ensayo de hasta diez cuartillas, según el criterio del sustentante, en el que explicara el perfil que debía reunir un Magistrado, en el considerando segundo se estableció expresamente que: *“Los aspirantes deberán abstenerse de realizar gestión personal alguna ante los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante cualquier otra persona.”* Esto prohibió categóricamente a los aspirantes realizar actividades relacionadas con el *“lobbying”*; forma de negociación política para concretar y formalizar la toma de decisiones y acuerdos.

Posterior al cierre de convocatoria se practicaría un examen escrito de conocimientos sobre el sistema de justicia electoral previsto en la Constitución, este instrumento posicionó en la cúspide de la idoneidad, profesionalismo y objetividad al procedimiento, pues implementó elementos que en la primera convocatoria no estuvieron presentes y que resultan un criterio tangible para acreditar -entre otras características- la neutralidad, conocimiento, especialidad y razonabilidad en el aspirante. Para reforzar lo anterior, un punto de la convocatoria estableció también que *“se convocará a los candidatos a una sesión plenaria en la que comparecerán para exponer ante los Ministros, en un tiempo máximo de cinco minutos, el punto central del ensayo que hayan presentado sobre el perfil que debe reunir un Magistrado de Sala Regional Electoral;”* Remató y cerró el periodo de prueba una exposición oral de los aspirantes ante la Suprema Corte en la que expusieron la esencia de su ensayo, de esta forma, la convocatoria de la Corte fue exhaustiva al emplear un método material y medible de resultados en los conocimientos del aspirante, además de servirse de una entrevista

personal, sin embargo, lo anterior se vio disminuido ante la aprobación de las ternas en sesión privada, pues lo privado dentro del ejercicio público genera incertidumbre y abre la puerta a la especulación y ambigüedad, sobre todo cuando no existía motivo ni fundamento normativo que pudiera justificar una sesión privada para votar las ternas para magistrados, principalmente viniendo del máximo órgano judicial del país. Dentro de esa privacidad se desconoce si intervino la objetividad o la subjetividad; la racionalidad o la negociación; imparcialidad o filias y fobias; criterios normativos y objetivos o clientelismo, por lo cual, es menester enfatizar y apostar a la publicidad de estas actividades pues la certeza, legitimidad y credibilidad en los órganos jurisdiccionales se haya también en la publicidad, en las consideraciones, en las fundamentaciones y en el sustento de las determinaciones que cada juzgador haga. Otro punto objetable de este procedimiento de selección fue la mayoría simple que estableció la convocatoria para poder aprobar las ternas²⁴².

Previo al término del periodo constitucional de los primigenios magistrados del Tribunal Electoral, en dos mil cinco, el magistrado José Luis de la Peza lamentablemente falleció. Con el objeto de cubrir la vacante que el magistrado dejó, el Pleno de la Suprema Corte emitió una convocatoria en la cual la percepción del aspirante y el currículum fueron los criterios definitorios. El acuerdo que establecía las bases para la renovación total de los magistrados primigenios en 2006, siguió la línea de las bases de 2004 al solicitar una serie de documentos que acreditaran pericia en la materia, advertencia de abstenerse a contender a titulares de ciertos cargos públicos, de cargos partidistas o con evidentes filias, además de la ya establecida abstención de actos de cabildeo. Se mantuvo el análisis presencial y personal de los candidatos ante la Suprema Corte, exponiendo un ensayo sobre el perfil de magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, así como sobre la actuación de dicho Tribunal a partir del inicio de su funcionamiento y, en su caso, de las reformas que convendría realizar,²⁴³ en esta procedimiento cinco de las seis ternas propuestas fueron aprobadas

²⁴² Hasta en la misma Suprema Corte, al conocer de los medios de control de la constitucionalidad, para declarar la inconstitucionalidad de una norma o acto se requiere de una votación y consenso de cuando menos ocho Ministros.

²⁴³ Acuerdo número 13/2006, de siete de septiembre de dos mil seis, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina el procedimiento para integrar las ternas que serán propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para la designación de seis Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

por la mayoría establecida, sin embargo, una terna no fue aprobada y se notificó al Tribunal pleno indicándole un plazo corto para que de nueva cuenta presentase al Senado una nueva. En dos mil ocho, al haber tres vacantes en las magistraturas regionales del Tribunal, se aplicaron similares criterios y métodos de elección, en esta ocasión, el ensayo versó sobre los aspectos más relevantes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, en relación con las atribuciones de las salas regionales, además de reincorporar el examen de conocimientos acerca del sistema de justicia electoral, afianzando el procedimiento con una sesión por primera vez pública en la que se aprobaron las ternas por mayoría de votos. Se trató de uno de los procedimientos más completos pues conjugó la gama de situaciones omitidas con anterioridad, dejó de lado la opacidad, incertidumbre y privacidad. La convocatoria de dos mil doce, con el objeto de renovar el total de las magistraturas regionales originarias siguió la corriente de las anteriores, en este caso, el ensayo solicitado a los aspirantes fue sustentar tres criterios relevantes en materia electoral (de 2008 en adelante), respectivamente, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y alguna Sala Regional de este Tribunal²⁴⁴; asimismo se mantuvo la exposición oral ante los ministros de la Suprema Corte y posteriormente en sesión pública se votaría el sentido de su posición respecto de los aspirantes. Actualmente, tras la innovación de la Sala regional especializada, el ensayo que se estableció fue sobre tres temas regulados en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el procedimiento especial sancionador cuyo conocimiento y resolución corresponde a esa sala²⁴⁵. Como se aprecia, el Poder Judicial y su máximo órgano, la Suprema Corte, han definido y afianzado a través de casi veinte años un procedimiento de selección para proponer candidatos al Senado, no podemos negar que dicho procedimiento se ha fortalecido; se han empleado elementos objetivos y se ha pasado de la estimación subjetiva a la medición de conocimiento por medio de exposiciones presenciales, si sólo algo hemos

²⁴⁴ Acuerdo número 11/2012, de veintinueve de noviembre de dos mil doce, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el procedimiento para integrar quince ternas de candidatos a magistrados de Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que serán propuestas a la Cámara de Senadores.

²⁴⁵ Acuerdo número 14/2014, de veintiséis de mayo de dos mil catorce, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el procedimiento para integrar tres ternas de candidatos a Magistrados de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que serán propuestas a la Cámara de Senadores.

de reprochar, es la extinción de la prueba escrita de conocimientos pues no es comparable ni análoga al ensayo que realizan, lo que no es óbice para que este resulte ser una herramienta intelectual relevante que saca a flote los conocimientos analíticos, constructivos y críticos del aspirante. Desde su génesis a fechas presentes el proceso de selección ha transcurrido sin irregularidades, pocos son los casos que cuentan con un desarrollo anormal; uno relevante giró en torno a la designación de la vacante que dejó el magistrado de la Peza, pues la designación del vacante se prolongó por tres meses, ello debido a un desacuerdo entre las bancadas al interior del Senado²⁴⁶, con base en lo anterior inferimos que las cuestiones de no consenso y parálisis legislativa no son propias y exclusivas de la Cámara de Diputados, sin embargo, son menos frecuentes en la Cámara alta; las condiciones que rodean al Senado hacen asequible los acuerdos y consensos necesarios para movilizar la competencia en esa sede legislativa. Otra de las cuestiones controversiales con base en la relación Tribunal Electoral-Senado giró en torno al mismo magistrado que cubrió esa vacante; Alejandro Luna Ramos, como se ha mencionado, a la lamentable muerte del magistrado de la Sala superior, José Luis de la Peza Muñozcano (2005) -cuya vacante cubrió aquél- se suscitó un conflicto que dividió las posturas en el Senado con la eventual y cercana renovación (completa) de los magistrados que integrarían la Sala Superior²⁴⁷. A un año de haber tomado cargo como magistrado electoral, una parte (bancada) del Senado, afirmaba que Luna Ramos, al igual que los demás magistrados primigenios, debía dar por concluido su encargo en dos mil seis pues éste sólo había cubierto la vacante para el periodo que el Magistrado de la Peza había dejado inconcluso, es decir, cerca de año y medio, mientras que la posición antagónica afirmaba que Luna Ramos debía permanecer en el cargo hasta dos mil dieciséis pues su designación como magistrado era por diez años, con base en el procedimiento de selección como magistrado se argumentaba que su designación debía poseer las mismas garantías y características que un magistrado de Sala Superior y que la apreciación de completar la temporalidad del magistrado de la Peza era incorrecta. Al final se impuso el argumento que afirmaba que el texto constitucional establecía que los magistrados tendrían un nombramiento

²⁴⁶ Nota periodística: "Eligen a Alejandro Luna Ramos nuevo magistrado del TEPJF," periódico La Jornada, de fecha viernes 22 de abril de 2005.

²⁴⁷ Pues su encargo, de acuerdo con el texto constitucional era por diez años; designados en 1996, en 2006 se cumplía ese plazo y en consecuencia fenecía su comisión.

por diez años improrrogables, superando así la adversidad en torno al magistrado Luna Ramos. La última controversia se suscitó en el mes de mayo del presente año pues derivado de los acuerdos que se implementarían en la reforma electoral, se planteó asignar lo que llamarían “pensión vitalicia” a los magistrados del Tribunal Electoral, que más bien se detalla como un haber por retiro, situación que indignó a muchos y desató las críticas de otros tantos ciudadanos, grupos organizados y partidos políticos pues consideraban que la “pensión vitalicia” o “megapensión” era una especie de dádiva de un partido para el Tribunal, ello para considerarlo de manera especial en las elecciones inmediatas, sin embargo, dicha remuneración se establecía en la inteligencia de que los magistrados -en próximo retiro- no podrían desempeñar actividades relacionadas con esa profesión durante un periodo de dos años, tiempo en el cual no podrían recibir remuneración alguna derivada de la prestación de servicios profesionales u honorarios por el ejercicio de la actividad que habitualmente desarrollan. Al margen de lo que pudo decirse y al margen del rechazo público que hicieron los magistrados del Tribunal sobre el haber de retiro, lo cierto y válido es que aquél haber no implicaba una dádiva, era una prerrogativa como la otorgada a cualquier trabajador de la labor judicial; incluso los principios de independencia, inamovilidad y autonomía que la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido²⁴⁸ y que se ha regulado en los instrumentos internacionales²⁴⁹, incluyen un derecho a favor de los juzgadores en el retiro. Al final, dicho haber no fue aprobado.

En suma, la relación del Senado, en este caso con las autoridades autónomas electorales, no se encuentra tan minada, no se ha deteriorado ni desgastado, pues los acuerdos y el acato al ejercicio electoral se han respetado en su mayoría; la prudencia se ha hecho presente en la Cámara alta del Congreso de la Unión. Por lo que hace a la facultad de nombramiento y relación entre la Cámara de Senadores y el Tribunal Electoral se ha desarrollado bajo estándares regulares de productividad; por una parte la propuesta de la Suprema Corte ha sido oportuna, ha evolucionado y ha implementado mecanismos objetivos y exhaustivos para así proponer a los candidatos idóneos al Senado, por su parte, el Senado ha respondido -en su gran mayoría-

²⁴⁸ Caso Reveron Trujillo VS. Venezuela, párrafo 75.

²⁴⁹ Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la Judicatura.

satisfactoriamente. *Grosso modo* la Suprema Corte -en mayor grado- y el Senado han colaborado en la integración de uno de los órganos contemporáneos más relevantes en México dentro del sistema de justicia electoral y de control de la constitucionalidad, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia en sentido amplio y no sólo procesalista o minimalista.

III.II.IV. Con los Grupos parlamentarios al interior de las Cámaras.

Los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión son la red a través de la cual circulan las (malas) negociaciones o (buenos) acuerdos. En principio estableceremos genéricamente que aquél grupo o conglomerado de congresistas -énfasis en que siempre es una fracción que en principio se vincula por convicción y filiación partidista para formar un bloque concentrado con el objeto de ser identificados, direccionar sus decisiones y tomar una postura en común- en casi toda ocasión es formado por cuadros del mismo instituto político; los congresistas electos que comparten afiliación partidista se asocian para formar una especie de frente al interior de cada Cámara. La controversia política, práctica e ideológica no concluye al hacerse de un escaño, sino que se perpetúa en el campo legislativo, donde el grupo mayoritario y la oposición coexisten y es por ello que aunque son cientos de congresistas, para fines de ejercer fuerza o presión se organizan. Incluso hay quienes sostienen que los grupos parlamentarios son referentes de los partidos políticos pues se gestan antes que éstos. El gran politólogo francés, Maurice Duverger, fue un precursor de esta teoría pues afirmaba que incluso llegan -al Parlamento- ciertos grupos de interés, sin embargo, para persistir dentro de la instancia parlamentaria es necesario la organización al interior como lo fue al exterior; y fue esta organización externa la que dio vigencia a los partidos²⁵⁰. Otras definiciones aportan elementos esenciales a dicha concepción, como el diccionario universal de términos parlamentarios que establece la relación del bloque y determinadas características históricas al afirmar que nacen en Inglaterra ya que a las dos corrientes -Whig y Tory- se les vinculaba esporádicamente con parlamentarios,

²⁵⁰ Ramírez Millán, "Jesús, Los grupos parlamentarios en el Senado, una omisión constitucional" en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Democracia y gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 62, tomo II, p. 274-275. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=93>

siendo éstos capaces de proveerse de una estructura tal que los posicionara como contendientes electorales (establecidos de *facto* desde el siglo XVI pero de *iure* en el siglo XIX y XX). Por lo que hace a nuestro sistema y su relevancia, diremos que se establecen con el objeto de organizar; una corporación que escuda y patrocina una idea, una propuesta que trata de hacerse posible a través de acuerdos o reciprocidad en condiciones con minorías, mayorías u oposición. Su relevancia es tal, que en palabras de Manuel Aragón, aunque las determinaciones de los grupos parlamentarios no siempre se traducen en decisiones de la Cámara, siempre ejercen control²⁵¹; es decir, los grupos parlamentarios, vistos desde la mayoría u oposición siempre ejercen control o presión sobre las propuestas de los demás. Para Miguel González Madrid²⁵² son de tal relevancia que los denomina centros de gravitación política pues su organización determina el desempeño de los partidos al interior de la Cámara, por ende, podemos afirmar que efectivamente los grupos parlamentarios son una forma de organización al interior del Congreso; bloque que se posiciona como mayoría o como oposición ejerciendo control sobre otro. Nuestra legislación vigente regula estas organizaciones, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que la función de éstas es “...*garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara... coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo... deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.*”, por su parte el artículo 30 establece una notable ponderación de los grupos sobre los congresistas (en lo individual), pues se afirma que las atribuciones de representación se ejercen a través de los grupos pasando los “*diputados sin partido*” a ser una especie de marginados sin ejercicio de poder. Para darnos una idea de la importancia de esta forma de organización, la ley referida los menciona 48 veces en todo su texto normativo. Asimismo, habremos de considerar que los grupos parlamentarios son la relación directa entre el Poder Legislativo y los partidos políticos pues parten de esa agrupación para negociar y acordar condiciones propias, que no siempre coinciden con la voluntad de la ciudadanía, siendo aquellas condiciones personales, en voz de Norberto Bobbio,

²⁵¹ *Ibidem*. p. 279.

²⁵² González Madrid, Miguel, “Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política”, *Polis*, México, 2010, Vol. 6, Núm. 2, p. 52. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20102/art/art3.pdf>

*“cada grupo tiende a identificar los intereses nacionales con los intereses del propio grupo”*²⁵³. Entonces los grupos parlamentarios significan organización y eficacia, pero también la intervención partidista dura y vertical al interior del Congreso, la cuestión ya no es confiar en la independencia del congresista para que se posicione como un verdadero parlamentario, la cuestión es el vínculo del partido con el congresista que difícilmente se perderá; razón tenía Manuel Aragón al afirmar que contábamos con parlamentos de partidarios no de parlamentarios, pues los partidos políticos incluso dentro del Congreso siguen teniendo mucho peso, pudiendo afectar directamente la atención de los asuntos públicos.

Como forma de organización, hasta hace apenas un año, por lo que hace a los grupos parlamentarios, tenían una relación estrechísima con el Instituto Electoral, pues el procedimiento anteriormente establecido para la designación de los consejeros electorales indicaba que la designación corría a cargo de la Cámara de Diputados bajo la propuesta de los distintos grupos parlamentarios, en consecuencia, no existía una pluralidad de autoridades o poderes para integrar dicho órgano, pues en sentido real, los grupos parlamentarios son parte de la Cámara de Diputados, son una sola entidad; dicha facultad se encontraba arraigada en esta Cámara, y lo preocupante era cómo consensaba cada grupo su propuesta pues a diferencia de las propuestas de la Suprema Corte (para integrar el TEPJF), los criterios de aquellos no se esgrimían objetivos, sobre todo porque dejaban de lado la anuencia ciudadana. El texto constitucional que predominó casi una veintena de años establecía:

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso,

²⁵³ *Ibidem.* p.55.

uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.”

Consulta ambigua en su aplicación pues no supimos metodología, ponderación de resultados ni criterios de definición; criterios que tendían más a la elección *motu proprio* de los grupos parlamentarios con base en elecciones personales y subjetivas, asimismo, el cabildeo por parte de los aspirantes se hacía presente, pues éstos gestionaban y persuadían a los congresistas y bancadas para ganar su voto de confianza²⁵⁴, cabildeo del cual no supimos alcances, desconocemos si se pactaron condiciones o si existió algún tipo de vicio en la convicción o promesas futuras. Como se expuso en el caso del Senado y su relación-designación con el Tribunal Electoral, los criterios que han presentado los grupos parlamentarios para seleccionar a los aspirantes han sido los siguientes.

En dos mil tres la cuestión fue intensa y ríspida pues la convocatoria no quedó clara, el método fue sesgado y opaco, la voluntad de un par de partidos representativos predominó dejando de lado a uno relevante y otros minoritarios, pues al no haber acuerdo con base en el sistema de cuotas, aquéllos tomaron ventaja y distribuyeron los nombramientos proporcionalmente, generando de origen, incredulidad e incertidumbre ciudadana. Como preámbulo de la selección de consejeros en ese año podemos señalar la propuesta con punto de acuerdo²⁵⁵ que planteaba *despartidizar* al Instituto al acreditar los conocimientos adecuados del aspirante en:

“...Derecho Electoral, así como de su sistema de fuentes, sus métodos de interpretación y mecánica de su aplicación cotidiana.

...

²⁵⁴ Podemos estar ciertos de esto y referir el caso del ex Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, el doctor Luis Carlos Ugalde; en su libro “Así lo viví”, al narrar el procedimiento de elección por parte de un grupo parlamentario (PRI) hacia su persona, incluso él mismo refiere este procedimiento como “discreto” y “poco transparente”, p. 18-34.

²⁵⁵ Propuesta con punto de acuerdo, a fin de que el pleno de la Cámara de Diputados concierte criterios acerca de la selección de candidatos, de la discusión correspondiente y de la elección de Consejeros Electorales del IFE para el periodo 2003-2010, presentada por el Diputado Jesús E. Martínez Álvarez, del Grupo Parlamentario de Convergencia en la sesión del martes 30 de septiembre de 2003.

Conocedores del amplio entramado institucional del sistema de partidos, del sistema electoral y del sistema político mexicano, en general, los candidatos deberán demostrar conocimientos adecuados del estado teórico de la cuestión y de analizar y proponer cauces de modernización democrática...”

Sin duda alguna en este procedimiento de elección las propuestas fueron ambiciosas y exigentes, pues incorporaban conocimientos profundos, especializados, técnicos y teóricos, por lo cual, sin lugar a dudas, el perfil de Consejero que se propuso era de formación científica-teórica política y/o jurídica electoral, en pocas palabras, quienes aspiraran a ello debían ser básicamente politólogos, juristas y sociólogos, con extensión a economistas y administradores públicos, todos con fijación en asuntos políticos, cuyos conocimientos no sólo fueran en materia política electoral, sino en el sistema político mexicano, interpretación y argumentación jurídica y teoría y filosofía política, es decir, un verdadero perito y estudioso de la materia, cuyos conocimientos reflejaran años de investigación y análisis. Sin embargo, de acuerdo con esta propuesta, al final del túnel la última decisión era tomada mediante tratos realizados por “*diputados negociadores*”, este procedimiento no tuvo eco ni apoyo, al final, el verdadero procedimiento adoptado fue directo, sin escalas previas, de común acuerdo y negociado sólo por dos fuerzas políticas fuertes²⁵⁶; mediante propuesta y acuerdo de un par de grupos parlamentarios²⁵⁷, y sin más, se propusieron candidatos que fueron verticalmente aprobados argumentando “*que gozan de un gran prestigio profesional y ético*”, pero no hubo propuestas basadas en criterios objetivos. Por su parte, tanto el Partido de la Revolución Democrática y Convergencia (partidos excluidos de la negociación) realizaron sus propuestas basadas en los mismos estándares subjetivos. Al final imperó el forcejeo por puestos de poder, situación que alimentó el sistema de cuotas al interior de la Cámara dejando de lado la acreditación de conocimientos, de aptitudes y actitudes, la especialización, el mérito probado y la imparcialidad. Un procedimiento normativo terminó por politizarse y capitalizarse al más fuerte, quien al final impuso condiciones.

²⁵⁶ Acuerdo de la mesa directiva, que norma el procedimiento para la elección de Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de fecha 30 de octubre de 2013.

²⁵⁷ De los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, adhiriéndose el Verde Ecologista de México.

En el año dos mil siete²⁵⁸, dentro del procedimiento de selección, como requisito se solicitó que el aspirante tuviera “*conocimientos en la materia político-electoral...*” además, de forma análoga a lo que venía implementado la Suprema Corte (para el TEPJF), la Cámara de Diputados requirió:

“5. Ensayo máximo de diez cuartillas sobre la aplicación de la reforma constitucional en materia electoral recientemente aprobada”

Además, la denominada Comisión de Gobernación citó a cada uno de los aspirantes acreditados para que en forma oral expusieran los puntos centrales de su ensayo y en su caso respondieran todos los cuestionamientos formulados por los integrantes de la Comisión. Dichas sesiones fueron públicas y transmitidas a través del Canal del Congreso. Además incorporaron una especie de alegatos ciudadanos; éstos podían emitir opiniones escritas sobre aquéllos (avalando o desaprobando), sin embargo, se omitió fijar criterios para su emisión, aceptación y tasación de valor, e inferimos que éstos no fueron relevantes al momento de descartar o aprobar aspirantes, pues no se fijaron criterios de vinculación; simplemente se trató de un ejercicio de expresión ciudadana no determinante. Nuevamente, se estableció toda la discrecionalidad sobre los grupos parlamentarios, pues el octavo punto estableció:

“Octavo. Los Grupos Parlamentarios a través de la Junta de Coordinación Política determinarán por el más amplio consenso posible la propuesta del nombre del candidato a Consejero Presidente y de los dos candidatos a Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral”

Se avanzó en el tema pues se buscó acreditar fehacientemente la pericia y dominio, sin embargo, en última instancia imperó la negociación entre grupos parlamentarios.

²⁵⁸ Convocatoria de la Cámara de Diputados para la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral 2007.

La convocatoria (inconclusa) que se desplegó en 2013, establecía como cuestión de legitimidad:

“La lista que presente cada grupo parlamentario derivada de la previa consulta con Universidades e Instituciones Públicas de Educación Superior, así como con Organizaciones de la Sociedad Civil; o en su caso mediante propuesta individual, podrá contener hasta diez aspirantes...”

Con esto se introdujo la “consulta a la sociedad”, incluyendo y solicitando a instituciones educativas prestigiosas referencias objetivas acerca de algún profesional, estudioso de la materia, cuya línea de investigación fuera aquélla, sin embargo, el trabajo se opacó al establecer el método de inclusión y preselección de aspirantes, señalado en el considerando séptimo:

“La Junta de Coordinación Política, determinará mediante acuerdo el método y orden a seguir para integrar, de entre los aspirantes propuestos por los grupos parlamentarios, una lista de 28 aspirantes...”

Esto conlleva a sostener que la exclusión de aspirantes que realizó la Junta de Coordinación Política no siguió criterios de descarte imparciales, sino cualquier método consensado, incluso el del famoso “veto”; cuando una propuesta de un grupo parlamentario es incómoda o resulta no grata para otro^{259 260}, ésta es prácticamente proscrita del proceso de selección, una práctica política enraizada como consecuencia de la búsqueda constante de posicionar personalidades estratégicamente²⁶¹. Posterior a ello, los veintiocho seleccionados serían evaluados y seleccionados con base en un criterio curricularista en donde el expediente era el material a examinar.

²⁵⁹ Por ejemplo, veto a Agustín Basave. Nota periodística: “Agustín Basave declina aspirar al IFE; acusa “veto del PRI”, periódico 24 horas, de fecha 12 de noviembre de 2013. <http://www.24-horas.mx/agustin-basave-declina-aspirar-al-ife-acusa-veto-del-pri>.

²⁶⁰ Veto a Genaro Góngora, Jaime Cárdenas, y Fernando Ojesto. Nota periodística: “Veta el PRI a Góngora, Merino, Cárdenas y Ojesto para el IFE”, periódico La Jornada, de fecha 13 de diciembre de 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/13/index.php?section=politica&article=003n1pol>

²⁶¹ Veto a Diego Valdés, Alfonso Zarate y Roberto del Cueto; Ugalde, Luis Carlos, *Así lo viví*, México, Debolsillo, 2010, p.26-28.

Además se estableció un consenso cuantitativamente débil, se requirió del consenso de las dos terceras partes de los miembros presentes (Cámara de Senadores y Diputados), para acordar y designar (Magistrados TE y Consejeros IE), en dicho supuesto para sesionar válidamente, con base en el artículo 63 constitucional, se requiere de más de la mitad del total de los miembros que integran las respectivas Cámaras, es decir, para acordar las designaciones propuestas por los grupos parlamentarios, en el caso del Senado (ciento veintiocho integrantes) se requieren sólo cuarenta y cuatro voluntades y en la Cámara de Diputados de ciento sesenta y ocho²⁶², consenso que sólo refleja una tercera parte del órgano total votante; se requiere formalmente de una minoría para acordar dichas designaciones, lo que es un sinsentido pues carece del consenso mayoritario en un órgano representativo; fácticamente se puede designar con sólo cuarenta y cuatro de ciento veintiocho Senadores, en el caso de los magistrados del Tribunal Electoral, y ciento sesenta y ocho de quinientos Diputados en el caso de los Consejeros del Instituto Nacional Electoral, lo cual es irónico pues contrario a lo que el texto constitucional quiere manifestar (2/3 partes, mayoría) se puede designar con tan solo una tercera parte del total presente. Una cuestión más a denunciar cuya afectación se percibió durante diversos periodos fue el ya multi-anunciado “cuotismo”, práctica legislativa que se desarrollaba y fortalecía públicamente entorpeciendo los procesos de designación (en ocasiones prologándolos por meses). Como es regulado por la normatividad, existen grupos parlamentarios, algunos con más y otro con menos integrantes, dependiendo de la elección inmediata anterior; por ejemplo, existen más legisladores del partido A que del B y C juntos ($A > B + C$), o en su caso, en la misma medida ($A = B + C$). Los legisladores y partidos políticos han entendido esto como una condición de negociación e incluso como una especie de “derecho” preferente, pues quien tiene más adherentes (congresistas) entiende que tiene la prerrogativa (fáctica) de imponer más sustentantes y –posteriormente- votar por ellos; hipotéticamente el partido A cuenta con 260 congresistas, el B 140, el C 50, el D 25 y el E 25, se requiere designar a 5 Consejeros del Instituto “Y”; el partido A declara y reclama su “derecho” a nombrar mínimamente 2 consejeros (o 3 “proporcionalmente”), pues cuenta con más congresistas, le

²⁶² En ambos casos se requiere de las dos terceras partes: 128 Senadores, más de la mitad (quórum para sesionar) 65, las dos terceras partes de 65 son 43.33, 44 Senadores. 500 Diputado, 251 quórum, dos terceras partes son 167.33, se requieren el consenso de 168 Diputados.

corresponde nombrar a más titulares, condicionando dejar que el partido B nombre uno y el restante entre el partido C, D y E. Se adjudican una proporcionalidad como si fuesen dividendos empresariales inherentes y correspondientes a los escaños en el Congreso obtenidos, a tal grado llegó la deformación e incorrecta aplicación del procedimiento que en 2003 tras desacuerdos de las fracciones parlamentarias, después de un juego de propuestas y vetos, negociaciones y enfrentamientos, finalmente al no haber consensos y acuerdos, los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional decidieron -haciendo uso de su mayoría conjunta- excluir de la negociación al Partido de la Revolución Democrática nombrando al par de Consejeros que le “correspondía” a éste, lo que en lo subsecuente dio lugar a descalificaciones al Instituto *in fine*. En efecto, nuestros congresistas entendieron mal esta facultad, cuyo ejercicio y deformación desembocó en una repartición infundada estilo participación accionaria, convirtiendo un espacio público en privado y mercantil, la proporción del grupo parlamentario o fracción impacta directamente en el pleno de las Cámaras, pues aunque se retire la facultad de proponer, de *facto* el pleno funciona del mismo modo, los congresistas se excluyen del órgano llamado Congreso para proyectarse en grupos parlamentarios, entendiendo que entre más integrantes más poder. Con base en esto es factible recomendar un método a conciencia para reformar y repensar los métodos de proposición (filtros) y designación, el texto constitucional ahora incluye un Comité Evaluador que eleva su diagnóstico a la Junta de Coordinación Política, reduciendo el margen de apreciación e inducción de los partidos, aunado a ello, la norma constitucional también establece un ultimátum en caso de no generar consensos que produzcan resultados (designaciones firmes), previendo –en última instancia- una insaculación por la Suprema Corte, lo que solamente garantiza una marcha acelerada y forzada de negociación, método presuroso que obligaría a los menos favorecidos a tomar ofertas de último minuto para impedir la incómoda intervención de la Suprema Corte. Luis Carlos Ugalde menciona que también el nombramiento de los magistrados que integran el Tribunal Electoral, tiene que ser negociado entre por lo menos dos partidos políticos.²⁶³

²⁶³ Ugalde Ramírez, Luis Carlos, “El IFE y la democracia en México”, *Justicia electoral*, México, 2004, núm. 19, p. 58. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/19/drl/drl7.pdf>

En suma, las fracciones parlamentarias son organizaciones partidarias al interior del Congreso, es cierto que -en el sistema legislativo o parlamentario de que se trate- son referentes de orden y eficiencia, y su génesis incluso hay quien afirma, es anterior a los partidos políticos, pues la necesidad de formar bloques y frentes de poder siempre ha hecho necesaria la concurrencia de legisladores bajo el escudo de una idea política. Los grupos parlamentarios se posicionan como una organización enraizada en el Congreso a tal grado que es imposible referirse al Congreso o Parlamento sin hacer una parada obligada en los grupos parlamentarios, la virtud destacable de estos grupos es la organización; ésta es sinónimo de eficacia y fuerza, bajo esa lógica podemos inferir que entonces los grupos parlamentarios son un medio de los partidos con el objeto de hacerse del poder, posicionar prioridades en la agenda pública y formalizar presión u oposición, sus funciones son variadas y relevantes como organizar la intervención en los debates, acordar los horarios de actividades parlamentarias y designar a los miembros que habrán de integrar las distintas comisiones²⁶⁴. Por otra parte -el lado oscuro de los grupos parlamentarios- es sabido que son un pase directo de los partidos políticos al Congreso, son el ducto sin restricciones de los institutos políticos al órgano representativo, es evidente que al actualizar dicha hipótesis las negociaciones *cuasi* mercantiles se hacen presentes al interior de las Cámaras, pues la representación nacional pasa a segundo término y los intereses personales pasan a la cima de la agenda “*pública*”, la línea partidista e ideológica interesada permea el ejercicio público transgrediendo el debate, los acuerdos y democracia en sí para formar una negociación de pocos para beneficios de un grupo reducido, un ejemplo claro y explícito de ello lo pudimos apreciar lamentablemente al votarse en el Senado las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones, pues después de debatir, proponer y acordar una serie de mecanismos que abrirían el umbral a un nuevo paradigma en radiodifusión y telecomunicación, habiendo los Senadores de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática celebrado y externado su anuencia con el proyecto final, de última hora, por orden (exigencia incluso²⁶⁵) directa del Presidente Nacional en acuerdo con el Comité Ejecutivo Nacional, decidieron votar -en bloque- en

²⁶⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003, p. 238-239.

²⁶⁵ [En línea], formato html, disponible en Internet <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/prd-telecom-votaciones-titubeos-1021036.html>, consultado el siete de julio de dos mil catorce.

contra del proyecto,²⁶⁶ y sin más, abandonaron su convicción para adoptar la partidista.²⁶⁷ Es lamentable y un tema a repensar, cómo es que los grupos parlamentarios significan orden y eficacia, pero por otro lado, filias políticas y verticalidad dura, siendo éstos objeto de negociaciones pudiendo incluso violentar la libertad y convicción parlamentaria. En relación con su decreciente facultad de proponer a través de un procedimiento de selección, es necesario enfatizar que, como en el caso de la Suprema Corte, la propuesta es de suma relevancia, pues engloba todo un procedimiento; un anuncio; un aviso o invitación pública a los interesados que conforme a los requisitos regulados se consideren aptos para desempeñarse en el cargo. En este se deben establecer criterios objetivos, evitando imponer -como criterios de selección- filias, fobias y subjetivismo, además de establecer una serie de etapas a desahogar que arrojen aspirantes idóneos, no candidatos o postulantes de partidos. En suma, los criterios que en sede legislativa se establezcan en un futuro deben tender al mérito, profesionalismo, pericia y neutralidad acreditada estableciendo procedimientos eficaces que exijan consensos verdaderos.

En efecto, las fracciones son pilares políticos en sede legislativa, si el Congreso se compone a su vez de grupos parlamentarios, cuyo núcleo fuerte y forma elemental de organización son dichas fracciones, es dable sostener que los acuerdos, pactos o relaciones pasan por la calificación de los grupos parlamentarios. Forzosamente las fracciones determinan la línea y camino a seguir con base en los acuerdos formados. Incluso como hemos desarrollado, tomaron presencia fundamental en instancias determinantes como lo es la integración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral al proponer a los sustentantes, ejercicio con malos resultados, pues empíricamente observamos que la lucha política se transporta a la arena neutral, sesgando el origen y desarrollo de la Institución. En conclusión, no hay que ser Sartori o Duverger para notar que en realidad grupo parlamentario se traduce en partido político al interior del Congreso, no se recrimina la totalidad de esa cuestión, pues también es un excelente medio de organización y conducción para el cumplimiento de

²⁶⁶ Incluso logró ese grupo parlamentario acordar setenta y cuatro cambios sustanciales en la ley: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/05/969124>, consultado el siete de julio de dos mil catorce.

²⁶⁷ Al final, Senadores firmes y que defendían el proyecto dieron vuelta y recularon el apoyo, <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/senadores-del-prd-reculan-anuncian-voto-en-contra-de-telecom.html>, consultado el siete de julio de dos mil catorce.

finés, sin embargo, cierro con una afirmación de Javier Patiño Camarena,²⁶⁸ quien asevera acertadamente -refiriéndose a este tipo de nombramientos por las Cámaras-, que se debe partir y ampliar la consulta pública, pues se debe entender que no se trata de elegir a representantes de partidos políticos, sino a representantes de confianza, con legalidad y objetividad; debe evitarse conformar Consejos o Tribunales partidistas ponderando órganos ciudadanos, neutrales y profesionales.

III.II.V. Con los Partidos políticos.

Resulta paradójico el hecho de que probablemente todo se reduzca a partidos políticos, desde la célula primaria asociada hasta órganos cuyas facultades incluso transforman las directrices fundamentales de una Nación, van de lo menos a lo más, su encrucijada comienza desde el ámbito partidario y su cúspide se alcanza al posicionarse como órgano público (pudiendo incluso reformar la Constitución). De esta forma podemos analizar el amplísimo espectro y campo de movilidad-alcance de los institutos políticos, su esencia se trasmina a lo largo del camino que se abre para ejercer el poder público, lo que no es equivalente a afirmar que entonces fuera de los partidos, las demás instituciones o autoridades son inservibles e innecesarias, por el contrario, el partido al interior es mayormente vertical, alineado, unitario y hasta hegemónico, sin embargo, al concurrir éstos en un espacio público la cuestión cambia, la verticalidad se difumina siendo esa la esencia de los órganos multilaterales, la pluralidad. En este orden de ideas, incluso la relación con autoridades electorales se gesta indirectamente siempre con partidos políticos a través de los órganos de gobierno y legislativos. Directamente, en el caso de los institutos electorales, los partidos cuentan con espacios asegurados al interior del máximo órgano de dirección, con anterioridad se ha fijado ya la evolución en relación con las instituciones electorales, podemos afirmar -al no ser el Instituto Electoral un órgano formalmente judicial, ni administrativo- su conformación *sui generis*, pues en ella concurre la ciudadanía, los partidos políticos y el Poder Legislativo,²⁶⁹ su

²⁶⁸ Patiño Camarena, Javier, "El Consejo General del IFE como laboratorio electoral", en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del Derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica, núm. 498, p. 459.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?f=2661>

²⁶⁹ Anteriormente formó parte el Poder Judicial (al constituirse la figura de Consejeros Magistrados) y el Poder Ejecutivo (a la cabeza, presidiendo el Instituto).

conformación no es una regularidad en los sistemas, no es típico en los órganos contemporáneos reunir en un sitio a los órganos regulador y regulado en una especie de audiencia permanente y formalmente oral en donde los regulados están al tanto de todos los pormenores de la actuación institucional, la interacción es máxima y la vinculación es insoslayable. Los partidos cuentan con una posición privilegiada dentro de esta institución pues el máximo beneficio se encuentra en la cercanía institucional, casi al punto de revertir los papeles (existe una máxima vigilancia partidista hacia el Instituto), la garantía de audiencia se establece en tiempo real, pues en todas las sesiones, al momento, los representantes partidistas o congresistas encaran a través del uso de la voz, su oposición, argumentando su conformidad o inconformidad con el criterio propuesto. Actualmente, el Instituto y sus nuevas facultades ahondan en la vida interna de los partidos, su competencia se extiende más allá de la participación ciudadana, elecciones federales y en su caso, locales; la competencia institucional penetra a la vida partidista pues a solicitud de éstos, el Instituto puede organizar sus elecciones internas. En suma, los partidos políticos se encuentran estrechamente ligados al Instituto pues además de vigilar su desempeño, procuran su supervivencia calculando y otorgando las prerrogativas legal y constitucionalmente establecidas. Sin embargo, la convivencia institucional no ha sido del todo sana pues en más de una ocasión los representantes partidistas al no estar de acuerdo con las determinaciones que se toman al interior del Instituto amagan con una de las máximas sanciones constitucionales, el sometimiento al denominado juicio político; es una práctica cotidiana que los inconformes amenacen con promover este medio político para intimidar a los funcionarios decisores, sin embargo, existe un acierto al mantener a los partidos al interior del órgano máximo de dirección del Instituto y es la transparencia, pues ésta proporciona claridad, certeza y confianza, por ello, son los partidos (y no el Poder Legislativo) quienes deben mantener contacto directo con el Instituto, son quienes deben ser privilegiados con un espacio en sus filas ya que primigeniamente son éstos los interesados y protagonistas en el sistema electoral, si bien todas las instituciones y poderes públicos mantienen coordinación y comunicación con el Poder Legislativo, ello no los habilita para hacerse de un lugar preeminente en aquellas instituciones; dentro del Poder Judicial (SCJN, TEPJF, CFJ) el Poder Legislativo no

cuenta con espacios, tampoco los encuentra dentro del Ejecutivo, ni incluso en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos o Instituto Federal de Telecomunicaciones. El lado amable muestra que la relación Instituto-Partidos es sana, genera confianza y acota desprestigio, sin embargo, no abona a la cultura institucional democrática la presión parlamentaria, la desconfianza infundada o prejuicio que lleva al extremo la vigilancia del regulado al regulador.

En el caso del Tribunal Electoral, la relación es análoga a la que guardan las partes en un proceso judicial, no obstante, la personalísima actuación de los partidos en el Instituto no representa una desventaja en sede judicial pues esta sede es igual de transparente y pública, sin embargo, el Pleno del Tribunal Electoral no se establece como una institución propia para el debate *vis-a-vis*, la comunicación es propiamente judicial; existe una acción que reclama el actor, una excepción que opone un pasivo, la autoridad se allega del conocimiento de pruebas que acreditan hechos o actos, escuchan a las partes en forma de audiencia y al final resuelve si el primero probó su acción o el segundo su excepción. Cabe mencionar que actualmente en materia electoral la mayoría de los medios de impugnación que establece la legislación sólo pueden ser accionados por los partidos. A la par de la consolidación de la actividad independiente de un órgano material (y formal) jurisdiccional, se han afianzado avances inéditos en el desarrollo de la materia, sus determinaciones trazan una línea evolutiva de argumentación jurídica que abre los causes de lo que antes no era posible o era impensable²⁷⁰, el carácter progresista del Tribunal ha contribuido en diversos espacios; en el académico en donde se estudian sus sentencias; en el doctrinal en donde se critican y proponen actuaciones judiciales; en el legislativo en donde toman con valor lo propuesto por el Tribunal y; en la misma sociedad civil, donde se discuten sus sentencias. Es entonces el Tribunal un órgano público especializado con jurisdicción nacional en materia electoral, en el cual partidos y militantes encuentran un juez que verifica la conformidad de los actos con las leyes. Su interés no es otro que mantener el

²⁷⁰ V.gr. anulación en elecciones, hacer de sus sentencias leyes procesales para subsanar y resolver cuestiones novedosas, interpretar y adherir al sistema de nulidades cuestiones abstractas conforme a la constitucionalidad, hacer frente a las omisiones del Congreso, exhortando a mantener el orden constitucional, etc.

orden normativo existente y, con base en la interpretación, asentar los precedentes que se adecuen a las necesidades del sistema dinámico electoral dando vida y vigencia al sistema jurídico.

En suma, la relación partidos-instituciones electorales forma un círculo virtuoso que mantiene unidos actores y reguladores en la búsqueda del acceso al poder público a través de la legalidad y constitucionalidad, pues es a través de las normas que se legalizan y legitiman los actos en materia electoral. Los partidos necesitan de las instituciones o autoridades electorales para confeccionar y apegar a derecho las justas por el poder, necesitan de su juicio y análisis para ejercer válidamente el poder y legitimarse ante la sociedad, a su vez las instituciones electorales blindan y regulan los procedimientos de participación y búsqueda del poder entre los actores dando vigencia y materia al Estado constitucional democrático de derecho.

III.III. Sobre su tarea de control jurídico e impacto político.

¿Ejercen estas instituciones control sobre los actores? Sí, efectivamente como hemos visto, son autoridades en la materia, cada una delimitada en su competencia, instituciones neutras y autónomas; reguladoras que están presentes en cada paso y mínimo procedimiento, sin embargo, ¿Qué tipo de control ejercen y cómo impacta jurídica y políticamente en los institutos políticos? Podemos afirmar que estas autoridades ejercen un control jurisdiccional, no político, sin embargo, sus efectos sí trascienden a ese campo aun siendo este un control jurisdiccional²⁷¹. ¿Qué vamos a entender por control?, la Real Academia Española lo define como comprobación, fiscalización o regulación, yo diría también de conformidad y en palabras de Hans Kelsen, confección o regularidad²⁷²; control es una medida aplicativa a través de un proceso en donde se analiza cierto acto para concluir su normalidad manteniendo así el orden y equilibrio. En el campo del Derecho el control es una comparación entre un supuesto A y un acto B, debe hacerse un ejercicio de análisis jurídico con el objeto de

²⁷¹ Pues cuando se trata de temas constitucionales, las cuestiones son primariamente de poder (político) y secundariamente de derecho (jurídicos), como afirmaba el teórico constitucional Ferdinand Lasalle en su obra ¿Qué es una Constitución?

²⁷² Kelsen, Hans, op. cit., p. 19-20.

verificar si B se ajusta a, en el supuesto positivo entonces B es un acto legal o constitucional, dependiendo del parámetro, si es negativo, entonces B es un acto ilegal o inconstitucional, dentro de nuestro sistema la Suprema Corte, el Tribunal Electoral y el Instituto Electoral ejercen actos de control en materia electoral.²⁷³ ²⁷⁴ La Corte ejerce control de constitucionalidad, el Instituto ejerce control de legalidad y el Tribunal ambos. En su caso, los recursos de legalidad resueltos por el Instituto pueden ser combatidos por otro medio en sede judicial, el medio máximo decisor que fija el principio de legalidad²⁷⁵ es el control de la constitucionalidad. El control que se ejerce en esta materia siempre impacta en la arena política pues lo que acciona la facultad de control es un acto hipotéticamente ilegal que la autoridad debe mitigar, al hablar de materia electoral los actos -derivado de la búsqueda de poder- cuentan con una intensidad especial, pues al referirnos a contienda por espacios de poder los aspirantes hacen lo necesario para hacerse del poder público, sin embargo, como el Derecho nos muestra, no todo es válido ni legal, debe existir una regulación y un órgano competente capaz de hacer frente y contrapeso al salvaje mundo de la contienda política.

Visto lo anterior, ¿cuáles son las cuestiones relevantes del control? Por lo que hace al Instituto, es un avance del sistema jurídico de controles que un órgano no dependiente de uno de los tres poderes clásicos ejerza control colaborando y abonando al equilibrio constitucional y distribución de competencias, sobre todo un contraargumento a quienes consideran de forma letrista que los órganos constitucionales autónomos no son poderes públicos y no son autoridades legítimas, se ha visto que atienden la totalidad de las controversias denunciadas o accionadas por los actores, sus determinaciones en su mayoría son fundadas y motivadas²⁷⁶. Esta función es

²⁷³ El primero en abstracto (acciones de inconstitucionalidad en materia electoral), el segundo de constitucionalidad en concreto, el tercero de legalidad.

²⁷⁴ El extinto Instituto Federal Electoral a través del recurso de revisión así como los procesos ordinarios y especiales sancionadores, el Tribunal Electoral a través del recurso de apelación, el juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral.

²⁷⁵ Diferenciamos entre principio de legalidad y control de legalidad, el principio es el género y el control especie; mientras el principio de legalidad refiere la conformidad con el sistema jurídico y el ajuste de la actuación de las autoridades y gobernados a las normas, el control de legalidad es específico y manifiesta la conformidad con una ley secundaria, siempre una norma debajo de la constitución, el control de legalidad refiere un parámetro: la ley, mientras que en el control de constitucionalidad el parámetro es la Constitución.

²⁷⁶ Por ejemplo de 2008 a 2009 el Tribunal Electoral resolvió 259 recursos de apelación, de las cuales 53 fueron contra resoluciones del Consejo General, 38 revocados y 15 modificados, es decir el Instituto en ese año tuvo el 79.54% de éxito en sus resoluciones cuando consensó como órgano colegiado. Además, una cuestión curiosa es que de esos 259, 21 corresponden a determinaciones que tomó el Secretario Ejecutivo lo que indica que sus determinaciones unipersonales son más propensas a equivocarse, la genealogía de la deficiencia tendría necesariamente que ver con la formación académica de éste pues de todos los secretarios ejecutivos, sólo dos, María del Carmen Alanís Figueroa y Manuel López Bernal, cuentan con algún posgrado, sólo aquélla con

ampliamente aceptada, pues como se ha visto, sus órganos máximos de dirección se encuentran conformados por personalidades reconocidas de alto desempeño analítico, académico y laboral. Es una virtud del Instituto que, a diferencia de los órganos meramente jurisdiccionales, su Consejo reúna además de un bloque de juristas (en ningún Consejo General faltan ilustres abogados), a politólogos, economistas, internacionalistas y sociólogos que imprimen una visión distinta de la materia a regular; científicos sociales que aportan y enriquecen las resoluciones que se toman. El más importante medio que se gestó, a mi consideración, fue el establecimiento de los procedimientos sancionadores especiales y ordinarios pues devinieron de una deficiente regulación en materia de propaganda, esencialmente en tiempos de campaña²⁷⁷. A través de este procedimiento seguido en forma de juicio el Instituto poseía una facultad relevante que pudo constituir un destello de control de la constitucionalidad. El artículo 41 constitucional que regulaba esta facultad establecía:

“Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

...

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.”

Si existiese denuncia al actualizarse: I) Violación a lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución (tiempos en radio y televisión, comunicación social), II) Contravención a las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos y III) Constitución de actos anticipados de precampaña o campaña; se iniciaba a instancia de parte o de oficio un procedimiento (mayormente dispositivo) seguido en forma de juicio, concurría una

conocimientos más profundos en Derecho y materia electoral. Nota periodística intitulada: “Corrige Tribunal al IFE”, Érika Hernández, periódico Reforma, 4 de marzo de 2009, p. 12.

²⁷⁷ Para mayor referencia verificar el expediente SUP-RAP-17/2006.

etapa probatoria, audiencia, alegatos y finalizaba con el dictado de una resolución, sin embargo, era facultad de la Secretaría oponer las medidas cautelares proporcionales que solicitaba el denunciante²⁷⁸, y es aquí donde se encuentra lo elemental, pues incluso podía suspender (temporalmente) *spots*, propaganda o transmisiones de divulgación que resultaran aparentemente²⁷⁹ inconstitucionales. Se trataba de un procedimiento en el que podían ordenarse medidas cautelares con una temporalidad que dependía del fondo del asunto (suspensión provisional o definitiva en cuyo caso se definía con base en las acciones y excepciones de las partes; definitiva por lo que hace a esa instancia, pues se podía recurrir la resolución a través del medio procesal correspondiente, la verdadera firmeza y ejecutoria –cuando se interponen medios de impugnación- se establecía en sede judicial), fondo que resolvía el órgano electoral competente a través de su Consejo.²⁸⁰

El punto es la relevancia, esta facultad podía ser determinante en un procedimiento electoral cuando los candidatos o aspirantes se encuentran propagando su idea e imagen, pues las precampañas y campañas, la difusión y posicionamiento en medios de comunicación es el ejercicio fundamental a través del cual, sonora y visualmente los aspirantes promueven, venden su imagen y plan de trabajo ante los electores. La promoción a través de medios masivos de comunicación (televisión, radio e incluso internet) son las instancias por las que la sociedad en general se informa, son medios de gran audiencia con millones y millones de televidentes, radioescuchas o cibernautas. Es por ello que los espacios en medios de comunicación social son tan codiciados y demandados; es el medio idóneo para hacerse simpatizantes posicionándose a la vista de los votantes como perfil y propuesta, crítica y respuesta.

²⁷⁸ Artículo 368, numeral 2, inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁷⁹ Aparente porque presunta o preliminarmente se esboza inconstitucional, sin embargo, dicha medida persistía hasta el dictado de resolución que acuerde el Consejo General, pues si el denunciante no prueba su acción esta medida como el procedimiento son desechados, por el contrario si son fundados entonces persisten sus efectos y se ordena la definitiva e inmediata cancelación de la transmisión de la propaganda combatida, resolución que puede combatirse en apelación revisión (si la resolución es emitida por un órgano inferior del Consejo General) o en su caso, en sede judicial.

²⁸⁰ Sobre ello, el artículo 370 del CFIPE establecía. “1. *Celebrada la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes y lo presentará ante el consejero presidente, para que éste convoque a los miembros del Consejo General a una sesión que deberá celebrarse, a más tardar, dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del citado proyecto.* 2. *En la sesión respectiva el Consejo General conocerá y resolverá sobre el proyecto de resolución. En caso de comprobarse la infracción denunciada, el Consejo ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política o electoral en radio y televisión motivo de la denuncia; el retiro físico, o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de propaganda violatoria de este Código, cualquiera que sea su forma, o medio de difusión, e impondrá las sanciones correspondientes.*”

En relación con el procedimiento sancionador, se formó un contrapeso, me explico, en efecto son los espacios en comunicación social un medio para posicionarse, sin embargo, también se han vuelto un medio para desprestigiar, demeritar y exponer con base en especulaciones y rumores, existe un límite a esta prerrogativa, pues si bien se debe proponer, plantear y criticar constructivamente, este medio se ha utilizado para hacer totalmente lo contrario y radicalizar el fin; escandalizar y hacer de la crítica embuste. Se debe proporcionar un mensaje claro, certero, tolerante y respetuoso, con propuestas que inviten al debate y que en su caso realice críticas; son estas últimas en las que se debe tener especial cuidado, sobre todas con las subjetivas, el debate se debe centrar sobre la plataforma y plan de trabajo que el candidato del instituto político proponga y en ocasiones en su desempeño en el ámbito público, de otra forma el debate se difumina dando paso a los ataques personales y subjetivos. El procedimiento sancionador guardaba relevancia máxima al aplicar la autoridad competente medidas cautelares y, en su caso, una posterior cancelación pudiendo la sede judicial confirmar o revocar dicha determinación, el tiempo de suspensión provisional que en su caso se establecía era de relevancia tal que tratadistas y especialistas en la materia debatieron acerca del beneficio o menoscabo que se podía actualizar, pues como se ha mencionado, son medios de audiencia de masas que alcanza niveles estratosféricos; imaginemos que los tiempos en medios de comunicación social del partido X ya fueron asignados y se encuentran pautados para el procedimiento electoral, éste decide hacer uso de su prerrogativa realizando un *spot* cuyo contenido -prejuzga el órgano competente del Instituto Electoral- es ofensivo y denigrante en referencia de otro candidato y decide aplicar medidas cautelares suspendiéndolo provisionalmente ¿se puede cuantificar la pérdida que derivada de la suspensión del *spot* se causará al partido? ¿Cuánta audiencia habrá dejado de impactar el medio visual y/o sonoro? De suspender de forma definitiva el Consejo General, y a la interposición de la apelación ante sede judicial, ¿cuánto tiempo más habrá de menoscabarse la prerrogativa partidista en relación con el público al que va dirigido? El punto es, primero: los institutos políticos cuentan con una prerrogativa de gran relevancia; tiempo en medios de comunicación, segundo: el uso de ese tiempo no depende totalmente del partido, cuenta con una regulación y un órgano regulador, tercero: de encontrarse posibles o

probables irregularidades esta prerrogativa puede suspenderse en tanto no se determine su legalidad ¿cuánto pierden los partidos? Por el contrario, visto desde la óptica del destinatario del *spot* que se duele del contenido del mensaje, indudablemente cuenta con un remedio procesal que juzga la validez del mensaje y el daño a su imagen; un mensaje que beneficia al primero, pero perjudica significativamente al segundo y en el supuesto de la suspensión, el emisor del *spot* se ve afectado por la cesación de su prerrogativa no pudiendo impactar en los ciudadanos, inutilizando tiempo valiosísimo en la contienda -que evidentemente- es irremplazable pues los tiempos en campañas son exactos, calculados y determinantes. Por otro lado, se ve beneficiado el destinatario al activar la maquinaria procesal y cesar aunque sea momentáneamente una prerrogativa esencial. En el supuesto de no actualizar suspensión la situación de detrimento se invierte, pues el emisor se ve beneficiado; su mensaje sigue y seguirá –mínimamente hasta resolución del Instituto Electoral y en el mejor de los casos hasta la confirmación en sede judicial²⁸¹- impactando en la audiencia. La materia electoral es delicada por los plazos que guarda y sus determinaciones pueden ser de imposible reparación; corre el tiempo y termina por apremiar. En síntesis, dicha prerrogativa es determinante, puede abonar a la victoria o puede desahuciar a un candidato; sin embargo, en todo momento su uso debe apegarse a los principios constitucionales y legales, debe guardar regularidad y su uso debe mantenerse al margen de la transgresión de los derechos de terceros, esta prerrogativa debe dirigirse a la sana publicidad, difusión y al fortalecimiento del debate.

Es en efecto un medio de control jurídico que prejuzga la constitucionalidad de un acto, el cual tuvo su genealogía en el año dos mil seis y se desprendió directamente de la interpretación constitucional, es ambiguo si pudimos estar ante el desarrollo de un medio de control de la constitucionalidad, sin embargo, los síntomas relevantes fueron a) determinancia del medio, resolvía con base en la aplicación del Derecho una situación de suma importancia en el ámbito político (procedimiento reactivo para el control del poder político), b) nace de la interpretación constitucional para guardar el

²⁸¹ Supuesto que por analogía se amolda a la suspensión, pues si se aplican medidas cautelares, la suspensión surtirá efectos mínimamente hasta la resolución del Instituto y máximo hasta la confirmación en cuyo caso será inatacable.

mismo orden constitucional, genealógicamente protege los principios constitucionales y democráticos de equilibrio, c) el objeto era verificar la regularidad y conformidad de un acto establecido en la Constitución, su irregularidad exigía su desincorporación del sistema dinámico en que surtía efectos, d) existía una suspensión equiparable a una expulsión temporal, que en su caso podía ser definitiva –efecto destructivo- y; e) aplicado por un órgano constitucional autónomo. En efecto el Instituto ejerce funciones materialmente jurisdiccionales, pues además de este procedimiento seguido en forma de juicio conoce del recurso de revisión, otro remedio procesal jurídico. Este es el punto máximo sobre el cual podemos asomarnos al control ejercido por el Instituto Electoral.

En consonancia con lo anterior podemos señalar el voto particular²⁸² del entonces Consejero Electoral Jaime Cárdenas Gracia quien afirma que el Instituto puede de forma concreta desaplicar una norma a caso concreto ejerciendo control de la constitucionalidad, a consideración del ex consejero el Instituto podía inaplicar una norma contraria a la Constitución pues: I) se opone al monopolio del Poder Judicial sobre el control de la constitucionalidad, afirma que éste no es propio, exclusivo y excluyente del Poder Judicial y que en consecuencia, existen más autoridades que pueden ejercer este control, II) No existe norma constitucional alguna que establezca que sólo el Poder Judicial Federal puede interpretar la constitucionalidad de una norma secundaria, III) El Estado democrático reclama -de los aplicadores del derecho- un análisis exhaustivo de los actos y normas para comprobar su validez o invalidez, IV) Hace suyo el argumento de Elisur Arteaga que afirma que quien se encuentra obligado a aplicar la Constitución está implícitamente facultado a interpretarla, y; V) De acuerdo con Ignacio Burgoa y Gabino Fraga, todas las autoridades independientemente de su categoría tienen el deber de aplicar la Constitución y preferirla ante cualquier ley que la contravenga²⁸³, incluso, dice el Dr. Cárdenas, el Ejecutivo a través de los tribunales administrativos se encuentra obligado a examinar la constitucionalidad de los actos y normas.

²⁸² En relación con los proyectos de resolución de las quejas JGE/QPRI/015/99 y JGE/QPAN/016/99.

²⁸³ Cárdenas Gracia, Jaime, Estudios jurídicos... cit., p. 186-204.

Por el contrario, se han establecido criterios que inhabilitan este tipo de control fuera del Poder Judicial, por ejemplo, la jurisprudencia “*COMPETENCIA ECONÓMICA. LOS ARTÍCULOS 14 Y 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SON INCONSTITUCIONALES, EN CUANTO PREVÉN UN MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y FACULTAN A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA PARA ANALIZAR Y DECIDIR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS DE AUTORIDADES ESTATALES*”, refiere que los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica establecían un medio de control de la constitucionalidad, mediante el cual se revisaba las actuaciones de las autoridades estatales y analizaba una posible contradicción entre éstas y la fracción V del artículo 117 constitucional (gravar entrada de mercancía), es decir, un ejercicio de conformidad del cual además conocía una autoridad pública desconcentrada de la administración pública federal (Comisión Federal de Competencia), la Suprema Corte advirtió que estos artículos eran inconstitucionales en razón de que la vía exclusiva para someter a control el ejercicio de atribuciones y la constitucionalidad de los actos de las autoridades federales o locales era a través de la controversia constitucional. El Poder Judicial se adjudicó el control de la constitucionalidad para sí mismo en materia de competencia económica, importaciones y movilidad de mercancías intra-nacionales argumentando que sólo ella podía ser intérprete y única controladora de la constitucionalidad, ello sin fundamento normativo claro y preciso.

En total desatención a lo anterior, el Poder Judicial ha fijado competencia constitucional a órganos que no forman parte del Poder Judicial pudiendo ejercer incluso control difuso de la constitucionalidad, tal es el caso del Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, órgano cuya competencia es materialmente laboral, pues su competencia, con base en el artículo 107 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, es:

“1.- Conocer y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las autoridades públicas o dependencias y sus trabajadores.

II.- Para conocer y resolver los conflictos colectivos que surjan entre las instituciones públicas y las organizaciones sindicales de trabajadores.

III.- Conocer y resolver de los conflictos sindicales o intersindicales.

IV.- Conocer del registro de los sindicatos y federaciones estatales, y en su caso resolver la cancelación de los mismos previo juicio que se siga para tal efecto a petición de parte.

V.- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.”

Facultades mediadoras y administrativas en materia laboral, incluso su conformación rompe con los convencionalismos judiciales a pesar de ser denominado tribunal, pues se integra por un representante de los poderes del Estado, un representante de los municipios y un representante de las instituciones descentralizadas, tres representantes del sindicato de burócratas y un árbitro nombrado por la mayoría de los representantes, de conformidad con el artículo 100 de la ley. La tesis emitida por el Poder Judicial establece que dicho órgano *sui generis*, con base en el artículo primero y 133 de la Constitución Federal, está facultado para ejercer control difuso de la constitucionalidad respecto de las disposiciones legales exclusivamente en materia de trabajo (fracción XI y XIV del apartado B del artículo 123), pues derivado de la interpretación conforme, puede proteger de forma eficaz los derechos humanos del trabajador, ello visible en la tesis intitulada *“CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA ESTÁ FACULTADO PARA EJERCERLO EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CUANDO LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DE DICHA ENTIDAD, RECLAMAN LOS BENEFICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.”*

Incluso al interior de las entidades federativas pueden existir tribunales constitucionales que evidentemente conocerán de la conformidad de los actos y normas secundarias locales con la Constitución estatal, al tenor de la jurisprudencia *“CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL*

CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL”. Esta jurisprudencia establece un control de conformidad con el orden concreto de la localidad, establece la supremacía de la Constitución a nivel estatal a través de un órgano judicial, sin embargo, esencialmente bien sería también un control de legalidad o en el mejor de los casos, de constitucionalidad de primera instancia o inacabado, en el primer supuesto, porque a través de una controversia constitucional podría llegar al Pleno de la Suprema Corte, y éste conocerá y determinará si el fallo o actuación del Tribunal Constitucional local es constitucional. Legalidad en razón de que las constituciones locales o actos de poder no pueden rebasar el marco de la Constitución federal o incluso llegar a contrariarla, de cierto modo se encuentran sujetas a la supremacía constitucional de la federación, por supuesto que el constituyente local y legislador ordinario local cuentan con un amplio grado de movilidad y decisión para determinar las normas constitucionales y secundarias locales, sin embargo, existe un límite a sus determinaciones; la Constitución federal, misma que interpreta en última instancia el Poder Judicial Federal. Sería un control inacabado, pues al interior es un control de la constitucionalidad, no obstante un medio procesal federal podría revertir la interpretación constitucional local establecida por el Tribunal constitucional estatal.

Asimismo, la tesis con número de registro 2004188, intitulada CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD EX OFFICIO. PASOS Y ASPECTOS SUSTANTIVOS E INSTRUMENTALES QUE DEBEN OBSERVARSE PARA REALIZARLO, establece las directrices que se deben atender al momento de realizar un control difuso de constitucionalidad, existiendo aspectos sustantivos que deben considerarse como *“que un incorrecto control difuso de constitucionalidad, también puede ser reparado mediante los recursos en un control difuso de constitucionalidad ex officio a la inversa, es decir, así como un Juez de primer grado en ejercicio oficioso de control puede concluir equivocadamente que una norma general es inconstitucional, el tribunal de segunda instancia también le puede regresar la regularidad constitucional a la norma oficiosamente, pues de otra manera se permitirá la inaplicación de una norma que sí*

era constitucional.” Esto evidencia el reconocimiento y apertura hacia un control de constitucionalidad en instancias, pues el control difuso trae como efecto precisamente eso, la pluralidad y discrepancia de criterios, pudiendo un juzgador revolver en sentido inconstitucional inaplicando un precepto, otro juzgador en sentido constitucional conservando la aplicación de la norma y un tercer juzgador decretar la improcedencia. Sin embargo, para eso el sistema provee de un mecanismo que unifica criterios; limpia el terreno de la heterogeneidad y consolida los criterios para generar certeza jurídica. El control de la constitucionalidad se apertura hacia la pluralidad de criterios y argumentos dejando de ser concentrado en un solo órgano *cuasi* supremo.

Esto guarda congruencia con las recientes reformas en materia de control de la constitucionalidad, pues durante años estuvo resguardada en la sede judicial federal (facultad más que fundamentada, arraigada), y era únicamente la Suprema Corte quien, de acuerdo con su interpretación, podía ejercer el control, pero paulatinamente se fue abriendo, y uno de los primeros precedentes que podemos mencionar derivó de la colisión de interpretaciones entre el Tribunal Electoral y la Suprema Corte (para aclarar si aquél también podía ejercer control o era atribución exclusiva de ésta) . Sin embargo, la Corte ha insistido en que a pesar de abrirse el sistema de control de la constitucionalidad -por lo que hace a sus aplicadores- aún no encuentra depositarios fuera del Poder Judicial. Dentro del Derecho comparado, encontramos por ejemplo, el caso del Consejo de Estado Francés, un órgano formalmente administrativo, sin embargo, de acuerdo con sus características podría decirse judicial e independiente, su tarea es verificar que los actos administrativos se apeguen a Derecho. También podemos mencionar el Consejo de Guardianes, órgano iraní que cumple funciones materiales de Tribunal Constitucional, su pertenencia no se encuentra clara pero sus miembros son electos por el líder supremo (Jefe de Estado religioso) y por el Parlamento; estas excepciones nos muestran que no es obligatorio mantener el control de la constitucionalidad dentro del Poder Judicial. La idea de ejercicio de control de la constitucionalidad fuera de sede judicial no es del toda errónea, suponer o limitar esta facultad al Poder Judicial sería reconocer las facultades como en un principio a los Poderes de la Unión; estrictas y exclusivas, en donde el ejecutivo sólo administraba, el

legislativo sólo emitía leyes y el judicial exclusivamente juzgaba, sin embargo, como hemos visto, actualmente los poderes clásicos materialmente cumplen otras funciones en complemento a su competencia, y por ende, es asequible pensar que si las autoridades autónomas son altamente especializadas y cuentan con una competencia determinada que debe culminar -a fin de cumplir con los estándares de eficacia-, el análisis de los actos y normas y su conformidad con la Constitución no debe escapar de su radar. Me parece que hacia allá podemos comenzar a transitar; la apertura del control, el desarrollo de la división de poderes, la eficacia, profesionalización y la misma jurisdicción especializada electoral lo hacen patente, si por ejemplo, el Instituto ejerciese control de la constitucionalidad sobre un acto o sobre una norma (desaplicar), no significa que deba ser última instancia u órgano terminal, pues puede seguir el modelo del recurso de reconsideración que se establece en la Ley General del Sistema de Medios Impugnación en materia electoral:

“Artículo 61

1. El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

...

b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.”

Esto fija un precedente de control de la constitucionalidad no terminal, es decir biinstancial, pues ya no es sólo el órgano supremo de la materia quien puede controlar la constitucionalidad de las leyes, el ejercicio del control de la constitucionalidad en manos no-judiciales no es un impedimento para que un recurso o juicio posterior pueda controvertir en sede judicial lo resuelto en sede autónoma.

Si bien ejercen directamente control de la constitucionalidad y legalidad, también existen otros medios de regulación, pues las autoridades electorales cuentan con una

amplia gama de facultades; v.gr, fiscalización de las prerrogativas de los partidos políticos, administración de los espacios de tiempo en radio y televisión, procedencia de constitucionalidad y legalidad de los estatutos, declaraciones de principios y plan de acción de los partidos, entre otros, medios cuyo objeto es regular y guardar el cauce legal. Todo ello impacta en la dinámica del partido, en la forma en que se relaciona con los demás y en el mismo sistema, derivado de lo anterior podemos afirmar que además de ser un rector fuerte, el instituto debe tender a ser un regulador enérgico, lo cual no se equipara a establecer en él más facultades; una institución con más dientes no es necesariamente una institución más fuerte. Esto nos invita a revisar exhaustivamente la competencia y facultades determinantes que son propias de su naturaleza para fortalecerlas y crear una institución realmente reguladora, autónoma y fuerte.

Como casos relevantes de control podemos mencionar el expediente Q-CFRPAP 01/02 PRD vs PRI, conocido como “*PEMEXGATE*”, en el cual el Instituto reveló una operación coordinada y millonaria en donde el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana trasladó valores al Partido Revolucionario Institucional irregularmente, al final determinó imponer una multa histórica de mil millones de pesos (el doble de la suma trasladada ilícitamente). Algo similar ocurrió en el denominado “*Amigos de Fox*” en donde se detectaron recursos de procedencia incierta para financiar la campaña del entonces candidato presidencial Vicente Fox, la trascendencia deviene de la barrera con que se toparía el sistema de fiscalización; el secreto bancario, fiduciario y fiscal, cuestiones que establecería el Tribunal Electoral no aplicables u oponibles al Instituto cuando ejerce sus facultades de investigación. Acreditada la ilícita inversión para financiamiento se multó –a la coalición PAN/Verde– con poco más de quinientos mil millones de pesos. Asimismo, el Acuerdo CG327/2011 estableció criterios relevantes en relación con cuotas de género y equidad, pues esencialmente establecía criterios para el registro de candidaturas del mismo sexo o género con el objeto de que éstas no rebasaran el sesenta por ciento, ello para abrir espacios de oportunidad y pluralidad, por último y en consonancia con lo anterior, los últimos procedimientos de selección para el Servicio Profesional Electoral implementados por el Instituto han sido exclusivamente para mujeres, fundamentando

su decisión en una medida temporal de oportunidad para nivelar la situación de desarrollo profesional, decisión que en su momento confirmó el Tribunal.

Por su parte, la denominada justicia constitucional ha sido una conquista y una necesidad que gradualmente ha ascendido en el sistema jurídico nacional; no contamos con una ancestral historia en medios de control de la constitucionalidad, no tiene más allá una veintena de años que se habilitó el control abstracto de normas (un par de años después en materia electoral). El Tribunal Electoral se ha posicionado como el garante máximo en la materia, órgano terminal y último, cuyas facultades de control derivan directamente de la Constitución, es un órgano constitucional y con toda certeza podemos afirmar que es autónomo. Algunos objetos de los medios de impugnación en materia electoral son: I) garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y II) la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales²⁸⁴. Dentro de los casos relevantes de control podemos mencionar el expediente SUP-JRC-487/2000, en el cual determinó una causal de nulidad no establecida explícitamente en la ley, para ello realizó un ejercicio de interpretación y análisis constitucional, concluyendo que de acreditarse una violación o transgresión a los principios constitucionales la nulidad puede actualizarse por no ajustarse al orden constitucional; el Tribunal emitió además un criterio jurisprudencial en ese sentido, asimismo, dentro del expediente SUP-JRC-391/2000 el Tribunal tuvo la dificultosa tarea de analizar lo relativo a la elección de Consejeros Electorales del Instituto de Electoral de Yucatán, aquél en repetidas ocasiones apercibió al Congreso Local subsanar las irregularidades en el proceso de selección de aspirantes, actualizadas irregularidades y negativa de cumplimiento, el Tribunal proveyó lo necesario para restaurar el orden constitucional violentado; agotados los medios, el Tribunal previa convocatoria a sesión procedió a la insaculación para determinar quiénes serían los Consejeros Electorales. En materia de equidad de género, en el expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados el Tribunal reafirmo y ahondó la obligación por parte de los partidos para cumplir funcionalmente con las cuotas

²⁸⁴ De acuerdo con el artículo tercero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

determinadas normativamente, esto implicó integrar sus registros con por lo menos el 40% de candidaturas del mismo sexo y suplentes de mismo género, ello contrarrestó el efecto de las denominadas “juanitas”, práctica lesiva de la equidad, oportunidad y legalidad. Sólo por mencionar algunos fallos relevantes, pues el haber constitucional electoral es profundo y por cuestión de extensión es imposible tratarlos con amplitud, sin embargo, no dejan de ser importantes las sentencias en materia de usos y costumbres de pueblos indígenas, derechos fundamentales de trascendencia electoral, sistema electoral, control de la convencionalidad, etc.

John Locke, en el Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil menciona que el poder que le ha sido conferido al gobierno ha sido sólo con el fin de dotar de bienestar a la sociedad y no debe ser ejercido al arbitrio o capricho de algunos, el poder debe ser ejercido a través de leyes establecidas. El control es una garantía de orden y equilibrio; éste salvaguarda los intereses y bienes que las normas tutelan y procuran, por ello es de vital importancia contar con instituciones consolidadas que asuman el papel de custodios del orden constitucional. Desde el punto de vista académico y analítico tomaré en consideración el pensamiento y desarrollo de tres grandes teóricos de la rama constitucional para analizar detalladamente el control y si éste se ajusta o no a los órganos constitucionales autónomos, en relación directa con las autoridades electorales.

Don **Manuel Aragón** establece, en su magnífica obra *Constitución, Democracia y Control*²⁸⁵, a los medios de control como una evolución de la actividad judicial reaccionaria al sesgo del juez sufrido durante el siglo de la exaltación política-parlamentaria (derivada entre otros por la desconfianza en la actividad jurisdiccional). Para el autor el control es una característica intrínseca de la Constitución, aquél es un proceso sin el cual la Constitución pierde sentido, este control ha representado y se ha desarrollado como una contraposición, incluso menciona que la noción de control es antañá y su significado actual, bajo la institucionalización, manifiesta fiscalización o sometimiento. Así, el control de la constitucionalidad tiene por objeto estrictamente

²⁸⁵ Aragón, Manuel, *Constitución Democracia y Control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 88, p. 81-182. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=288>.

actos jurídicos -actos o normas- que emiten órganos (a diferencia del control político, v.gr. el control parlamentario que tiene por objeto, estrictamente el control sobre órganos), esencialmente el fin es verificar la conformidad de las actividades del poder político para evitar abusos; el control verifica los límites y mantiene el cauces de la legalidad, corrige y siendo necesario su efecto sancionador (destructor) lo aplica para estabilizar y mantener el Estado constitucional y de Derecho. El Estado de leyes es fundamental y para ello se ayuda de las garantías constitucionales. El control de la constitucionalidad, como control jurídico, es objetivo, pues se aplica con base en un ordenamiento preexistente y no disponible, las razones en que se sustenta deben ser necesariamente jurídicas, de actualizarse un acto inconstitucional la sanción es inexorable; debe invalidarse la norma o acto contrario al orden constitucional. Un elemento *sine qua non* que establece Don Manuel, es el carácter imparcial e independiente de los órganos aplicadores del control, deben ser especialistas, con conocimientos técnicos (mientras que el control político se ejerce precisamente por sujetos políticos), los sujetos aplicadores obedecen a esa exigencia en razón de no encontrarse sometidos o subordinados a los sujetos del control; son independientes y autónomos. El control es jurídico porque jurídico es su parámetro y jurídicos deben ser los razonamientos vertidos.

Menciona también que la Constitución no es del todo una norma, es más que eso, y el lado que pudiese tener de norma no es igual o equiparable al de las demás normas, por la Constitución pasan "*todos los hilos del derecho*"²⁸⁶, el control es un remedio que ofrece corrección, por otro lado, el órgano que ejerce el control lo hace con base en la ley fundamental y no se trata de jerarquía o sometimiento político sobre otro órgano, se trata de competencia, a diferencia del control por el poder político que sí se traduce en jerarquía y poderío. La idea de Don Manuel es fundamental, pues angularmente afirma que no puede existir un Estado de leyes, de Derecho y constitucional si no se cuenta con garantías de cumplimiento, pues éste no es posible si no existe un control que reaccione al exabrupto del poder político, por ello, son necesarios órganos cuya competencia sea fijada por las normas y en consecuencia reaccione cuando las leyes

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 143.

lo autoricen, analice, y en su caso destruya, corrija y en consecuencia restaure el orden constitucional. En suma, el pensamiento de Don Manuel Aragón apunta a destacar un control jurídico ineludiblemente, el órgano en quien se deposita debe ser imparcial, especialista y técnico; conocedor de la materia. Este control se enfoca en normas abstractas y actos, reaccionando de acuerdo con lo prescrito por las normas, aplicando un análisis integral a fin determinar si existe inconstitucionalidad o no, claro siempre bajo mecanismos, métodos, argumentos y fundamentos jurídicos. Don Manuel no resigna su idea de control al ejercicio del Poder Judicial, pues está consciente que incluso los integrantes de los órganos que ejercen control político pueden ser juristas, lo que no lo convierte en control jurídico, lo verdaderamente relevante es la aptitud acreditada del órgano que lo ejerce, de imparcialidad, autonomía y objetividad, características que se enganchan con el segundo elemento; el parámetro y técnica para ejercer control; argumentos jurídicos. Por ello es menester atender a la necesidad del ejercicio de control por órganos formalmente autónomos, imparciales, objetivos y neutrales, son ellos quienes pueden ejercer plenamente el control, la cuestión de formación puede ser superable y además gratificante en cuanto a la integración con una base de juristas, enriqueciendo y complementándose con la colaboración de politólogos, sociólogos, economistas, etc., científicos sociales que den una perspectiva potenciada de la materia.

Por su parte, el **Dr. Fix-Zamudio** establece diversas acepciones (justicia constitucional, garantías constitucionales, Derecho procesal constitucional, control de la constitucionalidad, defensa de la Constitución^{287 288 289}, etc.). Sin embargo, lo esencial del pensamiento del Dr. Fix es sin duda, la identificación del establecimiento de mecanismos de defensa de la constitucionalidad (preventivos) como la supremacía constitucional, la división de poderes, el procedimiento dificultado de reforma constitucional, la conformidad de los servidores y funcionarios públicos a la Constitución entre otros, sin embargo, acepta el autor que no son suficientes pues

²⁸⁷Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, México, Funda, 1997, p. 27-57. http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/template/pdf/1997/03%20%20Hector%20FixZamudio_%20Introduccion%20al%20derecho%20procesal%20constitucional.pdf

²⁸⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa...* cit., p. 21-36

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 101-118

confiar en la buena fe y el correcto comportamiento de los actores u órganos políticos sería ingenuo y dañino, para ejemplificar ello, señala el denominado procedimiento dificultado para reformar la Constitución. Es de mencionarse que el precepto jurídico que regula aquél procedimiento es una copia fiel del procedimiento establecido en la Constitución de los Estados Unidos de América y lo curioso es que bajo un procedimiento de reforma constitucional especial y exigente debe ser complicado el consenso y aprobación; la Constitución de EE.UU hasta 1992 sólo se reformó veintisiete veces, en México se ha reformado más de seiscientas (2014),²⁹⁰ esto es, el ochenta por ciento de la Constitución promulgada en 1917 ha sido reformada,²⁹¹ lo cual evidencia el fallido mecanismo de complejidad en las reformas a la Constitución, por ello los aplicadores y especialistas en Derecho y cuestiones constitucionales deben intervenir con el objeto de dotar de sentido, vigencia y actualidad a la norma constitucional. El objeto del control -de acuerdo con el autor- es la reacción al desconocimiento o violación del orden constitucional a través de la restauración para así devolverle integridad, el control tiene por objeto, como apuntaba Don Manuel Aragón, establecer el límite a los órganos que regula la Constitución.

Tampoco es hermético el Dr. Fix- Zamudio en cuanto a la actividad de control jurídico exclusivo y excluyente de los órganos judiciales, incluso analiza el ejemplo del Consejo Constitucional francés que se inició como órgano político de control, pero evolucionó a tal grado que en la actualidad la doctrina se inclina por considerarlo un órgano de control jurisdiccional,²⁹² es decir, los órganos que pudieron ser de una naturaleza no son inmutables, se adaptan y evolucionan conforme el orden concreto se define, incluso podemos sostener que los órganos neutrales que evidentemente evolucionaron de la concepción de Constant y Sieyès, se posicionan como órganos de Derecho, productos del Estado constitucional democrático y de conformidad con el control y su exigencia actual, pueden ejercer control de la constitucionalidad, pues tienen a su favor la neutralidad, imparcialidad, autonomía y profesionalismo de origen. Por lo que hace a la formación y como consideración final menciona el autor que a su entender la

²⁹⁰ Reformas Constitucionales por Periodo Presidencial, Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2014. [En línea], formato html, disponible en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm

²⁹¹ [En línea], formato html, disponible en Internet: <http://www.nexos.com.mx/?p=18391>, consultado el 27 de agosto de 2014.

²⁹² Fix-Zamudio, Héctor, Introducción al Derecho Procesal... cit, p. 37

verdadera defensa de la Constitución (entendida como protección, incluso por medios jurisdiccionales) es la aproximación entre la constitución formal o jurídica con la constitución real o sociológica, misma que científicos sociales como politólogos, sociólogos, economistas etc. pueden ayudar a comprender, explicar y normar de mejor forma.

El **Dr. Miguel Covián Andrade** afirma que el control de la constitucionalidad tiene como genealogía el desarrollo del constitucionalismo, pues la concepción y percepción del Estado, soberanía y poder cambian; de concebirse con origen divino y de transmisión hereditaria a ser popular, colectivo y limitado, en consecuencia, el poder se limita por las leyes que se da el hombre en sociedad.²⁹³ Con la evolución del Estado a un Estado de normas se constituye una concepción de orden, orden que define el texto constitucional, establece competencias y facultades, atribuciones y límites, aspectos que el control verificará e identificará (si éstos fueron rebasados y en su caso, anularlos), de acreditarse la no conformidad con el orden constitucional, la reacción es clara y especial; la anulación y expulsión del sistema jurídico del que solía ser parte, ésta es su naturaleza destructiva,²⁹⁴ de acuerdo con el Dr. Covián.²⁹⁵

El control de la constitucionalidad, menciona el autor, salvaguarda y custodia la Constitución en caso de actualizarse una incongruencia con ésta, hace posible el respeto -por medios jurisdiccionales- a la Constitución, su función es protectora y reivindicadora, pues posiciona al Estado constitucional de Derecho. A la luz del constitucionalismo moderno el control y su objeto se centran en determinar competencias, verificar conformidad con la norma para generar orden y certeza jurídica. El control de la constitucionalidad, dice el Dr. Covián, es esencialmente político, pues atiende a la definición primaria (real) y no jurídica de la Constitución, aunque los procedimientos para llevarse a cabo sí son jurídicos,²⁹⁶ en la idea de Manuel Aragón, las características de un sistema en lo individual no son definitorias, sino sintomáticas.

²⁹³ Covián Andrade, Miguel, El Control de la Constitucionalidad, fundamentos, p. 92.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 1.

²⁹⁵ Covián Andrade, Miguel, ¿Cómo transformar ... *cit.*, p. 175

²⁹⁶ Covián Andrade, Miguel, El Control de la Constitucionalidad, fundamentos... *cit.*, p. 41.

A diferencia del Dr. Fix- Zamudio, el Dr. Covián separa perfectamente términos e identifica a la defensa de la constitución como un remedio preventivo y previo a la actualización de inconstitucionalidad, se establece antes para prevenir incongruencias con la Constitución, por su parte el control de la constitucionalidad es correctivo y se aplica cuando la violación se ha actualizado y nace a la vida jurídica. La relación de defensa es igual a procuración; prevención de su desobediencia, mientras que control es a reacción, destrucción de los efectos una vez violentada.

El Dr. Covián enfatiza una de las características esenciales, pero controvertida de los órganos de control; la imparcialidad e independencia juegan un papel relevante, pues es en ellos en quien se deposita la verificación de la conformidad de los actos o normas con el orden constitucional, su labor es tan relevante como la que ejerce el Jefe de Estado y/o de gobierno, son intérpretes de la Constitución y sus distintos preceptos. Derivado de ello se busca la idoneidad, profesionalismo y objetividad en los operadores del control, este órgano debe ser equilibrante²⁹⁷ y portavoz de la moderación. Incluso cada vez son menos discutibles los aspectos estructurales de la Constitución paralelamente al estudio del poder político, para ello, es indispensable también tomar en cuenta el panorama que nos ofrece la ciencia política,²⁹⁸ esto se debe a las características dinámicas y polifacéticas que no puede domar la norma jurídica. La conformación –del órgano- y el perfil -de los aspirantes- debe estar edificado bajo la neutralidad, autonomía irrestricta, imparcialidad y objetividad, estos deben ser profesionales en el desempeño de su encargo, acreditados como competentes, conocedores y expertos en temas jurídicos y políticos.

En función de que el órgano controlador es capaz (y cuenta con la facultad) de interpretar directamente la Constitución, dice el Dr. Covián, debe toparse con límites estrictamente definidos, en ningún momento puede crear, substituir, omitir o desvirtuar prescripciones normativas a modo. Es de tal relevancia dicha facultad que en esa proporción las limitantes deben serlo, pues jamás se debe perderse el cauce de control

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 105.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 95.

con apego a las normas, la deformación de este ejercicio puede constituir un órgano supremo que no interprete la Constitución, sino que sea la Constitución misma, sustituyendo la voluntad constituyente y democrática por la voluntad de un reducido grupo de supremos.

Entre otros autores, Lorenzo Córdova, afirma por su parte que el establecimiento del principio de legalidad es relevante en razón de ser la legitimación del poder, pues el poder debe ser ejercicio conforme se establece en la norma ni más ni menos, en relación con lo anterior, el poder debe ser racionalizado y limitado²⁹⁹, podríamos afirmar que lo relevante y objetivo del control es el equilibrio y la distribución de competencias con base en las normas constitucionales, el operador debe cumplir con los estándares de idoneidad; imparcialidad, objetividad, profesionalismo y técnica.

En suma, por control debemos entender la medida que atiende reactivamente una autoridad competente con el objeto de someter a comprobación la conformidad de un acto con el sistema jurídico, la diferencia la hace el parámetro (constitucionalidad, legalidad o convencionalidad), sin embargo, éstos tienen en común que son un medio de verificación (de control) de los actos y que al concluir arrojan un solo resultado, la conformidad y la fidelidad o la disconformidad y discrepancia, que en todo caso se inaplica o expulsa del sistema jurídico. Es innegable que contamos con autoridades que ejercen uno y otro control, pues es éste el que define la eficacia de las autoridades, las maximiza y les otorga el ejercicio de una garantía importantísima que estabiliza el orden constitucional. Sin duda, la actividad que desarrollan tanto el Instituto Nacional Electoral como el Tribunal Electoral de la Federación, contribuyen a la construcción de vías claras, certeras y confiables por donde debe encaminarse el quehacer democrático y electoral, el Instituto se ha visto disminuido desde hace una década de años porque la naturaleza jurídica que le asignan, así como por la categoría que se dice posee (administrativa) son una razón y justificación para que quienes se sienten acortados ante su actuación argumenten negligencia, lo cierto es que el Tribunal

²⁹⁹ Córdova Vianello, Lorenzo, "La democracia constitucional y el control de las reformas constitucionales", en Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo (coords), *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie: Memorias, núm. 3, p. 216-220. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?f=2955>

Electoral por encontrarse dentro del Poder Judicial cuenta con una credibilidad de origen más elevada, además de ser un órgano indirectamente en contacto con uno de los principales actores del sistema político. Aún existen detractores de la justicia electoral; quienes no ven con buenos ojos “*judicializar las elecciones*”, sin embargo, de origen el Tribunal Electoral cuenta con legitimación al ser un órgano del Poder Judicial especializado que, si y sólo si existe controversia alguna -que por vía del dialogo y del recurso correspondiente no se solucione- se recurre a él, a excepción de la calificación de la elección del Ejecutivo Federal, en cuyo caso actúa *ex officio*. En contraste, el Instituto Electoral es un órgano que no cuenta con un respaldo institucional milenario o cuya garantía institucional se encuentre implícita en algún órgano público (Poderes de la Unión) por formar parte de él. Su juventud es una debilidad contra las decimonónicas prácticas políticas discursivas y negociación e incluso, contra la tradicional división de poderes y es precisamente por ello que su régimen neutral y autónomo se ve afectado y disminuido.

Está claro qué es el control de la constitucionalidad y por qué debe establecerse, pues su aplicación concretamente en materia electoral regula efectivamente la normalidad de los actos y leyes, es un proceso a través del cual las autoridades fortalecen el Estado constitucional y niegan la subsistencia de los actos contrarios a la Constitución, controlando indirectamente la actuación del poder político. Sin embargo, ¿pueden éstas ejercerlo? Por lo que hace al Tribunal Electoral quedó claro que sí puede y debe ejercerlo, pero ¿por lo que hace al Instituto? Al pasar de los años el Instituto se ha visto inactivo, opaco e incluso poco protector, pues sus miembros en pocas ocasiones toman iniciativa e innovan, tal parece que el criterio -a fin de evitar exaltar al poder político- es interpretar poco o interpretar en forma literal y esperar que el Tribunal Electoral en sede judicial ordene que es lo que debe hacerse, el Instituto no debe tender a ser un órgano meramente ejecutor ni por mucho debe identificarse como una institución administrativa. Esperar (pasivamente) que el Poder Judicial resuelva absolutamente todo es soslayar su responsabilidad institucional y constitucional, es mantenerse al margen de la relación poder-Derecho y evitar el papel de regulador que debe ejercer, el control de la constitucionalidad en este órgano sería un herramienta potenciadora y

reivindicadora, incluso daría el sentido que el Instituto no ha podido despertar plenamente para constituirse en una autoridad autónoma o neutral constitucional. No se debe temer a la interpretación constitucional por el Instituto, sobre todo teniendo los paradigmas en el marco comparado e histórico anteriormente señalados. Se deben identificar y aclarar cuestiones esenciales como la competencia y el control; no existe una jerarquía entre el Tribunal y el Instituto, se trata de competencia, lo que nos lleva a lo segundo, el hecho de que la competencia no sea igual a jerarquía no significa que los actos de éste no puedan someterse a control por aquél. El control por órgano distinto al judicial no es una cuestión extraña ni sin sentido, incluso hay quienes afirman que la división respecto de la naturaleza de los órganos que llevan a cabo control de la constitucionalidad no es estrictamente bipartita³⁰⁰, sino que además podemos encontrar el control ejercido por órganos neutros, mixtos³⁰¹ y populares.^{302 303} El control depositado en una institución es sinónimo de eficacia, este control otorga una facultad de fiscalización que complementa su régimen de autoridad, en voz de la Dra. Carla Huerta Ochoa, los órganos de control de naturaleza neutra se caracterizan por: I. Ser órganos constituidos del Estado, II. Son órganos creados *ad hoc* para ello, III. Su competencia guarda relación con la esfera política, IV. Llevan a cabo una actividad que no es de imperio, sino reguladora³⁰⁴. El control es una facultad propia de una institución mediadora e independiente de los actores contendientes, es por ello que el implementar control y ejercerlo es vital para cumplir con un estándar de autoridad. Al adoptar los criterios antes mencionados se fortalece su régimen y condición frente a terceros, ello le otorgaría una categoría igualitaria frente a los demás poderes titánicos y frente a los partidos políticos que se configuran como la antesala para el ejercicio del poder público. Una autoridad plena debe contar con las herramientas necesarias para realizar su objeto constitucional y legal, sin ellas no es más que un hombre sin brazos ante una fiera.

³⁰⁰ Control efectuado por órgano político y por órgano jurídico.

³⁰¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo, Porrúa, 43 edición, México, 2012, p. 165-167*

³⁰² Marquet Guerrero, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado Mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, Serie Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G: Estudios Doctrinales 9, p. 392. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=856>*

³⁰³ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa... cit. p 177.*

³⁰⁴ Huerta Ochoa, Carla, "El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie año XXI, 1998, núm. 93, septiembre-diciembre, p.727. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/93/art/art4.pdf>

El ejercicio del control ha revelado hitos en la competencia electoral (como se mencionó entre dos mil y dos mil cinco se ventilaron dos controversias memorables, el denominado *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, sanciones que por el monto y el impacto en las prerrogativas partidistas son emblemáticas), se ha desarrollado la facultad sancionadora y se ha trabajado para su consolidación, eventualmente las instituciones han volcado su trabajo en el control y verificación de conformidad con regulares resultados de efectividad, aunque he de mencionar que existen otras tantas determinaciones que han sido revocadas en sede judicial, pues a consideración del Tribunal el Instituto no cumple con los estándares jurídicos para dotar de validez sus resoluciones, derivado de lo anterior, las instituciones neutrales-autónomas y judicial han friccionado, pues al tiempo de las revocaciones aquéllos parecen no compartir las decisiones judiciales (por supuesto no coincidiendo analítica y argumentativamente siempre siendo institucionales y respetuosos de las decisiones unos de los otros), prueba de ello es lo que el consejero Córdova afirmó en entrevista: *“Hay veces que las decisiones del Tribunal no gustan; si eso es bueno o malo, me lo guardo para mi propia conciencia, para mi fuero interno. He estado muchas veces en desacuerdo con las resoluciones del TEPJF pero siempre se han acatado, así son las reglas del juego”*.³⁰⁵ Incluso muchos de los fallos relevantes que emite el Tribunal Electoral no son aprobados por unanimidad, ello no es un síntoma de crisis, por el contrario, las instituciones se perciben debatientes, críticas, y plurales, no verticales y unilaterales, todo ello es parte del régimen democrático, pues el disenso es la excepción que acentúa la regla de la democracia, lo que sí debe importar y debe prevalecer es que las mayorías que emitan fallos lo hagan por convicción, con los hechos acreditados, las acciones o defensas probadas y con la objetividad que requiere la aplicación de las normas; es necesario que las mayorías convenzan con sus argumentos y que demuestren incluso a los disidentes e inconformes por qué la razón está de su lado. Por su parte, el Tribunal ha detentado el rol de garante máximo en la materia, ha cumplido con la protección democrática, sin embargo, un órgano tan relevante al ser máximo y terminal podría tomar en su competencia –por técnica y especialidad- el control abstracto de la constitucionalidad de las normas electorales, incluso cuando

³⁰⁵ Nota periodística intitulada: “Analizan en el IFE por qué el TEPJF pasó por alto irregularidades del Verde”, Fabiola Martínez, periódico La Jornada, 9 de febrero de 2013, p. 12.

aquél es del conocimiento de la Corte, ésta solicita opinión al Tribunal Electoral reconociendo su categoría y posición en el sistema de control de la constitucionalidad en materia electoral; si un órgano máximo y especializado es eso, debe contar con las facultades y competencias que le permitan fungir como tal. Podemos afirmar que lo relevante y objetivo del control es el equilibrio y la distribución de competencias con base en las normas constitucionales, el irrestricto respeto y observancia de éstas, el operador debe cumplir con los estándares de idoneidad; imparcialidad, objetividad, profesionalismo y técnica. Habría que preguntarse si sólo el poder judicial garantiza estos elementos.

Capítulo IV: Potenciación de los órganos constitucionales neutrales de especialidad. Consideraciones de hecho y de Derecho para un oportuno desarrollo constitucional.

Como hemos analizado, estas instituciones cuentan con grandes virtudes, su estudio aún es reciente y su desarrollo lo es más. En este capítulo abundaremos en las cuestiones céntricas y cúspide de esta tesis; las problemáticas a las que se enfrentan, la percepción o apreciación que se tiene de éstos en distintas materias y por último, la exposición de posibles soluciones. La finalidad de este capítulo es optimizar las ideas de reforma, desmitificar y superar los axiomas enraizados, y contribuir a una teoría constitucional de órganos constitucionales autónomos sólidos como autoridades y efectivos reguladores.

IV.I. Identificación de problemas.

a. **Autonomía violentada.** Este primer referente es el mayor de los cánceres del constitucionalismo pues la transgresión de las características primigenias y elementales para estos órganos patenta directamente una violación a los controles universales e históricos, así como al orden constitucional, primeramente porque la violación a la autonomía es un golpe ascendente a la división de poderes que lejos de entenderse como un criterio cuantitativo (tres) debe configurarse como un criterio de especialidad que no pondera y prefiere un número cual superstición; prefiere especialidad, técnica y equilibrio. La violación a la división de poderes se actualiza al vulnerar la distribución de competencias y no proporcionar los contrapesos que pueden generar las especificidades de los actores en el sistema constitucional. Por otro lado, la violación a la autonomía daña severamente el orden constitucional, pues en éste se establece la autonomía a favor de ciertas instituciones, no una autonomía –digamos- enunciativa, sino una autonomía *sui generis* que debe ser plena y maximizada. Característica que al establecerse constitucionalmente debe contar con garantías efectivas para su cumplimiento, el menoscabo a la autonomía constitucional no es por menos un síntoma

de falta de cultura de legalidad y de medios jurídicos efectivos para restaurar el orden violentado. Si por algo debe destacar el Estado constitucional democrático de Derecho es por la concientización y plena sumisión al orden normativo, a la regulación racional consensada. Sin embargo, como hemos analizado, la violación a la autonomía es un tanto frecuente, los intentos de sumisión a los órganos autónomos o neutrales no se hace esperar sobre todo en materia electoral al estar en contacto directo con partidos políticos y congresistas, en consecuencia el imperio del poder se propone prevalecer sobre el imperio de la ley. La aplicación y funcionalidad de la autonomía es la cuestión a analizar y poner en marcha, por ende, garantizar y hacer efectiva la emancipación sobre los demás Poderes de la Unión con el objeto de regular idóneamente y conforme al orden normativo a los regulados.

b. Independencia y atentados. Al igual que la autonomía, la independencia constituye otra característica y elemento –esencial- de los órganos neutros de especialidad, pues configura una paridad respecto de los demás Poderes de la Unión, una y otra son íntimas instituciones, actualmente podemos ver que nadie escapa al poder irrestricto del Congreso y Ejecutivo, pues históricamente han detentado el espacio político y público por excelencia. La protección a la independencia es fundamental en tanto debe ser un órgano fuera del alcance político quien regule al mismo poder político. Mantener la libertad y soslayar la sumisión o jerarquización especialmente de los poderes políticos constituye una garantía de seguridad y certeza, sin embargo, al carecer de cultura de legalidad y al ser agobiados por el mal de la desconfianza, los actores o agentes interventores son reaccionarios descontroladamente, intentando someter a voluntad la institucionalidad de una autoridad constitucional. La independencia se vuelve un problema político cuando la autonomía marcha bien, cuando la toma de decisiones se realiza bajo parámetros y estándares jurídicos y con base en ello se regula al regulado. Actualmente, la independencia marca un hito de actuación para las autoridades públicas, pues es ésta la que define su legitimidad ante el milenarismo y creciente clientelismo. Una independencia determinada idóneamente ayudará a alejar el espectro de la inconformidad y desconfianza en estas instituciones, contrarrestará el descrédito que

estimulan los principales actores políticos y construirán una sólida institución de credibilidad ciudadana, incluso una precisa regulación de autonomía, independencia e inamovilidad podría constituir un bloque de instituciones neutras y objetivas de especialidad que aparezca a la par de los Poderes de la Unión.

c. Inamovilidad quebrantada. La inamovilidad como garantía subjetiva y objetiva respalda la actuación de los reguladores y de las instituciones, la doctrina judicial maximiza y recompensa el servicio profesional, técnico y continuo, protección que debe ser aplicable para toda autoridad objetiva, pues sin ésta no sería posible incluso hablar de autoridad o arbitrio. La inamovilidad si bien no es temporalmente aplicable al caso, se ajusta sustancialmente en cuanto a las razones de fundamentación y motivación para su aplicación. La inamovilidad como cimiento ha quedado en entredicho y profanada al actualizarse destituciones insostenibles jurídicamente, sólo justificadas por la oportunidad política. El sistema judicial y la inamovilidad deben ofrecer la oportunidad de confrontar el soporte político contra el sustento jurídico donde sea posible ser oído y vencido en la arena de los tribunales cuando el descrédito político se ha hecho presente. La inamovilidad como garantía de imparcialidad se ve disminuida ante cualquier intento de inestabilidad o vulneración hacia los operadores o reguladores.

La implementación progresiva y evolutiva de estas tres características de fondo, atacan diversas deficiencias institucionales, por si fuera poco, estos tres elementos esenciales son herramientas sin las cuales una autoridad de tal ingeniería sería funcionalmente fragmentaria. La sinergia y potenciación de tales características generan instituciones jurídicamente oponibles e inviolables y políticamente fuertes e indomables por poderes fácticos.

d. No contar explícitamente con una denominación que la posicione a la par de los demás poderes. Para efectos de este trabajo hemos abundado en el acomodo tripartito de instituciones, incluso esta cuestión es aplicable para el Tribunal Electoral, pues es un órgano adherido formalmente al Poder Judicial, sin embargo, la cuestión

con el Instituto Electoral –como órgano constitucional autónomo- es distinta pues histórica y doctrinalmente carece de un espacio diseñado *ad hoc*, incluso hemos señalado que la denominación “autoridad administrativa electoral” es en cierto punto indicativa de minusvalía, aun cuando se señaló que materialmente cumplen funciones jurisdiccionales. Este círculo vicioso de desconocimiento teórico, de denominación errónea, de desconfianza y de señalamiento condiciona una situación de desmérito que pone en entredicho la fortaleza de las instituciones. Establecer una denominación perspicaz e idónea coadyuvará -en apariencia- al progresivo posicionamiento de las instituciones; por ello parece adecuada en sustitución de órganos constitucionales autónomos (por la vaguedad que guarda) órganos –constitucionales- neutrales de especialidad.

e. Conformación de un bloque de órganos constitucionales neutrales de especialidad. En consonancia con lo anterior, incluso más complejo, pero significativo, es la unidad; la conformación de un bloque con estas instituciones que robustezca su presencia y representación en el ámbito político y constitucional, la fuerza y vitalidad es inherente a la organización para la conformación de bloques, a contrario, si no hay organización y unidad los órganos individualmente -o dispersos en el orden constitucional- constituyen eso, un caso *sui generis*, aislado y marginado. De esta dispersión en parte, se genera el dogmático desconocimiento excluyente de los órganos constitucionales neutrales de especialidad que los mantiene parcialmente alejados de la cultura constitucional. El no haber propuesto ya la conformación de un bloque de estas instituciones -sobre todo cuando la mayoría (actualmente en vías de consolidación) cuenta con una historia de casi veinte años- es de mencionarse, pues en pro de la autonomía acentuada hubiese sido factible su implementación para un blindaje institucional, incluso hay quienes señalan el paradigma nicaragüense, con el cuarto Poder Electoral. Mientras no exista un régimen general unificado de instituciones neutras que englobe y presente –no un poder- una competencia especial, reguladores y regulados de las distintas ramas se verán con indiferencia y extrañeza; esto sólo afectará la actuación de las autoridades por la imprecisión de su naturaleza y la relación que guardan con el sistema jurídico.

f. Designación. Uno de los temas más controvertidos sin duda alguna, es la designación de los órganos constitucionales neutrales de especialidad, no es posible actualmente hablar de nombramientos sin Cámara de Diputados, Senado, Ejecutivo, partidos políticos, incluso de otros tantos males como cuotas, negociación, monedas de cambio, clientelismo, nepotismo, etc. Se trata de un tema controversial que necesita una fundamentación imponente para abandonar estas prácticas. Aquellos procedimientos materialmente de poder han deteriorado considerable la tela institucional al punto del descrédito no sólo político sino ciudadano, la designación a través de cuotas o negociaciones traslada la desconfianza y la lucha política a la arena -que debería ser- objetiva y neutral, por lo cual muchos son los cuestionamientos y defectos encontrados al dar rienda suelta a órganos políticos para determinar y/o ratificar órganos máximos de dirección autónomos. Las consecuencias son muchas y caras por lo que invertir y repensar una fórmula nueva y objetiva de nombramiento en donde la autodenominada “soberanía nacional” casi no intervenga o intervenga en menor grado, es menester para liberar el desempeño, eficacia y honorabilidad de las autoridades. Paralelamente se debe atacar el argumento primordial de soberanía igual a Congreso.

g. Papel en medios de control (activa y pasivamente). Como hemos analizado, los medios de control jurídicos son de vital importancia para las autoridades, pues las instituciones electorales han ejercido control gradualmente; realizan ejercicios jurídicos de verificación, de confrontación y de regularidad que implican la revisión de un acto o norma y su conformidad con las normas, ello es de vital relevancia, pues no sólo se realiza un ejercicio de conformidad, sino implícitamente se patentan límites normativos al poder y se equilibra el orden constitucional; se va definiendo la misma Constitución. La cuestión es hasta dónde es pertinente el ejercicio del control, pues si bien la teoría de control señala una dirección, el legislador establece límites expresos y las exigencias del orden concreto con la evolución del constitucionalismo contemporáneo determinan otro camino. La discrepancia en el alcance del control nubla el sendero jurídico para su aplicación, para clarificarlo se ha limitado el control en sus distintas

partes desde quiénes sí pueden ejercerlo y quiénes no; qué puede ser materia de control y que no; el alcance de los fallos del control; quiénes pueden accionar (pasivamente) y quiénes no. En muchas ocasiones estas cuestiones se han interpretado con argumentación conservadora ventilándolas limitativamente en detrimento de las autoridades objetivas lo que ha acotado el parámetro de control de éstas, sin embargo, contrario a ello si se requiere una institución óptima es necesario presentar un órgano con facultades de control jurídico que se ajuste al orden concreto y a las necesidades reales del sistema jurídico y político. La interpretación jurídica en el control debe entenderse como el esfuerzo intelectual de científicos sociales que pretenden contrarrestar una deficiencia o incompatibilidad de las normas o actos con el parámetro a proteger, no debe ser concebida como una amenaza.

h. En defensa de todo: Conflicto con las determinaciones del órgano reformador de la Constitución. Puede que la cúspide de la pila de problemas sea éste, cuando se trastoca esencialmente la naturaleza institucional, una cuestión de competencia constitucional. La cuestión es determinar el alcance, validez y contrapeso sobre las reformas constitucionales que implementen los órganos con facultad para ello. Determinemos hasta dónde es válido que el régimen que garantiza la subsistencia del órgano neutral sea trastocado y modificado, incluso colapsando principios constitucionales, teóricos, históricos e internacionales. En el caso propio ha ocurrido, la “soberanía” de los órganos representativos ha sido reaccionara y demoledora de las instituciones, para cortar con el control terminal político es necesario instituir un control último de naturaleza judicial para conocer de acciones y omisiones inconstitucionales. Incluso yendo más allá, las cuestiones de reforma constitucional que versen sobre cuestiones electorales por tratarse de una materia delicada y de trascendencia política, pudieran ser tratadas de una forma técnica y procedimental especial, por ejemplo, iniciativas incluyentes y no excluyentes, consultas *a priori* (sobre la constitucionalidad), consensos más altos (tanto de Cámaras como de entidades federativas), intervención de otros órganos de naturaleza no política, previsión de omisiones, etc. La cuestión es la inserción y apertura; inserción de órganos imparciales en los procedimientos de reforma y apertura al debate objetivo de las mismas, pues la monopolización política de

las reformas constitucionales, sobre todo en la electoral, hace que al final del día regulados sean reguladores de origen. Las cuestiones a atender y subsanar -como analizamos- son difíciles, incluso hay quienes podrían decir que insuperables, pues cambiar siglos de teoría política requiere de un gran esfuerzo argumentativo. Estas cuestiones las atenderemos en las subsecuentes páginas.

IV.II. La percepción ciudadana.

Con el objeto de conocer la percepción de la situación de mérito debemos adentrarnos en métodos cuantitativos objetivos, lo cual nos ayudará a apreciar la tasación de las deficiencias y en consecuencia, las virtudes del orden circulante. Es de vital importancia acercarnos a la percepción ciudadana pues de ésta viene uno de los grandes padecimientos del sistema, la desconfianza; un diagnóstico social ayudará a comprender de mejor manera cómo entiende la sociedad determinadas instituciones.

Comencemos por la **cultura de la legalidad**, en este tema los resultados son claros pues actualmente no existe confianza en las autoridades, de acuerdo con el estudio, que forma parte de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015³⁰⁶, elaborado por el IFE y el Colegio de México (COLMEX). Lo anterior demuestra que el 66% de la muestra ciudadana consideran que las autoridades no respetan (poco o nada) las leyes, entonces, si esa es la percepción ciudadana respecto de la legalidad, la ciudadanía misma no está dispuesta a cumplir con las normas. México actualmente no es un país que se caracterice por hacer justicia al Estado constitucional de Derecho, pero tampoco lo ha sido tiempo atrás. La cuestión de cultura de la legalidad es un problema que debe atenderse de manera inmediata, sin embargo, el arraigo al clientelismo y corrupción es un cáncer y representan la barrera más dura de romper; el estudio constitucional es aún reciente y buscar mecanismos de observancia normativa (cultura de legalidad), es un reto para esta materia. La lucha contra el clientelismo y niveles disparados de

³⁰⁶ Nota del periódico El Economista de fecha 01 de abril de 2014. <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/04/01/segun-66-mexicanos-autoridades-no-respetan-ley>

corrupción³⁰⁷ son los siguientes retos institucionales y del Derecho. Como último dato, en dos mil once el 68.1% de encuestados señaló que en México se cumple poco con la Constitución, 19.3% opinó que nada y 5.2% que mucho³⁰⁸. De estos datos extraemos la siguiente percepción **a) en su gran mayoría, ni autoridades ni ciudadanos observan la normatividad, lo que inexorablemente lleva a vivir en la ilegalidad, actualizando, propiciando y perpetuando (bajo convencionalismos) un sistema social y de vida descompuesto. Existe una casi nula cultura de legalidad y observancia de la Constitución.**

Incluso el problema no es solamente de normatividad, sino de **instituciones**. En dos mil doce, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas presentada por el INEGI y la SEGOB³⁰⁹ señaló que instituciones como la CNDH, el mismo IFE (5.5), el Presidente, los Diputados y Senadores, los partidos políticos (4.4) y la SCJN (5) son poco confiables (en escala del 1 al 10), por su parte el cuantitativo de Parametría³¹⁰ arroja que la muestra de ciudadanía encuestada sólo tuvo entre algo y poca confianza (42- 43%/29 -31%) en la SCJN y TEPJF, al fondo los partidos políticos con 67% entre poca y nada de confianza, por su parte Consulta Mitofsky³¹¹ de dos mil ocho a dos mil doce afirmó que las mejor posicionadas en confianza eran las universidades (7.8) y la iglesia (7.6), de media confianza la SCJN (6.9) y el IFE (6.7) y al fondo nuevamente Diputados y (5.9) Senadores, sindicatos y partidos políticos (6.0). De la misma forma es alarmante el estudio INEGI/SEGOB pues arrojó que 40% de los encuestados respondieron que en un futuro los ciudadanos tendrán menos oportunidades para influir en las decisiones del gobierno (un 43% opinó lo contrario), los niveles de percepción de corrupción a nivel municipal, estatal y federal se dispararon con rangos de 4.19 a 4.54 (en escala de 0 a 5), sin embargo, la gente está consciente que de la participación (voto) es la forma de decidir sobre si el gobierno hace bien o mal su trabajo (59%). Siguiendo con la confianza y credibilidad

³⁰⁷ Portal de Transparency International, the global coalition against corruption. Corruption perceptions index 2013. <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

³⁰⁸ Encuesta nacional de cultura constitucional, legalidad..., página 83.

³⁰⁹ Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2012, principales resultados, 12 de noviembre de 2012 <http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Presentacion-Quinta-ENCUP-2012.pdf>

³¹⁰ Parametría: Confianza en instituciones, julio 2012. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4507

³¹¹ Consulta Mitofsky: México: confianza en instituciones, agosto 2012. http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2012/20120830_NA_Confianza_Instituciones.pdf

institucional, Parametría³¹² en su estudio llevado a cabo entre dos mil dos y dos mil seis señaló que jueces y magistrados (56%), partidos políticos (63%) y Congreso (56%) son instituciones de baja confianza³¹³, mientras que la CNDH (61%) y el IFE (52%) de mediana confianza, la iglesia católica y el ejército son de alta confianza. Para dos mil doce³¹⁴, los más desaprobados por la ciudadanía fueron los Diputados y Senadores (37% y 39%), con (35% y 36%) aprobando poco y con 3% (ambos) aprobando mucho, seguidos de los presidentes municipales y delegados desaprobados poco y mucho en un 33%. El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral escalaron posiciones al sólo ser desaprobados en 19 y 21%, contra con 67 y 50% de aprobación.

A nivel comparado, en Latinoamérica (2012) la percepción es análoga, el Poder Judicial, Congresos y partidos políticos pésimamente posicionados al fondo de las tablas, la iglesia casi triplicando sus niveles de confianza (hasta 64%), en Estados Unidos de América cambia un poco el panorama, mientras los militares son los mejor posicionados junto con los medianos empresarios (75% y 63%), el Congreso se encuentra al fondo con 13% y la Suprema Corte escala posiciones. En la Unión Europea los pequeños empresarios son quienes gozan de mayor confianza (66%), al fondo nuevamente los partidos políticos (15%).³¹⁵

El balance general de las instituciones también es alarmante pues son las instituciones democráticas y representativas las más desacreditadas, lo cual es paradójico en contraste con el ejercicio cívico que ejercen los ciudadanos; por un lado la mayoría vota para que cierta persona ejerza el poder público y por otro lo desacredita, sin embargo, podemos matizar y armonizar dicha percepción pues bien podría participar el ciudadano activamente para intervenir en el origen del poder y no obstante, el ejercicio del poder es distinto, pues no aprueba las decisiones tomadas, lo cual implica que el descrédito recaiga sobre el depositario de la institución no sobre la institución misma, sin embargo, la periodicidad y constancia a través del tiempo en la respuesta ciudadana pueden abrir la puerta a otra cuestión y ésta sí que sería alarmante, pues

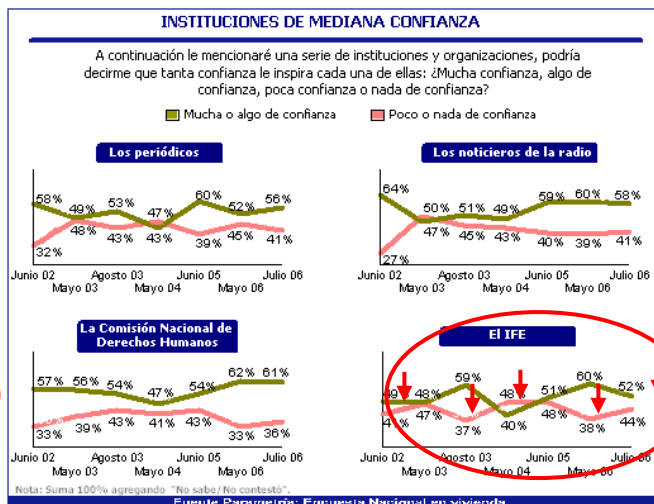
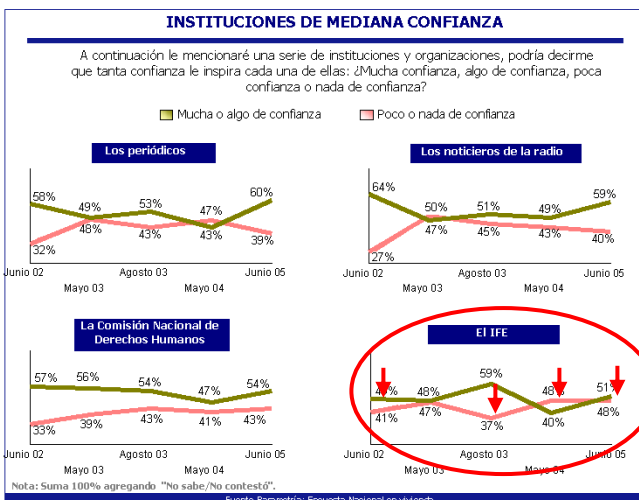
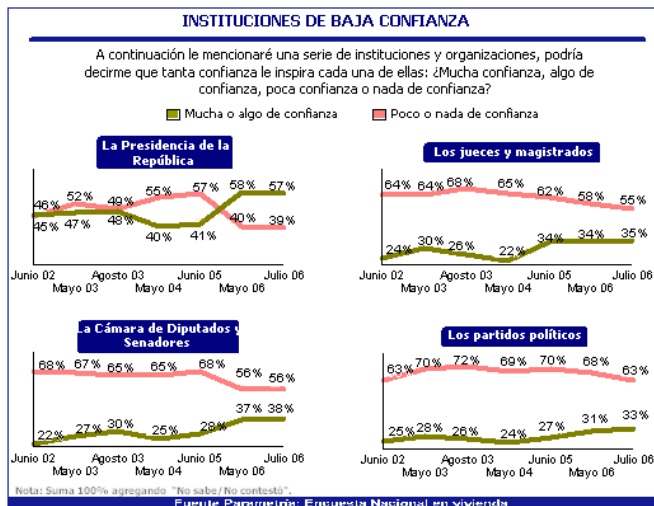
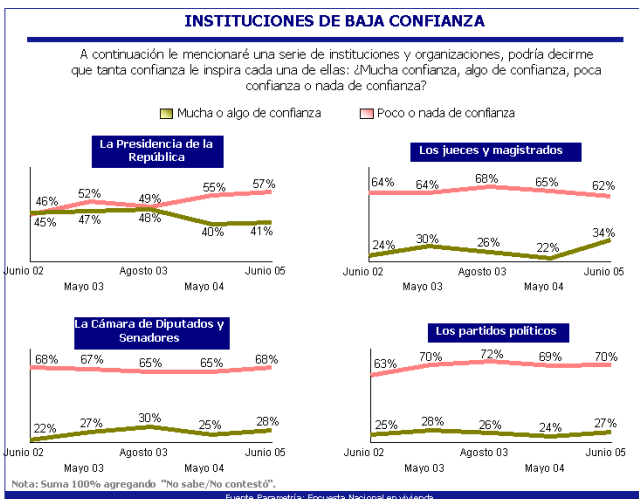
³¹² Parametría: Confianza en instituciones, julio 2006. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4028

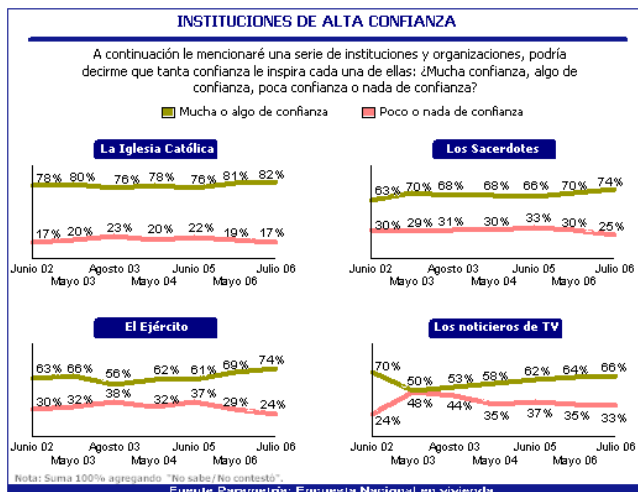
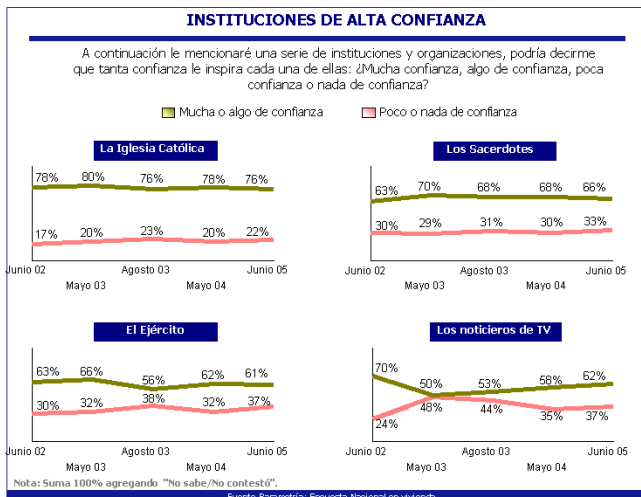
³¹³ Al preguntar la confianza que le inspira cada una a) Mucha, b) algo de confianza o c) poca o nada de confianza.

³¹⁴ Parametría: Evaluación de autoridades, febrero 2012. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4349

³¹⁵ Parametría: Confianza en instituciones, julio 2012. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4480

podría ser posible que el depositario sea indistinto e incluso irrelevante, porque la inconformidad ciudadana recaería en la institución representativa, lo cual cimbraría las mismas instituciones democráticas, pues el ciudadano las consideraría desechables, poniendo en crisis el Estado democrático y constitucional. Incluso las cifras y el extracto histórico pueden suponer que hacia allá vamos. Por otra parte, la percepción de institucionalidad de las autoridades electorales es más compleja, frágil de mantener y endeble que las demás, pues como observamos en los diagramas, las demás instituciones y su confianza tiende a no descomponerse tan aceleradamente, no existen fluctuaciones que un año señalen confianza y otro desconfianza, los cambios no son tan radicalmente distintos, sin embargo, con el Instituto Electoral sí ocurre.





316

Como se observa en las columnas de cuadros, la confianza en su gran mayoría tiene un ineludible camino trazado, v.gr. la línea del ejército y la iglesia es continua y recta, al igual que la Cámara de Diputados, Senadores, Jueces y Magistrados, su desconfianza sigue una regularidad a través del tiempo, sin embargo, el Instituto Federal Electoral no, éste cuenta con una volatilidad e irregularidad única, sobre todo tratándose de un órgano público autónomo, cuya naturaleza no es política (como en el caso del Presidente cuya volatilidad es justificable), incluso ya antes de la tan controvertida elección de dos mil seis, la inestabilidad y no consolidación de confianza ciudadana se hacían presentes teniendo entre dos mil dos y dos mil seis más de tres cruces que van de la conformidad a la inconformidad, incluso radicalizando la percepción en periodos no mayores a doce meses, lo cual sin lugar a dudas es producto de la falta de consolidación institucional en donde el porvenir de las instituciones electorales no se encuentra definido y probablemente ni planificado; la materia misma es un fuerte condicionante de la ambivalencia (dicotomía confianza/desconfianza) y del vaivén de la percepción, sin embargo, debemos hallar las herramientas que propongan y consoliden una institución cuya confianza no esté en tela de juicio, cuyas percepción no cambie radicalmente en plazos estrechos de tiempo y cuya integridad sea referente de confianza. Ello es posible pues incluso el Instituto ha estado mejor posicionado (71% en credibilidad de desempeño y 76% en credibilidad) que instituciones de la talla de la

³¹⁶ Parametría: Confianza en instituciones, julio 2005. http://www.parametría.com.mx/carta_parametría.php?cp=94

Parametría: Confianza en instituciones, julio 2006. http://www.parametría.com.mx/carta_parametría.php?cp=4028

CNDH (63%/68%) y el IFAI (59%/44%)³¹⁷. En dos mil nueve el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE)³¹⁸ en su Estudio Nacional Electoral CIDE-CSES 2009 señaló respecto de la imagen pública y confianza del IFE que siete de cada diez entrevistados (70%) dijo tenerle mucha/regular y dos de cada tres al Tribunal Electoral, confianza incluso de dos mil seis a dos mil doce ha logrado reponerse paulatinamente, teniendo entre dos mil nueve y dos mil doce gran aprobación sobre el desempeño de su trabajo.³¹⁹ Otro dato revelador es respecto de las cifras de Consulta Mitofsky, pues demuestra -por segmento- que la gente de edad avanzada muestra mayor desconfianza por las instituciones que las personas jóvenes al igual que las personas con mayor escolaridad; los jóvenes dan mayor crédito a las instituciones mientras que la gente de edad avanzada menor, además existe una cúspide de participación o mayor participación en edades jóvenes-maduras (30 a 49 años), ocurre algo similar en la escolaridad, mientras más estudios tiene una persona más desconfiado y renuente es, por su parte Buen Día y Laredo en dos mil doce, respecto del sondeo postelectoral al cuestionar el desempeño de las autoridades durante el procedimiento, señaló que la ciudadanía puso en el top de autoridades al Instituto con un 45% de muy buena/buena actuación, dos peldaños más abajo al Tribunal Electoral con 36%.³²⁰ La confianza debe incentivar la participación de los jóvenes, sin embargo, el trabajo se queda a medias si no tiene una continuidad con los demás sectores sociales, sobre todo con la gente de edad avanzada, el ejercicio también debe ser incluyente con sectores de educación profesional pues son quienes encuentran mayores contras institucionales. El balance final de percepción de institucionalidad apunta que **b) las cifras son claras y señalan que la credibilidad y confianza son temas en riesgo, consecuencia del punto anterior –poco respeto de las autoridades a las normas- tampoco dan crédito y cordialidad a las instituciones públicas sobre todo las involucradas en ejercicios políticos, cívicos y democráticos, incluso las instituciones neutras y objetivas implicadas cuentan con una percepción inestable y voluble. No se encuentra fortalecida la imagen institucional de cara a la ciudadana pues un mes confían y en tres ya no, la**

³¹⁷ Nota del periódico La Crónica de fecha 11 de diciembre de 2005. <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/216204.html>

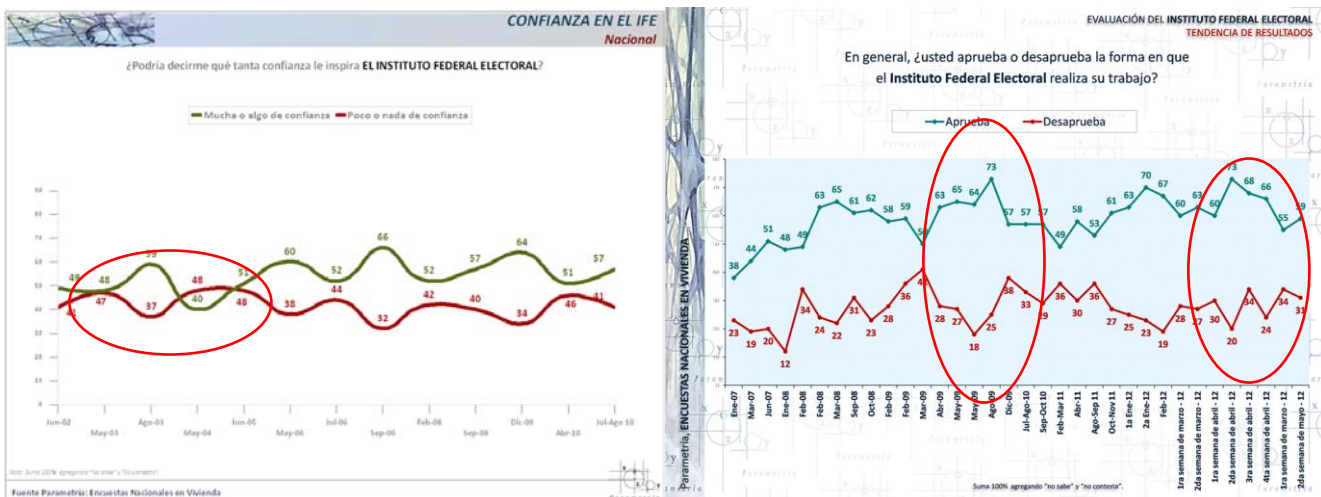
³¹⁸ Estudio nacional electoral de México, 2009, CIDE. http://www.cide.mx/CIDE-CSES/Reporte_CIDE-CSES.pdf?e=1778

³¹⁹ Parametría: Confianza en instituciones, evaluación del Instituto Federal Electoral, 2007. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4371

³²⁰ Buendía y Laredo, Proyecto: encuesta post-electoral, agosto de 2012. http://www.buendiyalaredo.com/encuestaspublicas_detalle.php?idpublicacion=220

continuidad de esta percepción podría tomar una corriente peligrosa al punto de señalar no un déficit en los depositarios, sino en las instituciones mismas lo que desataría una reacción en cadena pudiendo pensar incluso en la desaparición de ciertas instituciones fundamentales por dispensables, costosas y desgastadas.

Concretamente trataremos la percepción, numeraria y conclusiones que podemos derivar; dos son las instituciones que nos interesan categóricamente, comenzaremos con el **Instituto Electoral** cuyos números en confianza hemos visto, son inestables y volubles, ejemplo de ello son las siguientes gráficas que abarcan un periodo de diez años (2002-2012), en la cual se muestra cómo en cuestión de meses (por ejemplo mayo- agosto 04) el Instituto alcanza cifras que van del total descrédito institucional a la altísima confianza, variable que se aprecia infinidad de veces, podríamos asegurar que ese es el móvil del Instituto: la percepción indescifrable e inesperada.



Sin embargo, incluso ante la adversidad de las decisiones controversiales el Instituto ha salido adelante,³²¹ al comienzo de los procedimientos electorales goza de una confianza considerable, sin embargo, al paso de éstos cae la conformidad,³²² lo cual es curioso pues de un lado vemos desconfianza y descrédito, pero por el otro, al preguntar a los

³²¹ Parametría: Evaluación del Instituto Federal Electoral. <http://www.parametría.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4246>. Sobre la determinación del Instituto de no pronunciarse sobre los resultados preliminares en elección 2006; 50% de acuerdo, 45% desacuerdo sin embargo las cifras de satisfacción/frustración son inversas 35%/45% respectivamente.

³²² Buendía y Laredo: Proyecto: Panorama electoral, junio 2012. http://www.buendíaylaredo.com/encuestaspublicas_detalle.php?idpublicacion=217. Análisis Buen Día y Laredo a un mes de las elecciones 2012 en donde refleja confianza: Nada 16%, poco 27%, algo 36% y mucho 17%. Balance general 43% vs 53%.

ciudadanos sobre la limpieza de las elecciones, la mayoría reacciona positivamente.³²³ En dos mil seis el 46% de encuestados afirmó que el dos de julio el trabajo del Instituto fue bueno (11% muy bueno, 17% regular y 17% malo); para dos mil doce, seis de cada diez consideraban que las elecciones habían sido limpias (equivalente al 59%). Caso aparte son los institutos electorales locales, los cuales desde dos mil ocho y para dos mil trece ya tenían consolidada una desconfianza constante y proporcionalmente inversa,³²⁴ lo que indefectiblemente fue un punto total en la propuesta de reforma política electoral que salió regularmente labrada en relación con los órganos locales. En cuestiones de neutralidad y objetividad el principio de subsidiaridad no fue suficiente, por el contrario, la concentración surgió como prescripción médica al déficit que presentaban las entidades federativas. Otra encuesta de Parametría mostró que la muestra de ciudadanía encuestada señaló que el IFE organiza mejor elecciones (60%) en comparación con los institutos locales (19%). En este rubro la credibilidad de la institución federal se encuentra por encima de la local, la principal justificación es la homogeneidad política al interior de las entidades federativas ya que la diversidad no es consistente como lo es a nivel federal, lo cual deja un margen amplio de actuación e imposición a legislaturas y gobiernos locales sobre los órganos objetivos. Incluso la problemática con el Instituto es el desconocimiento *cuasi* total del órgano, lo que no quiere decir que todo ciudadano deban ser un experto en instituciones, sin embargo, parecería un hecho notorio en razón de los espacios en medios que ocupa. Parametría en dos mil once se dio a la tarea de consultar a la ciudadanía cuánto sabía sobre el Instituto Federal Electoral, los resultados después de considerar a esta institución entre mediana y altamente consolidada son reveladores. A la pregunta sabe a quién corresponde el nombramiento de consejeros electorales el 75% de encuestados dijo desconocerlo³²⁵... el 27% afirmó que era el Presidente de la República quien detentaba dicha facultad, probablemente esa sea una cuestión fundamental para el entendimiento de la desconfianza, pues no sabemos hasta donde relaciona la ciudadanía nombramiento con sumisión.

³²³ Buendía y Laredo: Encuesta postelectoral...*cit.*

³²⁴ Parametría: Confianza en los institutos electorales estatales, marzo 2013. http://parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4580. Pasando en 2007 relación confianza mucha/poca – nada/poca 51 – 46 a 2013 46-52.

³²⁵ Parametría: Nombramiento de consejeros del IFE, febrero 2011. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4274



Por último, incluso ante la reforma que transformó el Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral, la percepción de la muestra de ciudadanía fue en el sentido de que “nada cambiará”,³²⁶ unos pocos señalaron mayor transparencia,³²⁷ por lo cual, las reformas profundas institucionales no son capaces de convencer a la ciudadanía, pues considera que es prácticamente lo mismo. Estamos ciertos que el desconocimiento de las instituciones es un reto que se debe afrontar con seriedad, la forma adecuada y óptima sin agobiar a la ciudadanía con datos y referencias -además de la instrucción institucional- es involucrarla en los procedimientos de selección; sabemos que existe una gran cantidad de estudiantes, académicos, analistas, organizaciones y asociaciones civiles interesadas en ello, así el nivel de participación es determinado por la ciudadanía y no por los órganos políticos que sólo cumplen funciones de difusión.

En síntesis, concretamente la percepción del Instituto es volátil, es una institución que un día puede ser la más confiable del sistema político, y en un par de semanas la más desacreditada. Los niveles de confianza en su tiempo de vida son dinámicos y radicales, es obvio que la confianza parte de la percepción primaria de las determinaciones institucionales, incluso entonces cuando su confianza cae es porque los argumentos vertidos en sus resoluciones no convencer a la ciudadanía. Entendemos que la delicadeza de la materia es un detonante del descrédito, pues es

³²⁶ Parametría: Reforma electoral, marzo 2014. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4648

³²⁷ Parametría: Reforma política, diciembre 2013. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4617

una materia primariamente política y controversial, el milenarismo síndrome de desconfianza en autoridades trae en consecuencia una alta incertidumbre. Así, podemos afirmar de esta institución que, **c) es voluble la percepción y en consecuencia inestable, incluso ante reformas profundas persiste el descrédito ciudadano. Es un desacierto del sistema que instituciones de corte neutro y objetivas se encuentren en una media de confianza regular cuando deben ser de alta confianza y credibilidad, por si fuera poco los institutos electorales locales se encuentran aún peor posicionados lo que refleja un déficit institucional serio, problema que se encuentra en mayor medida en instituciones esencialmente políticas. El alto desconocimiento de las instituciones de raíz expresa apatía y es un probable detonante de inconformidad ciudadana; la relación excesiva con órganos políticos puede aparentar o malentender una captura política del Instituto.**

El caso del **Tribunal** Electoral causa menos turbulencias, como hemos mencionado, el pertenecer formalmente a un Poder de la Unión y contar con alto rango lo posiciona con cierta credibilidad pues es parte del cobijo del Poder Judicial y su fundamental independencia. Incluso durante el controvertido procedimiento electoral de dos mil seis, la muestra de Parametría³²⁸ mostró que el 30 y 32% de encuestados mostró mucha y alguna confianza (respectivamente) en la determinación del Tribunal, es decir el 62% se manifestó conforme, asimismo el 76% (25% regular, 36% buena, 15% muy buena) expresó su conformidad con el trabajo desempeñado por el Tribunal en esas elecciones, números incluso por encima de los mismos funcionarios de casilla (ciudadanos).³²⁹ Sorpresivamente, la confianza en el Tribunal de julio a septiembre de dos mil seis (después de conocer tan controvertida elección y fallo) se elevó, pasando del 59% al 64%.³³⁰ Sin embargo, también tiene un margen de volatilidad, por ejemplo, en el procedimiento electoral de dos mil doce su aprobación y desaprobación fue dinámica pasando de un 27% (sobre 100%) de aprobación, por un altísimo 62%, un

³²⁸ Parametría: Evaluación de instituciones electorales, septiembre 2006. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4032

³²⁹ Parametría: Confianza y opinión TEPJG, julio 2006. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4024 Un 22% TE vs 20% Funcionarios de casilla.

³³⁰ Parametría: Evaluación de instituciones electorales... cit

regular 54%, 57% y caída a 44%.³³¹ En suma la imagen del Tribunal por diversos atributos de origen cuenta con una credibilidad mayor; pues la simple denominación de Tribunal es garantía de pericia y estudio pormenorizado de normas aunque ello no es un repelente total de la mala percepción ciudadana. En suma, del Tribunal podemos mencionar **d) su naturaleza y *status* en el sistema jurídico y constitucional, así como sus características inherentes que hacen de éste una institución más cercana a la estabilidad en percepción, sus fallos aun cuando son controvertidos son aprobados por la ciudadanía. La percepción de piso judicial es de gran peso y valía para las instituciones, pues hablar de jueces, magistrados y tribunales, forman en el ciudadano una sensación mínima de seguridad.**

Por último, la percepción juega un gran papel en la imagen institucional; ésta podría trazar el prejuicio o marcar la confianza. Es menester rescatar la percepción positiva en el Estado de leyes, cultura de legalidad, institucionalidad, certeza, confianza y credibilidad. Se debe trabajar jurídicamente en instrumentos que permitan familiarizar estos conceptos y dejen de ser la excepción para convertirse en la regularidad. Aunque actualmente los males que aquejan al sistema son varios y algunos son decimonónicos, la ciudadanía está consciente de que la normatividad se establece y debe cumplirse en beneficio de todos,³³² y por ahí debemos comenzar.

IV.III. Las acciones reactivas y correctivas.

Analizados origen, ejercicio y fin, es tiempo de retomar deficiencias para proponer las condiciones correctivas teóricas y prácticas a implementarse para fortalecer el régimen de los órganos constitucionales autónomos.

IV.III.I. En pro de la autonomía, independencia e inamovilidad. Ya ha quedado agotado lo relativo a la importancia y determinancia de éstos, sabemos que son pilares *sine qua non*, la teoría neutra no tendría cabida ni aplicación, su garantía es de vital

³³¹ Parametría: [Evaluación](http://www.parametría.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4371) del TEPJ, mayo 2012. http://www.parametría.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4371

³³² Encuesta nacional de cultura constitucional, legalidad... *cit.* p. 65 y 66.

relevancia y su defensa también. Es tiempo de preguntarnos cuáles son las acciones que fortalecerían el régimen de órganos constitucionales neutrales de especialidad. La primera parada es el triunvirato de cualidades que denomino inherentes e irreductibles:

1. La autonomía vista como una atomización de una propiedad institucional debe encaminarse a la unificación, pues la autonomía de los órganos constitucionales autónomos y autoridades electorales debe concebirse como única, una autonomía correspondiente a la figura en quien se deposita y que es como la institución depositaria, *sui generis*, una propiedad que fortalece a dicha institución. La autodeterminación es imprescindible para estas autoridades ya que las libera completamente del espectro político, se trata esencialmente de una auto-tutela que se percibe internamente al ser suficiente y determinar para sí y no necesitar de la guía o mando de otro. El logro práctico de esta cuestión es alcanzable a través de consideraciones constitucionales, por ejemplo, actualmente se establece al Instituto como un “*organismo público autónomo*”, el pronunciamiento constitucional sobre la autonomía podría ser específico al establecer una máxima autonomía análoga al poderío de la unión (así se inferirá la independencia respecto de aquellos Poderes estableciendo una paridad constitucionalizada), ello en armonía con el artículo 49 constitucional, con el objeto de precisar emancipación y rango equivalente a los integrantes del Poder Supremo de la Federación, lo cual es necesario pues la autonomía es el elemento primario de éstos; se aprecia cotidianamente cuando los Poderes deciden y actúan *per se* por las consideraciones internas que cada uno exponga y suponga idóneas. Ello se relaciona e impacta en la independencia y la distribución de competencia, pues al alterar (maximizar) una, la otra se ve beneficiada, pero eso no es todo, la autonomía maximizada por sí podría generar -en la institución favorecida- un desempeño más lúcido, razonado, imparcial y objetivo, pues nada queda a expensas de otro poder, incluso la autonomía además de verse como una cualidad institucional podría considerarse un deber pues debe ser una obligación –para el autónomo- ejercer dicha condición. Por su parte, el Tribunal Electoral es especial por sus características, incluso necesitaría menos justificación y empuje que el Instituto,

pues aquél se considera autoridad máxima y especializada³³³, como se ha mencionado, sus decisiones no pueden ser modificadas ni por la Suprema Corte, lo que manifiesta un altísimo grado de independencia y autonomía además de poder crear jurisprudencia, sin embargo, las contradicciones de criterio con la de la Corte son conocidas por esta última. Incluso en las acciones de inconstitucionalidad que versen sobre leyes electorales el Ministro instructor puede solicitar la opinión del Tribunal Electoral³³⁴, por lo cual, materialmente el Tribunal es tan autónomo que su jerarquía dentro del Poder Judicial es simétrica a la de la Suprema Corte.

La idea es avanzar a una conformación y distribución de poderes que refleje el estado actual de las instituciones, sabemos que las instituciones autónomas se encuentran en un limbo constitucional pues no se sabe que pasa sustancialmente con ellas, no se ha podido catalogar o reglamentar su correspondencia con el sistema constitucional mexicano, un ejemplo claro es la controversia constitucional que en 2007 interpuso el IFE en contra de la Cámara de Diputados. De acuerdo con la doctrina y criterios judiciales, este medio de defensa es aplicable para dirimir conflictos de constitucionalidad entre Poderes en iguales o diferentes niveles de gobierno (de acuerdo con las consideraciones de la mayoría de los Ministros de la Suprema Corte), no obstante la solicitud del Instituto no prosperó, actualmente ha evolucionado el criterio, ahora es incluyente e incisivo al reconocer personalidad a los “*órganos constitucionales autónomos*” para acudir a la Corte y controvertir la constitucionalidad. Ello indica que la esencia especial de estas instituciones se ha ido reconociendo como tal, sin embargo, aún existen omisiones relevantes que no terminan de explicar y definir a esas autoridades, con todo ello existen los elementos constitucionales para justificar y fundar esta propuesta.

1.1. Otra reflexión en torno a la autonomía de estos órganos sería el establecimiento de un **bloque** de estas entidades que elevaría sus atributos constitucionales, su unidad, y les dotaría de un espacio determinado normativamente;

³³³ Esta característica es la única que se debería pulir pues los magistrados integrantes en su mayoría no tienden al conocimiento exhaustivo y de carrera en materia electoral.

³³⁴ Artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

además concentraría propiedades y virtudes sin dar espacio a dispersiones aisladas que lejos de abonar a la eficacia de una materia pueden debilitarla pues se establecería un cúmulo de instituciones disgregadas cuya naturaleza nadie puede explicar y cuya identificación se queda al aire; una cuarta rama como en el caso estadounidense sería viable y fortalecería el espectro autónomo, neutro e independiente, ello también en relación con el modelo nicaragüense del cuarto Poder Electoral. La experiencia nicaragüense aísla la práctica electoral, sin embargo, ésta se encuentra íntimamente ligada con los demás poderes, pues sin aquélla éstos no podrían declararse legales/legítimos y sin éstos aquélla no tendría materia y competencia por conocer. La unidad podría fortalecer a los disgregados órganos constitucionales autónomos, la identidad de características institucionales de éstos tendría que fructificar en el establecimiento de un nuevo régimen asociativo a la luz de la división de poderes.

1.2. En relación con lo anterior, la **defensa ante tribunales** (especialmente constitucionales) es una facultad ineludible pues es precisamente ante el Poder Judicial o Tribunal Constitucional ante quienes deben ventilarse cuestiones esenciales – constitucionales- en torno al régimen institucional. Afortunadamente el criterio ha evolucionado y ha sido favorable a estos órganos, al lograrse el otorgamiento de legitimación activa para impugnar actos de la propia administración pública, del Poder Legislativo y Ejecutivo, lo cual abona a la defensa de la institución. Ahora, a través de un medio de control de la constitucionalidad los órganos constitucionales deben defender su autonomía e independencia, pues la defensa de las competencias constitucionales preservará la vida de las instituciones y el Estado de democrático y de Derecho.

2. La independencia incide en la competencia e impide que órganos políticos se encarguen de temas sensibles y especiales; la distribución de competencias a su vez, descentraliza el poder del gobierno y a través de estas instituciones libres se cede paso a la ciudadanía. La transición puede ser paulatina, pero sin lugar a dudas, la obtención de personalidad jurídica propia es uno de los pasos más importantes para consolidar la independencia y autonomía, pues ahí es donde surge la emancipación jurídica que

hace posible el ejercicio de derechos y obligaciones, la personalidad le otorga materialidad jurídica y un régimen de entidad por sí sin dependencia institucional. En el pensamiento de los grandes teóricos europeos la independencia y autonomía eran sinónimo de neutralidad y estabilidad, quien poseía dichas características era capaz de salvaguardar el documento normativo supremo dado por la soberanía. Por otro lado, la independencia es una característica que va de la mano a la autonomía, de ésta hemos mencionado que se percibe mayormente al exterior. La independencia es una consecuencia de la división de poderes, de esta multicitada y clásica teoría que se basa en la competencia y extinción de la autocracia; la independencia busca escindir y dividir el poder para la mejor distribución de facultades y competencias. Existen cuestiones dentro de esta teoría que siguen incólumes o encuentran vigencia y otras que han perdido sentido, muestra de lo primero es la conservación de libertades que pretende la escisión de poder y la asignación de competencias, cuya finalidad es la protección máxima de los derechos y atributos del ser humano. Sin embargo, existen otras que ya no encuentran sentido, por ejemplo, la cuestión numérica, ¿Por qué tres poderes? ¿Por qué no más? ¿Qué sentido tiene aferrarse al trinitario axioma? Si partimos de la finalidad de la teoría, sin temor a equivocarnos podemos afirmar que lo realmente relevante es la competencia, funcionalidad y el equilibrio del poder, entonces ¿Qué relación guarda un número con ello? Absolutamente ninguna, si la eficacia se hace posible con cuatro o cinco, entonces ese número es el idóneo, la división de poderes debe dejarse de concebir bajo un criterio numérico, pues no lo es, la división de poderes sigue vigente como eficacia, control y competencia. La optimización de competencias es la herramienta que la independencia necesita para poder ser. En ese orden de ideas, con el objeto de legitimar y fortalecer instituciones desacreditadas como la CNDH, el IFT, el INE (cuya naturaleza hemos analizado y en relación con los párrafos que anteceden), la categorización como pares a los Poderes Supremos de la Federación les brindaría una autonomía e independencia sin precedentes, las nuevas atribuciones (si es el caso) quedarán como tarea pendiente de la ingeniería institucional y constitucional venidera. El gran teórico norteamericano Bruce Ackerman, en el mismo sentido, desarrolla la división de poderes o separación de competencias bajo la característica de la funcionalidad; afirma que ésta además de ser una doctrina de

responsabilidad democrática y legitimidad política, también se erige como una doctrina de especialización funcional³³⁵, con base en lo anterior y atendiendo a la optimización de competencias, el académico se pregunta *¿...hay alguna buena razón para suponer que un gobierno moderno debería dividir entre sólo tres o cuatro ramas?*³³⁶ Esta funcionalidad supone, según Ackerman, una inexorable separación entre las grandes áreas de toma de decisiones en concreto con aquellas interrogantes que requieran la intervención de estadistas democráticos³³⁷. La división de poderes con especialización funcional supone especialistas bien capacitados; profesionales practicantes de la “cultura weberiana” con inspiración para servir profesionalmente al Estado. Bruce propone esta funcionalidad en la división de poderes con base en la visión y percepción que tiene –mayormente- de la burocracia (bajo un estudio comparado), tratando de potenciar las virtudes de ésta, sin embargo, nos parece aplicable y compatible esta visión con el estudio, pues considera esencialmente la competencia neutra y objetiva, la profesionalización, la funcionalidad y por supuesto, aislar un centro de decisión objetivo-técnico de las presiones políticas cotidianas³³⁸.

Al guardar armonía con la división de poderes, podemos suponer que cualquier grado comprobado de interferencia de un órgano sobre otro (independiente) transgrede directamente aquélla y en consecuencia la distribución de competencia. Es entonces la independencia un peldaño necesario para la autonomía constitucional, se ve fortalecida cuando directamente se establecen mecanismos de escisión de poder y garantías de respeto interinstitucional, la precisión de independencia en la Constitución es determinante, incluso sin ser simplistas la jerarquización u homologación con otros órganos podría abonar. En relación con lo anterior, su papel como contrapeso es esencial, la independencia plena le otorgaría esa característica dentro del sistema constitucional, para ello se requiere establecer un regulador con herramientas suficientes. Para las autoridades electorales es menester colmar esta característica para posicionarse como verdaderas autoridades independientes fuera de los ramos “administrativos”, pues de allá venimos, de la administración, de órganos dependientes

³³⁵ Ackerman, Bruce, *La nueva división de poderes*, trad. de José Manuel Salazar, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 80

³³⁶ *Ibidem*, p. 126

³³⁷ *Ibidem* p. 78

³³⁸ *Ibidem*, p. 105

del gobierno y sería un sinsentido que después de más de una veintena de años las posiciones sigan al aire y sin tocar tierra.

3. La inamovilidad, es una garantía institucional y personal; una garantía objetiva y subjetiva cuya finalidad es proteger una actividad de la inestabilidad o cambio arbitrario, implica la protección de la objetividad, neutralidad y razonabilidad sobre el vaivén político. Sin embargo, se han actualizado actos que la han tambaleado. Dice Luis Carlos Ugalde que ésta es esencial pues es una condición de resistencia a presiones; es la única forma de tomar decisiones sin temor a represalias, pues sin ella sería una práctica fácil y benévola complacer a los regulados en vez de sancionarlos y controlarlos³³⁹. La inamovilidad no debe ser entendida como inmunidad, no es sinónimo de fuero o extraterritorialidad, en efecto deben existir consecuencias y procedimientos de remoción previamente establecidos en una norma. La protección de la inamovilidad debe ser constitucional, se interpreta pero no queda clara, dentro de las características propias de los órganos neutrales debe mencionarse como natural a éstos. Con todo ello, otro problema se avecina pues si bien la inamovilidad es pilar del Estado de Derecho, de las autoridades e instituciones públicas (incluso puede interpretarse como implícita e inherente a todo poder público), ésta tiene un contrapeso poderoso y desestabilizador: la ruptura de la inamovilidad por medio de las reformas constitucionales, cuestión que es común pues las reformas constitucionales de orden institucional suelen disponer de una reestructuración orgánica que actualiza remociones disfrazadas, pues no se encuentran más que argumentos y justificaciones políticas de las que se exponen en el Congreso de la Unión, los integrantes del Instituto Federal Electoral han sufrido un par de estas remociones en donde reformas constitucionales en materia política electoral establecen salidas anticipadas sin argumentación jurídica sólida, lo que nos lleva a analizar la posibilidad del control de la constitucionalidad sobre las determinaciones de los órganos legitimados para reformar la Constitución, sobre todo cuando se violentan esencialidades inherentes al sistema jurídico y al Estado democrático de Derecho. Sobre el control abundaremos en adelante, por ahora afirmaremos que la inamovilidad no puede estar en entredicho

³³⁹ Nota periodística: "Inamovilidad: requisito de la autonomía"; periódico Reforma, de fecha 16 abril 2013.

político pues sería sólo un ideal sin efectividad, sobre todo cuando recae en altos servidores públicos de relevancia constitucional y más aún cuando se trata de órganos neutros independientes de los demás poderes públicos, si la inamovilidad no es posible entonces aquellas instituciones autónomas en todo momento se encuentran a expensas de las determinaciones políticas, pues en última instancia, la normatividad de responsabilidades de servidores públicos es inobservada y desechada por la voluntad política omnipotente de los reformadores de la Constitución. En 2007 a través de una reforma a la Constitución en materia político-electoral se determinó la salida anticipada de Consejeros del Instituto Federal Electoral; la inmediata y definitiva del Consejero presidente,³⁴⁰ pues de acuerdo con la teleología de la reforma esto era necesario... no se sabe por qué, pero lo era; se debía elegir y renovar completamente al órgano máximo de dirección quebrantando la inmovilidad. En 2014 una circunstancia similar ocurrió, derivado de las grandes reformas de fondo al Instituto, debían abandonar anticipadamente los consejeros (IFE) para dar paso a nuevos integrantes (INE), pues no se podía concebir una nueva institución con los mismos integrantes, las prácticas pasadas ahí debían quedarse para no enturbiar de origen una nueva institución, justo como ocurrió en 1996 al establecerse la ciudadanización del IFE y renovar anticipadamente al Consejo General, pues una reforma de esa magnitud merecía consejeros totalmente nuevos y ciudadanos. Sin embargo, el análisis de estos casos supone una disposición a modo y de oportunidad pues no respetó normas, procedimientos ni a la lógica misma. Lo que tienen en común la transición del IFE al INE (2013-2014) y la ciudadanización de aquél (1996) es que en ambos casos además de violentar la inamovilidad se transgredió directamente la Constitución, pues como se ha mencionado, el Mtro. José Woldenberg no podía por disposición constitucional formar parte de ese nuevo órgano ciudadano, sin embargo, bajo una interpretación a modo se le eligió como Consejero Presidente para el periodo de 1997 a 2003, al igual que en la transición IFE-INE en donde diversos Consejeros de aquél órgano continúan en éste,³⁴¹ ello en relación con la salida anticipada en 2007 en donde definitivamente ningún Consejero continuó ejerciendo su cargo. Esto hace pensar que la

³⁴⁰ Que incluso ni siquiera se cumplió con el plazo constitucionalmente establecido para su sustitución.

³⁴¹ Dr. Lorenzo Córdova Vianello, Consejero presidente, Mtro. Marco Antonio Baños Martínez, Dr. Benito Nacif Hernández y el Secretario Ejecutivo Edmundo Jacobo Molina.

reestructuración (y remoción) de 2007 fue más una revancha política que una necesidad estructural y jurídica, pues si Luis Carlos Ugalde tuvo que salir en definitiva sin oportunidad de alegar y defender su posición, con mayor razón tuvieron que haber salido sin oportunidad de retorno José Woldenberg, Lorenzo Córdova, Marco Antonio Baños y Edmundo Jacobo Molina, pues sus reformas fueron incluso de mayor calado (ciudadanización y nacionalización del instituto) y en consecuencia, requerían bajo la óptica congresista, una nueva conformación que atendiera las nuevas directrices, retos y problemáticas que arrojaba el panorama reformado, o por el contrario, se pudieron haber respetado la inamovilidad institucional y el plazo de estancia de los Consejeros³⁴². En lo personal no estoy a favor o en contra de uno u otros, sin embargo, la coherencia y la conformidad con la Constitución son insoslayables, la gran cuestión es que no existe un criterio uniforme que se aplique por igual en igualdad de circunstancias, sólo existe una decisión política que hace lo que la oportunidad le permite y ésta es muy grande, la tensión política influye a través de esta problemática en órganos independientes. ¿Cómo rescatar y neutralizar esta cuestión? Definitivamente podemos plantear dos alternativas, una primera y menos preferible, la implementación de cláusulas pétreas; preceptos que envuelven tal filosofía y principios que son inamovibles en su composición (dignidad humana, federalismo, república, democracia), son irreformables sustancialmente y no pueden ser alterados (relativamente) incluso por los órganos últimos legitimados para ello (reformadores de la Constitución); las cláusulas pétreas son limitaciones reales del orden constitucional, lo que en sí no establece una Constitución intocable en su totalidad, únicamente inalterable en ciertos preceptos. Estas cláusulas son definidas explícitamente en la Constitución, sin embargo, a través de la actividad interpretativa, se dice, es posible concebir cláusulas pétreas implícitas. En el Derecho comparado existen legislaciones constitucionales que han incluido estas cláusulas³⁴³, la experiencia en torno a éstas tiene sus ventajas y desventajas; las desventajas se perciben cuando la dinámica constitucional se pierde, la excesiva limitación puede desmejorar la norma

³⁴² A excepción de la presidencia del Consejo General hasta 1996 que correspondía al Secretario de Gobernación, evidentemente la ciudadanización exigía un órgano colegiado y presidencia plenamente ciudadanos sin filiación partidista.

³⁴³ Principalmente en Europa durante comienzos del siglo XIX

Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo (coords), *Reforma y control de la Constitución...* cit. p.410. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/17.pdf>
A. Vanossi, Jorge Reinaldo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Instituto de investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 70, p. 275. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/208/15.pdf>

constitucional, pues no permite que se ajuste a las necesidades del orden concreto presente, cuestión que se resume al identificar y saber responder ¿Qué conceptos, principio o directrices deben ser cláusulas pétreas? La respuesta es complicada, es debatible y necesita de un gran esfuerzo de fundamentación, esencialmente esta decisión debe observar al orden concreto; las determinaciones históricas, políticas, sociales, jurídicas y éticas, ello dejará entrever las cuestiones merecedoras del clausulado invariable, de esta forma sólo un poder constituyente podría modificar dichas cláusulas, nunca un poder revisor de la constitución, su implementación por otro lado, deja poco espacio de interpretación y movilidad a futuras generaciones que no podrán modificar esas disposiciones más que por la vía constituyente. La segunda opción y más viable es el ejercicio del control de la constitucionalidad sobre las reformas constitucionales; el ejercicio jurisdiccional verificador de la conformidad de las reformas con el espíritu de la constitución, la compatibilidad de las decisiones políticas con el orden constitucional con base en un ejercicio argumentativo jurisdiccional, de esta forma se terminaría el control político de última instancia y cedería paso al más objetivo y técnico control jurisdiccional, en ello abundaremos posteriormente. Sin embargo, debemos dejar en claro que la intervención jurisdiccional es un elemento contemporáneo que si bien resulta escandaloso a la luz de la teoría política clásica de la representación, sus resultados -al igual que la elección entre medios políticos (de oportunidad) o jurídicos (de normatividad)- son asequibles al Estado democrático constitucional de Derecho y por ende, mayormente deseados, la pared a derribar será la adjudicación de instancia suprema y última que poseen los órganos reformadores de la Constitución.

IV.III.II. Nombre diverso del establecido actualmente. Dentro de la imagen y percepción institucional podemos adoptar, como se ha propuesto antes, un nombre alternativo al establecido actualmente. De fondo no abona mucho, pero al exterior la apariencia podría verse beneficiada, pues como se ha mencionado, la ambigüedad en la esencialidad se disiparía considerablemente. La exploración y análisis de las formas institucionales jurídicas y políticas debe poder -entre otras finalidades- identificarlas esencial y externamente, pues sin una denominación singular y particular hablaríamos

de ese algo sin mayor caracterización. Sabemos que con la que contamos actualmente resulta imprecisa pues la autonomía como particularidad es interinstitucional, no es exclusiva y excluyente, incluso primordialmente es la bandera judicial, el Dr. Covián yendo más allá, afirma que la autonomía es una característica de los poderes derivados (a diferencia del originario: soberano). Podemos encontrar autonomía en cada uno de los jueces del Poder Judicial o en la Cámara de Diputados o Senadores al decidir y acordar al margen del Poder Ejecutivo, incluso la administración pública tiene cierto margen de apreciación para decidir autónomamente; la cuestión es no depreciar y atomizar la autonomía, la cual puede estar presente en muchos lados, por ello, una denominación con mayor especificidad contribuiría puntualmente en la imagen institucional; Órganos Constitucionales Neutrales de Especialidad como me he referido con anterioridad, pues son instituciones de rango e importancia constitucional, cuya naturaleza es la técnica-especialidad aplicada objetiva e imparcialmente. Esta denominación podría reunir y armonizar las virtudes de estas instituciones.

IV.III.III. Nombramiento de los titulares de los órganos máximos de dirección. Una cuestión principal en este estudio es lo relativo a los nombramientos con relación al cual hemos ya denunciado las prácticas y desacuerdos con el proceder al momento de nombrarlos, pues la malversación de este ejercicio desemboca en procedimientos poco lúcidos y transparentes en donde predomina la negociación y se lleva la confrontación política a la arena institucional. Los nombramientos de altos funcionarios regularmente se establecen sobre una base de percepción y confianza unipersonal en un medio político, se privilegia el estándar de colaboración y aprecio personal; esa es la razón que se sigue pues quien propone (y ratifica en el caso uniinstancial) lo hace en la medida que su criterio le indica en quién puede confiar, con base en la filiación partidista, en el círculo intelectual o afectivo en que se involucre o con base en la cordialidad que tenga con cierta persona. Determinados puestos pueden justificar la utilización de este método por el nivel de intimidad y sensibilidad que guardan, la cercanía y camaradería son criterios definitorios para ello, por ejemplo el Secretario de Gobernación, el Jefe de la Oficina de la Presidencia o el Secretario de Hacienda y Crédito Público del Presidente de la República. Sin embargo, a través de este estudio

hemos desarrollado a los órganos constitucionales autónomos como órganos meramente técnicos, especializados e imparciales cuya designación no debe estar viciada por los aspectos anteriormente mencionados, pues son incompatibles, contrario a ello los criterios de designación deben estar permeados de objetividad. Como a continuación expondremos, los presupuestos a defender serán viables y compatibles con esas instituciones, procurando y potenciando los principios naturales y esenciales de éstas. Jamás hay que perder de vista que doctrinal y prácticamente podemos distinguir a los altos funcionarios en funcionarios del Estado y funcionarios del Gobierno, aquéllos se distinguen de éstos al tratarse de funcionarios no vinculados políticamente; los segundos vienen con la administración en turno y cuando esta fenece suelen irse con ella, los funcionarios del Estado deben atender a la verdadera profesionalización y superación institucional sin atar políticamente su actuación y desempeño, a éstos son a los que nos referimos.

En relación con estos órganos, los procedimientos de selección deben tender a la objetividad y control institucional, actualmente el procedimiento se sustancia por un solo órgano, cuyas reglas son impredecibles y hasta cierto punto, manejables, pues la última palabra la tiene el órgano político. El Tribunal Electoral por esa parte, cuenta con un mayor seguro de riesgo pues además de ser propuestos por la Suprema Corte, la designación final de los magistrados la realiza la Cámara de Senadores (dos terceras partes de los miembros presentes), ¿por qué referimos una mayor seguridad? Bien pues, el ejercicio de nombramiento es un ejercicio de gran relevancia al tratarse de instituciones y altos funcionarios determinantes, como analizamos en la primera parte, el razonamiento y búsqueda de métodos y formas óptimas de nombramiento es una cuestión que se debate desde hace más de tres siglos, los colonos norteamericanos sabían su importancia, al igual que los ingleses. Latinoamérica, en especial México, requiere de una atención especial para determinar con base en las necesidades del orden concreto, cuáles deben ser los mecanismos óptimos. ¿Cuáles podemos identificar? Tenemos varios escenarios.

Por lo que hace a la ingeniería constitucional del nombramiento: Preliminarmente afirmaremos que el número de sus integrantes debe ser impar por obvias razones, la cuestión es ¿cuántos? Cuál es el número idóneo, en sí es complicado definir cuántos pues no contamos con un parámetro. Internacionalmente es tan subjetivo como *sui generis*, por ejemplo, los integrantes del órgano electoral en Israel se elevan a 31, mientras que en países como Argentina y Panamá son sólo 3, México al igual que España, Uruguay y Francia se encuentra en el mismo rango entre 9 y 13, de acuerdo con el indicador, México se ha convertido en la quinta democracia con más integrantes en autoridades electorales³⁴⁴, considerando el diseño institucional nacional contemporáneo el número de integrantes debe guiarse principalmente por la carga laboral y responsabilidad, pues si bien es cierto que dos cabezas piensan mejor que una, el nivel de respuesta y responsabilidad entre más, debe ser mayor. En ese orden de ideas el trabajo en pleno, comisiones de trabajo e individual debe acertar a un número tal que siempre resulte eficiente, en el caso del Instituto Electoral, los ejercicios electorales pasados con 9 Consejeros han resultado regulares y aceptables; 11 deben arrojar mejores resultados, a ello agregamos que la competencia dejó de ser federal para convertirse a nacional, además, a diferencia de países como los mencionados párrafos atrás, el universo de votantes (y más aún, de población total) es considerablemente mayor en nuestro país (con cerca de 83 millones en lista nominal), con base en ello consideraremos que la respuesta y resolución de problemáticas debe ser mayor. Los órganos jurisdiccionales suelen ser menos numerosos, pues su naturaleza y labor les permite trabajar de esa forma conservando la misma eficacia.

Primero: Deben considerarse los pros y contras de los órganos intervinientes, lo ideal es que participen y concurran en ese procedimiento dos o más órganos cuando se trate de órganos naturalmente políticos. Cuando no ocurre así, se debe establecer una entidad técnica (apolítica) que cuente con los instrumentos materiales y jurídicos necesarios para determinar a través de procedimientos cualitativos y cuantitativos los aspirantes idóneos. Incluso se pueden combinar estos supuestos, similar a como ocurre en la actualidad en el caso del Instituto Nacional Electoral (con la intervención

³⁴⁴ Parametría: Número de integrantes de los Órganos Electorales, http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4648#_ftn2

de un Comité Técnico y Cámara de Diputados), claro está, estableciendo una intervención mayor -y más relevante- del órgano técnico.

Segundo: ¿Por qué deben concurrir al nombramiento dos o más entidades? Pues resulta que es una forma de control y contrapeso sobre la actividad de otro, si éstos son realizados unilateralmente por una entidad se corre el riesgo de que ésta sea juez y parte al momento de seleccionar propuestas. Si bien es cierto que los órganos representativos son históricamente los encargados de llevar a cabo este procedimiento y si bien es cierto que en el caso mexicano existe una pluralidad delineada al interior de éstos, también lo es que el desacuerdo –como hemos analizado- y albazos son una realidad que obliga a regular y controlar de mejor manera los rompimientos de “negociación”. La repartición por cuotas y la exclusión de grupos parlamentarios son un cáncer que necesita desaparecer, pues de contar con un procedimiento objetivamente normado se abonaría a la erradicación de desconfianza de origen. En el primer supuesto, la regularidad son los Poderes de la Unión, en su mayoría el Ejecutivo y Legislativo [en otras tantas el Poder Judicial –como en el caso del TEPJF-], proponen y designan o viceversa, de esta forma el arbitrio del proponente y del seleccionador tiene un límite y es la actuación y elección del antecesor o sucesor, la idea es que quien propone sólo propone y no designa, sus ternas deben ser electivas y no imperativas de tal forma que cada uno, *motu proprio* sea incapaz de imponer aspirantes en definitiva; sus propuestas pasan por el escrutinio de otro órgano que puede o no seleccionar a quienes éste sugiere. Por su parte el órgano que nombra tiene un margen reducido de acción al poder seleccionar sólo de entre los propuestos; únicamente selecciona de un reducido número, no cuenta con el concentrado total para su ponderación y acomodo; las ternas que conoce provienen de un análisis y descarte previo. Ambos órganos deben realizar un buen juicio de valoración con el objeto de ponderar cuáles son los mejores prospectos para desempeñar el cargo, ambos deben regirse por estándares probatorios que acrediten la decisión última, éstos deben concentrar y arrojar las habilidades, actitud, aptitud, mérito, experiencia y competencia. En una realidad meramente política el órgano ratificador no tendría por qué volver a analizar a los candidatos, su carga procedimental bastaría con acordar quién o quiénes serán

electos, pues el estudio del proponente tiene como objeto ese; orientar la elección del designante presentándole -de entre una lista global- un reducido número de aspirantes asegurando que quien o quienes sean electos indudablemente serán idóneos. Sin embargo, el ejercicio de nombramientos debe fijarse estándares rigurosos pudiendo incluso prever al interior del órgano más propenso a la subjetividad, una reglamentación que reduzca ésta, por ejemplo, podría sugerirse la eliminación del cabildeo de los aspirantes ante el órgano representativo ratificador, exigir la intervención de las fuerzas políticas relevantes en el consenso definitivo o elevar cuantitativamente la votación requerida para la aprobación de nombramientos (en nuestro caso podría ser el correspondiente a las dos terceras partes de los miembros totales de la Cámara respectiva, dejando de lado el “de los miembros presentes”, pues el consenso debe ser verdadero y perceptible, o incluso las tres cuartas partes de los miembros presentes). Sería también pertinente eliminar el veto que ejercen los grupos parlamentarios sobre los aspirantes, ello sólo se podría actualizar cuando fehacientemente se tuviesen los medios probatorios que acreditasen su exclusión o discriminación, situación que, en su caso, podría ser determinada por un órgano jurisdiccional, no por ellos mismos. En el caso del órgano proponente, sólo resaltaría la necesidad de hacer pública una convocatoria con la logística que ésta demanda, con ayuda de la ciudadanía organizada, de las asociaciones civiles y de la opinión pública, detectar verdaderos potenciales expertos en la materia -ello además reduciría el cáncer del cuotismo para el reparto de posiciones, pues el llamamiento sería abierto y no cerrado, las probabilidades de proponer simpatizantes ante el órgano nombrador tras el filtro objetivo/metodológico se reducen-, además de hacer público el escrutinio metodológico probatorio y la obligación de implementar verdaderos estándares que arrojen objetivamente aspirantes óptimos.

Tercero: Si interviene un órgano no político, éste debe regirse exclusivamente por la técnica y profesionalismo, pues éste se encargará indefectiblemente de evaluar y jerarquizar propuestas. Tal vez ésta sea la propuesta más sensata y correcta, pero ¿Es esta viable y posible? ¿La exclusión del espectro político es una respuesta válida? *Prima facie* asentiríamos, pues si bien se trata de órganos neutrales que por su

relevancia necesitan ser objetivos y más aún provenir de un procedimiento igualmente objetivo e imparcial, ello podría, desde los cimientos, corregir la imagen institucional. Preguntémosnos ¿Qué? ¿Quién? ¿Cómo? Y el más complicado ¿Por qué? ¿Qué se pretende? Un método puramente técnico que mida las habilidades y conocimiento de los aspirantes y que en definitiva prescinda de la intervención política. ¿Quién? Al tratarse de órganos constitucionales autónomos e independientes la naturaleza de su evaluador para la integración debe ser igualmente autónomo e independiente; no podríamos pensar de forma alguna que la Secretaría de la Función Pública (u órgano administrativo análogo), una comisión legislativa o que el Consejo de la Judicatura pudieran evaluar dicho procedimiento. En ese orden de ideas tenemos varias opciones para su integración; a) Órgano Técnico electo por órgano representativo, b) Órgano Técnico establecido constitucionalmente, c) Órgano Técnico en institución autónoma (método cooptación) y d) Establecimiento de cuarta rama y a la par de éstas un órgano administrativo-técnico seleccionador.

El primero de los supuestos, el a), tiene un argumento fuerte sobre los demás al involucrar a un órgano democrático electo popularmente, pues teóricamente el órgano técnico gozará de la legitimidad que la democracia le ofrece, poseyendo indirectamente –repito, teóricamente- la anuencia de la ciudadanía, me parece que ese es el argumento fuerte, sin embargo, también debemos tomar en cuenta y situar muy al frente la crisis y descrédito contemporáneo en nuestros políticos, partidos, parlamentarios y funcionarios de gobierno; prácticas y costumbres que obligan necesariamente a dar la vuelta a las clásicas teorías aplicadas a rajatabla y buscar alternativas para su complementación, actualización y adecuación a las necesidades y órdenes concretos contemporáneos. ¿Cómo? el ideal de esta propuesta tendría que ser indudablemente la integración del órgano técnico por dos Poderes de la Unión, a propuesta del Ejecutivo y ratificación del Congreso de la Unión (Senado o Diputados), incluso siendo menos agresivos, podría combinarse la propuesta del Senado y elección de los Diputados o viceversa. Una segunda cuestión inexorable debe ser la autonomía técnica y decisional del órgano, ello no implica la creación de otro órgano autónomo, esto se encamina más bien al establecimiento de un órgano técnico temporal que

durante su vigencia y hasta el cumplimiento de su mandato debe ser completamente autónomo en la toma de decisiones, luego debe desaparecer. La técnica y autonomía deben ser sus pilares, sobre todo ante los órganos de presión. El supuesto b) tendría como fundamento una prescripción constitucional, preferentemente no involucraría un procedimiento de decisión política y negociación o por lo menos reducir el margen de oportunidad; ¿cómo? estableciendo la conformación del órgano técnico como ocurre con el Consejo de la Judicatura, por ejemplo, encomendar a la presidencia de cada órgano constitucional autónomo tomar un puesto en el órgano técnico (presidentes de CNDH, INE, IFT, IFAI, Banco de México, etc.) o encomendar tomar posesión como integrantes a miembros de instituciones de investigación o académicas reconocidas como el Instituto de Investigaciones Jurídicas o las facultades de estudios superiores como la de Derecho, Economía y Ciencias Políticas de la UNAM, del CIDE, del COLMEX o el ITAM mediante propuesta de sus directores. Además de establecer la integración en un procedimiento constitucional inamovible, éste se depositaría en instituciones profesionales. La tercera opción, c), tiene como justificación el principio de subsidiariedad, y el conocimiento del compromiso y profesionalización que la institución necesita, en esa inteligencia, el mismo órgano constitucional neutro estaría en condiciones de fungir como filtro y procesador de sus aspirantes, ¿cómo? el método sería similar a la cooptación pues la o las vacantes a completar estarían en mayor proporción en manos técnicas para poner a consideración del órgano decisor; Cámara de Diputados o Senadores. Indudablemente, sería un filtro idóneo y fuera del alcance político, el pleno del órgano de decisión tendría la madurez suficiente para elegir a los aspirantes idóneos pues no desconocerían las necesidades estructurales (algo similar ocurre actualmente en la elección de los denominados OPL por el INE). Por último, el inciso d) requiere un análisis más a fondo y preciso, pero *prima facie* podemos agregar que implicaría el establecimiento de una cuarta rama; misma que debe incluir a estos órganos autónomos y, como toda rama, necesitaría entidades de administración, vigilancia y orden, a modo de Consejo de la Judicatura o Secretaría de la Función Pública, ¿cómo? este órgano de contraloría, administración y vigilancia se encargaría de establecer los lineamientos y procedimientos por los que se elegirán a los integrantes de los órganos máximos de dirección. La ventaja es que difícilmente se

erigiría bajo un criterio político ejecutado exclusivamente por una sola institución para elegir a los integrantes de una sola entidad; debería aplicarse para varias entidades autónomas bajo criterios análogos, entiéndase CNDH, IFAI, IFT, Banco de México, etc. el reto a afrontar sería indudablemente la estructuración institucional que sería la base de la fortaleza y rendimiento; el combate a la mala burocracia sería otra problemática a considerar, no obstante, la autonomía se expresaría en su punto más alto al emancipar su dependencia -de origen- al arrebatar en definitiva las integraciones y procedimientos de selección de los órganos políticos para depositarlos en una cuarta rama integrante del Supremo Poder de la Unión, incluso para quienes rebatieren su legitimidad democrática y popular resultaría fácil comprender el enfoque técnico y profesional pues en todo Estado contemporáneo democrático de Derecho, la implementación de órganos de esta naturaleza no está de más, ello considerando el equilibrio de poderes y competencias. Por último, para responder al ¿por qué? a la justificación; diremos que nos encontramos con la búsqueda de un órgano que gradualmente se aleje de los modos y costumbres políticas pues las distintas opciones propuestas se encaminan a contrarrestar o aminorar la presencia de negociación y oportunidad al momento de referirnos a órganos técnicos, relevantes y (por su naturaleza y exigencia concreta) profesionales. En definitiva los nombramientos de altos funcionarios del Estado no deben ser unipersonales, evitar el abuso y subjetividad en los nombramientos es vital, el balance y contrapesos moldean la neutralidad en éstos. La implementación de órganos técnicos complementa la práctica de nombramientos y orilla a la perfectibilidad. Por último, es esencial señalar que estos nombramientos mientras permanezcan en manos de órganos políticos serán objeto de señalamientos porque ese es precisamente un efecto directo de ese mecanismo de selección-negociación-ratificación política; mientras el verdadero cabildeo y decisión final de nombramientos se encuentre en órganos políticos se anunciará desconfianza y descrédito aun cuando los procesos y procedimientos de estas autoridades sean ejecutados conforme a los estándares de constitucionalidad, legalidad y transparencia, pues esa es la forma y condición política de presión, así, las habladurías respecto de las (aparentes) filias y fobias de Consejeros y Magistrados serán siempre el reclamo constante a los órganos

autónomos y electoral, sin embargo, a los órganos políticos se les olvida que son ellos mismos quienes determinan quiénes y de a cuántos.

Cuarto: ¿Qué se debe corregir de los órganos autónomos y electorales con que contamos? Experimentando y aplicando lo antes mencionado, al tratarse de órganos relevantes para el orden concreto y constitucional, ambos deben contar con métodos de selección interinstitucionales involucrando cuando menos a dos entidades en el método de elección; por lo que hace al Tribunal Electoral, al tratarse de una autoridad jurisdiccional me parece bien que la SCJN intervenga pues la evaluación debe envolver en su mayoría una visión y criterios jurídicos, la intervención del Senado debe prevalecer al tratarse –presuncionalmente- del órgano representativo más prudente, sin embargo, me parece que no deben faltar pruebas o test que muestren sus conocimientos bajo un esquema demostrativo de suficiencia en la materia, ello debe complementarse con la exposición de un ensayo y su defensa ante un panel de evaluadores, como hemos mencionado, el test y ensayo de forma alguna son sustitutos o intercambiables; el ensayo resulta ser una herramienta intelectual relevante que saca a flote los dotes analíticos, constructivos y críticos del aspirante, la comparecencia demuestra su habilidad argumentativa, dialéctica y retórica, por su parte el test acredita la suficiencia y evalúa las condiciones de exactitud e idoneidad en los conocimientos requeridos.

El nombramiento en relación con el Instituto debe circular en el mismo sentido, se debe involucrar otra entidad fuerte, se debe analizar qué tipo de entidad integrar, por supuesto que nos encontramos a favor de un órgano profesional, neutral y temporal, además de elevar la ratificación al Senado ya que se trata de un órgano nacional, las entidades federativas y el Distrito Federal deben tomar partido desde el Senado como ocurre con diversas instancias de ese calado (CEAV, COFECE, IFAI, IFT), además de ser una tarea que por su importancia debe registrar altos estándares de sensatez y juicio, incluso si no se pudiese trasladar esta facultad al Senado, una salida con medida estricta podría ser -con el objeto de buscar en la Cámara de Diputados un consenso mayorista e integrador de fuerzas políticas-, elevar la mayoría calificada para la

designación de titulares a tres cuartas partes presentes o conservar las dos terceras partes, pero de la totalidad de la Cámara (pues como menciona Lorenzo Córdova conmemorando a Norberto Bobbio, el elemento distintivo de la democracia radica en que las decisiones colectivas sean adoptadas por el máximo consenso posible y el mínimo de imposición³⁴⁵) con la consecuencia inexorable de la intromisión del TEPJF al no encontrar consenso o acuerdo. Sobre esta última consecuencia bastantes han afirmado que la insaculación (en su acepción azarosa) sería el método idóneo a emplear, sin embargo, no concuerdo con ello pues aceptar como criterio de resolución a la suerte (por tratarse de un hecho ciego y vacío; que muchos definen como imparcial y sin prejuicios) sería acabar con la racionalidad, análisis y ponderación que exige un procedimiento minucioso, técnico y profesional.

Incluso fuera de las combinaciones descritas, por ejemplo, el panorama italiano al designar a sus jueces constitucionales abre una tripartita opción al establecer su Constitución que de sus 15 miembros, 5 son electos *motu proprio* por el Presidente, 5 por el Parlamento y 5 por las magistraturas ordinarias, podríamos incluso agregar un candado al mencionar que en contrapeso de los 5 correspondientes al presidente, 5 los elegirá el grupo parlamentario de oposición y con mayoría en el órgano representativo. En este mismo supuesto se encuentra Francia quien designa a los Consejeros del Consejo Constitucional con una fórmula similar: 9 vacantes nombradas proporcionalmente (3, 3, 3) entre los Presidentes de la República, de la Asamblea Nacional y del Senado.

Otro tema de cuidado es el que corresponde a las limitantes y restricciones de los aspirantes *a priori* y *posteriori*, pues el objetivismo puede nublarse seriamente produciendo el mal de los males institucionales: desconfianza, pues incluso se ha dado el caso de ver ex Consejeros del Instituto Electoral en el seguimiento por la Presidencia de la República³⁴⁶, gubernaturas³⁴⁷, diputaciones³⁴⁸ y senadurías³⁴⁹, este tipo de

³⁴⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, *La democracia constitucional y el... cit.*, p. 214.

³⁴⁶ Santiago Creel Miranda, Alonso Lujambio Irazábal.

³⁴⁷ Miguel Ángel Granados Chapa, Jaime Cárdenas Gracia.

³⁴⁸ José Agustín Ortiz Pinchetti, Juan Molinar Horcasitas.

³⁴⁹ Alonso Lujambio Irazábal.

acercamientos con el ámbito político son incómodos, pues un día eran los mediadores y autoridades imparciales en quienes recaía el peso de una institución, al otro un militante con filias y afinidades claras, es esencial que durante su encargo no tenga otra función pública retribuida con excepción de la academia y cargos honorarios. *A priori* es menester mantener distancia con filiaciones partidistas, así como con altos puestos de confianza dentro del gobierno durante un tiempo razonable (5 años cuando menos), *a posteriori* también es necesario inhabilitar su presencia especialmente en círculos partidarios. Sin duda, resultaría extremo e imposible pensar en erradicar incluso la simpatía o afección por alguna corriente política en aspirantes, titulares y retirados de los órganos autónomos y electorales, sería una cuestión complicada de juzgar porque ello subyace en el mundo de las ideas, no de la materia, además, ello atentaría gravemente contra la libertad de pensamiento.

El tiempo de su encargo también merece atención, sin embargo, al igual que muchos autores, coincidimos en que los plazos deben ser prolongados para la concreción de planes y esquemas de trabajo a largo plazo, se deben establecer nombramientos escalonados con el objeto de dar continuidad a la labor institucional, preservando la experiencia que ciertos integrantes pueden brindar sembrando en los nuevos titulares la semilla del profesionalismo.

Con base en lo anterior, podemos manifestar que un procedimiento regularmente objetivo y transparente debe contener las siguientes características.

Primero: El nombramiento y/o selección al tratarse de órganos de naturaleza no política³⁵⁰ debe regirse por la objetividad, publicidad, exhaustividad e idoneidad. Los resultados, habilidades y mérito que correspondan a los aspirantes deben ser acreditados.

Segundo: Por ser un procedimiento imparcial, se debe publicar una convocatoria que invite a los interesados con aptitudes y actitudes exactas a participar, jamás debe

³⁵⁰ Materialmente conocen de cuestiones políticas, sin embargo, su naturaleza no lo es, sino todo lo contrario; objetiva, neutra además de ser especializada y técnica.

mediar la preferencia, discriminación, favoritismo, clientelismo, nepotismo o cuestión análoga que presuma parcialidad y exclusión de origen.

Tercero: El procedimiento, formalmente hablando, como todos, debe regirse por plazos y etapas que den definitividad, legalidad y certeza. La exacta observancia, sin excepciones, de las cuestiones procesales legitima también lo sustancial.

Cuarto: El escrutinio ciudadano es elemental pues hoy día, éstos, las asociaciones civiles y organizaciones ciudadanas se hacen presentes al analizar y realizar ejercicios críticos respecto de estos procedimientos, incluso existen otras tantas que propugnan por su derecho de intervención y proponen ejercicios analíticos o los nombres de los aspirantes³⁵¹.

Quinto: La combinación de métodos fidedignos que acrediten las habilidades de los aspirantes es ideal, por el momento la combinación de conocimientos suficientes, aplicación de éstos y un análisis crítico que propongan me parecen suficientes en los términos descritos anteriormente. No nos detendremos a analizar los estándares que cada uno debe contener por cuestiones de espacio, solamente mencionaremos que al tratarse de una línea concreta y específica de análisis, investigación y estudio, las cuestiones de destreza que se apliquen deben ser proporcionales a la importancia y meticulosidad que la materia y cargo exijan.

Sexto: Por el tiempo que se determine su nombramiento, la inamovilidad debe observarse y protegerse de forma integral y extensiva, no cabe la idea de acotamiento con base en narrativa política falaz.

Séptimo: La competencia judicial para el cuidado del correcto, constitucional y legal procedimiento de selección es necesaria pues este poder -cuando sea instado y procedente- debe moderar la propuesta política cuando se encamine por los senderos de la ilegalidad. No se trata de ponderar un poder sobre otro, sin embargo, cualquier

³⁵¹ Tal es el caso de las organizaciones Article 19, Fundar y Designaciones públicas.

democracia que se jacte de serlo debe poseer contrapesos institucionalizados que equilibren la actuación desproporcionada o perniciosa, incluso cuando se trate de la seguridad y certeza de una institución de peso. En este caso, el control judicial no se sobrepone o somete al acuerdo político, por el contrario, le proporciona y procura un buen funcionamiento; es correctivo, en casos extremos y últimos, en fin, su incursión en este tema es determinante. En suma, el acuerdo para la elección y/o lineamientos procedimentales es de suma relevancia pues en éste se delimitan cuestiones sustanciales como competencia, plazos, metodologías, criterios de evaluación, ponderación y sobre todo, el margen de movilidad y libertad de decisión.

Dentro de los estándares, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en la perspectiva de la Corte Europea, traza como representativas las siguientes características³⁵²; un procedimiento estricto, tanto de nombramiento como de destitución; se debe acentuar la formación, el mérito, calidad y capacidad de los aspirantes; es insoslayable la igualdad de oportunidades al acceso en el cargo público y en su otra vertiente; la ventaja es inadmisibles (aun respecto de quienes ocupan los cargos en provisionalidad); la transparencia es piedra angular para el escrutinio público, por último, existen particularidades en los procedimientos de selección en relación con las funciones específicas de cada cargo, éstas deberán atenderse detenidamente y con exactitud: *“se debe seleccionar a los jueces exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.”*

IV.III.IV. Regularidad constitucional. Por último, me parece que lo medular de estas cuestiones es lo referente a la orden constitucional, podemos analizar diversos pendientes, sin embargo, dentro del ámbito de estudio de esta tesis hemos seleccionado, por relevancia, los siguientes rubros:

³⁵² Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, párrafo 71-74.

Medios de defensa de la constitución y control sobre las reformas (en materia electoral): Como sabemos, las cuestiones de tipo electoral son esencialmente políticas, el enfrentamiento entre ideas y organizaciones se hace patente, la búsqueda de la función pública a través de las relaciones sociales en la arena cotidiana hacen sugerente la aparición de instituciones que profesionalicen este ejercicio ciudadano-organizacional democrático sano y deseable. Los antecedentes los conocemos, de dónde venimos también, es innegable que todo sistema tiene imperfecciones connaturales, sabemos que es responsabilidad de quien regula y propone ajustar las cuestiones que escapen al orden concreto y prácticas consuetudinarias. Incluso, todo jurista y politólogo estudioso de la materia habrá de aceptar que es vaga y vana la idea de un sistema perfecto e infalible, pues al mismo tiempo, estará aceptando el estatismo de éste, negando la injerencia y ejercicio humano en este espacio de acción; demoliendo su esencia cambiante y dinámica, desnaturalizando al sistema político, electoral y constitucional de su fundamento social, por ello aceptamos que la energía y movilidad de esta actividad hace necesario un sujeto -efectivo- que atienda y se ajuste al devenir. Podemos concluir que el estudio y análisis constitucional no se ha agotado aún en razón de que, como afirma Bruce Ackerman, todavía no vivimos un gran constitucionalismo (en el sentido del principado de la legalidad /cultura de la legalidad) o Estado constitucional pleno, pues existen aún cuentas por saldar con la fidelidad a las normas y principios constitucionales, ello quiere decir que no hemos logrado que la norma fundamental sea eso, una norma incólume e inexorablemente observada, que se cumpla en su totalidad, y por esa razón, el estudio para la efectiva aplicación es lo que nos tiene en este punto preguntándonos ¿Cómo? Con base en nuestros conocimientos académicos podemos mencionar y analizar las siguientes situaciones que considero de relevancia por sus insuficiencias, mismas que serán atendibles con los fundamentos aplicables.

- **Defensa de la constitución:** Dentro de este análisis -genérico por definición- propondremos ciertas medidas en pro de la defensa de la constitución, siempre claro, dentro del marco institucional y aplicando fórmulas jurídicas. La defensa implica esencialmente, la protección y conservación del orden constitucional y de los preceptos

o directrices que de ella emanan; esto tiene como objeto cuidar la congruencia de lo que acaece con lo que la Constitución establece, con relación a lo cual, ya hemos descrito en gran medida las deficiencias que se manifiestan en este terreno. Al partir de un estudio jurídico, las medidas deben también ser de esta índole, por ello, como medios preventivos y de defensa de la constitución a las deficiencias podemos mencionar lo siguiente:

1. Sobre reformas a la Constitución: Este rubro es de vital importancia pues el cuidado de las reformas a la Constitución, no sólo en materia política-electoral, es fundamental. La numeraria que envuelve este tema nos revela que los contrapesos o procesos dificultados para reformar no son más que letra muerta; la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformada más de seiscientas veces, incluso hay quienes ponen en tela de juicio la vigencia de Constitución de 1917 ya que un grandísimo porcentaje de su articulado principal ha sido reformado³⁵³, mientras que, por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos de América no ha sido reformada ni una treintena de veces, ello indica que en nuestro sistema es tan fácil reformar la Constitución por los órganos legitimados que incluso el número, matemáticamente hablando, por legislatura y periodo presidencial es elevado, esto de forma alguna indica que es una norma hiperflexible y a modo, sin embargo, su rigidez pende de un orden concreto que señala una “necesidad” permanente y constante de modificarla. Ahora bien, es innegable la dinámica jurídica y la revolución del pensamiento constitucional contemporáneo, empero, la necesidad va entre comillas, pues a través de casi 100 años de modificaciones, el patrón continúa siendo la reforma, lo que deja entrever que después de ese tiempo, la tendencia desmedida por la búsqueda ambigua de la perfectibilidad permanece.³⁵⁴ Incluso en los últimos treinta años esta tendencia fue en aumento³⁵⁵. La cuestión es que se reforma cuánto se desea, la voluntad política y accesibilidad de los partidos para reformar no son escasas, por el contrario son cotidianas y fáciles de provocar y afianzar, sin embargo, no terminan de gustar, en este

³⁵³ Dice La Dra. Viridiana Ríos en la edición electrónica de Nexos, <http://www.nexos.com.mx/?p=18391> “Es una Constitución que ha sido modificada dos veces más que cualquier otra constitución democrática del mundo (Lorenz, 2008).”

³⁵⁴ Ídem... “Mientras que el promedio de reformas constitucionales en países democráticos estables es de 5.8 por año de 1993 a 2002, en México dicho promedio ha sido de 11.6 (Lorenz, 2005).”

³⁵⁵ Ídem

punto no sabemos si la sobre-reforma es positiva o negativa; si las reformas y constantes cambios son eso mismo por imprecisos o si simplemente al poder político no le gusta observar la normatividad ¿Qué es lo que entonces ocurre? Es sin duda, nuestra Constitución una forma compleja de clasificar. En todo caso estos cambios en la esfera pública desencadenan efectos que no siempre resultan congruentes, lógicos y aceptables. ¿Cómo blindar a la Constitución de ello? Bien pues, en nuestra materia propondremos una serie de medidas que podrían contribuir al mejor manejo constitucional, que en realidad son muy prácticas y procedimentales, pues sería complicado imponer cuestiones de fondo en un foro esencialmente político.

Dentro del referente de defensa de la constitución las reformas a esta merecen una atención especial, concretamente se propone establecer un trámite especial y cuidadoso que goce de una rigidez sensata y que convenza realmente (no un procedimiento que imposibilite la construcción de acuerdos); que privilegie la anuencia de todos los involucrados y cuya discusión genere verdaderos creyentes en el proyecto de reforma que se dice necesario. Partiremos de precisar los momentos de ésta, en primera instancia analizar cuándo es necesaria una reforma es un ejercicio complejo, pues nos podríamos topar con las preguntas ¿Por qué es necesaria? ¿Necesaria para quién? podrá decirse que es hasta cierto punto subjetiva la respuesta, sin embargo, quizá éste sería el punto clave para intentar determinar -aunque sea fácticamente- el fondo y la necesidad fundada de reforma. Dejar esa delicada tarea, exclusiva y excluyentemente a órganos políticos es simplemente firmar un cheque en blanco. Excluirlos, extremo radical del argumento, sería vetar y atentar contra el mismo Estado democrático y constitucional; desconocer competencias *cuasi* naturales. Dos consideraciones serían las propuestas en este punto, primera, con base en el ejercicio de democracia semidirecta se podría legitimar a la ciudadanía –en número significativo- para la presentación de proyectos de reforma, esto implica expandir el derecho fundamental constitucionalizado en el artículo 35 fracción VII, en consecuencia se tendrá que expandir también normativa y sustancialmente el procedimiento de reforma

a la Constitución (artículo 135). Un pleno ejercicio de civismo debe incluir³⁵⁶ la agenda ciudadana, es decir, ciudadanos o grupos de ciudadanos que sean tomados en cuenta, propongan y moldeen el orden concreto y el régimen constitucional. Evidentemente, este ejercicio tendría una normatividad adjetiva detallada que procure combatir el desuso o inutilidad fáctica (que sea burocrático, complicado y casi imposible de ejercer) y el uso a modo bajo intereses diversos a su teleología ciudadana. La segunda propuesta es expandir la legitimación para proponer proyectos de reforma a más instituciones públicas, ello con base en el derecho comparado y el principio de subsidiariedad institucional; me explico, la inclusión sería concretamente sobre los órganos constitucionales autónomos, -como hemos reflexionado- estos cumplen con una tarea titánica basada en la especialización, objetividad, técnica y responsabilidad ciudadana; con base en la congruencia y correspondencia la institución propondría las reformas en la materia de competencia: la Comisión Nacional de Derechos Humanos podría proponer exclusivamente reformas a la Constitución en materia de derechos humanos (a excepción de derechos políticos electorales), el Instituto Federal de Telecomunicaciones lo hará en materia de competencia y comunicaciones, el Instituto Nacional Electoral en materia electoral y derechos políticos, la subsidiariedad institucional guarda relación con la congruencia pues es la institución de competencia quien debe conocer las virtudes y deficiencias de su campo. Como instituciones y autoridades en sus materias, deben tomar conocimiento de las herramientas con que trabajan; cuáles son innecesarias o necesitan corrección, cuáles necesitan perfeccionarse y cuáles deben implementarse. Si actualmente los órganos constitucionales autónomos pueden cuestionar la constitucionalidad de los actos de otro órgano autónomo, del Poder Ejecutivo o Legislativo (y sus disposiciones generales), no veo por qué no puedan operar de forma positiva abonando a la optimización del orden constitucional, el Estado democrático exige la apertura progresiva a la participación ciudadana y a un compromiso institucional mayor.

³⁵⁶ Pues al parecer el control de la legitimidad que exhaustivamente ha estudiado e impulsado en nuestro sistema jurídico y político el Dr. Miguel Covián, aún no cuenta con gran eco y anuencia dentro de los círculos intelectuales y políticos, control que ejerce la ciudadanía directamente y cuyo efecto correlativo es la legitimidad o ilegitimidad de las decisiones de los órganos de poder.

Pasando la etapa relativa a la presentación de propuestas/iniciativas, el procedimiento de reformas a la Constitución (que es análogo *mutatis mutandis* al procedimiento legislativo ordinario), después de tramitarse ante el pleno se turna a las comisiones correspondientes, las cuales cumplen una función de suma relevancia pues dentro de éstas, las propuestas de reforma se discuten, analizan y afinan; se dictaminan para poder, en su caso, someterse a la aprobación del pleno. Este procedimiento se sigue en ambas Cámaras -de origen y revisora-, lo medular y esencial aquí sería la integración de las comisiones pues podrían estar integradas, además de partidarios, por dictaminadores que funjan como asesores y consultores, los cuales no deberán ser Diputados o Senadores de los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso, sino deberán ser electos por la Secretaría General de la Cámara; los consultores deberán ser peritos en la materia para el apoyo legislativo dentro del marco de la reforma (DD.HH, recursos naturales, energía, telecomunicaciones, seguridad nacional, información pública, etc, etc.), éstos deberán orientar el transitar del dictamen de la propuesta de reforma, su rol deberá ser ambivalente, como mediadores e instructores, los miembros de las comisiones deberán ver en él un verdadero experto, profesional y técnico de la materia para el desahogo de sus propuestas y orientación de su juicio. La elección de éstos podría ser por la Secretaría General de entre los distintos departamentos de especialidad e investigación de las Universidades públicas y privadas del país de la rama científica o social que más propia parezca, a propuesta de su director o rector. Adicionalmente, con el objeto de buscar una legitimidad considerable y definir con el mayor consenso partidista, es decir, con la anuencia de la gran mayoría de las fuerzas políticas presentes y dejar de una vez por todas proscrita la desconfianza y revancha política, sería factible aumentar la mayoría absoluta³⁵⁷ a calificada (dos terceras partes de la totalidad o tres cuartas partes presentes³⁵⁸) para la toma de acuerdos y definir dictámenes en las comisiones, después de todo, el dictamen que en su caso emane de la comisión conciliará las distintas posturas políticas y entonces saldrá con mayor fuerza a pleno. Por último, dentro de esta etapa, la publicidad de las sesiones es elemental: actualmente el artículo 93 de la Ley

³⁵⁷ Artículos 45 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵⁸ Esta última propuesta de mayoría incluso obligaría a las fuerzas políticas a lanzar a las Comisiones a sus mejores cuadros y mediadores; más preparados, conscientes, prudentes y analíticos. En consecuencia, el debate en comisiones será rico e intenso, depurará óptimamente la propuesta; en su caso, su discusión en pleno será más digerible y concentrará una mayor aprobación.

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que las sesiones de las comisiones “podrán ser públicas”, el escrutinio ciudadano en un Estado democrático es fundamental sobre todo al tratarse de reformas a la Constitución, el conocimiento de los procedimientos y razones de nuestros legisladores deben ser públicos, así podremos vigilar y conocer a nuestros representantes a la hora de analizar y debatir; su comportamiento al momento de tomar decisiones relevantes y evidentemente, la permanente vigilancia sobre ellos pondría tener el efecto de medir su comportamiento.

Posterior a esto, una vez dictaminada la iniciativa y aprobada se somete a consideración del pleno de la Cámara. Una vez más propondría utilizar el argumento del consenso mayoritario y legitimador para elevar el voto adoptivo de reformas o incluso frasear mejor el contenido del artículo 135 y omitir el “presentes” en la frase “dos terceras partes de los individuos presentes...”, a efecto de que las dos terceras partes sean del total de la Cámara, generando una significativa, pero real mayoría que en todo caso incluyera más de tres fuerzas políticas, pues después de todo las reformas a la Constitución deben revestir una conformidad y anuencia sin igual, extramaterialmente deben conjugar la idea de necesidad y convencimiento masivo. Para concluir esta sección y agotar la etapa final del procedimiento de reforma es esencial analizar el rol de las entidades federativas, pues como se sabe, de conformidad con el artículo 135 entre la aprobación→declaratoria de reforma constitucional→pase al Ejecutivo Federal para su publicación, media el cómputo de la aprobación o no de la minuta con proyecto de decreto de reforma que se plantea en las legislaturas de las entidades federativas, actualmente el procedimiento de reforma exige -para la declaratoria- la aprobación de la mayoría de las entidades (16 de 31); las cuestiones a puntualizar son dos; primera la inclusión del Distrito Federal para fines del cómputo de entidades para que determine su aprobación o no sobre el proyecto de reforma, ello es conveniente en razón de que el Distrito Federal -fuera de las justificaciones doctrinales de su naturaleza, de ser la capital de la República y sede de los Poderes de la Unión- es una fracción del Estado que cuenta con órganos de gobierno y cuya población total es la segunda más alta (más de 8 millones) después del Estado de México (más de 15

millones) con una lista nominal muy numerosa; su órgano representativo es uno de los más grandes (66); es una gran ciudad en constante dinámica, ofreciendo siempre consenso y disenso, lugar de grandes pensadores, cuna de grandes centros educativos y sede también de la pluralidad en donde liberales y conservadores encuentran un espacio para convivir. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal de contar con un órgano representativo de verdaderos parlamentarios alojaría discusiones y debates ricos, intensos y reveladores, sin lugar a dudas debería ser una obligada referencia al momento de discutir reformas a la Constitución, incluso fuera de lo anterior, sigue siendo necesaria su participación para la aprobación o no de las reformas a la Constitución pues a sus habitantes y en su territorio se aplica –inexorablemente– cualquier reforma a la Constitución, le corresponde determinar y opinar sobre la viabilidad de la reforma o no. Por último, apelando a la congruencia y en el mismo tenor del procedimiento sería idóneo que el cómputo en las entidades federativas y su aprobación para los efectos constitucionales fuera mayor al establecido actualmente, por ejemplo dos terceras partes (entre las 20 y 21 entidades); homologar fracciones y porcentajes respaldaría el sentir de legitimidad, unificaría asentimientos y pondría a ese gran porcentaje de actores adherentes en la misma bolsa de responsabilidad.

Estas cuestiones por separado y en conjunto fortalecen en consecuencia la rigidez constitucional, que según Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, surge por determinación del constituyente para conferirle a la Constitución un valor formalmente superior al resto de las normas³⁵⁹, sin embargo, fuera de la clasificación descriptiva que hace Bryce, lo relevante es ¿La rigidez es necesaria? ¿Por qué? No afirmaríamos “rigidez” como característica por su acepción lingüística (severo), sí especial y exhaustiva: Fuera de las ambivalencias dificultoso/sencillo, rígido/flexible una Constitución debe demostrar una serie de incólumes decisiones que cuando se tomaron fueron lo suficientemente razonadas, analizadas y en consecuencia, estructuradas de tal forma que preverían derivaciones e incluso trazarían líneas de interpretación en caso de controversia, esa es una de las tareas de la técnica jurídica en sus distintos ámbitos (legislativa, doctrinal, judicial), a saber, entender el contexto u

³⁵⁹ Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco, “La supremacía constitucional: Naturaleza y alcances”, *Dikaion*, Colombia, 2011, v. 20, núm. 1, enero – junio, p.103. <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4494492.pdf>

orden concreto y procurar ajustarlo al Estado constitucional y de Derecho. Reformar excesivamente el texto constitucional y las decisiones que ahí subyacen es aceptar que la técnica legislativa es mala y deficiente y que en consecuencia, existe la necesidad invariable de ensayar-fallar-reformar, por otro lado, es totalmente admisible sostener que las Constituciones añejas (como pronto será la nuestra) necesitan de un trabajo serio de actualización que le imprima vigencia a su contenido, no podemos cerrarnos a la dinámica social, económica, jurídica y política. En números, ¿Cómo va nuestra Norma máxima? Un estudio revela que el artículo 73 de nuestra Constitución (desde 1917 a 2014) ha sido modificado en 71 ocasiones, le siguen el 123 con 24 variantes, el 27 con 19 y el 89 con 17³⁶⁰, además de lo cual, sería también revelador medir cuánto tiempo pasó entre una y otra reforma. En suma, una decisión política fundamental debe estar diseñada de tal forma que permanezca -si bien no eternamente porque incluso los principios mutan y cambian- un plazo razonable de tiempo, pues se sobrentendería que su contenido es positivo y vigente con el orden concreto, inclusive con el devenir de los años. En relación con lo anterior, el procedimiento especial de reformas a la Constitución tendría que estar diseñado de tal forma que no esté totalmente al alcance de intereses políticos particulares que hiciesen reformas a modo, en ese supuesto la Constitución no sería más que un documento con políticas privadas de grupos de interés, por ello, como todo procedimiento democrático debe contar con una participación colosal, me explico, es clara la diferencia entre Poder Constituyente (originario) y Poder Constituido (derivado), aquél soberano y una realidad política, éste un término jurídico y delimitado por la competencia³⁶¹, sin embargo, los órganos facultados y concurrentes para reformar la Constitución, “Poder Revisor”, tienen la delicadísima facultad de trastocar las decisiones políticas fundamentales, una facultad cercana al Poder Constituyente³⁶², esa facultad debe ser ejercida cercanamente a los estándares de éste, es decir: sabemos que el ejercicio de soberanía es inherente y exclusivo del Poder Constituyente, excluyendo al Poder Constituido de ese ejercicio, por ello éste (al reformar) debe contar con una participación especialmente alta, si bien no se trata de un poder ilimitado, soberano y originario que legitima sus decisiones

³⁶⁰ [En línea], formato html., historia disponible en Internet: <http://cartografica.mx/graficas/refxart/>

³⁶¹ Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos...* cit, p., 69-73.

³⁶² Cercana y con reservas por excepciones que en adelante se analizarán en el Control de la Constitucionalidad.

políticas fundamentales en estas características, debe buscar la legitimación -de la facultad de reforma a la Constitución- en una base potencialmente poderosa y similar a la soberanía: en la legitimidad intersectorial y (verdaderamente) democrática en donde si bien las mayorías construyen, las minorías son realmente oídas (y vencidas) bajo las reglas de la democracia. Queda claro que se necesita de apertura, participación y pluralidad; disenso (contrapesos), y consenso (alta aprobación); al tiempo que la política es a la soberanía para la imposición de decisiones políticas fundamentales por el Poder Constituyente, el Derecho y las normas deben establecer los métodos democráticos para regular y legitimar las decisiones políticas fundamentales de los Poderes Constituidos (revisor).

2. Construcción de acuerdos en la dinámica constitucional por mayorías significativas que legitimen: En relación con el punto anterior, la intervención de los órganos políticos para la generación y marcha de procesos constitucionales y políticos es necesaria, con base en la aplicación directa de la misma Constitución, lo cual es frecuente, al iniciar una fracción de la Cámara de Diputados una acción de inconstitucionalidad, el Senado al declarar la desaparición de los poderes constitucionales de una entidad federativa, un municipio al instaurar una controversia constitucional o las legislaturas de las entidades federativas al aprobar para sus efectos constitucionales un proyecto de reforma a la Constitución; esta dinámica de acción constitucional tiene diversos alcances, en la materia de referencia y respecto de la deficiencia que planteamos, la construcción de acuerdos significativos es relevante pues la segunda intervención más importante (después de lo expuesto en el punto anterior) de los órganos representativos en la materia electoral es la integración de sus autoridades. Agotado método y procedimiento en hojas precedentes sólo resta proponer una mayor participación de los integrantes del órgano representativo para los acuerdos que tienen por objeto el nombramiento de depositarios de las autoridades. Esto tendrá por objeto la inclusión de las principales fuerzas políticas para prevenir la exclusión, erradicando así la desconfianza y el síndrome de Li Si³⁶³ que los partidos arguyen al desconocer y contrapuntear sus propias determinaciones. De esta forma la

³⁶³ Ministro durante la dinastía Qin China, paradójicamente murió desmembrado bajo el método denominado los cinco castigos o cinco dolores, procedimiento de sanción física que él mismo implementó.

numeraria sería análoga; o implementar tres cuartas partes de los miembros presentes o exigir las dos terceras partes de la totalidad de los miembros integrantes de las Cámaras para su aprobación.

- **Control de la constitucionalidad del poder político:** ¿Qué sobre el control de la constitucionalidad actualmente establecido podemos decir? ¿Hay aspectos que necesitan repararse?, en la materia de mérito para el control del poder político ¿Qué podemos optimizar? Como hemos analizado, el control es esencialmente reactivo y está encaminado a salvaguardar la Constitución expulsando del sistema jurídico o destruyendo los actos (y efectos) que le sean contrarios. Analicemos algunos aspectos.

1. Control de la constitucionalidad concreto de normas: Lo relativo a este tema, como es de nuestro conocimiento, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Superior y Salas Regionales, pues está dentro de sus facultades desaplicar o inaplicar –en concreto- normas que contravengan la Constitución, consecuentemente los efectos de las sentencias son *inter partes*. Este tipo de control revisa y fiscaliza la conformidad de actos y norma que se apliquen en concreto. Para no abusar más del espacio podemos consultar el apartado referente al control político y jurisdiccional. La única propuesta respecto a este punto y en relación con el sistema difuso de control de la constitucionalidad con el que contamos (si es que en el futuro siguiese vigente), sería sobre la misma línea; acercar permanentemente al Instituto Nacional Electoral a la Constitución, dar margen a esta institución para que la analice, estudie y dé sentido, -al igual que las Salas del Tribunal Electoral- pudiendo interpretarla y controlar los actos que se sometan a su conocimiento para en su caso enunciar la inconstitucionalidad de los actos y/o desaplicar la norma inconstitucional dentro de su estricta competencia. El fin de esto sería fijar la postura, sentido e interpretación de la institución en relación con la Constitución, su argumentación será esencial pues con ello convencerá y vencerá. Evidentemente, su ejercicio de constitucionalidad contaría con la garantía judicial y podría ser, en caso de inconformidad, ventilado ante el Tribunal Electoral tal como ocurre con el ejercicio de interpretación constitucionalidad que practican las Salas Regionales, pues incluso sus

interpretaciones (Salas Regionales e Instituto Electoral) pueden resultar en el mejor de los casos correctas, parcialmente correctas u orientadoras para la Sala Superior quien, en su caso, emitirá el último fallo. Me parece interesante y acertado que el Instituto pueda emitir resoluciones de tal calado pues le caracteriza una diversidad intersectorial, incluso como se ha mencionado, la interpretación de un economista, politólogo, filósofo, administrador público o sociólogo sobre la Constitución podría ser concurrente, pero bajo una distinta motivación y fundamentación (por la metodología que a cada ciencia social le es propia), lo cual potenciaría y ampliaría el panorama de visión y comprensión para su más válida (correcta) interpretación, pues la agudeza en el conocimiento de los actos, hechos o normas vistos fuera del campo jurídico podrían enriquecer este ejercicio.

2. Control sobre conflictos de órganos constituidos (controversias): Sobre este punto podemos celebrar la inclusión de los órganos constitucionales autónomos (en especial de las entidades electorales) en las controversias constitucionales bajo la reforma de 2014, pues como analizamos, apenas en 2007 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por (la mínima) mayoría de votos había determinado que aquéllas no tenían legitimación activa para interponer ese medio de control de la constitucionalidad. Incluso antes de interponer ese medio de control (por propuesta del Consejero Presidente) se consultó a los integrantes del Consejo General, sin embargo, varios de ellos también rehusaron y negaron rotundamente la posibilidad de asistir a la Corte en defensa de su autonomía³⁶⁴, los mismos representantes de partido concurrieron con el criterio de no reconocer al entonces IFE (ni cualquier otro órgano autónomo) legitimación ni acción conforme a Derecho para protegerse en la corte de constitucionalidad, aun cuando se ilustró y fundó el intento de dicha acción en lo logrado (similarmente) un año antes por el Tribunal Electoral del Distrito Federal³⁶⁵. - *Grosso modo*- en el Pleno de la Suprema Corte se discutió la interpretación del artículo 105, un bloque de Ministros manifestaba que éste se debía interpretar limitativamente,

³⁶⁴ El Consejero Marco Antonio Gómez Alcántar afirmó: "*La realidad es que un ente autónomo de cualquier órgano de gobierno poder de la Federación que afecte el ámbito de competencia del Instituto, no existe instrumento legal que podamos hacer valer en nuestra defensa...*".

El Consejero del Poder Legislativo, Senador Jorge Legorreta manifestó: "*es de estimar que tampoco corresponde al Instituto Federal Electoral argumentar o litigar jurídicamente en contra de una decisión soberana...*"

³⁶⁵ El bloque opositor justificó ese criterio y desestimó el de análisis en razón de que el caso del Tribunal Electoral era *sui generis*, pues no existen poderes locales, sino órganos de gobierno.

literal, sin más, el otro bloque entendía que bajo esa interpretación se estaría propiciando la existencia de actos de gobierno que vulneraran la Constitución sin remedio o medio jurisdiccional alguno para su defensa; el bloque a favor argumentó que la naturaleza y esencia de las reformas de 1994 en materia constitucional tenían como fin que *“todos los órganos de poder pudieran ser controlados jurisdiccionalmente”*, mientras que el bloque opositor afirmó que de interpretarse extensivamente o entender el listado de la fracción I del artículo 105 como enunciativo se estaría violentando la Constitución con base en una interpretación a modo y desquiciada; se estaría haciendo de la Corte un Supremo Poder Conservador. La siguiente discusión apuntó a la relación falaz o inexorable de órgano constitucional autónomo como órgano originario del Estado; sobre si aquél por el hecho de serlo contaba con la segunda categoría, sin embargo, en este punto me parece que se pierde la cuestión principal a desahogar; la interpretación del artículo 105 constitucional a la luz del objeto y sustancia del conflicto entre órganos constituidos como medio de control de la constitucionalidad.

El tiempo dio la razón al bloque progresista, la necesidad de inclusión de esas entidades en los supuestos de controversia constitucional no se hizo esperar. Ahora, el orden constitucional permite que un órgano constitucional autónomo instaure una controversia constitucional en contra de otro órgano constitucional autónomo, en contra del Ejecutivo Federal o del Congreso de la Unión, lo importante es determinar – previendo la desaparición, reforma o constitución de nuevos órganos- quiénes son plenamente órganos constitucionales autónomos para efectos de este medio de control y su consecuente legitimación activa. Si bien se dice que quienes activan el mecanismo de controversias constitucionales son exclusiva y excluyentemente órganos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes, los órganos constitucionales autónomos encuadran en ello pues son la expresión de la anuencia de voluntades (distintas y dispersas) para constituir instituciones supraestatales (federales), reguladoras y representativas que entiendan y procesen las

particularidades de cada entidad³⁶⁶ para su subsistencia y fortaleza. Sean estas autoridades federales o nacionales, la emanación de instituciones producto del federalismo se percibe en la distribución de competencias entre las distintas esferas de gobierno y sus poderes u órganos de gobierno, basta con analizar someramente el objeto de la resolución de los conflictos de competencias y controversias entre órganos constituidos para darnos cuenta que son partes naturales y necesarias en este medio de control por formar parte de las esferas de gobierno y contar con competencias y atribuciones delimitadas que, indudablemente, podrían verse trastocadas; con la alteración del federalismo, división de poderes, equilibrio de poderes y delimitación de competencia se ve directamente violentado el Estado constitucional de Derecho y es justo ahí donde el medio jurisdiccional debe ser reactivo. Actualmente, se ha avanzado en este tema y ahora los órganos constitucionales autónomos cuentan con un medio de defensa para incoar el equilibrio de poderes, salvaguardar su esfera de competencia y la misma división de poderes, como se mencionó -la división de poderes rígida y decimonónica-, debe dejarse de entender como tal, el equilibrio de poderes se debe traducir en distribución de competencias; éstas no deben ser etiquetadas en sólo tres rubros, pues la distribución exige profesionalismo, técnica y especialización.

3. Omisiones: Hasta este punto tenemos claro que lo controvertido en este medio son comisiones de inconstitucionalidad por acción, pero qué sucede con las omisiones; técnicamente son admisibles a estudio los actos negativos por cuestionar omisiones³⁶⁷ (de un órgano) que le mandata la Constitución y que produce una falta de eficaz aplicación constitucional³⁶⁸, por lo que hace a las normas y actividades meramente legislativas -en las omisiones- el control no destruye ni actúa como regularmente lo

³⁶⁶ Carbonell, Miguel, El federalismo en México: Principios generales y distribución de competencias, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Uruguay, 2003, p. 381. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>

³⁶⁷ Tesis intitulada Controversias constitucionales. Procede impugnar en esta vía las que se susciten entre las entidades, poderes u órganos a que se refiere la ley reglamentaria respectiva, sobre la constitucionalidad de sus actos positivos, negativos y omisiones. Tesis P./J. 82/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, Agosto 1999, p. 568.

³⁶⁸ Ferrer McGregor, Eduardo, Martínez Ramírez Fabiola, et. al. (coords.), *Diccionario de derecho constitucional profesional y convencional*, t. II, "Omisión legislativa", México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 964. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3633>.

Ferrer McGregor, Eduardo, Danes Rojas, Edgar, (coords.), *La protección orgánica de la Constitución, memoria del III congreso mexicano de derecho procesal constitucional*, "La Controversia Constitucional como medio de control de las omisiones de legislativas inconstitucionales. En busca de una teoría jurisprudencial en la materia" Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie doctrina jurídica, núm. 614, 2011, p. 141 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3047/9.pdf>

hace en los medios de control por acción, éste, si bien es reactivo a la falta de, el efecto que produce es moderadamente inverso ya que no destruye o expulsa una norma o acto, es decir, en caso de actualizarse una omisión concurren una serie de medidas que incentivarán y -en el último de los casos- obligarán a la producción de la norma o acto para subsanar la omisión. El análisis, estudio y resolución de las omisiones envuelve una complejidad única por tratarse de una inacción o un vacío.

¿Qué pasa con los actos (facultades y competencias) a cargo del Poder Legislativo -materialmente no legislativos- que le mandata la Constitución y que rehúsa y omite actualizar? Podríamos entender éstos como: "...la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de [aquellos actos] de obligatorio y concreto desarrollo, de forma que impide la eficaz aplicación y efectividad del texto constitucional..."³⁶⁹, lo distintivo de la omisión es que la norma, en este caso, constitucional, mandata practicar determinado acto o actividad en las condiciones que establece, sin embargo, el destinatario no lo hace en los términos exigidos ni en el tiempo asignado, dice la Corte "...la omisión legislativa no se reduce a un simple no hacer, sino que presupone una exigencia constitucional de acción y una inacción cualificada"³⁷⁰. ¿Son esos actos exigibles? Hablemos de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, designación de los Ministros de la Suprema Corte, magistrados del Tribunal Electoral, órganos constitucionales autónomos o, la cuestión concreta a debate, la designación de los Consejeros del Instituto Electoral; como se ha analizado, lo relativo a las designaciones en Tribunal Electoral es una cuestión constitucional que ocurre mayormente sin percances, contrario a lo que ocurre en el nombramiento de los integrantes del Instituto Electoral en cuya situación abunda la fractura (analizado ya en páginas precedentes) ¿Qué relación guarda esto con el control de la constitucionalidad? ¿Podrá ser exigida al órgano obligado -en este caso la Cámara de Diputados- a través de la controversia constitucional a subsanar su omisión? ¿Hasta qué punto? Esta cuestión hasta 2014 no estaba del todo resuelta, incluso provocó tensión mediática entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

³⁶⁹ Tesis intitulada: Omisión legislativa. Su concepto. Tesis I.4o.A.21 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, Diciembre 2013, p. 1200.

³⁷⁰ Tesis intitulada omisión legislativa. Notas distintivas. Tesis: I.4o.A.22 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, Diciembre 2013, p. 1199.

Un hito marcó el expediente SUP-JDC-12639/2011, un juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano promovido por el entonces Diputado Federal Jaime Cárdenas Gracia en contra de la autoridad legislativa encargada del procedimiento de selección y nombramiento. Se argumentó omisión de ésta en los actos tendientes a actualizar aquellas acciones, los resultados fueron alentadores, sin embargo, recordemos que con anterioridad un grupo de ciudadanos presentó la misma acción bajo el expediente SUPJDC10647/2011 argumentando sustancialmente la omisión en que había incurrido la Cámara de Diputados³⁷¹ y cuyas consecuencias podrían traducirse en una deficiente autoridad por no poder cumplir fiel y cabalmente su papel de organizador y vigilante de los comicios; en consecuencia, la legitimidad del procedimiento electoral se vería seriamente lesionada. Sin embargo, el Tribunal Pleno definió no entrar al fondo del asunto pues afirmaron que se actualizaba una causal de improcedencia por carecer (los ciudadanos) de interés jurídico, pues únicamente podían accionar quienes fuesen lesionados en su esfera de derechos político-electorales de votar, ser votado, asociación o de integrar -en las entidades federativas- órganos electorales y en la especie, su simple dicho (preocupación) no satisfacía dicho requerimiento para la legitimación. En consecuencia, por votación dividida (5-2) se determinó la improcedencia y sobreseimiento; los Magistrados esencialmente invocaron a) la falta de legitimación y b) su estricta competencia para intervenir en la integración de autoridades electorales únicamente en las entidades federativas, incluso fuera del argumento de legitimación –que se diluye fácilmente con los argumentos garantistas de los Magistrados Alanís y Galván³⁷²- el segundo supuesto de improcedencia se avista engañoso y lejos de parecer válido se acerca al sofisma, pues

³⁷¹ No cualquier tipo de omisión, una omisión de un deber a hacer que estableció en la Constitución (transitorios) el Poder Revisor de la Constitución. Una imposición que encargó el Poder Revisor a la Cámara de Diputados, histórica, doctrinal y jurisprudencialmente una entidad superior a esta. La Cámara de Diputados pudo desafiar a través de su omisión el mandato que el Poder Revisor le impuso en las condiciones y plazos señalados por él.

³⁷² Sus argumentos sustanciales *grosso modo* fueron: 1. Con base en la evolución de la figura de los actuales Consejeros Electorales (ciudadanización) y en relación con los presupuestos constitucionales para su integración, el término "ciudadanía" no debía entenderse estricta y limitadamente (sólo para postular) ello incluía la participación ciudadana activamente en la toma de decisiones políticas fundamentales, 2. Se encuentran legitimados para solicitar jurisdiccionalmente que el Instituto cumpla con su papel de organizador y vigilante (íntegro) de la contienda electoral ya que este hace efectiva (instrumentalmente) su prerrogativa de votar pues para ello la Constitución le dispuso características inexorables, entre ellas la correcta y completa conformación, es decir, no se ajusta al modelo institucional que mandata la Constitución. 3. La jurisprudencia intitulada: Actos materialmente administrativos de organización o calificación de comicios locales. Son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4. Una interpretación garantista: extensiva y tuteladora permite afirmar que es derecho de todo ciudadano participar en todo el proceso electoral federal y que este se rija por el principio, entre otros, de constitucionalidad y legalidad. 5. La argumentación del bloque mayoritario solamente favorece la defensa del mismo derecho político –electoral de los ciudadanos que pretendan integrar un órgano electoral local sin que pueda defenderlos de igual forma en materia federal.

está lejos de querer acreditar lo que pretende, una lesión para la distribución federalista, porque incluso la competencia primaria y de origen debería ser respecto de la integración de las autoridades federales, pues así se harían efectivos los verdaderos contrapesos de la esfera suprema y controles interinstitucionales que tanto hemos insistido, y secundariamente seguiría la competencia para la resolución de conflictos en las entidades federativas. De esta forma el margen de respeto a –los antes Estados, ahora- las entidades federativas integrantes de la federación sería amplio y el centralismo que permea de facto reduciría sus efectos. Continuando con el paradigmático SUP-JDC-12639/2011 (dejando de lado el tema de legitimación, que pondera de mejor manera a un: “*diputado, un miembro del Congreso, no... un ciudadano*”³⁷³ [interés legítimo]³⁷⁴ por encontrarse impedido para cumplir con lo dispuesto por la Constitución), los Magistrados del Tribunal Pleno vanagloriaron las determinaciones históricas del Poder Judicial en relación con el control de la constitucionalidad, y concluyeron que en efecto al Instituto Electoral se le había impedido la integración para el correcto y completo funcionamiento de su Consejo General. La sentencia asintió a reconocer que al diputado recurrente se le había violentado el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, determinaron también una transgresión directa al principio de legalidad. Al final se **requirió** a la Sexagésima Primera Legislatura de la Cámara de Diputados proceder a celebrar los actos propios y necesarios tendentes a la designación de los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Posteriormente, ante la nueva falta de un Consejero Electoral en 2013 (Don Sergio García Ramírez) y el desacuerdo total para nombrar a su sucesor, el expediente SUP-JDC- 896/2013 y acumulados planteó -sobre la línea marcada- un nuevo paradigma en el Derecho Constitucional, pues diputados de la legislatura en funciones se inconformaron ante dicha omisión (legitimación por interés legítimo con base la

³⁷³ Intervención del Magistrado Manuel González Oropeza. “Diálogo judiciales. Versiones estenográficas, Designación de los Consejeros del Instituto Federal Electoral” sesión 30 de noviembre de 2011. http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/002_dialogos_judiciales.pdf

³⁷⁴ El Magistrado Galván argumenta que el ser diputado (representante de la nación) es suficiente.

representatividad popular para garantizar la observancia de la Constitución³⁷⁵), en este fallo exponen de forma puntual los efectos de la integración incompleta del máximo órgano de dirección, como la consecuencia en las votaciones y la integración para el funcionamiento de las comisiones, por último, los puntos resolutivos de este juicio nuevamente requirieron a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a convocar de inmediato a sesión extraordinaria a efecto de que la Cámara de Diputados culminara el procedimiento de elección del Consejero y ésta a su vez, en ejercicio de su facultad deliberativa, procediera de inmediato a designar al Consejero Electoral del Consejo. Sin embargo, ante la falta de cumplimiento de lo mandado por el Tribunal se interpuso un incidente sobre el incumplimiento de la sentencia (expediente SUP-JDC-896/2013 y acumulados); a esto el Tribunal Pleno determinó que se había incumplido la sentencia de mérito requiriendo nuevamente a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que cumpliera con convocar de inmediato a sesión extraordinaria y entonces la Cámara de Diputados diese cumplimiento a lo ordenado. Nos referimos a esta serie de fallos como paradigmáticos porque trazaron una línea de pensamiento en el ámbito constitucional al hacerse patente una fricción mediática entre el Poder Judicial y la Cámara de Diputados, que de fondo esencialmente analizaba y trataba de subsanar la inobservancia (omisión) sobre un deber hacer que mandataba la Constitución. El Tribunal en el ámbito de su competencia y sus facultades -de garante de la Constitución- analizó y determinó la existencia de una omisión sobre una acción que el texto constitucional ordenaba actualizar, analizó la norma y su conformidad con los actos: es decir, si existía formal y materialmente dicha omisión; las consecuencias de ésta y; concluyó con una serie de requerimientos que invitaban a la Cámara a observar la Constitución.

La pregunta que probablemente mucho nos hacemos, es ¿Hasta dónde hubiese llegado el Tribunal ante una reiterada, constante y plena omisión de la Cámara de Diputados? Ello no ocurrió, sin embargo, precedentes análogos nos orientan: En el expediente SUP-JDC-4984/2011 el Tribunal Pleno, derivado de la inobservancia a la

³⁷⁵ Tesis XXX/2012, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, 2012, p. 40, 41, intitulada "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Los diputados tienen interés legítimo para promoverlo contra la omisión de elegir a los consejeros del Instituto Federal Electoral."

alternancia de género para conformar el Consejo Electoral de Sonora y después de desahogar diversos incidentes de inejecución de sentencia (6) que ordenaban observar lo precisado por el Tribunal para la renovación del Consejo, sustituyó en funciones al Congreso local sonorenses realizando el procedimiento que nombraría en definitiva Consejeros. Quizá el más significativo fue el que desenmarañó la actuación del Congreso local de Yucatán y el Consejo Electoral de la entidad (SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000), aquél, al hacer caso omiso en repetidas ocasiones a lo ordenado en una sentencia y diversos incidentes de inejecución del Tribunal Electoral, como última medida radical fue sustituido en funciones designando –éste- Consejeros por insaculación, previo a esta sustitución mediaron nulidades de actos, apercibimientos para subsanar en cuanto a lo irregular, requerimientos (órdenes judiciales), incluso el Tribunal ante la negativa del Congreso comenzó con el procedimiento de cumplimiento de su sentencia conformando una lista de aspirantes para someter a consideración del órgano representativo, negándose en todo momento el Congreso a coadyuvar y acatar lo mandatado. Estos remedios jurisdiccionales son graduales, congruentes, idóneos y necesarios a la naturaleza del acto recurrido por actualizar irregularidades legales o constitucionales, pues al tratarse de una cuestión negativa no existe acto inconstitucional que deba anularse, el efecto no es general e incluso es inverso al de acción; pasa de ser destructivo a subsanador, los efectos pueden variar sustancialmente después de analizar y estudiar el contenido genérico de la inconstitucionalidad, esencialmente se ordena ejercer la atribución omitida,³⁷⁶ la gradualidad en la determinación del saneamiento de la inconstitucionalidad es de suma relevancia, la medida dictada debe ser proporcional y atender al grado de inconstitucionalidad, omisión y oportunidad de cumplimiento, de ello podemos obtener diversas variantes y medidas: I. Sentencias declarativas: a) declarar actualizada una omisión, 2) llamado de atención, 3) otorgamiento de plazo para subsanar omisión; II. Sentencias constitutivas: 4) establecimiento de lineamientos para la corrección correspondiente, 5) dictado provisional del acto omitido, 6) dictado del acto omitido al caso concreto (sustitución de funciones), 7) fijación de un monto de resarcimiento por

³⁷⁶ Covián Andrade, Miguel, *Fundamentos Teóricos del Control...* cit. p. 186

perjuicio (sanción económica)³⁷⁷, aunque la disyuntiva es la de siempre, la irrupción (en los supuestos de los numerales 4 al 6) de la división de poderes ya que un bloque de doctrinarios afirma que de aplicar éstas se estaría violentando el mismo Estado de Derecho, el Estado Constitucional y la división de poderes. Sin embargo, consideramos que la división de poderes además de delimitar y escindir el ejercicio del poder, establece competencias (a ejercer por acción y delimitadas) que deben necesariamente (cuando no son potestativas) ejercerse, además, los controles interinstitucionales son inherentes a la división de poderes y en tanto el Poder Judicial ejerza control de la constitucionalidad sobre los actos de terceros como una forma de defensa de la Constitución y las medidas se encuentren suficientemente fundadas y motivadas -bajo análisis exhaustivos y argumentación convincente- serán válidas, pues incluso puede afirmarse básicamente que a este poder le compete la vigilancia, protección y observancia plena de las disposiciones constitucionales ya que, jurídicamente, es un ordenamiento supremo y superior emanado de un órgano político y soberano que determinó que esa fuese la forma de ser del Estado, dictando un orden concreto y que en su caso, rectificó el Poder Revisor de la Constitución. Ese es el óptimo de quien ejerce control de la constitucionalidad jurisdiccionalmente, si éste no pudiese hacer que esto fuese posible (observancia y sometimiento pleno de todos los órganos constituidos a la Constitución), entonces ¿qué sería?

La reforma Constitucional de 2014 trajo consigo una solución que no dejó espacio a la interpretación judicial ni a la confrontación entre el órgano jurisdiccional y el representativo³⁷⁸, los precedentes que se habían suscitado en el ámbito de la competencia electoral demostraban una creciente tendencia a controlar jurisdiccionalmente las omisiones de ese tipo, incluso a tomar *per se* (sustituir) – después de insistentes reincidencias- la competencia/facultad de nombramiento. La cuestión en torno a esta alternativa conciliadora que estableció recientemente el Poder

³⁷⁷ Gámez Parral, Máximo N, Astudillo, César, *et. al* (coords.), *Derecho constitucional estatal*, “La acción por omisión legislativa como medio de control constitucional en el Estado de Quintana Roo”, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 418.

³⁷⁸ Actualmente el artículo 41 establece: “...d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación; e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación...”

Revisor de la Constitución plantea plazos fatales para la toma de acuerdos, fuerza el acuerdo para evitar insaculaciones ante el órgano superior de dirección e incluso establece (ante una omisión lesiva de plazos y del mandamiento constitucional) una sustitución de funciones al delegar a la Corte la insaculación de aspirantes, aunque estrictamente no existe diferencia sustancial alguna entre las sanciones del inciso d) y e) del apartado A de la fracción V del artículo 41 constitucional ya que en ambos casos se soslaya del acuerdo político obligando a insacular. Sólo el tiempo mostrará si este procedimiento incentivará la negociación en tiempos récord para negar la sustitución de competencia o si obligará un nuevo consenso razonado, consciente y sin cuotas. Ahora no podremos saber cuál habría sido la línea interpretativa y resolutive del Poder Judicial al enfrentarse a omisiones de tal calado; interesante habrían sido los procesos que tuvieran como fin acreditar tales omisión así como las sentencias y los alcances que en su caso se hubiesen determinado (sentencias declarativas, sentencias aditivas, etc.), por lo cual, nos perdemos una de las aplicaciones e implicaciones directas de la división de poderes, del equilibrio de poderes y de lo *checks and balances* y obtenemos a cambio soluciones amables, preestablecidas y conciliadoras.

4. Control abstracto de normas, reformas a la Constitución: Por último, un tema de fundamental relevancia es el relativo al control abstracto de normas en la materia, siendo de explorado derecho la atención de éstas hace más de una veintena de años y es inconcuso que su implementación abre el cauce para el ejercicio cada vez más pleno de la labor jurisdiccional y el control de regularidad de las decisiones y su ajuste a la Constitución. Para quienes nos hemos adentrado someramente a esta doctrina sabemos que desde su génesis es complejo, es escandaloso y se guarda con mucho recelo el factor decisional político que se contrapone a esta idea, por supuesto nadie reniega el ejercicio de control de la constitucionalidad sobre normas inferiores e inmediatas a la Constitución (normas secundarias), pero algo pasa cuando subimos el nivel del control y nos ubicamos en la “norma fundamental” tomando como parámetro la misma norma fundamental, en consecuencia sube el nivel de debate y enseguida nos preguntamos qué pasa con las mismas reformas a la Constitución, si las subsecuentes podrían ser contrarias a la misma Constitución o si por su naturaleza jamás podrán

serlo. Para atender este tema tendríamos que realizar un análisis exhaustivo y profundo que por cuestiones de espacio y delimitación del tema será de imposible realización, sin embargo, nos quedaremos con algunas reflexiones pues las reformas a la Constitución también alcanzan a los órganos constitucionales autónomos y a la materia de referencia. El debate se ha comenzado a abrir de forma significativa, ya no es absoluta la negativa a habilitar el control de la constitucionalidad sobre las reformas a la Constitución, incluso en el Derecho comparado existen sistemas que aceptan este control sobre las reformas a la Constitución. ¿Por qué sí ejercer control? Tendríamos que entender que una reforma a la Constitución no es ejercer control sobre la Constitución, pues incluso podría ser *a priori* de determinado momento procesal en la reforma, ese sería un argumento angular, desmitificar la “inconstitucionalidad de la constitución” y comenzar a hablar de la inconstitucionalidad de las reformas a la Constitución, además, me parece que sustituir el control político de última instancia por un control jurisdiccional debe ser una garantía del Estado democrático y constitucional, pues absolutamente todos los actos y normas deben someterse a controles de regularidad constitucional, sobre todo aquellos que resulten y guarden una relevancia trascendental en el modo de ser del Estado. El Poder Revisor de la Constitución (formado por competencias concurrentes) es una entidad constituida, como tal y de conformidad con el Estado constitucional de Derecho debe sujetarse jurídicamente, no debemos olvidar que éste –por su naturaleza- no es un órgano soberano, ilimitado y omnipotente. Me parece que Karl Loewenstein y Bruce Ackerman hacen las inferencias y planteamientos correctos al razonar así: “*Se trata de dilucidar si la Constitución está por encima del legislador constitucional o a su disposición*”³⁷⁹ y “*Sin la institución de revisión judicial la mayoría parlamentaria dominante tendría enormes incentivos para ignorar los actos anteriores de soberanía popular cuando le fuere conveniente*”³⁸⁰.

³⁷⁹ Varios (coords), *El significado actual de la Constitución, ¿Una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional?*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 195, 1998, p. 335, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/130/18.pdf>.

³⁸⁰ Ackerman Bruce, *op. cit.*, p. 53.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Los denominados órganos constitucionales autónomos son una realidad jurídica, política y constitucional que reclama un estudio a conciencia y exhaustivo, su genealogía es amplia, sus precedentes institucionales son vastos, añejos y distinguidos. La búsqueda de una institución independiente, objetiva y apolítica no ha pasado desapercibida, el Derecho comparado y los precedentes históricos lo demuestran, incluso aún bajo una estructura judicial fuerte, ello de forma alguna refiere una búsqueda constante para la sustitución de la labor judicial o debilitar esa institución. Sin embargo, ¿no el Poder Judicial debe contar con esas características? ¿Qué hace diferente a unos y otros? Formalmente la diferencia sustancial es la posición que guardan; contemporáneamente –y sin lugar a dudas- ambos forman parte de la organización política estatal, sin embargo, la división de poderes concebida hace cientos de años aún guarda con recelo su tripartita conformación, los órganos constitucionales autónomos no se encuentran adscritos a alguno de los “*poderes primarios*”, ello ha llegado a levantar suspicacia respecto de su legitimación, hay quienes consideran que éstos no encuentran cabida en la (clásica) teoría política y constitucional e incluso ponen en entredicho su existencia, no obstante, es esta emancipación institucional –entre otras características- la que los ha posicionado como órganos relevantes para el equilibrio del orden constitucional con presencia constitutiva en decisiones y paridad de rango con los demás (altos) poderes públicos.

SEGUNDA. Materialmente se diferencian por la atención de déficits que sin lugar a dudas necesitan acuciosidad, nos referimos a materias especiales y técnicas que por su importancia deben permanecer fuera del espectro político e incluso distanciarse del ámbito judicial (temporalmente; el control jurisdiccional es una garantía del Estado constitucional y democrático que puede ser ejercido en su momento) para ser conocidas por órganos reguladores fuertes, pues incluso el formato judicial puede ser limitativo, rígido y poco incentivador para el desarrollo de estas materias. Los foros *sui generis* de estos órganos autónomos guardan diversas virtudes, destacan la

neutralidad, ciudadanización, profesionalización, interdisciplinariedad y regulación, que, sin temor a equivocarnos, podemos identificar como derivadas de la complejidad contemporánea estatal para dar vigencia al orden constitucional, reestructurar el equilibrio de fuerzas y evolucionar la distribución de competencias.

TERCERA. Por su parte, poco ya podemos decir de las autoridades electorales, éstas incluso han sido objeto de mucho más estudio, sabemos que venimos de un sistema autopoietico sesgado y poco certero, pese a ello, la última veintena de años se ha venido fortaleciendo creando instituciones al margen de los vaivenes políticos, o al menos eso se ha intentado. Se ha creado una competencia de gran relevancia con una autoridad nacional neutra de gran responsabilidad democrática y ciudadana, otra jurisdiccional máxima en la materia, cuyas sentencias son definitivas e inatacables (incluso para la SCJN), verdaderas instituciones independientes. La sinergia entre los órganos constitucionales autónomos y las instituciones electorales, en nuestro sistema, ha venido a atender el gran déficit en el Estado democrático, en el sistema electoral, de control y en los derechos fundamentales de corte político-electoral. Dentro del Derecho comparado, sobre todo en el bloque latinoamericano, las autoridades electorales revisten una independencia sin igual junto con los tribunales constitucionales, defensores del pueblo, fiscales, contralorías generales, ministerios públicos y por supuesto universidades, bancos centrales y regímenes municipales. Sin lugar a dudas las actividades relevantes y sensibles del Estado suelen politizarse; cuestiones financieras, telecomunicaciones, energía, competencia económica, control de cuentas, procuración de justicia, incluso las que se dirimen en la arena judicial (cuestiones constitucionales), por ello, la autonomía e independencia son de gran valía ya que salvaguardan estas actividades, las resguardan de los arrebatos políticos y de poder, dejando en manos de especialistas y peritos la coordinación, dirección y preservación de la materia, procurando evitar la injerencia, sometimiento y conducción de funcionarios políticos; la materia electoral y de participación ciudadana no escapa a esta práctica y es por ello que el régimen independiente, autónomo y de inamovilidad debe y deberá brindar a esta materia –esencialmente política- las herramientas y

medios necesarios para comunicar, acercar, vigilar, regular y controlar la actividad de la forma que requiere ser gobernada construyendo al mismo tiempo instituciones fuertes.

CUARTA. Si de esencialidades podemos hablar respecto de órganos constitucionales autónomos e instituciones electorales, debemos destacar por ser constitutivas de su régimen, la autonomía, entendida como la autodirección (fijarse dirección propia y la toma de decisiones por sí mismo), la capacidad y facultad de dirigir su vida interna con base en la emancipación institucional, erradicando la intervención externa, sobre todo de entidades políticas. La autonomía guarda relación directa con la competencia, pues habilita a conocer de forma exclusiva y excluyente determinada cuestión; por su parte, la independencia, referida como la no sujeción a otro poder público, es producto de la interacción entre poderes, evita el sometimiento de voluntades entre órganos símiles, por ello ésta se entiende en relaciones de coordinación. La independencia no puede entenderse por sí misma, sino dentro de un sistema dinámico, una violación a la independencia actualiza una transgresión directa a la división de poderes, pues ésta identifica a unos y otros en un mismo espejo, designando espectros abstractos de actuación que unos y otros deben reconocer y respetar como propios y ajenos respectivamente.

QUINTA. La inamovilidad edifica estabilidad y permanencia, la garantía que ofrece el derecho de firmeza y respeto para el qué hacer de las autoridades, ésta se enfrenta al vaivén a modo y a las injerencias arbitrarias garantizando protección a las instituciones, a la inamovilidad debe corresponderle proporcionalmente gran responsabilidad (para no deformarla en inmunidad). Esta dualidad fortalece objetiva y subjetivamente a estos órganos. Estas características genéricas aplicadas a los órganos constitucionales autónomos buscan blindar y fortalecer el régimen institucional para equilibrar el orden constitucional y distribuir competencias, considerando el paradigma contemporáneo de la especialización funcional y/o profesionalismo; la eficacia, objetividad y libertad en su actuación serán también efectos directos, por último, debemos enfatizar que su única lealtad y sumisión debe ser con la Constitución y con las leyes, todo ello arrojará instituciones fuertes, sobre todo reguladores sólidos.

SEXTA. Estos órganos neutros, además de contar con características genéricas al tratarse de instituciones dentro de un sistema político y jurídico (deben regirse por el principio de legalidad; sus actos deben estar fundados y motivados; rendir cuentas bajo los mecanismos y procedimientos establecidos; deben privilegiar la transparencia en la información pública que -bajo los mecanismos correspondientes- les sea requerida; su autonomía le faculta a definir sus necesidades presupuestales y administrar los recursos económicos que le sean asignados; en su caso, los actos de autoridad deben sujetarse a control jurisdiccional; existencia de procedimientos precisos para exigirles responsabilidad; facultad para expedir las normas que los rigen [facultad reglamentaria], etc.), cuentan con características propias y especiales que certifican la existencia de instituciones torales, libres y especiales, las cuales se especifican de la siguiente manera: Poseer rango constitucional o estar establecidos directamente en la Constitución; ejercer presencia constitutiva en decisiones o atender funciones y necesidades primarias o fundamentales del Estado; desarrollar relaciones de coordinación con otros poderes u órganos primarios del Estado; contar con personalidad jurídica y patrimonio propios; subsanar y corregir carencias que presenten los distintos sistemas, se establecen *a posteriori* o en reacción a los déficits, no suelen ser órganos preventivos; desarrollo altamente especializado y técnico de una materia, ello, porque como mencionamos, están destinados a afrontar grandes retos: proscribir la corrupción, partidización, desconfianza, descomposición y clientelismo en distintas actividades para mantener los sistemas filtrados y decantados de los males crónicos para una óptima regulación, de ello depende su credibilidad y legitimidad.

SÉPTIMA. Para fines de esta tesis la facultad reguladora es de suma relevancia, es primaria y connatural al órgano, históricamente se desarrolla con base en ella, pues toma una materia en particular, la analiza, revisa y vigila de forma tal que el sistema que envuelve acciones, actores y contextos queda sistematizado y sujeto al imperio de las normas. Esta regularización debe ejercerse de forma profesional, objetiva y eficiente, uno de los aspectos relevantes de la regulación es el control para el sometimiento de los actos o normas al principio de legalidad. Revisado genérica y

específicamente lo relativo al control podemos afirmar que éste es una garantía de fidelidad, conformidad o regularidad con el Estado de Derecho, es necesario y de gran valía -de cara al paradigma garantista e internacional- revisar los medios de control tal como expusimos para constituir verdaderas neo-instituciones que refresquen el clásico esquema y sobre todo que, además de lo mencionado con anterioridad, cuenten con las herramientas e instrumentos necesarios para verificar el respeto a una de las máximas expresiones de racionalidad del hombre: las normas, la autoregulación y autodeterminación para el desarrollo en común.

OCTAVA. Sin lugar a dudas la facultad reguladora y control para la observancia del principio de legalidad (cualquiera que sea el parámetro, legalidad, constitucionalidad, convencionalidad, incluso legitimidad, en cuanto al procedimiento) son medios jurídicos de intervención para asegurar la vigencia y sujetar a las prescripciones normativas y su interpretación, la conducta inválida y rebelde de los hombres embelesados por el poder. Por último, las diversas medidas propuestas tienen por objeto el fortalecimiento institucional de estos órganos brindando un marco de entendimiento y atención, repensar y evolucionar los cimientos es necesario, así podremos replantear la división de poderes, la distribución de competencias y el resguardo del orden constitucional para el entendimiento y justificación de estas entidades.

NOVENA. La contemporánea complejidad, el desarrollo social y la exigencia en la atención de déficits hacen necesario reflexionar y repreguntarnos cuestiones fundamentales en relación con estas realidades constitucionales ¿Quién es el titular de la soberanía? ¿Cómo podemos entender la división de poderes a la luz del desarrollo institucional?, ¿Cómo entendemos y ayudamos a la distribución de competencias? ¿Cómo atendemos determinados déficits sociales y constitucionales? ¿Qué materias escapan del espectro y administración política? ¿Qué garantías nos ofrece la Constitución para una objetiva dirección en las actividades sensibles que la misma norma establece?, ¿Hasta dónde un control político omnipotente? etc., etc., todo lo cual nos lleva a afirmar que es necesario un replanteamiento desde la infraestructura política y constitucional para el entendimiento teórico y estructural de estas entidades.

DÉCIMA. Sin lugar a dudas, una óptima concientización sentará las bases para una sólida propuesta jurídica, de tal manera que debemos enfatizar que la dinámica que envuelve a estos órganos no es la misma que en su génesis, pues la disposición a modo sobre éstas (creación, nombramientos, desarrollo y cumplimiento de objetivos) no se encuentra a voluntad de institución alguna, la captura de estos órganos es inaceptable, históricamente se adujo que la creación de éstos y sus nombramientos eran una forma de control sobre el poderío y administración del monarca y/o jefe de Estado en determinados asuntos (forma de control y sometimiento político). Esta visión debe evolucionar en elementos jurídicos, técnicos y funcionales. La arena neutral debe ser gobernada objetivamente por profesionales, erradicando cualquier tipo de interferencia pues el orden constitucional mandata la búsqueda del equilibrio de fuerzas para el bienestar común. La sinergia de medidas, herramientas, acciones e instituciones discutidas a lo largo de esta investigación, buscan posicionar al orden constitucional y a las instituciones, cuya teleología es hacerlo posible –el orden-, para forjar en los actores y regulados la cultura de la legalidad. Es necesario ciudadanizar, profesionalizar y despolitizar el ejercicio público en las materias que, por contenido relevante, son controversiales.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, trad. de José Manuel Salazar, Fondo de cultura económica, 2007.
- ACKERMAN, John M., "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina", en Carpio, Jorge y Arriaga Carol B. (coords.) *Homenaje al Doctor Emilio Rabasa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 523.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1989, Serie Cuadernos de Capel núm. 29.
- AGUILÓ, Josep, "Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica" (Conferencia pronunciada en el Seminario de argumentación jurídica que tuvo lugar en México D.F entre los días 23 y 28 de septiembre de 1996, organizado por el Consejo de la Judicatura Federal y el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México), *Isonomía*, México, 1997, 6, abril.
- AGUIRRE, PEDRO (coord.), *Reino Unido*, 3ª ed. Instituto Federal Electoral, 2008, Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos.
- ANDRADE MARTÍNEZ, Virgilio, "Balance y perspectivas de la justicia electoral en México", en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (comp.), *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
- ANDRADE, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral Norteamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 17.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución Democracia y Control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 88.

- ARÉVALO FIGUEROA, Carlos, *De la inamovilidad y del nombramiento de los funcionarios judiciales*, México, Ediciones del sindicato de abogados del Distrito Federal, 1933, Instituto de Investigaciones Jurídicas, colección Jorge Denegre-Vaught Peña, folletería de Derecho constitucional mexicano.
- ASTUDILLO, César, “*Auditoría Superior de la Federación, contenido, alcance, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional*” en M. Ackerman, John y Astudillo César (coords.). *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 524.
- ASTUDILLO, César y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Los atributos de las elecciones estatales, una radiografía de su arquitectura institucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina jurídica núm. 557.
- A. VANOSSI, Jorge Reinaldo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Instituto de investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 70.
- BAGEHOT, Walter, *La Constitución inglesa*, trad. de Adolfo Posada, Madrid, La española moderna.
- BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México*, en Actualización jurídica 1994, serie “g” estudios doctrinales, (UNAM-IIJ).
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, 43ª edición, México, 2012.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “Los Órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica*, México, 2000, núm. 30.
- CARBONELL, Miguel, *El federalismo en México: Principios generales y distribución de competencias*, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Uruguay, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Aproximación a una teoría de los organismos constitucionales autónomos*, 2013, colaboración en el Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional “Jorge Carpizo”, código AE-005.

- *Una Constitución para la democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G: Estudios doctrinales, núm. 180.
- *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica, núm. 40.
- CARDIEL REYES, Raúl, *Ciencia Política*, México, Porrúa, 1987.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 10ª ed., México, Siglo XXI, 1991.
- “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de Derecho Constitucional*, México, número 3, julio-diciembre 2000, IIJ.
- “La reforma constitucional en México, procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, México, 2011, núm. 131, mayo-agosto.
- “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en Kaplan, Marcos (comp.), *Estado, Derecho y sociedad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie J: Enseñanza del Derecho y material didáctico, núm. 3.
- CARPIZO, Jorge, y MADRAZO, Jorge, *Derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie a: Fuentes b) Textos y estudios legislativos, núm. 81.
- CONSTANT, Benjamin, *Curso de política constitucional*, trad. de Marcial Antonio, López, Madrid, Imprenta de la compañía, Cátedra de Derecho político, Universidad de Sevilla, t. I., 1820.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “La democracia constitucional y el control de las reformas constitucionales”, en Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo (coords), *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie: Memorias, núm. 3.
- CORONA NAKAMURA, Luis Antonio, *La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 2009.

- CORONA NAKAMURA, Luis Antonio y MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín (comp.) *Derecho Electoral comparado*, Madrid, Ediciones jurídicas y sociales, 2012.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús (coord.), *Normas rectoras y electorales, siglos XIX XXI Tomo III*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República LXI Legislatura, 2010, *Enciclopedia Política de México*.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Cómo transformar el sistema político sin reformar el Estado social*, México, Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, 2008.
- *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, 2009.
- “El Control de la Constitucionalidad. Fundamentos teóricos y sistemas de control” en, Serrano Migallón, Fernando y Arriola Woog, Carlos (comp.), *Temas selectos de Derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003.
- *Fundamentos Teóricos del Control de la Constitucionalidad*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C, México, 2013.
- CRUZ, Manuel, *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra*, México, Imprenta Franco-Mexicana, 1918.
- DUARTE RIVAS, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México”, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (comp.), *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
- ESCUADERO ÁLVAREZ, Hiram, “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, en Peñaloza Pedro José y Garza Salinas Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrina jurídica, núm.120, p.51.
- FERRER MCGREGOR, Eduardo, Danes Rojas, Edgar, (coords.), *La protección orgánica de la Constitución, memoria del III congreso mexicano de derecho procesal constitucional*, “La Controversia Constitucional como medio de control de las omisiones de legislativas inconstitucionales. En busca de una teoría

- jurisprudencial en la materia“ Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie doctrina jurídica, núm. 614, 2011.
- FERRER MCGREGOR, Eduardo, Martínez Ramírez Fabiola, et. al. (coords.), *Diccionario de derecho constitucional profesional y convencional*, t. II, “Omisión legislativa“, México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, México, Funda, 1997.
- Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 12.
- FORTIN, Ernest L.”Santo Tomás de Aquino”, en Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, (comp.) *Historia de la Filosofía Política*, trad. de Leticia García Urriza, Diana Luz Sánchez et. al, 3ª ed, México, Fondo de cultura económica, 1993.
- FRONDIZI, Risieri, *¿Qué son los valores? : Introducción a la axiología*, 23ª reimp. México, Porrúa, 2010.
- GAMAS TORRUCO, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B. Estudios Comparativos. B) Estudios especiales núm. 13.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N, ASTUDILLO, César, et. al (coords.), *Derecho constitucional estatal, “La acción por omisión legislativa como medio de control constitucional en el Estado de Quintana Roo“*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, “La inamovilidad judicial” (Conferencia impartida el 26 de febrero de 1999, en el salón de plenos del Tribunal Superior de Justicia en la inauguración de reunión nacional de presidentes de Tribunales Superiores de Justicia del país, versión estenográfica.), *Reflexiones en torno a la impartición de justicia (tres conferencias magistrales)*, México, Cuadernos de la Judicatura.

- GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, “Independencia, imparcialidad y apariencia de imparcialidad de los árbitros”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, 2002, núm. 32.
- GONZÁLEZ MADRID, Miguel, “Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política”, *Polis*, México, 2010, Vol. 6, Núm. 2.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, 8ª ed., México, Porrúa, 1992.
- GRÜN, Ernesto, *Una visión sistémica y cibernética del Derecho en el mundo globalizado del siglo XXI*, 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- HAMILTON, Alexander y MADISON, James *et al.*, *El Federalista*, 2ª ed., trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de cultura económica, 2001.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, 2ª ed., trad. de Luis Tobío, México, Fondo de cultura económica, 1998.
- DE LA HIDALGA Y ENRÍQUEZ, Luis, *Historia del Derecho constitucional mexicano*, Cuadros sinópticos: División de poderes y sistema electoral, 13ª ed., México, Porrúa, 1996.
- HUBER OLEA Y CONTRÓ, Jean Paul, *Derecho contencioso electoral*, 2ª ed. México, Porrúa, 2013.
- HUERTA OCHOA, Carla, “El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie año XXI, 1998, núm. 93, septiembre-diciembre.
- JIMÉNEZ DORANTES MANUEL, “Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales. El caso del IFE”, en Flores Ávalos, Elvia Lucia (coord.), *Estudios comparados en Derecho Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.
- KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, Núm. 5.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 8ª. ed., México, Gernika, 2012.

- MARQUET GUERRERO, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, Serie Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G: Estudios Doctrinales 9.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, trad. de Siro García del Mazo, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Sevilla, Tomo I., 1906.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el nuevo sistema federal de medios de impugnación electoral” en Galeana, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación, 1998.
- ORTIZ ANDRADE, Jaqueline Guadalupe, “La autopoiesis del sistema jurídico como la imposibilidad del diálogo hermenéutico”, *Revista del posgrado en Derecho de la UNAM*, México, 2007, Vol. 3, núm. 4, enero-junio.
- ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo, “La creación de órganos constitucionales autónomos en los estados de la República”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2006, número 22.
- OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 29ª ed., Argentina, Heliasta, 2004.
- OVALLE FAVELA, José, “La independencia judicial en el Derecho mexicano”, *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie año XVII, 1984, 49, enero-abril.
- PANTOJA MORÁN, David, *El Supremo Poder Conservador, el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México, A.C. y El Colegio de Michoacán A.C., 2005.
- PANTOJA MORÁN, David, *Escritos Políticos de Sieyès*, 1ª reimp., México, Fondo de cultura económica, 2013.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del Derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica, núm. 498.

- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.
- “Los órganos constitucionales en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio, *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 95, 2002.
- PÉREZ GÁNDARA, Raymundo, “Representación como presupuestos del Derecho electoral”, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (comp.), *Apuntes de Derecho electoral: Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.
- PÉREZ GÜEMES y CAMPO, Ana Virinia, “La inamovilidad de jueces y magistrados en el sistema judicial mexicano. Proceso de evaluación”, *Anales de jurisprudencia*, México, VII época, 2004, tomo 269, mayo-junio.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M., *Prontuario de Legislación Federal Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie J: Enseñanza del Derecho y material didáctico, núm. 12.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Comité de asuntos editoriales, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999, p. 104.
- RAMÍREZ MILLÁN, “Jesús, Los grupos parlamentarios en el Senado, una omisión constitucional” en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Democracia y gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 62, tomo II.
- RENATO SALAZAR, Diego, *Diccionario de Derecho político y constitucional*, Colombia, Ediciones librería del profesional, 1987.
- RIBÓ DURÁN, Luís, *Diccionario de Derecho*, España, Bosch casa editorial S.A, 1987.
- DEL ROSARIO RODRIGUEZ, Marcos Francisco, “La supremacía constitucional: Naturaleza y alcances”, *Dikaion*, Colombia, 2011, v. 20, núm. 1, enero – junio.

- SABINE, George H., *Historia de la teoría política*, 2ª reimp. trad. de Vicente Herrero, México, Fondo de cultura económica, 1992.
- SALAZAR UGARTE, Pedro y SALGADO, Luis, “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta formal”, en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina, tendencias y perspectivas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 521.
- SALVADOR MARTÍNEZ, María, “*Autoridades independientes*”, España, Ariel, 2002.
- SCHMITT, Carl, *La defensa de la Constitución*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, España, Tecnos, 1983.
- *Sobre el parlamentarismo*, trad. de Thies Nelsson y Rosa Grueso, Madrid, Tecnos, Colección clásicos del pensamiento, 1990.
- SKINNER, Quentin, *Los fundamentos del pensamiento político moderno II. La Reforma*, trad. de Juan José Utrilla, México, Fondo de cultura económica, 1868, Tomo II.
- UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2010, Núm 29.
- UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos, “El IFE y la democracia en México”, *Justicia electoral*, México, 2004, núm. 19.
- Luis Carlos, *Por una democracia eficaz*, México, Aguilar, 2012.
- VALENCIA Carmona, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior, derecho de la educación y de la autonomía*, México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Politécnico Nacional, 2003.
- VALENTÍN UGALDE, Filiberto, “Órganos constitucionales autónomos”, *revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 29, 2010.
- VARIOS (coords), *El significado actual de la Constitución, ¿Una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional?*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 195, 1998.

WENCESLAO BARQUERA, Juan, *Lecciones de Política y Derecho público para instrucción del pueblo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

WOLDERBERG KARAKOWSKY, José, “La ciudadanización del IFE”, en Centro para el desarrollo democrático (comp.) *Instituto Federal Electoral 20 años*, México, Instituto Federal Electoral, 2010.