



**Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, xxxix-389 pp. [Prólogo de David Gómez Álvarez]**

---

La presente obra es pionera en la literatura dedicada a las instituciones jurídicas de las entidades federativas, y establece una pauta a seguir en el estudio de las organizaciones públicas locales mexicanas, como lo explicaré a continuación.

A partir de la década de los noventa el derecho constitucional mexicano incorporó plenamente la figura de los órganos constitucionales autónomos: el Instituto Federal Electoral es (y en su momento fue) uno de los más emblemáticos, pues su primigenia inclusión constitucional se correspondió con el reconocimiento de la función electoral como función estatal. Hoy día, la base V del artículo 41 de la Constitución federal inicia con un párrafo simple, cuyo desarrollo legislativo, jurisprudencial y doctrinal ha sido vasto: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores”.

Los autores definen la función electoral como “la especificación normativa de una actividad primordial del Estado referida a la organización, realización y calificación de las elecciones como mecanismo de integración de los órganos representativos del poder público”. En este sentido, debe agregarse que la función electoral y lo electoral propiamente, ha sido objeto de interesantes discusiones tanto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El reconocimiento constitucional de órganos especializados para la realización de específicas funciones del Estado, no se circunscribe sólo al ámbito federal. De hecho, en algunos casos, la innovación provino de las entidades federativas, donde primero se ensayaron algunas instituciones como las comisiones de derechos humanos o los tribunales electorales, antes de que fueran adoptadas en la Constitución general.

Después del reconocimiento de la organización de las elecciones federales como una función electoral a cargo de un órgano especializado, iniciado en 1990 y consolidado plenamente en 1996, el proceso exigió también el reconocimiento de similar función en el plano de las entidades federativas. Ha sido llamativo este caso especialmente por la exigencia de renovar el modelo electoral en que se basó el sistema político de las entidades federativas. Así, en el artículo 116 constitucional, el órgano revisor de la Constitución fue delineando a lo largo de los siguientes lustros el perfil institucional de los órganos encargados de dicha función electoral, primero de manera tímida a través de prescripciones poco precisas; después estableciendo parámetros particulares y rígidos a los que el legislador local debía ajustar el desarrollo legal.<sup>1</sup> Sin obviar por supuesto la posibilidad omnipresente de llegar al diseño de un órgano encargado de las elecciones que tenga una naturaleza nacional y que, por tanto, sustituya tanto al federal como a los locales, incorporando las respectivas competencias electorales.

Afirmado lo anterior, pareciera obvio suponer la homogeneidad en el diseño de las organizaciones locales dedicadas a la función electo-

---

<sup>1</sup> Algunos de los problemas que enfrentaba el desarrollo constitucional y legal de las elecciones en las entidades federativas y diversas explicaciones históricas en torno al modelo federal, quedaron claramente expuestos en el ensayo de Manuel González Oropeza, *Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

ral. No ha sido así.<sup>2</sup> En estas dos décadas, las entidades federativas fueron configurando las organizaciones vinculadas con la materia electoral, a saber de tres tipos: las administrativas, las jurisdiccionales y las de investigación penal. Chiapas instauró una organización adicional, encargada de la fiscalización electoral. En el universo de treinta y dos entidades federativas, era fácil observar las diferencias, mismas que comenzaban desde la denominación, pero pocas veces se daban pasos para ampliar el conocimiento sobre las diferencias existentes.

Como lo afirman los autores, “englobar a todos los institutos electorales en una indistinta categorización sin hacerse cargo de sus diferencias institucionales, estructurales, funcionales y de desarrollo parece ser una mala idea para fundamentar una propuesta de una envergadura y con un impacto tan profundo como el que se sugirió en el contexto a la reforma” de 2007. Resulta evidente, en el marco del modelo federal, que la afirmación no carece de sustento, por lo que, concluyen, “constituye un despropósito que desplaza la historia individual de cada entidad federativa, hace caso omiso al empeño y el compromiso que muchos funcionarios electorales han demostrado en el transcurso de los años”. Por supuesto, el alegato esgrimido no radicaliza el contenido de un muy bien entendido federalismo electoral, que con sus altibajos ha tenido un evidente desenvolvimiento institucional en las últimas dos décadas.

La obra que comentamos, se ocupa de un solo tipo de organización: la administrativa electoral, de la cual se hace un estudio comparativo en todas las entidades federativas. A ellas se refieren los autores como árbitros de las elecciones estatales. Quedan fuera las organizaciones jurisdiccionales electorales y las ya conocidas fiscalías especializadas para la persecución (atención se dice eufemísticamente) de los delitos electorales.

---

<sup>2</sup> En su momento señalamos que el contenido del artículo 116 delineaba “principios básicos, cuyo seguimiento por parte del legislador local puede entrañar modificaciones sustanciales que no contravengan el espíritu del Constituyente federal. Se trata de la guía mínima para garantizar un modelo electoral de carácter democrático y que cumpla con los contenidos constitucionales reconocidos... pero cuyo contenido puede ser ampliado, siguiendo la autonomía del legislador local”. Cienfuegos Salgado, David, “El derecho electoral de las entidades federativas mexicanas. A modo de presentación”, en Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, México, Fundación Académica Guerrerense-Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006, pp. 8 y 9.

Conforme con el objetivo planteado, el análisis de los órganos administrativos electorales en el ámbito local, se realiza de forma tal que la obra ofrece al lector “una radiografía de su arquitectura institucional con el objeto de desvelar analogías, que son muchas, pero de explicitar las diferencias entre ellos, que también aparecen con notable amplitud”. Una radiografía pertinente y, hay que afirmarlo, única en su género. Tanto en el plano temporal como organizacional<sup>3</sup> y metodológico. Importa más el último, pues el primero sólo servirá como referente histórico si se toma en cuenta el dinamismo que tiene el derecho electoral de las entidades federativas, que va proveyendo de cambios institucionales y organizacionales a los referidos árbitros electorales, mientras que en el plano organizacional se hace evidente que es el único esfuerzo que ha tenido lugar tratándose de los árbitros electorales.

El plano metodológico es sumamente relevante, pues como lo señalan los autores, la obra “explicita, analiza y aporta un conjunto de definiciones que permiten al lector entender de mejor manera las actividades desplegada por los órganos electorales, algunas de las principales categorías jurídicas, con sus implicaciones y derivaciones”. Esta sistematización contribuye al conocimiento integral de la función electoral encomendada a los árbitros electorales locales y lo hace desde dos perspectivas: la primera, “objetiva o institucional, dedicada a estudiar la estructuración jurídica de las instituciones electorales”, y una parte “subjetiva o personal, dirigida a analizar el estatuto constitucional de los consejeros electorales”.

Precisamente la mención inicial de esta reseña alude a la necesidad de contar con trabajos de esta misma naturaleza, comparativos o no, que permitan desmenuzar las organizaciones públicas mexicanas, con el ánimo de que los interesados puedan tener una visión más clara sobre su diseño y, a la postre, sobre su desempeño. En pocas palabras,

---

<sup>3</sup> No obviamos las aportaciones que pueden encontrarse en Eisenstadt, Todd y Rionda, Luis Miguel (coords.), *Democracia observada: las instituciones electorales locales en México*, México, Universidad de Guanajuato, Universidad de New Hampshire, USAID, 2001. Lo mismo que, tratándose de un panorama más amplio, en: Eisenstadt, Todd A., *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*, México, El Colegio de México, 2004. Sin embargo, en ambos casos, se trata de perspectivas diferentes, con un objetivo distinto al de presentar una comparación institucional de los órganos administrativos electorales locales. En cambio, se orienta a explicar los fenómenos de transición democrático-electoral a partir del desempeño de las organizaciones de administración electoral.

la información que se requiere para la tan exigida construcción de ciudadanía en nuestro país.

Visto el análisis propuesto, se entiende la necesidad del estudio, máxime que una década atrás, ya habían afirmado Eisenstadt y Rionda que “el grado de madurez o institucionalización de los 33 diferentes organismos electorales del país fue y es sumamente dispar”, pero sin entrar al detalle de tal disparidad.

El primer capítulo (pp. 1-56), de los cuatro que integran la obra, pretende “sentar un conjunto de bases conceptuales en torno a la función electoral, a los principios rectores de la actividad electoral y en torno a la idea de autonomía constitucional como eje articulador de la materia electoral”. Para ello, los autores, explican “cuál es la relevancia de la función electoral como ámbito específico de entre las actividades que tiene a su cargo el Estado y de cómo fue evolucionando la misma a lo largo del proceso de transición a la democracia en el país”. Aunado a lo anterior, “se analiza el significado y los alcances que los principios rectores de la actividad electoral tienen, cuál ha sido su tratamiento en los diversos ordenamientos y cómo impactan en el funcionamiento de los procesos políticos de renovación de los órganos públicos representativos”.

Sólo a manera ejemplificativa, dado que en el texto se explican de manera precisa, me permito reiterar, en forma concisa, el contenido de los principios básicos para la realización de la función electoral: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Se hace sólo para suscitar la reflexión desde esta interesante y muy recomendada obra, y para el análisis que corresponde a los ciudadanos respecto del funcionamiento de los árbitros de las elecciones en las entidades federativas. La *legalidad* exige que la función electoral estadual ciña su marco de actuación a la normatividad constitucional y legal que regula su organización, atribuciones, funcionamiento y competencia. La *imparcialidad* obliga al órgano responsable de la organización de las elecciones a que su funcionamiento no sea tendencioso, provechoso, favorable o preferente hacia alguno de los actores políticos que se encuentren en conflicto o que aspiren a lograr consensos electorales. La *objetividad* significa que el instituto o consejo electoral local debe basar su actuación en hechos debidamente demostrados y tangiblemente admitidos, sin que quepa la posibilidad de que sus miembros actúen con base en impulsos o apreciaciones subjetivas; exige por tanto la necesidad de elementos de constatación para cualquier obser-

vador externo. El principio de *certeza* consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. Por último el de *independencia* es un principio que significa que la función electoral estará exenta de injerencias que de cualquier tipo pretenda ejercer algún ente u órgano público o privado hacia el instituto electoral. Como se ha dicho, son los legisladores locales los que establecen las normas que dentro del ordenamiento local buscarán el cumplimiento y garantía de tales principios; la redacción de las normas puede variar, pero teleológicamente serán las mismas.

Es bastante interesante el análisis que proponen los autores del concepto autonomía, tratándose de los órganos electorales locales, lo cual les permite abundar en el tema de los órganos constitucionales autónomos, cuyas características en el constitucionalismo mexicano han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P/J. 20/2007, señalándoseles como caracteres esenciales los siguientes: deben estar establecidos directamente en la Constitución; deben mantener, con los otros órganos estatales, relaciones de coordinación; deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. A estos caracteres, los autores agregan, derivado del estudio realizado sobre las especificidades de la función electoral, que en las instituciones electorales privan los principios específicos de inmediatez, estatus, objeto, autonomía, independencia, criterios de actuación institucional, transparencia y rendición de cuentas; concentración de su esquema de fuentes y el control de sus actos.

El segundo capítulo (pp. 57-80), denominado “Los árbitros electorales. Ámbito institucional” sirve para explicar “cuáles son los lineamientos fundamentales que han prevalecido en la construcción de la institucionalidad electoral en el país”, asimismo, para señalar “cuáles son los principales órganos que integran la estructura de las autoridades administrativas electorales, tanto en la dimensión central como en su dimensión descentralizada”. De los órganos centrales destaca el análisis que se hace del pleno del Consejo General, de la Presidencia, de la Secretaría Ejecutiva, de la Junta General Ejecutiva o su equivalente, así como de las direcciones ejecutivas. Tratándose de los órganos desconcentrados el análisis se refiere a los consejos distritales

y municipales, a las juntas distritales y municipales, así como a las mesas directivas de casilla.

El tercer capítulo (pp. 81-110), se ocupa del ámbito objetivo de los árbitros electorales, para ello se señala “cuál es la integración, características y funcionamiento de sus órganos de dirección; lo que resulta indispensable para poder tener un mapa completo del eventual impacto del diseño normativo en la fortaleza de las instituciones”. Revisa las distintas denominaciones que se han dado a los órganos electorales y revisa las pautas de funcionamiento que presenta tanto en el caso del Consejo General como de las comisiones. En ambos casos, detalla las características y particularidades implícitas en su organización. Asimismo, los autores señalan los principios de organización y funcionamiento entre los que cabe destacar el de colegialidad, publicidad y recurribilidad de actuaciones.

En el último capítulo (pp. 111-244), por mucho el más extenso de los que integran la obra, los autores se ocupan exhaustivamente del aspecto subjetivo de los organismos electorales, a efecto de “poder determinar el estatus constitucional de sus integrantes, es decir, el conjunto de garantías legales e institucionales que les permiten un ejercicio autónomo de la función que tienen encomendada”.

En este amplio apartado se revisa lo relativo a la tipología de los consejeros, los requisitos de elegibilidad, el sistema de nombramiento, el acceso formal al cargo (protesta constitucional), la duración y posibilidad de renovación, la garantía económica, las incompatibilidades, la inviolabilidad del voto y opinión, el régimen de responsabilidades, el fuero y la inamovilidad, las causas de cese, la garantía de regularidad procedimental y el conjunto de derechos y obligaciones de quienes integran tales órganos electorales.

Me permito destacar la revisión que hacen del significado de los requisitos de elegibilidad: algunos determinan la vinculación entre los rasgos de los consejeros, la naturaleza de la función electoral y de la institución que la ejerce; otros, dan una idea de los niveles de independencia, imparcialidad y objetividad que puede alcanzar la institución electoral; unos más, representan una variable para advertir los niveles de legitimidad de la institución, y algunos más, permiten indagar qué tan plural se proyecta el pleno de los consejeros. El análisis de estos requisitos de elegibilidad comprende las cualidades de carácter personal (nacionalidad, ciudadanía, residencia, edad, capacidad, antecedentes penales y reputación) y las cualidades de carácter técnico (título pro-

fesional, escolaridad, conocimientos especializados, experiencia e incompatibilidades).

Este último capítulo es un repaso de excepcional valor sobre la diversidad de estatutos que pueden encontrarse presentes en el derecho electoral mexicano. A pesar de ello, los mismos autores reconocen que se trata de un análisis sobre el papel: falta el siguiente paso. El reto que queda claramente consignado es el de “determinar el verdadero funcionamiento y el grado efectivo de consolidación de las autoridades electorales estatales”, el trabajo que campo y la indagación que permita una valoración completa de lo que se ha hecho con los diseños electorales locales. Un reto nada menor que esperamos sea llevado a buen puerto por nuestros destacados autores.

Debo dejar dicho que en la obra se consignan tanto las fuentes de consulta empleadas como los cuadros comparativos resultantes del análisis realizado. Enfatizo las primeras, especialmente en el rubro de criterios judiciales federales, pues considero que el uso de la información jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, enriquece el ya de por sí brillante esfuerzo de sistematización institucional que comprende Constituciones locales, leyes y reglamentos.

Poco puede abundarse de los autores, conocidos y reconocidos como expertos, no sólo del derecho electoral mexicano, sino del sistema electoral en su conjunto. Ambos son destacados investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, institución señera en el panorama jurídico nacional y autores de numerosas publicaciones que constituyen referente indispensable sobre la temática electoral. Ahora suman a tales laureles, la sistematización y el puntual diagnóstico que realizan en esta obra, misma que me permito recomendar ampliamente a todos los interesados en el derecho electoral de las entidades federativas mexicanas.

David **CIEFUEGOS SALGADO**

*Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*