

## FEDERALISMO Y ELECCIONES EN MÉXICO

### *FEDERALISM AND ELECTION IN MEXICO*

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA<sup>1</sup>

Marcos del ROSARIO RODRÍGUEZ<sup>2</sup>

#### **Sumario:**

- I. Evolución histórica del sistema electoral en México
- II. Federalismo y elecciones en la actualidad
- III. Proceso electoral para renovar los poderes públicos
- IV. Tendencias del federalismo y las elecciones (a partir de la reforma constitucional en materia electoral de 2014)
- V. Conclusiones

### **I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO**

El sistema de elecciones en nuestro país ha tenido variaciones considerables según el momento histórico y contexto político imperante. Durante el siglo XIX existieron regímenes federalistas y centralistas, así como posiciones liberales y conservadoras que determinaron el diseño y estructura del sistema constitucional.

La forma de Estado y de gobierno condicionó eminentemente la manera de integración y renovación de los poderes públicos. Las elecciones en México han evolucionado a la par de los distintos diseños constitucionales que han estado vigentes; pasando desde modelos restrictivos hasta otros en los que la voluntad ciudadana y el voto público se consolidaron como principios determinantes para el funcionamiento del

---

<sup>1</sup> Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>2</sup> Secretario de tesis de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

sistema político.

En la Constitución de Cádiz de 1812, primer texto constitucional vigente en el territorio nacional previo a la consumación de la Independencia, se contemplaba un sistema de elección indirecto para elegir a los integrantes de las Cortes, así como un tipo de voto censitario,<sup>3</sup> además de que sólo los ciudadanos españoles podían ejercer esta prerrogativa.<sup>4</sup>

La Constitución de Apatzingán, promulgada en 1814 y diseñada por José María Morelos y Pavón, fue un texto sumamente novedoso, que aportó elementos trascendentes para el constitucionalismo. En materia de elecciones estaba previsto, al igual que la Constitución de Cádiz, un sistema de elección indirecta para elegir a los diputados del Supremo Congreso, quienes tenían la representación nacional,<sup>5</sup>

En el caso de la primera Constitución política promulgada en nuestro país, en el año de 1824, se contempló una forma de Estado federal como consecuencia de la influencia ejercida por las logias masónicas y el gobierno norteamericano a través de su embajador *Poinset*.<sup>6</sup> En cuanto a la forma de renovación de los poderes públicos, dicha Constitución instituyó un sistema indirecto para la integración del Congreso federal. Durante su periodo de vigencia que transcurrió de 1824 a 1835, se emitieron las reglas para las elecciones de diputados y ayuntamientos (1830), en el que se estableció el procedimiento para las elecciones primarias y secundarias de la elección para diputados, así como la de los ayuntamientos, las cuales se llevaban a cabo de forma indirecta.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> El voto censitario es una prerrogativa restringida para que sólo determinadas personas puedan votar y ser votadas para cargos de elección popular. Estas restricciones están determinadas principalmente por aspectos económicos o estamentarios.

<sup>4</sup> Cfr. Rodríguez Blanco, Victoria, "El régimen electoral de la Constitución de Cádiz; la elección de diputados a Cortes", *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, vol. I, julio de 2009, pp. 168-182.

<sup>5</sup> En el capítulo IV, del artículo 60 al 63 de la Constitución de Apatzingán se establecían las particularidades y reglas diseñadas para el proceso de elección de los diputados para el Supremo Congreso.

<sup>6</sup> Cfr. Vázquez Semadeni, María Eugenia, "Masonería, papeles públicos y cultura política en el primer México independiente, 1821-1828", *Revista Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 38, julio-diciembre de 2009, pp. 35-83.

<sup>7</sup> Sordo, Reynaldo, "Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México", *Elecciones en el siglo XIX*, ITAM, México, pp. 26-30, <http://biblioteca.itam.mx/estudios/60-89/78/ReynaldoSordoDelsigloXIXenMexico.pdf>.

Ante la ineficacia del modelo constitucional de 1824, la facción conservadora tomó el control político dando paso a un periodo constitucional distinto. En 1836 se promulgó un texto constitucional conocido como Las Siete Leyes Constitucionales, en la que se preveía una forma de Estado centralista. Se retomó una noción censitaria de la ciudadanía tanto para poder votar como para ser votado a cargos públicos. Derivado de estas leyes constitucionales se promulgó un ordenamiento sobre elecciones de diputados para el Congreso General y los individuos que compongan las Juntas Departamentales (noviembre de 1836), la cual regulaba la elección de los diputados a través de las juntas primarias o de compromisarios, elecciones secundarias, de Diputados y de las juntas departamentales.<sup>8</sup>

En las Bases Orgánicas de 1842 se mantuvo la forma indirecta de elección, así como la forma de Estado centralista con una visión censitaria de la ciudadanía, al igual que ocurrió con Las Siete Leyes.<sup>9</sup>

El 5 de febrero de 1857 se promulgó una nueva Constitución, en la que se restableció la forma de Estado federal, y se retornó a una visión liberal de éste, reconociendo los derechos del hombre como un aspecto inherente al ser humano.<sup>10</sup>

Aunque todavía prevalecía un modelo indirecto de elección, la ciudadanía ya no se encontraba condicionada a cuestiones censitarias; los derechos políticos no eran concebidos como derechos del hombre sino como prerrogativas ciudadanas otorgadas por el Estado.

Derivado de la Constitución referida, se promulgó la Ley Orgánica Electoral (12 de febrero de 1857), en la cual se disponía que los electores debían ser nombrados por secciones, también regulaba la conformación de las juntas electorales de distrito, de las elecciones para diputados, presidente de la República y presidente, y ministros de la Suprema Corte de Justicia, las funciones del Congreso como cuerpo electoral, los

---

<sup>8</sup> Sordo, Reynaldo, *Los procesos electorales en el Centralismo: 1836- 1845*, en *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta-Instituto Federal Electoral, Biblioteca Mexicana, 2010, pp. 224-231.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 233- 237.

<sup>10</sup> *Cfr.* Pérez de los Reyes, Marco Antonio, "Evolución del derecho electoral en México, de la época prehispánica a la Constitución de 1857," *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. X, 1998, p. 714.

periodos electorales, las causas de nulidad de las elecciones y la instalación de los poderes públicos.

Durante el Porfiriato el sistema electoral se encontraba supeditado a los designios del poder político del Ejecutivo, situación que provocaba que las elecciones carecieran de autenticidad, ya que con frecuencia los resultados eran manipulados a favor de los candidatos oficiales.

Como es sabido, el movimiento maderista enarboló la bandera del “sufragio efectivo no reelección”, buscando que se respetara el voto público, mediante contiendas equitativas, libres y auténticas. Por lo que una vez que Porfirio Díaz abandonó el poder, y éste fue asumido democráticamente por Madero, se expidió la Ley Electoral de 1911.

Este ordenamiento de avanzada estructuró las bases para la configuración de un sistema electoral, en el que la renovación de los poderes públicos se supeditara a parámetros democráticos de mayor certeza para el contexto de aquella época.

Derivado del asesinato de Francisco I. Madero, y la usurpación del poder que hiciera Victoriano Huerta, se provocó el levantamiento de varios caudillos y militares, entre ellos Venustiano Carranza, cuyo objetivo de éste era restaurar la legitimidad constitucional, arribándose así a un nuevo estadio constitucional a través de la Constitución Federal de 1917.<sup>11</sup>

La Constitución de 1917 albergó un sistema electoral directo a diferencia de los anteriores textos constitucionales, con lo que se generó un acercamiento real a la voluntad ciudadana. En cuanto a las prerrogativas ciudadanas, éstas sólo podían ser ejercidas por los varones, lo cual resultaba explicable por el contexto histórico y social de la época.<sup>12</sup>

Ya instaurado el nuevo régimen constitucional, Carranza promulgó dos leyes de carácter electoral. La primera, el 6 de febrero de 1917, denominada Ley Electoral, con la que se establecieron las reglas para la organización de las elecciones, y la segunda, la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, cuyo rasgo distintivo fue la

---

<sup>11</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, *El Congreso Constituyente de Querétaro*, Ciclo de conferencias las Constituciones mexicanas de 1857 y 1917: aspectos político-electorales (1916-1917), México, 2008, p. 10.

<sup>12</sup> Orozco Henríquez, Jesús, “Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX”, en varios autores, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, p. 1038.

definición en la conformación de los padrones y las Juntas Computadoras de los estados.<sup>13</sup>

Años más tarde, en plena etapa post revolucionaria, el 7 de enero de 1946 se promulgó la Ley Electoral Federal, en la que se concentró en el ámbito federal todo lo relativo a la materia electoral, eliminando así las facultades que anteriormente poseían los estados y los municipios.<sup>14</sup>

El 4 de diciembre de 1951 se promulgó la Ley Electoral Federal, que siguió la misma estructura y contenido que la emitida en 1946, creándose la Comisión Federal Electoral, órgano encargado de la organización electoral —antecedente del IFE y del INE— contando con atribuciones mucho más delimitadas que estos organismos constitucionales.<sup>15</sup> Esta ley fue reformada el 7 de enero de 1954, trayendo la conformación por primera vez de un Registro Nacional de Electores.

Con la reforma electoral promovida por Adolfo Ruiz Cortines en 1953,<sup>16</sup> la regulación de los derechos políticos se cimentó en un rango de igualdad, a través del reconocimiento del voto a las mujeres, trayendo consigo la ampliación de la base de los sujetos activos y pasivos. Anteriormente su participación había estado vetada, siendo que en otros países dicho reconocimiento se efectuó con años de antelación.

La primera modificación constitucional de gran calado de apertura política fue la realizada en 1963, ésta fue el primer antecedente de la reforma política de 1977.<sup>17</sup> En la que se contemplaba la figura de representación de los partidos políticos, la cual buscaba —ante la desventaja estructural y política en la que se encontraban— que éstos pudieran acceder con algunos representantes al Congreso de la Unión. Esta fue la primera etapa en la que se protegía, aunque de forma endeble, el derecho político de votar de los ciudadanos por posturas ideológicas distintas al partido hegemónico. El dar cauce político a las fuerzas minoritarias a través de una representación semiproportional

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 1039.

<sup>14</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 31.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>16</sup> Rabasa, Emilio, "Las reformas constitucionales en materia político-electoral", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, julio-diciembre de 2012, p. 546.

<sup>17</sup> *Idem*.

resolvió en aquel entonces, de forma temporal, la crisis de legitimidad del sistema político mexicano.

En 1977 se llevó a cabo una de las reformas más sustanciales de la historia electoral de nuestro país. Dicha reforma establecía la figura de la representación proporcional,<sup>18</sup> innovadora y necesaria para resolver las circunstancias de aquella época, en donde las posturas minoritarias eran descartadas en la toma de decisiones fundamentales.

Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación durante el sexenio del presidente José López Portillo, diseñó una reforma electoral que contemplaba la representación proporcional junto con el principio de mayoría relativa, denominándosele a éste sistema mixto de elección.<sup>19</sup> De igual manera, se reconoció constitucionalmente a los partidos políticos como entidades de interés público y se elaboró una ley especial de la materia, denominada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Aquella modificación significó la posibilidad de que los partidos políticos, y los ciudadanos integrantes de éstos, encontraran un espacio de expresión y representación que anteriormente no tenían.<sup>20</sup>

En 1985 se llevó a cabo una reforma constitucional mediante la que se aumentó a quinientos los diputados del Congreso de la Unión, dando mayor cabida a las posiciones políticas distintas del partido dominante.

Posteriormente, en 1990 se llevó a cabo otra reforma constitucional significativa en la que se creó el Instituto Federal Electoral, órgano constitucional autónomo, encargado de organizar y dirigir las elecciones en nuestro país,<sup>21</sup> y el Tribunal Federal Electoral (antes

---

<sup>18</sup> La representación proporcional se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos, Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 93.

<sup>19</sup> En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales o en una única circunscripción plurinomial (es decir, nacional) por medio de listas de partido según la fórmula de decisión proporcional, *ibidem*, pp. 111 y 112.

<sup>20</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, "La reforma electoral y el cambio político en México", en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, 2008, pp. 653-659.

<sup>21</sup> El Instituto Federal Electoral, en general, ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de la vida

Tribunal de lo Contencioso Electoral). Posteriormente, en 1993 se implementó la figura de primera minoría en el Senado, con el fin de fortalecer la representación partidista.

Otra modificación constitucional de realce se dio en 1996, precedida de acalorados debates entre los actores políticos de dicha época, culminando con una reestructuración política-electoral concertada que vino a complementar los cambios efectuados anteriormente. En dicha reforma nació el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, insertándose en la estructura del Poder Judicial.

## II. FEDERALISMO Y ELECCIONES EN LA ACTUALIDAD

Nuestro sistema constitucional prevé para la renovación de los poderes públicos, la realización de procesos electorales de carácter federal y local. En los procesos electorales federales se elige al presidente de la República, así como a los miembros de la Cámara de Senadores y Diputados. En cuanto hace a la renovación de los poderes públicos estatales, se eligen a los gobernadores, integrantes de los congresos locales y de los ayuntamientos.

La Constitución federal expresa dos tipos de elecciones: las *ordinarias* y *extraordinarias*. Las primeras son las que se llevan a cabo conforme al texto constitucional y la Ley General de Instituciones, en las fechas dispuestas para renovar los poderes públicos. De acuerdo a la reforma constitucional en materia electoral, promulgada el 31 de enero de 2014, la celebración de elecciones federales y locales se deberá llevar a cabo el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos señalados por la Constitución federal, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio.

En las elecciones federales celebradas cada seis años, se elige al presidente de la República y a los miembros del Senado; en cambio, en las elecciones celebradas cada tres años a nivel federal a los integrantes de la Cámara de Diputados.

En el ámbito estatal, cada seis años se renueva el Poder Ejecutivo, por lo que se realizan elecciones para elegir al gobernador o jefe de Gobierno (Distrito Federal) de la

---

democrática en nuestro país, pues además de ser el organizador de las elecciones, y vigilar el legal desenvolvimiento de las mismas, promueve funcionalmente los valores democráticos. Su gestión como encargado de las actividades políticas y electorales del país ha sido sumamente satisfactoria, siendo parcial en sus decisiones, propiciando un ambiente de seguridad y certeza jurídica en materia electoral.

entidad federativa respectiva. En cuanto hace a los procesos electorales celebrados cada tres años, se nombran a los integrantes de los congresos locales o de la Asamblea (Distrito Federal) y miembros de los ayuntamientos.

En lo relativo a las elecciones extraordinarias, la Constitución federal en el artículo 41, apartado D, y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en los artículos 23, 24 y 78 bis, se prevén los supuestos en los cuales deben llevarse a cabo este tipo de comicios, los cuales se expresan a continuación:

- En caso de nulidad de la elección se convocará a una elección extraordinaria.
- Cuando se declare nula una elección o los integrantes de la fórmula triunfadora resulten inelegibles, la convocatoria para la elección extraordinaria deberá emitirse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral.
- En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias el partido político que pierda su registro con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse. No obstante, podrá participar en una elección extraordinaria el partido que pierda su registro, siempre y cuando haya participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.
- En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

A nivel local, las Constituciones de los estados prevén los supuestos en los cuales procede la convocatoria y celebración de elecciones extraordinarias.

### *Ciudadanía y voto*

Como se advirtió en el apartado de antecedentes, en el siglo XIX, principalmente en las Constituciones de carácter conservador, la idea de ciudadanía estaba circunscrita a una condición censitaria, privilegiando sólo a unos cuantos el acceso a cargos públicos y votar en los comicios respectivos.<sup>22</sup>

De igual forma, el voto no se concebía como un derecho humano,<sup>23</sup> sino que se

---

<sup>22</sup> Fix Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, 2006, p. 7.

<sup>23</sup> Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel, "El derecho de voto como derecho fundamental", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, julio-diciembre de 2012, pp. 109-151.



dimensionaba como una prerrogativa que el Estado confería a los ciudadanos que cumplieran con determinados requisitos y condiciones, tal y como se señaló.

La concepción de ciudadanía ha ido evolucionando hacia un plano universal, situación que conlleva que cualquier persona que cumpla 18 años de edad y tenga un modo honesto de vida, adquiere el estatus de ciudadano,<sup>24</sup> condición *sine qua non* para ejercer sus derechos políticos.

Conforme al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son derechos del ciudadano: votar en las elecciones, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, ya sea a través de la plataforma política de un partido, o bien que solicite su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición, poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley, y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

De igual forma, nuestra ley fundamental prevé como obligaciones del ciudadano, votar en las elecciones y en las consultas populares, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, que en ningún caso serán gratuitos, y los cargos concejiles del municipio donde residan las funciones electorales y las de jurado.

Es de suma importancia para la renovación de poderes la participación ciudadana a través de su voto, de ahí que sea concebida como una obligación, pues la legitimación de los poderes públicos así como la funcionalidad y solvencia de la democracia dependen del voto público emitido en las elecciones populares.<sup>25</sup>

### **III. PROCESO ELECTORAL PARA RENOVAR LOS PODERES PÚBLICOS**

#### *1. Elecciones federales*

---

<sup>24</sup> Cfr. Ortiz Leroux, Jaime Eduardo, *El sujeto de la ciudadanía en la Constitución mexicana*, México, UNAM, p. 327.

<sup>25</sup> Cfr. Fernández, Mario y Thompson, José, *El voto obligatorio*, Suecia, International IDEA, 2007, pp. 254-298.

Nuestro marco constitucional dispone la existencia de un sistema de partidos,<sup>26</sup> aunque a partir de la reforma constitucional en materia política de 2012 se reconoce el derecho de los ciudadanos para que de forma independiente puedan contender a los cargos de elección popular, conformándose así un sistema de carácter mixto. Proceso electoral para renovar los poderes públicos

El artículo 41 de la Constitución federal establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos el 3% del total de la votación válida, emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro. En el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos se establecen como causales de pérdida de registro:

- a) No participar en un proceso electoral ordinario.
- b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local.
- c) No obtener por lo menos el 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, sí participa coaligado.
- d) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
- e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de

---

<sup>26</sup> Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partido*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática núm. 7, 4a. ed., México, IFE, 2001, pp. 25-33.

los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral.

- f) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos.
- g) Haberse fusionado con otro partido político.

En consecuencia, para la renovación de los poderes públicos federales y locales, podrán participar en las elecciones los ciudadanos postulados por partidos políticos o de forma independiente tal y como se advirtió. Dichas elecciones se rigen por principios constitucionales previstos en los artículos 41 de la Constitución federal para los procesos federales, y 116 para los procesos locales, sin los cuales no puede advertirse reconocerse la validez, certeza y legitimidad de dichas elecciones.

En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 78 bis, se incluyó como causal de nulidad de las elecciones, tanto federales como locales, las violaciones graves, dolosas y determinantes, entendiéndose como violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados. Esta causal de nulidad responde a los reclamos de diversos sectores que han pugnado por una tutela efectiva de los principios constitucionales, como factores esenciales de validez para cualquier comicio.

De igual forma, en la referida ley, en el artículo 121 se dispone que cuando existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa, que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad, en la contienda electoral e impidan que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente, el Instituto Nacional Electoral asumirá la competencia del procedimiento local. Para ello, el Consejo General resolverá el proyecto de resolución que someta la Secretaría Ejecutiva, antes de que inicie el proceso local correspondiente, valorando los elementos que hayan sido denunciados que afecten a alguno o a varios de los principios constitucionales electorales.

Conforme a lo previsto por el artículo 41 referido, para que una elección sea constitucionalmente válida debe regirse por los siguientes principios: elecciones libres,

auténticas y periódicas.<sup>27</sup> En el artículo 1o., párrafo 4, de la multicitada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el mismo sentido, se dispone que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes al Ejecutivo, Legislativo y de los ayuntamientos en los estados de la Federación, y del jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

La autenticidad de las elecciones radica en que la voluntad del votante no se vea manipulada, coaccionada o sometida a una pretensión ajena a su libertad, por lo que el hecho de que sean auténticas conlleva que sean libres, pues la voluntad del elector al emitir su voto es la que debe prevalecer, sin que haya sido afectada, mermada o coaccionada.<sup>28</sup> El principio de periodicidad de las elecciones implica que éstas se lleven a cabo en el tiempo determinado por el marco normativo constitucional y legal, ya que es la forma prevista para poder renovar los poderes públicos, aspecto trascendental para el adecuado funcionamiento del republicanismo y de la democracia constitucional.

El mismo artículo antes citado, dispone que la ley reglamentaria establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales, con el fin de dotar de orden, certeza y legalidad a las elecciones para renovar los poderes públicos.

Un punto determinante para que las elecciones cumplan con su fin, y se lleven a cabo de forma óptima, es lo referente a su organización, que forma parte de las funciones estatales realizadas a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales.

En tal sentido, conforme lo dispuesto por la Constitución federal en el artículo 41, así como en el artículo 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, le corresponde al Instituto Nacional Electoral (INE) organizar en cuanto hace a las elecciones federales y locales:

---

<sup>27</sup> Orozco Henríquez, Jesús, "Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico", *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 13, 2005, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/13/ard/ard5.htm>.

<sup>28</sup> Estrada Michel, Rafael, "Los retos del Tribunal Electoral: autenticidad de las elecciones y debido proceso", en Ackerman, John, *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM, 2011, pp. 107-111.

- La capacitación electoral.
- La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales.
- El padrón y la lista de electores.
- La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.
- Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Se puede advertir, que todo lo relativo al desarrollo efectivo del proceso electoral desde aspectos operativos hasta de formación y capacitación de quienes participarán en las elecciones como funcionarios, es facultad del Instituto Nacional Electoral, órgano constitucional autónomo por disposición del artículo 41 de la Constitución federal, y que recientemente fuera creado para sustituir al Instituto Federal Electoral.

Se puede segmentar la función del INE en dos vertientes, una en lo relativo a las elecciones federales, y otra, en cuanto a las elecciones locales, derivado de la reforma constitucional del 31 de enero de 2014, en la cual se le confirieron facultades a este órgano para conocer de ambos procesos electorales.

En lo referente a los procesos electorales federales, conforme al artículo 32, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral, el INE tiene competencia en los siguientes temas:

- 1) El registro de los partidos nacionales.
- 2) El reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal.
- 3) La preparación de la jornada electoral.
- 4) La impresión de documentos y la producción de materiales electorales.
- 5) Los escrutinios y cómputos en los términos que señale esta Ley.
- 6) El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.

- 7) La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores.
- 8) La educación cívica en procesos electorales federales, y las que le señale esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Como se señaló, el Instituto Nacional Electoral no sólo es competente en lo relativo a la organización, escrutinio, cómputo y declaración de la validez de las elecciones federales (salvo en lo referente a la elección del presidente de la República, en la cual el órgano encargado de emitir la constancia de mayoría, legibilidad y validez es el TEPJF), sino que a partir de la reforma anteriormente mencionada, puede asumir mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales.

De igual forma, el INE a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas podrá organizar las elecciones de sus dirigentes. Esta nueva atribución amplía la competencia de su organización electoral, lo cual conlleva que ante la petición de un partido, sea este órgano quien dé certidumbre, imparcialidad y objetividad al proceso interno de elección de dirigentes partidistas.

## *2. Elecciones locales*

Conforme lo dispuesto por el artículo 116, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

En el caso de los municipios, con base al artículo 115, fracción I, éstos serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

A nivel local las elecciones, según lo dispuesto por el artículo 41, apartado C, de la Constitución federal, estarán a cargo de Organismos Públicos Locales, los cuales poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, en los términos previstos por la Constitución federal y las leyes reglamentarias. El artículo 41 de la Constitución federal, así como el artículo 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las funciones que pueden ejercer dichos organismos, entre las que destacan las siguientes:

—Garantizar en el ámbito de sus atribuciones de los derechos y el acceso a las

prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.

- Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica.
- La preparación de la jornada electoral.
- Impresión de los documentos y la producción de materiales electorales.
- Llevar a cabo los escrutinios y cómputos.
- Declarar la validez y otorgar las constancias en las elecciones locales.
- Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo.
- Implementar y operar los resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior.
- Lo relativo a la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.

Como se puede advertir, tal y como sucede en las elecciones federales, los Organismos Públicos Locales son los encargados de garantizar el desarrollo eficaz de las elecciones locales, a través de las facultades que poseen para la organización, escrutinio, cómputo y declaración de validez de tales procesos electorales.<sup>29</sup>

### 3. *Supuestos en lo que el INE puede ejercer, asumir y atraer elecciones locales*

Uno de los aspectos más relevantes incluidos en la reforma constitucional, por cuanto hace a lo que debe ser un adecuado funcionamiento del federalismo electoral, son las facultades inéditas conferidas al INE para intervenir en las elecciones locales. Estas facultades podrán ejercerse teniendo como condición la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General del referido Instituto.

Si bien, es necesario advertir que la ley reglamentaria dispondrá los supuestos marcados por la Constitución federal, éstos son un tanto abstractos, lo cual conlleva una cierta discrecionalidad en su ejercicio, que es poco deferente para la salvaguarda y vigencia del

---

<sup>29</sup> Ríos Estavillo, Juan José, *Órganos administrativos en materia electoral local, autonomía y funciones de control*, México, UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3032/18.pdf>.

federalismo electoral.<sup>30</sup>

En esencia, el INE podrá en lo referente a las elecciones locales:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
- b) Delegar en los órganos públicos locales, funciones relativas al proceso electoral.
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Estos son los elementos rectores y funcionales que componen actualmente el sistema federal electoral en nuestro país, y tal como se señaló, las disposiciones incluidas a partir de la reforma constitucional señalada con antelación, evidencia un escenario que conlleva diversos retos para mantener la esencia y funcionalidad de los ámbitos de competencia federal y local, sobre éste, cuyas atribuciones se vieron reducidas considerable.

Veamos los aspectos que pudieran representar una reducción en la eficacia del federalismo y las elecciones.

#### **IV. TENDENCIAS DEL FEDERALISMO Y LAS ELECCIONES (A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 2014)**

##### *1. Posiciones previas a la reforma constitucional de 2014 en materia electoral*

La reforma constitucional en materia electoral promulgada el 31 de enero de 2014, ha sido considerada en buena medida como una respuesta a las diversas exigencias políticas planteadas principalmente por algunos partidos políticos, teniendo como objetivo primordial, propiciar una mayor equidad en las contiendas electorales, principalmente en las entidades federativas.<sup>31</sup>

Si bien es cierto, a partir de las diversas reformas constitucionales a partir de 1990 los

---

<sup>30</sup> Santiago Castillo, Javier, *Federalismo electoral mexicano en el siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de República, 2003, pp. 177-181.

<sup>31</sup> Cfr. Quiñones Tinoco, Carlos Sergio, *La equidad en la contienda electoral*, México, UNAM, 2002, pp. 55-81.



estados fueron construyendo en sus Constituciones, organismos electorales con competencia y facultades para favorecer la autonomía en la toma de decisiones, en la perspectiva de varios sectores políticos y partidistas no resultó lo suficiente para garantizar la imparcialidad, objetividad e independencia de estas entidades públicas al momento de organizar y calificar un proceso electoral.

Estas aseveraciones se derivan de varios tópicos, entre ellos el método de designación de los consejeros y magistrados de los órganos administrativos y jurisdiccionales, generalmente condicionados a la decisión de los gobernadores, el cumplimiento restringido de las cuotas partidistas para la integración de dichos órganos, así como la falta de objetividad e imparcialidad en sus actuaciones.

Tal situación generó durante mucho tiempo una dependencia permanente de estos órganos hacia el Poder Ejecutivo local y los partidos políticos, lo cual reducía su capacidad de gestión autónoma al momento de ejecutar sus actuaciones.

Además, conforme la postura de estos partidos, la equidad de las elecciones se encontraba en un riesgo permanente ante el intervencionismo desmesurado de algunos ejecutivos locales no sólo en lo relativo a la designación de las autoridades electorales sino en la realización de acciones tendentes a influir en la voluntad del electorado, sin que se aplicaran para revertirlo o evitarlo, controles y sanciones por parte de dichas autoridades.

En consecuencia se forjaron proyectos legislativos por parte de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en los que se planteó como solución para resolver esta problemática, la desaparición de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales de los estados, concentrando a la materia electoral en un solo orden de competencia.

Dicha situación lejos de resolver la problemática de fondo, trazaba un serio revés para el desarrollo del federalismo electoral mexicano. Ya que conforme los principios rectores de la forma de Estado federal, las entidades federativas poseen facultades para autodeterminarse, respetando los límites previstos en el pacto federal, tal y como lo prevé el artículo 41 de la carta magna.<sup>32</sup>

El artículo 115 de nuestra Constitución dispone que los estados adoptarán para su

---

<sup>32</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, *El Federalismo*, México, UNAM, 1995.

régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. En tal sentido, los estados poseen capacidad para organizar y renovar sus órganos de poderes, supeditándose a los límites constitucionales federales, sin detrimento de su autonomía.

Ello tiene su origen en el diseño realizado por los padres fundadores de los Estados Unidos de Norteamérica, cuya principal intención a través de este modelo era dotar de una cohesión a la nación americana, y evitar posibles escisiones de los estados integrantes de la Unión, sin eliminar o acotar la competencia de éstos para autoorganizarse políticamente.<sup>33</sup> Esta estructura constitucional fue replicada por diversos estados que fueron adquiriendo su independencia en el continente americano, por diversas influencias políticas y doctrinales.

La facultad de organización política es una cualidad inherente al modelo federal,<sup>34</sup> en nuestro sistema jurídico ha estado presente en las distintas constituciones de carácter federal. Actualmente dicha facultad se encuentra contemplada en el artículo 116 de la Constitución federal, la cual establece que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

En las Constituciones de cada estado, conforme lo dispone el artículo referido, se establece el cómo se organizarán los poderes públicos locales así como la forma de renovarse conforme a los principios republicanos y democráticos insertos en el pacto federal.

Mediante estas consideraciones esenciales que dan vida al sistema federal, a los estados les corresponde determinar —bajo los límites y pautas constitucionales— la manera de organizar y renovar sus órganos de poder, por lo que cualquier intromisión por parte del orden federal produce una merma en sus facultades autónomas, así como

---

<sup>33</sup> Rosario Rodríguez del, Marcos, *La cláusula de supremacía constitucional. El artículo 133 constitucional a la luz de su origen, evolución jurisprudencial y realidad actual*, México, IMDPC-Porrúa, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 2011, p. 31.

<sup>34</sup> Cfr. Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 2000, pp. 55-70.

una vulneración a los principios constitucionales que rigen la naturaleza de las competencias federales.

Por ello, las iniciativas señaladas planteaban un desconocimiento de los principios operativos de nuestro sistema federal al pretender crear una instancia única, encargada de organizar y calificar las elecciones federales, y locales.

De alguna manera tales propuestas resultaban poco viables, pues lejos de configurar soluciones idóneas para hacer mucho más funcional el modelo federal, propiciando que los órganos electorales de los estados actuaran con independencia plena, alejados del intervencionismo de los ejecutivos locales, se buscaba concentrar en un solo ámbito las atribuciones que por naturaleza le corresponde a los estados ejercer.

En el supuesto de que se hubiera dotado a la Federación la facultad única en materia electoral, los efectos provocados habrían sido desproporcionados, y contrarios a los principios constitucionales citados.

Cabe señalar, que efectivamente no se puede negar que en ciertos casos, la falta de independencia de los órganos locales no sólo en el ámbito electoral sino en otras materias, es un problema que el constitucionalismo local mexicano debe atender inmediatamente. Para lo cual se vuelve necesario que se revisen las causas que lo han generado, y advertir áreas de oportunidad en rubros como el método de designación, los perfiles de idoneidad de las autoridades locales, mecanismos de control de sus actuaciones, así como la formación y capacitación permanente de los servidores públicos a través de servicios profesionales de carrera.

Por tanto, la solución planteada en las iniciativas mencionadas, situada en el terreno de lo pragmático, no resolvía el tema de fondo.

El implementar medidas legislativas tendientes a concentrar en el orden federal, decisiones que por naturaleza son competencia de las entidades federativas, no conlleva un mejor funcionamiento del sistema electoral mexicano, y sí implica una afectación a la competencia de los estados, y en consecuencia al sistema federal mexicano.

## *2. Las elecciones en el sistema federal mexicano a partir de la reforma constitucional de 2014*

Las iniciativas por sí mismas generaron un descontento en diversos ámbitos, lo cual ponía en riesgo su viabilidad para ser aprobadas, por lo que se propuso una reforma

mucho más morigerada en cuanto al grado de concentración de las facultades de la materia electoral en un solo ámbito.

Lo anterior trajo consigo que la reforma constitucional aprobada y promulgada por el titular del Ejecutivo federal el 31 de enero de 2014, no contemplara la eliminación de los órganos administrativos y jurisdiccionales de los estados, pero sí estableció una redistribución en el sistema federal de elecciones en México, la cual mantuvo la inercia de concentrar las facultades de organización electoral de los estados en el ámbito federal, a través del Instituto Nacional Electoral, que es el nuevo organismo constitucional autónomo que viene a sustituir al Instituto Federal Electoral.

La denominación “nacional” es propia de los países con una forma de estado centralista, cuya característica principal es que exista un único ámbito de competencia territorial, pues no se hace necesario una distribución del poder en niveles diversos como es propio en los modelos federales. De ahí que en la referencia nacional no se defina con exactitud el modelo electoral resultante de la reforma referida.

Como se advirtió, estas modificaciones en la competencia de las elecciones de los estados y la Federación poco favorecen al desarrollo y solvencia del federalismo mexicano, ya que tienden a concentrar la organización de las elecciones en el orden federal, lo cual implica una menor participación de los estados en temas de determinación política, en concreto, en cuanto hace a la organización y calificación de las elecciones para renovar sus poderes públicos; además, los órganos administrativos y jurisdiccionales de los estados están supeditados en su actuación a decisiones del Instituto Nacional Electoral, quien puede —como se señaló anteriormente— en determinados supuestos atraer a su competencia funciones de los procesos locales.

Sin duda, uno de los aspectos que más preocupación ha generado por los posibles alcances y efectos que pudiera tener para la salvaguarda y eficacia del modelo federal, es lo relativo a las facultades de atracción y asunción conferidas al INE respecto a la funciones de los Órganos Públicos Locales.

El artículo 120 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que deberá entenderse por asunción, la atribución del INE de asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral ejercida por los Organismos Públicos Locales. En cambio, atracción es la atribución consistente en traer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de dichos organismos, cuando la

trascendencia del tema así lo amerite, o bien, para sentar un criterio de interpretación.

La asunción de la elección se resolverá a través de procedimientos espaciales. Para asumir la competencia local de los Organismos Públicos Locales, se deberá acreditar fehacientemente la existencia de los siguientes supuestos:

- Que existan diversos factores sociales que transgredan la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que, a decir del peticionario, afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente.
- Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo con imparcialidad.

Si bien es cierto que la ley establece los supuestos de procedencia, el hecho de advertir cuando existe un grave riesgo para la vigencia del orden público y los principios constitucionales, así como el determinar la injerencia o el grado de ésta en los procesos electorales, requiere un agudo ejercicio de proporcionalidad que permita garantizar que la decisión tomada es razonable y ajustada a los parámetros constitucionales y de convencionalidad. De ahí la importancia de que estas facultades al momento de ejercerse se alejen de cualquier aspecto discrecional o subjetivo. Esto sin duda será el reto para lograr la eficacia de esta disposición constitucional.

En lo relativo a la facultad de atracción del INE, el artículo 124 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que ésta podrá formularse por al menos cuatro de los consejeros electorales del Instituto o la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local. El Consejo General ejercerá la facultad de atracción siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.

La legislación dispuso, que una cuestión será trascendente cuando la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local.

Ahora bien, si la atracción procede para sentar un criterio de interpretación, el Instituto deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos.

Al igual que ocurre con la asunción, la atracción requiere y exige un ejercicio de proporcionalidad y razonabilidad que evite cualquier exceso por parte del INE, que incida y afecte materialmente la esfera competencial de las entidades federativas.

Un ámbito ideal sería que fueran los estados quienes pudieran detentar y ejercer las facultades para organizar la renovación de sus poderes, es decir, que fueran ellos quienes llevaran a cabo sus elecciones. Como se advirtió en párrafos anteriores, los supuestos marcados por el texto constitucional y la ley reglamentaria, para que pueda darse la atracción de funciones electorales por parte del INE pueden resultar un tanto ambiguas sino se demuestra fehacientemente que existen los supuestos previstos, ya que de lo contrario se traducirá en un intervencionismo por parte del orden federal en las decisiones políticas de los estados.

El artículo 111 de la ley referida, establece que conforme lo dispongan las leyes locales se regulará el sistema de medios de impugnación jurisdiccionales por los cuales deban resolverse las controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales locales, así como las derivadas de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales.

En tal sentido, la competencia y atribuciones de los tribunales locales no quedan del todo claro, pues al momento de que el INE asuma o atraiga funciones de los órganos públicos locales durante una elección local, los actos que sean sujetos de impugnación o revisión se ubican en el contexto federal, dejando de ser materia de dichos tribunales.

Se puede advertir que la reforma constitucional promulgada el 31 de enero de 2014 plantea un diseño con tendencia a homogeneizar los procesos electorales tanto federales como locales, existiendo una carga de concentración hacia el ámbito federal.

## V. CONCLUSIÓN

Como se pudo advertir, no sólo se dispuso con la reforma referida el establecimiento de parámetros únicos en determinados rubros, sino que al ejercer la asunción y la atracción de las funciones electorales locales el INE concentra en realidad en un solo ámbito, los

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2015.7.10084>

aspectos más relevantes de la materia electoral, lo cual como se mencionó, desacelerará la evolución del sistema federal de elecciones en nuestro país.

Para poder garantizar las elecciones que se adecuen a la naturaleza que rige al sistema federal, se debe alentar que los órganos públicos locales actúen de forma autónoma e independiente, y que con ello abonen a que la renovación de los poderes públicos locales sean conforme los parámetros constitucionales y democráticos.

Esto solamente se garantizará sí y sólo si existe una designación de autoridades idóneas, en cuanto a su formación profesional y ética, así como la implementación de métodos de selección y el establecimiento de atribuciones que permitan el desempeño óptimo y autónomo de dichas autoridades.