



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE 20120138

EL FEDERALISMO Y LA CENTRALIZACIÓN
DE LA FUNCIÓN DE ORGANIZACIÓN
ELECTORAL EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
Maestra en Administración Pública

PRESENTA:
Fabiola Navarro Luna

DIRECTOR DE TESIS:
Dr. Rolando de Lasse Cañas

México, D.F.

Octubre de 2015

A

Arturo y Bernardo, mis divertidos compañeros de viaje

A

Jaime, Martha, Aydeé e Irena, por ese 2014

Mi agradecimiento enorme a la Doctora María Marván Laborde
y al Doctor Francisco Jiménez Ruiz por sus observaciones y comentarios

Contenido

PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO PRIMERO. FEDERALISMO	13
1.1 Consideraciones generales	
1.2 El federalismo en los Estados contemporáneos	
1.2.1 Teorías, principales conceptualizaciones y perspectivas teóricas del federalismo contemporáneo	
1.2.2 Tipología del federalismo contemporáneo	
1.3 Principios generales del federalismo	
1.4 Marco histórico, constitucional y legal del federalismo en México	
1.5 Distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas	
CAPÍTULO SEGUNDO. FUNCIÓN ELECTORAL EN MÉXICO	52
2.1 Consideraciones generales	
2.2 La organización de la función electoral en México	
2.2.1 Función electoral en el ámbito federal	
2.2.1.1 Las grandes reformas electorales (1990 -2014)	
2.2.2 La función electoral en el ámbito de las entidades federativas	
2.3 Principios rectores de la función electoral	
2.4 Función electoral y autonomía	
2.5 La función electoral en algunos estados federales contemporáneos	
CAPÍTULO TERCERO. FEDERALISMO Y ELECCIONES EN MEXICO	73
3.1 La Ley para la Reforma del Estado, El Pacto por México y la centralización de la función electoral	
3.2 Reforma constitucional en materia electoral (enero de 2014)	
3.2.1 Contexto de la reforma	
3.2.2 Principales cambios constitucionales	
3.2.3 Reparto de competencias	
3.3 Posibles alternativas administrativas a la centralización de la función electoral	
CAPÍTULO CUARTO. CONCLUSIONES	98
BIBLIOGRAFÍA	104

PRESENTACIÓN

El trabajo que se presenta a continuación ofrece un panorama de la situación actual y de la evolución del desarrollo de la función electoral en nuestro país -organización de las elecciones- soportado por una investigación de tipo documental. Se analiza desde la perspectiva del federalismo administrativo en México la propuesta de crear una autoridad electoral única para organizar todas las elecciones del país.

La idea de centralizar la función de organizar las elecciones recientemente se presentó en el año 2013, dentro del acuerdo político denominado “Pacto por México” firmado por el Presidente de la República y los tres partidos políticos nacionales con más votantes. Los primeros documentos de dicho acuerdo consideraron crear una autoridad electoral de carácter nacional, una legislación única y desaparecer a los treinta y dos institutos electorales locales que existen en el país.

Entre los principales argumentos de quienes simpatizan con el cambio destaca una razón política: que los institutos locales funcionan sin autonomía y bajo el control de los gobernadores de las entidades federativas, y una razón presupuestal: que la centralización disminuiría los costos de la burocracia y la función electoral. Y que ambas cosas propiciarían mejores procesos electorales.

En contra de la creación de una sola autoridad y legislación única en materia electoral se afirmó que la desaparición de los órganos electorales locales contravendría el Pacto Federal establecido en nuestra Constitución Política, dada la autonomía de las entidades para organizar sus asuntos internos, establecer sus órganos electorales y realizar la función electoral.

En este escenario, en el presente trabajo se analiza el modelo de organización electoral -centralizado- en el marco del funcionamiento del federalismo mexicano. Un dato de relevancia es que en nuestro país desde la

década de 1990 comenzó lo que se ha llamado el "proceso hacia la descentralización en México" que busca el fortalecimiento de sus partes descentralizadas tanto al interior (en la propia organización) como al exterior (entidades federativas y municipios), en oposición a la concentración o centralización tradicional de funciones con lo cual, se dijo, inició un nuevo ciclo en el federalismo mexicano¹.

La reforma constitucional que se analiza en el presente trabajo se publicó en el mes de febrero de 2014, y las leyes generales que la complementaron, en mayo del mismo año. El pasado proceso electoral federal y los locales con jornada electoral en junio de 2015, se realizaron por primera vez conforme a un nuevo modelo: una autoridad nacional coexistiendo con treinta y dos autoridades electorales de carácter local y conforme a un nuevo reparto de competencias. La aprobación de la reforma, sin embargo, no es un motivo para dejar de analizar el tema pues el que una reforma se concrete no depura sus vicios o incongruencias, si las tuviera. Razón por la que considero que el presente análisis no es irrelevante o tardío.

(1) Planteamiento del Problema

La reestructuración de los órganos públicos para adecuarlos a las nuevas exigencias y dinámicas mundiales ha considerado dentro de sus pasos esenciales la descentralización de las funciones administrativas y económicas. De esta manera, las diversas acciones emprendidas por algunos gobiernos para reestructurar a los Estados han contemplado en todas sus etapas a la descentralización con el fin de mejorarlos, modernizarlos y lograr la gobernanza.

Diversos estudios que analizan la calidad de los gobiernos locales, coinciden en señalar que en América Latina² a pesar de los importantes esfuerzos

¹ Veáse Martínez Uriarte Jacqueline y Días-Cayeros Alberto (coords.) en *De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México*, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, México 2003.

² "Las intervenciones en la estructura administrativa y en el conjunto de instrumentos políticos en el nivel municipal se basan, cada vez más, en una nueva concepción de la administración pública (*new public management*), que integra una serie de elementos generales de reestructuración administrativa, referidos fundamentalmente a la gestión por resultados, la orientación hacia el cliente, la participación ciudadana, la

realizados, aún existen varias áreas sobre las cuales es necesario hacer ajustes para mejorar y fortalecer a los gobiernos e instancias locales. Por ello, la concentración de una función estatal -como la organización de las elecciones- parece contraria a la tendencia que promueve la descentralización de las responsabilidades públicas y la gradual transformación de los aparatos públicos centralizados en entes menos concentradores y más incluyentes.

En México, Víctor Alejandro Espinoza Valle (1996) refiere que “el gobierno de Ernesto Zedillo integró como parte medular del programa de reforma estatal el llamado “Nuevo Federalismo”. La pieza angular de la renovada estrategia federalista es sin duda la política de descentralización. Desde el gobierno se insiste en que el espíritu que anima al nuevo federalismo es el de revertir el ominoso centralismo que padecemos.” Espinoza Valle indica que antes del programa de reforma del Estado en 1982, “hubo pronunciamientos y acciones tendientes a transferir responsabilidades administrativas a los estados. Sin embargo, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, y sobre todo de Carlos Salinas de Gortari, se inicia un proceso de descentralización que transfiere diversos activos federales al ámbito estatal; los casos más importantes serán sin duda los servicios de salud, y sobre todo, los de educación.”

El caso que se estudia en el presente trabajo (establecimiento de una autoridad nacional electoral) requirió de una reforma constitucional. La propuesta inicial propuso concentrar en una sola autoridad la función electoral y desaparecer a los órganos de las entidades federativas, esto es, centralizar la función electoral.

El análisis sobre si la aprobación de la reforma trasgredía o no las bases del Pacto Federal a pesar de que fue un señalamiento de quienes estaban en contra de la desaparición de los órganos electorales locales, no pareció ser un tema del que eventualmente pudiera depender la reforma³. El proceso legislativo de reforma constitucional inició en los meses finales del año 2013, y el 13 de

descentralización y la gestión estratégica." Véase Alburquerque Francisco Corté, comp., en *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*, Patricia CEPAL, 2001.

³ Para confrontar lo anterior pueden revisarse los documentos del proceso legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral que concluyó con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014

diciembre de ese año se turnó a las Legislaturas de los Estados, tal y como señala el procedimiento de reforma constitucional. El 22 de enero de 2014 se hizo la Declaratoria del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, se realizó el cómputo y dio fe de 18 votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

A fin de contextualizar la reforma constitucional y el resultado de la misma, en el presente trabajo se analizan las teorías, principales conceptualizaciones, y perspectivas teóricas del federalismo contemporáneo. Con ese marco se aborda si la creación de una autoridad central única o nacional que absorba las funciones - todas o algunas- que realizan tanto las instancias federal como locales y la desaparición de los institutos electorales locales de las entidades federativas es compatible y funcionalmente conveniente para nuestro país.

(1.1) Preguntas de Investigación

¿La concentración de la función electoral en México en una autoridad nacional o única es una solución administrativa compatible con la calidad de Estado Federal para resolver el problema de la falta de autonomía de los institutos electorales de las entidades federativas?.

(1.2) Objetivo de Investigación

Objetivo General

Identificar las teorías, principales conceptualizaciones, y perspectivas teóricas del federalismo contemporáneo a partir de los cuales analizar la propuesta de creación de una autoridad central única o nacional que absorba las funciones electorales -todas o algunas- que realizan tanto la instancia federal como las locales, a fin de evaluar si ello es administrativamente compatible y funcionalmente conveniente en nuestro país.

(1.3) Objetivos Específicos

- Identificar y sintetizar las principales teorías, conceptualizaciones y perspectivas sobre federalismo.
- Ubicar los principales tipos de federalismo contemporáneo.
- Revisar cómo se realiza la función electoral en algunos estados federales contemporáneos.
- Analizar si la centralización de la función electoral en el estado federal mexicano es compatible con las bases de nuestro federalismo constitucional administrativo.
- Reflexionar sobre otras posibles alternativas que podrían resolver el problema que motiva la propuesta de centralizar la función electoral en México para evaluar si la centralización de la función es la mejor opción posible.

(1.4) Hipótesis.

- La desaparición de los institutos electorales locales de las entidades federativas y la creación de una autoridad central única o nacional que absorba sus funciones es compatible con la calidad de Estado federal porque no trasgrede ninguna de sus bases fundamentales pero no es una buena solución administrativa.
- La desaparición de los institutos electorales locales de las entidades federativas y la creación de una autoridad central única o nacional que absorba sus funciones no soluciona el problema de falta de autonomía de las autoridades electorales locales. Ello porque la autonomía de los órganos está relacionada con la independencia de las personas (libertad personal), y no con la forma orgánica o administrativa que los órganos de autoridad adoptan.

(1.5) Justificación de la Investigación.

La existencia de los órganos electorales es esencial para el funcionamiento político armónico en el país, pues a través de ellos se organizan los procesos electorales mediante los cuales se posibilita la ocupación de los cargos públicos y la renovación de los órganos del Estado cuyos miembros son electos mediante el sufragio popular. El adecuado desarrollo de la función electoral contribuye a garantizar que los procesos de renovación se efectúen de manera pacífica, lo que da estabilidad al país y genera confianza.

Mikel Barreda y Leticia Ruiz Rodríguez (2013) señalan que “Uno de los requisitos elementales de un régimen democrático es la existencia de instituciones que garanticen unos estándares mínimos de libertad, justicia y competitividad en los procesos electorales.” De acuerdo con estos autores, la mayoría de los profesionales y académicos que han participado en investigaciones relacionadas con el papel que cumplen los órganos electorales los consideran como “una variable con la que evaluar la integridad de los procesos electorales”.

La posibilidad de que los institutos electorales locales de las entidades federativas desaparezcan y en sustitución se establezca una autoridad central única o nacional que absorba la totalidad de sus funciones o una parte de ellas es relevante por muchas razones (políticas, presupuestales, sociales, etc). De acuerdo con los científicos políticos, la administración de las elecciones, la gobernanza electoral y la calidad de la democracia también están relacionadas con el funcionamiento de los órganos electorales (Hartlyn Jonathan, McCoy Jennifer, Mustillo, Thomas, 2007).

En el presente trabajo no se aborda lo relativo a la relación entre los órganos electorales y la democracia. La perspectiva desde la cual se abordan las formas de organización de los órganos electorales es totalmente administrativa, y en contraste con los señalamientos que aluden a una trasgresión del Pacto Federal. La relación de importancia que tienen los órganos electorales con la calidad de la democracia únicamente se menciona como parte de la importancia general que dichos órganos tienen.

En cuanto a la oposición a la reforma, voces como la del Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal señalaron que la creación de un órgano

central llamado Instituto Nacional Electoral y la desaparición de los órganos electorales locales atenta en contra del Pacto Federal plasmado en nuestra Constitución Política. “Los legisladores, los partidos y sobre todo la ciudadanía deben preguntarse: ¿hacia dónde queremos caminar?, hacia una República central? Adelante, hagamos el instituto nacional electoral y también un tribunal federal. ¿Queremos seguir como República federal? Busquemos otras soluciones y fortalezcamos a las instituciones?”⁴

Las opiniones que sobre la centralización de la función electoral se conocieron durante el procedimiento legislativo se hicieron por expertos y funcionarios en materia electoral, por lo que el ángulo desde el cual se hicieron tales señalamientos fue exclusivamente político. No existen, o al menos no son públicas, opiniones o análisis técnicos o administrativos que estudien lo relativo a los señalamientos que acusan una trasgresión al Pacto Federal. Por esta razón considero que reviste interés, es pertinente y útil analizar el cambio desde un punto de vista administrativo, con herramientas y elementos administrativos.

Por tanto, mi interés se centra en analizar, por un lado, si la desaparición de los institutos electorales locales de las entidades federativas y la creación de una autoridad central única o nacional en materia electoral, es compatible con la calidad de Estado federal y es una solución administrativa eficaz, y por otro, analizar si la desaparición de los institutos electorales locales y la creación de una autoridad central que realice la totalidad de funciones y servicios electorales soluciona el problema de falta de autonomía de los órganos electorales locales.

⁴ Ver El Universal en línea del 03 de mayo de 2013 “Rechaza TEDF instituto nacional de elecciones”.

Esquematización de modelos y variables

Modelo 1		Modelo 2	Modelo 3		
Organización administrativa Descentralizada		Organización administrativa Centralizada	Organización administrativa Parcialmente Centralizada		
1990-2014		Discusión en el año 2013	Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014		
Órgano electoral federal	Órganos electorales locales	Autoridad electoral única	Órgano electoral nacional	Órganos electorales locales	
titulares son nombrados por el poder legislativo federal	titulares son nombrados por el poder legislativo local	Los titulares son nombrados por el poder legislativo federal	titulares son nombrados por el poder legislativo federal	titulares son nombrados por el órgano nacional	
Legislación federal	Legislación local	Legislación única	Leyes generales y legislaciones locales		
Facultades exclusivas y concurrentes		Régimen de facultades exclusivo	Facultades exclusivas y concurrentes		
					
e. federales	e. locales	Organiza todas las elecciones del país	Organiza elecciones federales y puede organizar las locales	e. locales	
↑		↑		↑	
33 órganos electorales en el país Alto costo de burocracia Injerencia de gobiernos locales		1 órgano electoral Menor costo de la burocracia Independencia de los gobiernos locales		33 órganos electorales en el país Mismo costo de la burocracia Disminución de la injerencia de gobiernos locales	

Fuente: Elaboración propia. El color negro de la barra refiere la concentración de funciones exclusivas de la autoridad federal en el primer modelo y de la nacional en el tercero.

INTRODUCCIÓN

El 10 de febrero del año 2014, se publicó una reforma constitucional en materia electoral que redistribuyó importantes competencias de los órganos electorales hasta entonces federal y locales. Como resultado de esa reforma surgió un órgano nacional y se rediseñaron los órganos locales. Los temas de la reforma son muchos y muy importantes, pero el que importa para el presente trabajo es la llamada *nacionalización* de la función electoral que disminuyó competencias a las instancias locales para asignarlas a un órgano *nacional*.

Los opositores a la concentración, centralización o nacionalización de la función electoral en una sola autoridad, señalaron que la aprobación de la reforma quebranta el Pacto Federal. En el presente trabajo se estudian algunos conceptos, características, bases, referencias, datos y formas del Federalismo en general y de México en particular, desde la perspectiva de la materia electoral, con la intención de identificar elementos teóricos y empíricos para hacer un análisis de la reforma y de su convivencia, y revisar si con ella se trasgrede o puede trasgredir o no el Pacto Federal de nuestro país.

El estudio se divide en cuatro capítulos. El primero, se ocupa de los aspectos teóricos, se exponen las principales bases del Federalismo, para lo cual se desarrollan algunas referencias conceptuales y se revisa el contexto histórico, político y jurídico del sistema federal mexicano. En el segundo, se hace una exposición teórica-analítica de la evolución de la función electoral en México, destacando las principales reformas, las causas que las provocaron y los contenidos más importantes de cada una. En el tercero, se hace un desarrollo de los hechos y razones del proceso de reforma constitucional en materia electoral del año 2014, así como de los principales cambios al modelo de organización de elecciones. Finalmente en el cuarto capítulo se presentan las conclusiones respecto de la reforma constitucional, el modelo de órgano electoral que resultó y la vigencia del Pacto Federal.

CAPÍTULO PRIMERO. FEDERALISMO

1.1 Consideraciones generales

En 1787, al debatirse la nueva nación y el proyecto de la Constitución de los Estados Unidos en la Convención de Filadelfia, Alexander Hamilton, James Madison, John Jay publicaron un conjunto de escritos que posteriormente se reunieron en el libro *El Federalista*, en defensa del proyecto de Constitución federal. Más de dos siglos después de que fueron escritos, estos escritos ayudan al entendimiento del fenómeno denominado Federalismo.

Estados Unidos es considerado el caso más antiguo de Federalismo constitucional⁵. Los temas de las publicaciones de los tres autores mencionados profundizan en torno a la conveniencia de adoptar una Constitución federal en sustitución de los artículos de Confederación que ya existían. “Por esta razón, *El Federalista* se utiliza a menudo hoy para ayudar a interpretar las intenciones de quienes redactaron la Constitución de los Estados Unidos. Desde la fecha de su publicación se les ha considerado como los más perfectos comentarios existentes sobre el significado y la naturaleza de la Constitución de los Estados Unidos” (García, José Francisco, 2007).

La Convención de Filadelfia fue convocada para redactar reformas a los Artículos de la Confederación, entonces los delegados “reconocieron que la más urgente necesidad estribaba en la reconciliación de dos poderes diferentes: el poder de control local que ya ejercían los 13 estados semiindependientes, y el poder de un gobierno central. Adoptaron el principio según el cual era necesario que las funciones y facultades del gobierno nacional, por ser nuevas, generales e

⁵ Las trece colonias formadas a finales del siglo XVIII en el territorio norteamericano tenían la misma religión, lengua, costumbres y casi las mismas leyes. En consecuencia, había muchos elementos e intereses en común para reunirse en una sola nación. Sin embargo, por la independencia en su desarrollo social, político y económico de cada una de ellas, y teniendo cada una un gobierno propio, se habían creado intereses distintos que trascendían en pugnas individuales. En consecuencia, se dieron dos tendencias opuestas: una que impulsaba a los angloamericanos a unirse, la otra que los impulsaba a separarse. Véase Soto Armando, 2013.

inclusivas fuesen definidas y expresadas con toda claridad, y debía quedar entendido que las demás funciones y poderes pertenecían a los estados” (Soto, Armando, 2013). En este aspecto, la construcción teórica-normativa del *El Federalista* descansa en la combinación de gobiernos compartidos y en la autonomía, a partir de ello se organiza un sistema que distribuye competencias y cargas y que es caracterizado por la unión de estados soberanos no centralizados, con un gobierno compartido y con el respeto a las particularidades de sus partes.

El término *federalismo* ha sido utilizado, principalmente, para designar dos cuestiones diferentes: una doctrina social de carácter global o una teoría del Estado. En la primera acepción, se encuentran las proposiciones de Immanuel Kant sobre la constitución de una federación universal de pueblos libres, subrayando la importancia del Federalismo como forma de organización para garantizar y mantener la paz global. La segunda acepción, analizando el Federalismo como sistema de organización política de un país, que enmarca cierta distribución de atribuciones y poderes entre la autoridad nacional y las subnacionales (Calvento Mariana y Shartou Nerina, 2012).

Las numerosas expresiones y prácticas que adopta el federalismo en los diversos países que se asumen bajo esa forma dificultan encontrar una definición o conceptualización universal capaz de englobar todas las variantes. El federalismo no es un fenómeno estático. Francisco Fernández S. (2003) considera que "quizá por este permanente dinamismo de la realidad federal, resulta harto dificultoso, sino imposible, formular una definición universal y abstracta del federalismo cuando se pretende utilizarla para sustentar las bases de una cierta topología".

Uno de los estudiosos contemporáneos que mas ha profundizado en el análisis del federalismo es el francés Bruno Théret, quien considera que “no existe un modelo normativo de federalismo, sino más bien una idea, un principio o un “fenómeno” federal que, en la práctica, se refleja en las federaciones realmente existentes, con sus múltiples formas de federalismo”.

En la literatura sobre el federalismo es común encontrar que las conceptualizaciones del Estado federal se elaboran a partir de comparar los Estados federales con los Estados unitarios. De suerte que, por oposición, se señalan las principales diferencias estructurales entre ellos y se obtiene la caracterización de cada uno. La forma en que se da el reparto de poder al interior de los mismos o en términos administrativos: la distribución de competencias entre los órganos estatales y la autonomía que se consigue es el principal punto para distinguirlos en esos dos grandes grupos (unitarios o federales). En los Estados Federales ese reparto se da entre un gobierno central y los gobiernos locales (soberanos en lo que ve su organización interna) y en los Estados Unitarios entre el gobierno central y las provincias administrativas o territoriales.

Bruno Théret (2004), considera que existe un déficit de teorización sobre el federalismo en las ciencias sociales, y que la diversidad de regímenes políticos federales y las dinámicas propias de evolución es poco tomada en cuenta por la literatura especializada “quien con demasiada frecuencia reduce el fenómeno federal a una de sus formas de expresión, por lo general el modelo estadounidense.”

Entre los Estados federales existen puntos de coincidencia que los hacen comparables, pero también importantes y profundas diferencias (se parecen poco el federalismo canadiense y el federalismo mexicano o éstos y el alemán, por ejemplo). Existen además muchas similitudes en el funcionamiento de algunos Estados que constitucionalmente se definen como unitarios pero funcionalmente están altamente descentralizados (Colombia), y algunos Estados constitucionalmente federales pero con órganos y áreas fuertemente centralizadas (México). Lo que hace aún más complejo intentar construir una definición específica y universal.

La noción básica de federalismo implica un gobierno compartido, esto es, la ausencia de un gobierno central omnicompetente por sobre los otros gobiernos de carácter local. Esto es, la combinación de un gobierno para un bloque de asuntos y autogobiernos regionales para otro, sin que ningún orden de gobierno se

subordine a otro, en el marco de un solo sistema político (Watts, Ronald L., 1999). Siguiendo a Bruno Théret (2004) el punto relevante que este fenómeno plantea, es entonces ¿cómo mantener juntas, en un mismo marco de problematización, la unidad y la diversidad del fenómeno federal?

El antecedente más remoto del federalismo se ubica en la Confederación Antigua creada a finales del siglo XIII en Suiza, que reconoce la autonomía de determinados grupos comarcales. El modelo es considerado la experiencia histórica más antigua de federalismo y también el ejemplo más antiguo de democracia (Guillén, Tonatiuh, 2012). Aunque la primer Constitución federal Suiza se dio en el año 1848, la transformación del país en Estado federal se produjo hasta la Constitución de 1874 (Arenas, Mónica, 2012). Ello explica porque Estados Unidos y no Suiza son reconocidos como el primer país federal.

Estados Unidos y Suiza son de distintas maneras el primer país (en 1787 y 1848) en sus respectivos continentes que contaron con una Constitución federal en la que se reconoció la existencia de un pacto federal. En ambos casos el Estado federal surgió de la unión de formaciones territoriales soberanas previas que decidieron unirse para formar una entidad suprema más fuerte.

Las conceptualizaciones que generalizan sobre el federalismo señalan que éste une territorios previamente independientes y soberanos. “El Federalismo surge como un contrato voluntario entre iguales, como un sacrificio de soberanía en pro de un bien político superior” (Beramendi, 2012).

En México el federalismo tiene un origen distinto. A diferencia de lo que motivó la alianza en Estados Unidos y en Suiza -así como en otros casos como Canadá o Alemania-, en nuestro país la unión surgió mediante un proceso inverso (un pacto entre partes desiguales que ya estaban territorial y colonialmente unidas). El territorio que en 1824 adoptó la forma federal ya estaba unido con el nombre de Virreinato de la Nueva España. Fue la debilidad de las provincias y la desorganización del país (política, económica y social) lo que motivó la unión para enfrentar sobre todo posibles invasiones extranjeras y nuevos intentos de colonización.

Will Fowler (2010) describe la situación del país en los siguientes términos “las primeras décadas nacionales de la historia de México fueron caracterizadas por una notoria inestabilidad política. Sin embargo, a pesar de que ningún gobierno nacional, con la excepción de los de Guadalupe Victoria (1824-1829) y José Joaquín de Herrera (1848-1851), lograra completar su mandato correspondiente, entre el logro de la independencia en 1821 y la aprobación de la Constitución de 1857, la idea de que éste fue “un simple periodo de revoluciones y dictaduras” se ha venido modificando en los últimos 20 años, a la vez que una nueva ola historiográfica ha revisado los tópicos de la llamada “historia oficial” y ha permitido que entendamos mejor las sutilezas y complejidades del México independiente.

Frente a escenarios de inestabilidad política y la conveniencia de la organización federal responde en opinión de los autores españoles Manuel García Pelayo y Juan Joaquín Vogel (en Carbonell Miguel, 1998), entre otras cosas a las siguientes tres necesidades:

- a. La de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados;
- b. La de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias;
- c. La necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también se puede hacer una división “territorial” del poder, que se implementa a través de una participación funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.

La organización, integración y división del Estado federal y sus competencias se reflejan en la existencia de al menos dos niveles de gobierno autónomos. Es importante subrayar que la sola existencia de niveles de gobierno diferenciados es una condición necesaria pero insuficiente para la existencia del

Federalismo (Carbonell Miguel, 1998). De forma que las asignaciones constitucionales representan solo una de las expresiones del Federalismo. Probablemente es en el reparto y ejercicio de las competencias y no en los textos constitucionales donde existan más relaciones de federalismo (reales).

El reparto -las asignaciones de poder- y las relaciones de dependencia entre las partes de los Estados federados son muy diversas entre sí. Esto porque el surgimiento de los Estados federales no tiene la misma génesis ni los mismos propósitos, y porque los Estados en sí mismos no son homogéneos ni estáticos por lo que constantemente se redistribuyen sus competencias al interior conforme a sus coyunturas y desarrollos. Podemos decir que prácticamente existen tantos tipos de federalismos como países organizados bajo la forma federalista.

Es ilustrativa la variabilidad de esquemas federales en el mundo. Por mencionar un ejemplo, Canadá representa un caso singular y un ejemplo de federalismo autónomo. Es un país que se define como monárquico, que tiene un régimen parlamentario, y su acta constitucional lo establece como una nación federal. En el federalismo canadiense "las fuentes de recursos propios de los gobiernos provinciales y territoriales son significativas y el grado de dependencia de las transferencias federales por parte de las provincias es menor, comparado con otros países. Las unidades territoriales tienen autonomía de gestión en un grado sobresaliente" (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2009).

Un caso distinto lo ejemplifica Suiza, considerado como un país con un federalismo cooperativo. En la Constitución Suiza⁶ se establece que la confederación⁷ cumplirá con las funciones que le asigna la Constitución y asumirá aquellas funciones que deban ser reguladas de manera uniforme. La Constitución garantiza la independencia de los cantones y establece que la Confederación y los cantones se apoyarán mutuamente en el cumplimiento de sus deberes y colaborarán entre ellos. También se establece que los cantones aplicarán el derecho conforme a la Constitución, y que la Confederación otorgará a los

⁶ En el título tercero, denominado *Confederación, cantones y municipios*.

⁷ El nombre oficial de Suiza es "Confederación Suiza", aunque en los hechos es una federación.

cantones un margen de acción tan amplio como sea posible⁸ y tomará las particularidades cantonales en consideración.

Por otro lado, se debe considerar que la forma de gobierno que los Estados federales adoptan también es heterogénea. Lo que suma a la complejidad que tiene encontrar o construir una definición sobre el Federalismo que pueda englobar todas sus formas o elementos característicos. Como ejemplos de esa variedad en las formas de gobierno podemos citar a los Estados Unidos que cuenta con una República Presidencial; Australia con una Monarquía Parlamentaria; y Alemania con una República semipresidencial.

México desde el año 1857 está constituido ininterrumpidamente en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental llamada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución federal). A esta definición constitucional se le conoce como pacto fundacional.

A partir del estudio individualizado de casos se pueden identificar las partes o elementos que le son esenciales al federalismo, y cuya existencia, transferencias y asunciones entre las partes integrantes son relevantes al convenio federal. Los académicos mexicanos Rabell García, Nieto Castillo, Jiménez Gómez (2013), consideran que las características constitucionales del Estado federal son:

1. La creación de un nuevo Estado a partir de naciones independientes.
2. El reparto de facultades entre la Federación y las entidades, establecido en la Constitución nacional.

⁸ José Gamas Torruco (2001) considera que el federalismo cooperativo implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente, cada uno en su zona competencial, poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines. El régimen de distribución de competencias no se discute; cada quien conserva las suyas. Pueden distinguirse dos tipos de cooperación: Federación-estados, en que cada uno, dentro de sus respectivas competencias, realiza proyectos en común. La cooperación horizontal se da exclusivamente entre los estados sin intervención de la Federación. Ver Diccionario Jurídico.mx

3. La Federación representa la unidad nacional, le corresponde la soberanía exterior y ciertas materias exclusivas para asegurar la unidad interior.
4. Las entidades conservan su soberanía interior, lo que equivale a que sus autoridades son electas en la propia entidad, y además, las entidades se dan su propia Constitución dentro de los límites de la Constitución general.
5. Las entidades participan en el gobierno nacional, al contar con representación en el cuerpo legislativo nacional y en el proceso de reforma constitucional del país.

La división tripartita de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial es uno de los pilares esenciales del federalismo moderno. Tonatiuh Guillén López (2012) considera que debido al gran poder que el Ejecutivo adquiere y los excesos que ello provoca, el poder Legislativo es el que tendría -originalmente- que ser dominante para lograr equilibrar esa concentración de poder. Para ello, el Legislativo debe integrarse por dos Cámaras, en la primera, la de Senadores, representando a los estados en términos de igualdad, independientemente de sus dimensiones sociales o territoriales, y la segunda, la de Diputados, representando a la población.

En México la división de poderes se encuentra establecida en el texto constitucional en el artículo 49⁹. La disposición constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. El primero es unipersonal, se deposita en un individuo llamado Presidente de la República quien se auxilia de un gabinete integrado por diversos Secretarios de Estado y oficinas de apoyo, quien además de ser el responsable de la formación y conducción del gobierno, es jefe de Estado y de las fuerzas armadas. El segundo poder, está representado por un Congreso General integrado por la Cámara de Senadores (128 senadores) y la

⁹ Sobre este tema véase Carbonell Miguel y Salazar Pedro en “División de poderes y régimen presidencial en México”, 2009.

Cámara de Diputados (500 diputados). El tercer poder, se integra por una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y por el Consejo de la Judicatura Federal.

El Presidente de la República debe servir por periodo de 6 años. Es electo por mayoría simple, en votación directa, y no puede ser reelecto. Los Senadores son electos para un periodo de 6 años, correspondientes a 2 legislaturas, 64 senadores se eligen por mayoría relativa¹⁰, 32 senadores se asignan según el principio de la primera minoría¹¹ y 32 senadores se asignan según el principio de representación proporcional¹². En cuanto a los diputados, son electos para un periodo de 3 años, correspondientes a 1 legislatura, 300 se eligen por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos electorales, y 200 por el principio de representación proporcional.

Los 300 distritos en que se divide el país con fines de representación electoral, se distribuyen entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal de acuerdo con su número de habitantes, para *garantizar* que cada diputado o diputada represente a un segmento equivalente de la población. La designación de los 200 diputados por el método de representación proporcional se realiza mediante un sistema de listas regionales mediante cinco circunscripciones plurinominales en cada una de las cuales se eligen a 40 diputados.

En cuanto al Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte se integra por once ministros designados por la Cámara de Senadores de entre las ternas que someta a su consideración el Presidente de la República. El nombramiento de los ministros es por 15 años. En tanto, los tribunales colegiados se integran por tres magistrados y los unitarios por un juez. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación -con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- le corresponde al Consejo de la Judicatura Federal.

¹⁰ Dos por cada estado y dos por el Distrito Federal.

¹¹ Se asigna un senador por estado y uno por el Distrito Federal al partido que haya obtenido el segundo lugar en las elecciones de dicha entidad federativa.

¹² Mediante listas de partido abiertas y para lo cual el país forma una sola circunscripción.

Formalmente, la división del poder establecida en el texto del artículo 49 constitucional sigue la tesis que sostiene que el poder es uno sólo y lo que se divide es su ejercicio en tres partes¹³. Sobre lo cual hay que tomar en cuenta que la división del poder en forma tripartita en las últimas tres décadas ha sido redimensionada y ha dado lugar a los llamados órganos constitucionales autónomos (OCA'S) como aparatos públicos que pertenecen al Estado pero sin estar subordinados a ninguno de los tres poderes clásicos.

El artículo 49 constitucional (referente a la división tripartita del poder) ha tenido dos reformas, la última de las cuales se hizo a mitad del siglo pasado (en 1951), esto es 40 años antes de la creación del primer OCA¹⁴. Actualmente, no obstante, es innegable que los OCA'S participan de ese reparto de poder mediante competencias estatales de primera importancia, y que durante los últimos años han aumentado exponencialmente su importancia, número y funciones.

En el ámbito que ocupa lo local, la Constitución federal establece que en los estados y el Distrito Federal, el poder público se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, siempre y cuando no contravengan las disposiciones del pacto federal. Este último aspecto de especial importancia para el tema del federalismo en nuestro país. El Distrito Federal tiene una naturaleza jurídica particular dada su condición de sede de los Poderes federales. De forma que su gobierno está a cargo tanto de los Poderes federales, como de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. La propia Constitución federal¹⁵ precisa las competencias que a cada nivel le corresponde en el Distrito Federal. El ordenamiento que organiza la administración pública local es un Estatuto de Gobierno en lugar de una Constitución local.

La exclusividad y la concurrencia de facultades en el federalismo mexicano (entre lo federal y lo local) se desarrolla, en principio, conforme a la llamada cláusula federal prevista en el artículo 124 constitucional que establece que las

¹³ Para mayor profundidad véase Carpizo Jorge y Madrazo Jorge en Derecho Constitucional, 1991.

¹⁴ Banco de México (en el año 1993).

¹⁵ En el artículo 122.

facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. Se considera útil mencionar que esta disposición se mantiene sin reforma desde la Constitución federal de 1857, por lo que para efectos prácticos lleva en vigor 158 años¹⁶ y contando.

De acuerdo con la fórmula mediante la que se reparte el poder y los asuntos de Estado, en los Estados Unidos Mexicanos las entidades federadas tienen (formalmente) todos los poderes que no se conceden por la Constitución federal en forma exclusiva al nivel federal. “México tiene un sistema federal. Por lo tanto, se puede justamente hablar de un derecho constitucional general o federal y un derecho constitucional local o de las entidades federativas” (Carpizo Jorge y Madrazo Jorge, 1991). En la práctica, la competencia local encuentra limitantes también en lo explícitamente prohibido, debido a que a lo largo del texto constitucional se fijan distintas prohibiciones a los estados. Entonces, la lectura de la cláusula federal debe hacerse conjuntamente con la del artículo 117 del mismo ordenamiento dado que refiere un régimen de prohibiciones absolutas para los estados.

Aunque el artículo 124 constitucional no se ha modificado mediante reformas directas a su texto; el federalismo en nuestro país sí ha evolucionado a través de importantes y numerosas reformas constitucionales; sobre todo -aunque no exclusivamente- al artículo 73 que consigna las facultades del Congreso de la Unión. Este artículo (en lo individual) suma más de 70 reformas¹⁷ desde su entrada en vigor en 1917 de manera que es -además- el artículo más enmendado de toda la Constitución federal.

En el federalismo mexicano la forma federal y la autonomía formal de cada nivel de gobierno (federación, estados, distrito federal y municipios) se garantizan a través de disposiciones específicas en el propio texto constitucional. Para dirimir los conflictos que por asuntos de competencia se presenten entre los diferentes

¹⁶ En diciembre del año 2010, diversos Senadores de la República presentaron una iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El proyecto propone adicionar un segundo párrafo con el contenido siguiente “Las relaciones entre los órganos de gobierno federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, se regirán por los principios de cooperación, coordinación, subsidiaridad y corresponsabilidad. Las leyes generales que expida el Congreso de la Unión establecerán las bases para la aplicación de dichos principios”. La propuesta no fue aprobada.

¹⁷ La contabilización de las reformas se realizó el 1º de marzo de 2015.

niveles de gobierno la Constitución federal establece un sistema de medios de control jurisdiccional.

De acuerdo con ese sistema de protección, en nuestro país, las disputas que se presenten entre las diversas partes de la Federación, por ejemplo, entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; un Estado y otro; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos Estados; un Estado y un Municipio de otro Estado deben resolverse mediante un proceso jurisdiccional llamado *controversia constitucional*¹⁸ seguido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1.2 El federalismo en los Estados contemporáneos

1.2.1 Principales conceptualizaciones y perspectivas teóricas del federalismo contemporáneo

La multiplicidad de nociones relacionadas obliga una precisión: las referencias a “federación”, “sistemas políticos federales” y “federalismo”, no denotan lo mismo. Federación y sistemas políticos federales son términos que se refieren a formas concretas de organización política (descriptivos). Mientras que *federalismo* es básicamente un concepto normativo que refiere la defensa de gobiernos con al menos dos niveles de gobierno, que combinan elementos de gobierno compartido con autogobierno regional (Watts, Ronald, 1999).

A diferencia de los Estados unitarios, en los federales existe una estructura dual, donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial (autonomía). En el federalismo la forma básica considera un gobierno general (denominado nacional o federal) y gobiernos subnacionales (usualmente estados o repúblicas, además de los Länders en Alemania o los cantones suizos), cada uno con determinadas capacidades políticas que en todo momento evitan vínculos de subordinación o de dominación recíprocos (Guillén, Tonatiuh, 2012).

¹⁸ Artículo 105 constitucional.

En las estructura federales encontramos:

- Existe una Constitución suprema y dos órdenes normativos válidos;
- La Constitución distribuye las competencias entre los niveles y órdenes de gobierno;
- Existe un sistema de participación de las entidades federadas en las decisiones fundantes del Estado Federal;
- Existen dos órdenes de gobierno que actúan directamente sobre los gobernados;
- Existe una instancia distinta al poder ejecutivo y legislativo para dirimir controversias entre los órdenes de gobierno.

Existen distintas posibilidades para abordar el estudio del Federalismo. Hernández Váldez (1998) plantea tres puntos de vista o formas para describir y comprenderlo: sociológica, institucional y económica. En su opinión la más sólida es la institucional, ya que se encuentra inmersa dentro de la técnica constitucional. Para los fines del presente trabajo nos parece útil señalar que el punto de vista desde el que se aborda el federalismo durante el desarrollo del presente trabajo es el institucional.

La esencia del federalismo es el pacto del “principio federal”, el cual consiste en la división de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, de tal forma que ambos se coordinen y, a la vez, sean independientes en sus esferas respectivas de acción. Siendo una característica decisiva que dicha división de poderes se encuentre en la Constitución (Rabell García, Nieto Castillo, Jiménez Gómez, 2013).

Desde el punto de vista institucional, el federalismo alude a una forma de Estado que hace referencia a la existencia de dos niveles de gobierno (nacional y local) constitucionalmente reconocidos, en donde las partes convienen i) reservar asuntos para que sólo sean regidos y ejecutados por el nivel nacional, y ii) conservar la autonomía política de las partes federadas en otros, por lo que en ellos conviven múltiples ordenamientos constitucionales jurídicamente igual de válidos.

En los Estados federales, las Constituciones escritas tienen mayor relevancia que en los organizados en forma unitaria, debido a que existe la necesidad de definir y detallar las competencias de los dos tipos de órdenes (federal y local), y la de garantizar el pacto federal mediante un procedimiento especial que lo proteja de las eventuales reformas que se efectúen.

Sobre las competencias, el Profesor Hartmut Klatt señala que “El federalismo, como configuración normativa del principio de subsidiaridad, descansa en el principio de que el cumplimiento de las tareas públicas deben ser asignadas al menor nivel posible. Las instancias superiores o el nivel nacional solo asumirán aquellas funciones que los subsistemas no están en condiciones de resolver en forma autónoma. En tal sentido, el principio de subsidiaridad es un repudio a cualquier tipo de centralismo...” (En Rebolledo Herrera, 2002).

El caso canadiense ejemplifica el planteamiento de Klatt, pero éste al igual que el estadounidense y el alemán difieren de otros modelos federales como el brasileño o el mexicano, en donde por el contrario, existe una importante concentración de funciones en las instancias del nivel nacional¹⁹.

A la ecuación hay que agregar que los Estados federales se encuentran en permanentes relaciones de tensión interna y externa debido a los constantes cambios sociales y fenómenos políticos. El conflicto de acuerdo con Aaron Wildavsky es inevitable, “el federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado” (en Rabell García, Nieto Castillo, Jiménez Gómez, 2013).

El grado de centralización y descentralización depende de la historia, las prácticas políticas y el desarrollo social, político y económico de cada país. Bruno Théret (2004) considera que las federaciones que existen en la realidad son casi siempre el fruto de “*bricolages* institucionales, que se van creando con base en la experiencia y el aprendizaje, el ensayo y el error”.

Para este autor el nivel funcional del Estado federal no es superior en poder sino en valor “la jerarquía que existe entre los órdenes federal y federado de

¹⁹ Para mayor detalle consúltese Skertchly Allan, y Herrera Alejandro, *Una revisión del Federalismo en Canadá: Pasado y Presente*.

síntesis de fuerzas fluctuantes en contra y a favor de la no centralización (Rafael Morales Ramírez, 2005). El orden federal desde sus orígenes ha caminado en tendencia centralizada. Los siglos XIX y XX dan cuenta de ello. La descentralización hacia las regiones ha sido lenta y errática. Durante los años 80 del siglo pasado se impulsaron ambiciosos proyectos de descentralización para transferir responsabilidades y recursos a los estados en materias como la educativa y la salud. A penas unos años después, con el inicio del siglo XXI la tendencia que se advierte apunta nuevamente a la centralización. La multiplicidad de Leyes Generales en donde el orden federal retiene la facultad normativa y de control en muchas materias y áreas es incompatible con la descentralización, la autonomía y la libertad de las entidades federadas para conducir sus administraciones.

La separación entre las disposiciones constitucionales, sus propósitos y el funcionamiento del federalismo mexicano es advertida por el constitucionalista mexicano Jorge Cerdio (2008) en los siguientes términos:

La historia del sistema federal mexicano, desde su nacimiento formal con la Constitución de 1824 y hasta nuestros días, puede ser descrita como una larga concatenación de paradojas y contradicciones entre el discurso, la norma y la realidad. Es un sistema que parte del valor de igualdad formal entre las entidades que integran la federación, así como del principio de descentralización administrativa del territorio y, sin embargo, en la realidad ha operado bajo una fuerte desigualdad material entre los estados y una terrible centralización del poder político. Un sistema que establece normativamente una distribución igualitaria de competencias entre las diversas entidades, pero que en la realidad solo permite que algunos estados cuenten con la capacidad de desarrollar dichas competencias. (CONAGO, 2008, p. 92)

Cualquier diagnóstico o análisis que se haga sobre México debe considerar que nuestro país participa de una fuerte herencia centralista a pesar de la enorme diversidad de sus territorios y población. "En la actualidad México cuenta con 31 estados y un Distrito Federal. Los 31 estados tienen todos la misma naturaleza y el mismo estatus constitucional. El Distrito Federal tiene un estatus constitucional propio y distinto del de los estados. Por otro lado, existen 2, 429 municipios, cuya

configuración jurídico-constitucional es la misma para todos, a pesar de que su realidad social, económica y cultural es sumamente distinta" (Serna de la Garza, José María, 2006).

Resulta ilustrativo ver como desde el inicio del actual milenio, los Presidentes de la República en los discursos gubernamentales aseguran que México avanza hacia un "nuevo federalismo", y que la alternancia política en la Presidencia del país ha fortalecido a los gobiernos locales.

En su primer discurso como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada (2000) señaló:

En el umbral del nuevo milenio, un centralismo absorbente y un federalismo simulado impiden que México sea un auténtico Estado federal.

Proximidad al Presidente de la República, simpatías probadas o simuladas, complicidades, obediencias, desobediencias o irreverencias políticas han hecho del federalismo un concepto aleatorio, sujeto a vaivenes sexenales.

Tenemos que encontrar nuevas vías para conducir las relaciones del Ejecutivo Federal con los gobiernos estatales a través de formas ajenas al cómodo mecanismo de control político y financiero subyacente en el actual sistema.

A fin de replantear sus términos, hoy convoco a una gran alianza federal para diseñar un esquema coherente en el que cada uno de los ámbitos federal, estatal y municipal lleve a cabo con eficiencia y transparencia las labores que le sean encomendadas.

El planteamiento del entonces Presidente de la República, cuyo sexenio nos es muy importante porque fue el primer gobierno de alternancia política en el país después de más de 70 años de hegemonía política, planteó desde su inicio un discurso de nueva relación con las entidades federativas a partir dijo de buscar propiciar su fortalecimiento. Dos sexenios después, al asumir el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto (2012) afirmó que el federalismo ya era una realidad, aludiendo a que las entidades federativas son más activas y fuertes que en el pasado, sus palabras textuales son:

En el México de hoy, hay alternancia en todos los órdenes de Gobierno. En el México de hoy, existe una auténtica división de Poderes y hay una sana pluralidad de

partidos en el Congreso. En el México de hoy, el Federalismo no es un ideal, sino una realidad.

La crítica que podemos hacer a lo que dijeron los Presidentes mencionados en sus discursos de toma de protesta es que la alternancia política es relevante pero no equivale a Federalismo. El federalismo se construye a partir de acciones legislativas y políticas públicas que coincidan con el discurso y con el ejercicio real de las competencias de todos los niveles de gobierno. Para lograr implantar un Federalismo eficaz, lo primero que hay que definir, me parece, es que tipo de federalismo se preferirá: de ejecución o por descentralización²⁰, o bien algún otro, y en qué grado ¿cuántas competencias en qué nivel? ¿qué reformas y recursos se destinaran para tal fin?

1.2.2 Tipología del federalismo contemporáneo

En el presente apartado interesa presentar algunas referencias sobre las formas de organización estatal más representativas. Se mencionan algunas formas históricas de organización y se hacen algunas menciones sobre las variantes actuales, sobre todo, en los países occidentales.

Las dos grandes formas de organización estatal están comprendidas en la dicotomía Estado Unitario versus Estado Federal. En ambos tipos de organización estatal hay provincias o regiones territoriales diferenciadas y diferenciables, y existe un gobierno central. Pero mientras en los Estados unitarios esa división del territorio ve, sobre todo, propósitos administrativos, en los Estados Federales atiende a fines políticos. En cuanto al poder central, en los primeros es unificado y en los federales es mixto, una parte es central (nacional) y otra descentralizada (local).

I) Estados Unitarios

La teoría indica que los Estados Unitarios se caracterizan por la existencia de un único centro de poder político válido para todo el territorio del Estado.

²⁰ En el desarrollo del apartado 1.5 se abordará con más detalle lo relativo al ejercicio del federalismo vía la ejecución vs la descentralización.

Tienen una sola Constitución Política (escrita o no) a la cual están sometidas todas las autoridades y habitantes del Estado, por lo que no existe un reparto constitucional de facultades entre niveles de gobierno en la manera como lo entendemos en los modelos federales.

El Poder Ejecutivo se concentra en una autoridad que está cargo de la administración pública nacional. El poder central se apoya en departamentos que son considerados entidades administrativas de nivel secundario. De manera que existe un único Poder Legislativo que legisla para todo el país, y un Poder Judicial, que aplica y dicta el derecho para todo el territorio del Estado. En suma, en el Estado unitario se da unidad: i) de territorio, ii) política, iii) normativa (derecho), y iv) de autoridades gubernativas.

En la práctica, el funcionamiento de los Estados unitarios es mucho más complejo que sus definiciones, dado que en estos países también existen autoridades regionales, y en muchos casos entre éstas y aquellas existen autoridades intermedias. En Perú, por ejemplo, coexisten varios niveles de gobierno o de administraciones: el gobierno nacional, las regiones, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales; en el Ecuador, se reconocen dos niveles principales de gobiernos autónomos: provincias (estados) y cantones (municipios); en Paraguay la Constitución reconoce la autonomía política municipal en el control de sus asuntos, en el cobro de impuestos y en la gestión de sus gastos.

En la mayoría de los países sudamericanos y centroamericanos existen administraciones intermedias que dependen del poder central. Están a cargo de un funcionario designado por el gobierno central, aunque en algunos casos hay una tendencia a la elección popular de las autoridades intermedias, como ocurre en Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Paraguay (Rosales Mario, Valencia Carmona S., 2008).

Dentro de los Estados Unitarios encontramos dos grandes formas de funcionamiento administrativo: una centralizada (Chile) y una regional o autonómica que busca conciliar la idea de unidad y la descentralización (España).

Esta forma regional algunos autores la consideran una forma de Estado intermedia (entre el Estado unitario y el Estado federal).

En los Estado unitarios centralizados no existe un reparto constitucional de facultades entre niveles de gobierno. Tienen su base en una unicidad política total con unificación administrativa de tipo jerárquico piramidal. Todas las decisiones del ejercicio del poder político se toman por el poder central. Existe delegación de ciertas facultades de decisión a los niveles inferiores de la estructura gubernamental, pero los agentes están siempre bajo la autoridad inmediata de los niveles superiores de los que dependen tanto jerárquica como funcionalmente.

En este tipo de Estado algunas de las entidades disponen de ciertos grados de autonomía sin que ello rompa con el principio de unidad estatal y tienen determinadas capacidades de autogobierno, tanto a nivel ejecutivo como, en ocasiones, legislativo.

De acuerdo con Rabell García, Nieto Castillo, Jiménez Gómez (2013) los Estados autonómicos “tiene su origen en Italia y España, como forma de rechazo al sistema unitario y, también como negativa al federalismo que otorga un mínimo trato a las entidades locales. Así, este Estado nace para conceder estatutos especiales a favor de ciertas regiones; en Italia es el caso de Toscana y Umbría y en España para favorecer a las regiones de Cataluña y el País Vasco. Dichos privilegios se han otorgado con la finalidad de evitar la disolución de toda la nación”

El reconocimiento de las diversas regiones con sus diferencias vs la homogeneidad de los Estados es expresada por Suelst Cokk (2013) en los siguientes términos: “La idea de la homogeneidad del Estado-nación moderno ha sido superada, no solo desde la realidad del Estado compuesto con las diversas expresiones de los arreglos federales, sino desde los Estados unitarios con el reconocimiento diverso en el territorio”. En Europa encontramos ejemplos representativos de este tipo en Francia, Italia y España. En América Latina en Chile y Colombia.

En América Latina la forma de Estado unitaria también es practicada en Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, R. Dominicana, Salvador y Uruguay. Una mención específica merece Venezuela. “Aunque formalmente Venezuela posee un sistema federal, es un país fuertemente centralizado, situación agudizada por el modelo de financiamiento del gasto público sustentado en la distribución de la renta petrolera” (Rosales Mario, Valencia Carmona S., 2008).

Aunque la profundidad de las reformas y su impacto difieren de un país a otro vemos que mientras Argentina, Brasil, México –las tres naciones más extensas de América Latina– dan mayor impulso al federalismo, los países unitarios amplían el rol de los municipios y crean administraciones intermedias en las regiones y/o departamentos (Rosales Mario, Valencia Carmona S., 2008).

II) Estado Federal

Dentro de este tipo de Estados se comprenden a las Federaciones como tales, a las Confederaciones y a las Uniones de Estados.

A) Federación

Esta forma de organización estatal es la que más se comenta a lo largo del presente trabajo por lo que en esta sección no se desarrollará de forma particular.

Como ya se ha mencionado, no existe ni una teoría ni una práctica común en los Estados federales. Cada Estado opera el modelo de acuerdo a su historia, particularidades, contextos, cultura, desarrollo, posibilidades, en suma, acorde a su realidad. Los modelos Federales no se imponen vía una Constitución, requieren de la puesta en marcha de auténticas zonas de autonomía, relaciones de coordinación y poder, así como distribuciones económicas entre sus niveles de gobierno.

Son ejemplos típicos de estados federales en la actualidad: Estados Unidos, Alemania, Canadá, Brasil y Argentina.

B) Confederación²¹

Supone la unión de Estados soberanos, que se juntan para formar otro denominado confederal, en el cual los Estados que forman la unión siguen manteniendo su soberanía.

En términos de política actual, una Confederación es una unión de Estados soberanos con fines de acción común. Suelen formarse para encarar asuntos como la defensa y la creación de economías comunes: moneda, políticas económicas, unificación de aduanas, etc.

En las Confederaciones los miembros mantienen altas zonas de autonomía y el poder central está limitado, a diferencia de los países federados donde el poder central es más fuerte y las partes que se van a unir requieren renunciar a una parte más amplia de sus competencias.

En este tipo de Estados los estados confederados conservan el derecho de legación, es decir la facultad de enviar embajadores a otros países. Mientras que en la Federación, solo el estado federal tiene el derecho de legación.

El órgano superior es la Asamblea de la Confederación y cada Estado como soberano se reserva los derechos de secesión y nulificación. El pacto que une a los países es un tratado internacional y para modificarlo se requiere del acuerdo unánime de los Estados miembros. En los países federados el pacto se establece en un instrumento denominado Constitución y no suele ser necesaria tal unanimidad de los entes federados para reformarla.

La Unión Europea es actualmente el ejemplo más importante que ilustra una Confederación. Agrupa a un conjunto de países independientes organizados bajo diferentes formas de Estado y de Gobierno en una *supra entidad* llamada Unión Europea. En la historia encontramos varios casos; los Estados Unidos, antes de constituirse en una Federación representaban estados independientes mantenidos unidos para constituir una unión más fuerte (entre 1776 y 1787).

La historia indica que por lo general la Confederación evoluciona hasta ser una Federación. Eso al menos sucedió con Alemania, Argentina y Suiza, al pasar

²¹ Esta y la siguiente sección relativa a la Unión de Estados se elaboró con base en información dispersa obtenida mediante internet.

de ser confederaciones a ser federaciones. Este tránsito también es esperado, por algunas voces, como siguiente etapa de la Unión Europea.

En la actualidad solo dos países en el mundo mantienen la palabra Confederación para sus nombres oficiales, esos países son Argentina y Suiza. En Argentina, Confederación Argentina, es uno de sus tres nombres oficiales, aunque es desde 1853 una Federación²². Lo mismo ocurre con Suiza, cuyo nombre oficial es: Confederación Suiza, aunque fue sustituida por el Estado federal moderno en el año 1848.

C) Unión de Estados

Se define como una asociación mediante un tratado entre dos Estados soberanos que comparten un mismo Jefe de Estado y deciden agruparse para coordinar asuntos comunes sobre todo en áreas económicas y de relaciones exteriores. Se caracteriza por la organización política paralela de dos Estados que manteniendo su soberanía y sus propias leyes internas deciden unirse para compartir la misma política económica y exterior.

Ejemplos representativos son: la Unión entre Castilla y Aragón entre 1516 y 1711, la Unión entre Polonia y Lituania por el tratado de Lublín entre 1567 y 1792, la Unión entre Suecia y Noruega entre 1815 y 1905, acordada en el Congreso de Viena, y la Unión entre Austria y Hungría entre 1867 y 1918, establecida por el llamado compromiso (Ausgleich). Mas reciente es ejemplo la Unión entre Serbia y Montenegro, que duro entre 2003 y 2006, hasta que Montenegro decidió poner fin a la unión.

1.3 Principios generales del federalismo

Hay que decir que no existe dentro de la teoría política un catálogo de principios del Federalismo. Es en diversos autores donde encontramos algunas

²² El artículo 35 de su Constitución Política indica “Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: Provincias Unidas del Río de la Plata; República Argentina, Confederación Argentina, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del Gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras "Nación Argentina" en la formación y sanción de las leyes.”

referencias y construcciones en torno a los mismos, sin que sean o puedan considerarse ni universales ni válidos para todos los tipos de Estado federal.

Ya se ha dicho que la organización interna de cada Estado federal es tan amplia como número de Estados federales existen. Las Federaciones varían, entre otras cuestiones en el número de sus unidades constituyentes; los grados reales de subordinación entre las unidades federadas; los niveles de simetría o asimetrías entre ellas; en el alcance de las funciones de gobierno (sobre todo en las legislativas y en las ejecutivas); el grado de incidencia o intervención de las instituciones federales en los procesos y políticas públicas locales; las diversidades económicas y sociales, entre otras.

En los estudios sobre el Federalismo mexicano encontramos como referencia dos principios que son útiles para posteriormente abordar el tema de distribución de competencias (que se analizará al final del presente capítulo) con el cual podemos acercarnos al tema de las competencias relacionadas con la materia electoral.

Principio de autonomía

El principio de autonomía en el Estado federal mexicano se entiende como la garantía que cada entidad federativa tiene de darse a sí misma su Constitución política. De esta manera la autonomía implica un poder que reconoce una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, una zona que jurídicamente no se puede traspasar. Las entidades federativas son autónomas, no soberanas, lo que significa que su poder está limitada por la Constitución del estado federal. En el plano teórico la autonomía es traducida como la libertad que se tiene para poder organizarse con libertad dentro de su territorio y esfera de competencia, siempre que se respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental.

La columna vertebral de la autonomía de las entidades federativas estriba en que pueden:

i) darse su Constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local y

ii) reformar su Constitución, siguiendo las normas que ella misma señala.

En nuestro sistema constitucional este principio de autonomía normativa se conoce como “cláusula federal” (artículo 124 constitucional).

Principio de competencia normativa

Mediante el principio de competencia normativa se distribuyen las relaciones entre los diversos centros de producción normativa dentro del Estado federal (federal y local). De forma que la competencia a favor de un tipo normativo excluye el resto de las normas de ese ámbito de regulación al crear en favor de la primera una zona de inmunidad material²³ (Carbonell Miguel, 2003).

El principio de competencia normativa ayuda a ordenar las relaciones entre los diversos centros de producción normativa dentro del Estado federal. Se ha considerado que este principio representa un control por el cual se acota un cierto ámbito material al establecer que determinada regulación corresponde un tipo de norma específico. De manera que los demás tipos de norma no pueden incidir sobre la materia en cuestión.

1.4 Marco histórico, constitucional y legal del federalismo en México

En el presente apartado interesa identificar el momento histórico en que el país adopta por primera vez la forma de república federal. Así como revisar los principales contenidos de los ordenamientos constitucionales que estuvieron en vigor a partir de entonces, por ser los antecedentes normativos del actual federalismo en México.

Al término de los más de trescientos años de colonización española el territorio conocido como Virreinato de la Nueva España quedó bajo un nuevo conjunto de problemas políticos, económicos y sociales que atender (año 1821).

²³ Carbonell, indica que la idea de ámbito competencial “inmune” se toma de Santamaría Pastor en Derecho Administrativo, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.

Durante los primeros años de independencia (1822 y 1823) se dio un intento de estructurar a la Nación en un Imperio. El único Imperio que ha existido en México apenas duró ocho meses. Agustín de Iturbide fue designado Emperador en mayo de 1822, recibió la corona en julio de ese año y concluyó en marzo de 1823.

Fueron los opositores al imperialismo quienes exigieron un congreso constituyente y la instalación de un gobierno republicano. Mientras, el Supremo Poder Ejecutivo estuvo a cargo de un Triunvirato (años 1823 y 1824), al cual correspondió convocar a un congreso constituyente para establecer las bases jurídicas del nuevo Estado.

El Congreso Constituyente enfrentó el dilema de organizar a México como una república federal (liberales) o como república central (conservadores). "El movimiento centralista de los años treinta y cuarenta del siglo XIX fue un fenómeno aislado en el proceso político de nuestro país. Personas a favor del sistema unitario de gobierno habían existido desde los primeros años de nuestra vida independiente, pero ellas siempre fueron una minoría frente a los federalistas que entraron en la escena política" (Sordo Cedeño, Reynaldo, 2010). La república federal se implementó por primera vez a través del Acta Constitutiva de la Federación mexicana del 31 de enero de 1824 y de la Constitución Política del 4 de octubre del mismo año (Burgoa Ignacio, 1997).

En el Acta Constitutiva se declaró a la nación libre e independiente de España, y de cualquiera otra potencia "y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona"²⁴. Para el gobierno se estableció la forma de república representativa popular federal²⁵ y las partes integrantes fueron consideradas estados independientes, libres y soberanos en lo que toca a su administración y gobierno interior²⁶.

Tanto el Acta Constitutiva como la Constitución General establecen que el Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. El poder Ejecutivo quedó a cargo de un Presidente y un

²⁴ Artículo 2º.

²⁵ Artículo 5º.

²⁶ Artículo 6º.

Vicepresidente. El primero con duración de cuatro años, y sin posibilidad de reelección inmediata. El poder Legislativo se dividió en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, mientras que el Poder Judicial se puso a cargo de la Suprema Corte.

El gobierno de cada estado de la Federación también se dividió para su ejercicio, en los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. El Acta y la Constitución General establecen que garantizan a los estados de la Federación la forma de gobierno adoptada y que a su vez cada estado miembro queda comprometido a sostener a toda costa la Unión Federal.

En diciembre del año 1836, por encima del pacto constitucional del año 1824, se implantó el centralismo. El país dejó el proyecto federal y el Presidente interino José Justo Corro promulgó el ordenamiento denominado “Las Siete Leyes Constitucionales” el 30 de diciembre de 1836, con las que se estableció un sistema central.

El ejercicio del Poder Ejecutivo quedó a cargo de un Presidente de la República que duraría ocho años. El territorio se dividió en Departamentos, éstos en Distritos, subdivididos en Partidos. El gobierno interior de los Departamentos se dejó a gobernadores quienes debían sujetarse al gobierno general.

La segunda de estas leyes ofrece una fotografía instantánea de la época pues señala que el Supremo Poder sólo era responsable de sus operaciones ante Dios y ante la opinión pública.

Es durante aproximadamente un periodo de cinco años e igual número de presidentes alternando en el cargo que México funcionó como una república centralista (1837 a 1842). Debido al descontento creciente de varios sectores del país, el Congreso fue disuelto y en su lugar se nombró una Junta Nacional Legislativa encargada de redactar un nuevo acuerdo constitucional denominado Las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843). A partir de entonces inició una etapa conocida como la *segunda república centralista* (1843-1856). La principal diferencia con el anterior régimen central está en que anuló el Supremo Poder Conservador y fortaleció al Poder Ejecutivo dándole mayores facultades.

La historia ubica los abusos de poder del Presidente, los constantes movimientos militares, las malas condiciones en general y de pobreza del país, más la pérdida de casi la mitad de territorio en favor de los Estados Unidos de América (1846-1848), entre las razones que llevaron a que estallara una revolución liberal encabezada por Juan Álvarez y se proclamara el Plan de Ayutla (1854), mediante el cual se desconoció al Dictador Antonio López de Santa Anna, se pidió el nombramiento de un Presidente interino, y se convocó a un Congreso Constituyente para elaborar una nueva Constitución Política para el país.

El 5 de febrero del año 1857, se aprobó la nueva Constitución que organizó al país en forma de república representativa, democrática y federal. Desde entonces este régimen se mantiene como uno de los postulados fundamentales del Estado mexicano.

La Constitución de 1857 retomó la división del gobierno en tres poderes: Ejecutivo (un Presidente), Legislativo (el Congreso), y Judicial (la Suprema Corte de Justicia). El territorio quedó conformado por 23 Estados y un Territorio que era el de Baja California, el Distrito Federal o Estado del Valle de México, y fijó que la soberanía de la nación reside en el pueblo.

Los constituyentes de 1856 y 1857 optaron por la división de poderes como mecanismo de control del poder del Estado y como garantía efectiva de los derechos de los mexicanos. Los constituyentes decidieron formular la división de poderes que convenía a México, coincidieron en que se debían controlar los abusos del Ejecutivo quien disponía de todo el poder de facto, de manera que redujeron al legislativo a una sola Cámara, la de diputados (Córdova Arnaldo, 2007).

"No se les ocurrió mejor noción, en pos de la experiencia francesa, que reducir el legislativo a una sola Cámara, la de diputados, lo que en buena lógica y por lo pronto obligaría al Ejecutivo a lidiar con un Congreso unificado, en lugar de bicameral que como en Inglaterra o en los Estados Unidos, le daba siempre el modo de imponerse al Legislativo" (Córdova Arnaldo, 2007).

Desde 1857 la Constitución establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de

estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

1.5 Distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas

Las cuestiones competenciales son una de las partes más importantes del estudio del Federalismo (desde el punto de vista normativo), pues es ahí donde se plasma el contenido de las relaciones federativas.

Los elementos necesarios del sistema federal normativo se agrupan en los siguientes aspectos: una zona de facultades exclusivas a cargo de los poderes centrales; una zona de facultades autónomas de los estados federados; una zona de facultades compartidas; y, un sistema de garantías que proteja ese reparto.

La distribución de poder (o de competencias) a cada nivel se hace en los textos constitucionales por medio de alguno de los tres siguientes mecanismos:

- A) Establecimiento de dos listas, en una de las cuales se indican las facultades exclusivas de la Federación, mientras que en la otra se señalan, las competencias exclusivas de los Estados miembro.
- B) Determinación de facultades exclusivas de las entidades, reservando las no mencionadas en manos de la Federación (Canadá).
- C) Determinación de las facultades exclusivas de la Federación, reservando las no mencionadas en manos de los Estados (Estados Unidos).

La teoría señala que cuando las federaciones surgen de procesos de integración de unidades diversas (Estados Unidos) se tiende a tipificar las competencias de la Federación y a establecer una cláusula residual para las entidades constitutivas, por la que se indica que los poderes no asignados a las instancias federales ni prohibidas a las partes federadas quedan reservadas a éstas últimas. En cambio, cuando la Federación surge a partir de un proceso de devolución (a partir de la conversión de un Estado previamente unido) se tiende a

enlistar las competencias de las unidades constitutivas, dejando las del gobierno federal con un carácter residual (Watts Ronald, 1999).

En México existe un sistema complejo de distribución de competencias entre Federación y estados, que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre estas dos partes del binomio del sistema federal. A pesar de ello, la matriz del esquema sigue siendo el artículo 124 constitucional y su reserva residual en favor de las entidades federativas (Serna de la Garza, 2002).

El pacto constitucional en nuestro país quedó establecido en el artículo 124 constitucional en los siguientes términos “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

El mecanismo de asignación es mixto. Aún y cuando la disposición del artículo 124 constitucional alude a que las i) facultades expresas de los órganos federales están en el texto constitucional, y ii) las no mencionadas (ausencias) se entienden reservadas a los Estados; encontramos que a lo largo de la Constitución en efecto existen menciones de facultades expresamente reservadas a la federación, pero también menciones de facultades de los Estados, además de prohibiciones expresas totales y parciales a estos últimos.

Sobre las prohibiciones, el artículo 117 constitucional establece el listado de lo que en ningún caso pueden realizar los Estados (celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con las Potencias extranjeras; acuñar moneda; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; entre otras). Mientras que en el artículo 118 se establece otro listado de prohibiciones parciales, de lo que no pueden hacer “sin el consentimiento del Congreso de la Unión” (establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra; hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que

no admita demora -en estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República-).

Jerarquía normativa

En México, uno de los temas del federalismo constitucional menos desarrollado es el de la jerarquía que los sistemas reconocen a los diferentes ordenamientos legales. “El debate sobre la jerarquía de los tratados internacionales y su posición en el orden jurídico nacional se ha ocupado fundamentalmente por ubicar a los tratados respecto de las leyes federales, pero en términos generales ha pasado por alto la discusión sobre su jerarquía en relación con las leyes locales y más en general, sobre su relación con el sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano” (Serna de la Garza, 2002).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia de la octava época consideró que existen relaciones de competencia entre las legislaciones federal y local pero no de jerarquía.

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS, NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución, el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.²⁷

²⁷ 299. Tercera Sala. Octava Época. Apéndice 2000. Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, Pág. 357

Dentro de nuestro sistema normativo existe otra categoría de leyes, respecto del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado tres cosas relevantes: i) que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, ii) que se traducen en una excepción al principio establecido en el artículo 124 constitucional, y iii) que son jerárquicamente superiores a las leyes federales y locales.

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que **se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano**. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual **se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional**. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.²⁸

La Constitución federal asigna al Congreso de la Unión (artículo 73) la facultad para expedir leyes generales en materia de:

- o Secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, las cuales contemplarán

²⁸ 172739. P. VII/2007. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Abril de 2007, Pág. 5.

también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;

- Principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno;
- Las que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.
- Fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros.

Ejemplos de este tipo de leyes los encontramos en: Ley General de Deuda Pública (1976), Ley General de Salud (1984), Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (1985), Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988), Ley General de Asentamientos Humanos (1993), Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003), Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (2003), Ley General de Bienes Nacionales (2004), Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (año 2007), Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008), Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009), Ley General de Turismo (2009), Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011), Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014), Ley General de Partidos Políticos (2014), entre otras.

La Constitución también considera otro tipo de categoría “legislación única” para la materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Este tipo de legislación comparte con las leyes generales su propósito y características.

Facultades exclusivas y facultades concurrentes

La gran distribución de facultades las distingue entre exclusivas y concurrentes. Las primeras sólo pueden ser válidamente ejercidas por el nivel de gobierno explícitamente precisado en el texto constitucional (federal o local). Las segundas se ejercen conjuntamente por la Federación y los estados (en forma coordinada o independiente).

Este reparto genera una zona de materias que son ejercidas simultánea o indistintamente por ambos niveles de gobierno (el nivel municipal queda incluido en el estatal). La concurrencia se refiere en el texto constitucional, por ejemplo en materia de salud establece que Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general (artículo 4), o bien en materia de asentamientos humanos, turismo, pesca y acuacultura, de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas, de derechos de niñas, niños y adolescentes, (artículo 73), entre otras.

Nuestro máximo tribunal constitucional, vía su jurisprudencia ha considerado que en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que la Federación y las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios, puedan actuar respecto de una misma materia, siendo el Congreso de la Unión quien determina la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS ARTÍCULOS 10, 28 A 31 Y 63 A 67 DE LA LEY DE VIVIENDA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, AL PREVER DIVERSAS ATRIBUCIONES ESTATALES EN ESA MATERIA REFERENTES A LA VIVIENDA, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los citados preceptos legales, al prever atribuciones en materia de asentamientos humanos, no transgreden el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé que los Ayuntamientos cuentan con facultades concurrentes en dicha materia, por lo que es permisible que el legislador estatal también intervenga en su regulación; esto es, la fracción V del indicado precepto constitucional enumera facultades municipales que no pueden considerarse exclusivas o

aisladas de este nivel de gobierno, al tratarse de atribuciones concurrentes, lo que implica que la Federación, las entidades federativas y los Municipios pueden actuar válidamente respecto de una misma materia, en la que el Congreso de la Unión determine la forma y los términos de la participación de dichos entes, a través de una ley general. De ahí que los artículos 10, 28 a 31 y 63 a 67 de la Ley de Vivienda del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 400, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 21 de diciembre de 2010, al ser una expresión del ejercicio de las facultades que constitucional y legalmente corresponden a la Legislatura Estatal, no menoscaban las atribuciones constitucionales del Municipio actor, toda vez que imponen un actuar coordinado entre ambos niveles de gobierno, sobre todo en lo relativo a las acciones de suelo; y respecto a las facultades de apoyo estatal, es optativo para las autoridades municipales, toda vez que los indicados preceptos locales no establecen una intervención forzosa.²⁹

FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.

Tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población. Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país. En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo

²⁹ 2005102. P./J. 37/2013 (10a.). Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 1, Diciembre de 2013, Pág. 9.

urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de Ordenamiento Ecológico Federales y Locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.³⁰

Esta operación por colaboración vía leyes generales se asemeja a lo que se ha denominado el “federalismo de ejecución”³¹. En este modelo los órganos centrales o federales ejercen las facultades de creación normativa, a través del Poder Legislativo, y los Estados miembros de la Federación la ejecución de esas normas.

En el federalismo por ejecución se puede prever, entre otras, las siguientes dos posibilidades: a) que la normación de la materia quede a cargo por completo del Congreso de la Unión, y que las autoridades locales se encarguen solamente de su ejecución, y b) que las autoridades locales puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución. Encontramos ejemplos de este tipo de casos en los ámbitos: de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), educación (artículo 73, fracción XXV), asentamientos urbanos (artículo 73, fracción XXIX, inciso c), protección al

³⁰ 160856. P./J. 38/2011 (9a.). Pleno. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Pág. 288.

³¹ Véase Maldonado Siman Beatriz en Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo, 1992.

ambiente (artículo 73, fracción XXIX, inciso g) y en materia de culto religioso (artículo 130, último párrafo). (Carbonell Miguel, 1998).

Sobre el federalismo, la Unión Europea y el federalismo de ejecución Maurice Croisat (2002), escribe:

Al igual que Suiza y Alemania, la UE practica un federalismo de ejecución. A semejanza de los *Länder* o los cantones helvéticos, los estados de la UE tienen el monopolio de la ejecución y administración de la legislación federal, en este caso comunitaria. Y siempre es posible que se desvíe la ley en el momento de ponerla en práctica. Las únicas armas con las que cuenta la Comisión para prevenir esto son la intimidación a los estados y la aplicación de multas por el Tribunal de Justicia.

Una variante para explicar este ámbito de la amplitud de los campos materiales de concurrencia está en el llamado *federalismo cooperativo* con el cual, se dice, se produce un equilibrio en el Federalismo.

César Camacho (2002)

En esa misma línea sucesivas reformas han dado origen al llamado federalismo cooperativo, que es, en estricto sentido, un federalismo de equilibrio. Ya sea en materia educativa, ambiental, asentamientos humanos o seguridad pública, se ha hecho cada vez más relativo el carácter excluyente de la regla genérica de distribución de competencias. Federación y Estados participan así, con sus respectivas leyes, en el ámbito de aplicación que le corresponde, en la regulación de las materias de interés compartido, si bien siempre bajo la supervisión federal.

Al revisar los discursos, reformas y el panorama nacional, nuestra realidad sugiere que la idea detrás de estos modelos que plantean el federalismo de ejecución o de cooperación es que los aparatos públicos locales son menos competentes o eficaces que la burocracia central. Existe evidencia que demuestra que no siempre es así, Canadá es un ejemplo, en donde las autoridades locales son fuertes y tan competentes como las nacionales.

Equilibrio o desconfianza lo cierto es que en los últimos años se han centralizado, -aunque en las justificaciones y razones de las iniciativas se habla de "nacionalizado"- diversas materias del campo público. En lo educativo se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa bajo la coordinación del Instituto

Nacional para la Evaluación de la Educación (año 2013), Instituto Nacional Electoral (año 2014), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (año 2014), Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía (año 2014).

Por lo que ve al ámbito judicial, el fortalecimiento del federalismo también es uno de los temas que ocupa al Poder Judicial vía la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia que emite, como da cuenta la siguiente

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, **de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución**, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, **así como al fortalecimiento del federalismo**, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda

tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.³²

En diciembre de 1994, se reformó la Constitución y al Poder Judicial de la Federación para dotarlo de nuevas atribuciones y estructura. La reforma configuró a la *controversia constitucional* como el mecanismo para solucionar los conflictos entre órganos del Estado.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se lee que entre sus propósitos está ampliar la competencia de la Corte “para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes que produzcan efectos generales y dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.”

Aunque la Controversia Constitucional ya estaba considerada en el texto constitucional, no tenía la relevancia que hoy tiene a partir de ese conjunto de reformas. Como muchas materias, a pesar de su presencia en el texto constitucional, no existía la correspondiente ley reglamentaria que posibilitara su expedita y efectiva aplicación.

³² 903649. 38. Pleno. Novena Época. Apéndice 2000. Tomo I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C., Pág. 37.

CAPÍTULO SEGUNDO. FUNCIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

2.1 Consideraciones generales

El objetivo de este capítulo es enmarcar el funcionamiento del sistema electoral mexicano en la historia, así como revisar la evolución del marco constitucional, la transformación de sus instituciones, y reflejar los principales contenidos de los que se han ocupado las reformas más importantes en materia electoral. También es objetivo revisar la organización general de algunos sistemas electoral en Estados Federales a fin de tener un marco de referencia sobre la forma en que se organizan estados como Canadá, Estados Unidos, Alemania y Colombia.

Nuestra Constitución Política federal, a partir de la década de los 90 del siglo pasado, y sobre todo después de la reforma de noviembre de 2007, contiene un desarrollo de la función electoral muy amplio en los artículos 41 y 116.

La historia del artículo 41 constitucional cuenta la historia de la transición político democrática del país de los últimos 30 años. Cada una de sus grandes reformas habla de la situación política del país en la época en que fueron hechas. Revisar ese marco de reformas, en sus causas y contenidos, nos proporciona elementos importantes de la función electoral que nos llevan al tema central del presente trabajo, y a partir de lo cual podemos contestar las preguntas ¿es la función electoral una función de gobierno? o ¿es una función técnica, instrumental, por tanto ajena al ejercicio de gobierno?. Parece que la respuesta a éstas dos simples preguntas permite resolver si el ejercicio de la organización electoral por conducto solo de una de las partes, o por el contrario, por todas las partes de la federación, puede impactar la edificación o solidez de la construcción llamada pacto federal.

2.2. La organización electoral en México

El objetivo del presente apartado es presentar los contenidos generales que sobre la materia electoral han tenido en nuestro país los diversos ordenamientos constitucionales.

La vida institucional del México independiente ha tenido en vigencia cuatro importantes documentos constitucionales: la Constitución Política de 1824, las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, la Constitución Política de 1857, y la Constitución Política de 1917.

Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824), el país adoptó por primera vez la calidad de Estado federal. Se promulgó el 4 de octubre de 1824. Establece que “la Nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia”, “adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal” y “Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial” (artículos 1, 4 y 6). El territorio mexicano comprendía 20 estados, 4 territorios y a Tlaxcala cuyo estatuto, dice el texto constitucional, lo fijaría una ley constitucional.

Posteriormente, las Bases de Organización Política de la República Mexicana (segunda república centralista) (1843), establecen que la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de una república representativa y popular (artículo primero). El territorio se organizó en Departamentos, éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades (artículo 4).

En éstas bases se incluye una sección denominada “Poder Electoral” compuesta por 28 artículos (147 a 174), en los que se norman aspectos como: la división del territorio para la recepción del voto (secciones electorales), votación mediante el uso de boletas electorales, formación de colegios electorales, distinción de electores en primarios y secundarios, edad mínima requerida para poder votar (25 años), calificación de la validez de la elección, periodicidad de la celebración de las elecciones (primarias, secundarias y de departamento), reglas específicas aplicables a la elección de Presidente de la República, y a las

vacantes de ministros de la Suprema Corte de Justicia y de Senadores, así como las causales de nulidad de la elección³³.

La autoridad a cargo del ejercicio “poder electoral” se refiere al poder legislativo (Congreso y Senado) en funciones electorales. Todos los demás aspectos tienen relación con el ejercicio del voto pero no con las características de la autoridad a cargo de la función electoral, ni de las bases para el ejercicio de tal función. Tan primarias son esas disposiciones que el método para resolver empates consiste en “Decidirá la suerte” (artículos 154 y 163).

Por su parte, la Constitución liberal de 1857, mantuvo el control de las elecciones en el Congreso a quien correspondía calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que ocurrieran sobre ellas. Es éste ordenamiento el que dividió al territorio nacional en distritos electorales. Entonces, se decidió que cada distrito tuviera 40 mil habitantes o una fracción mayor a 20 mil, hasta que en la reforma legal del año 1978 estableció como límite 300 diputados de mayoría relativa.

Como sabemos, la Constitución Política de 1917 no es una nueva sino una reforma de la Constitución de 1857, de manera que conserva la estructura de ésta. La del 17, refleja los acuerdos del proyecto de país que el término de la revolución mexicana se impuso. Para entonces los asuntos políticos, internos y externos, y la estabilidad social en el país, dominaban por sobre muchas otras áreas del ámbito público, de forma que los asuntos electorales no tuvieron ni atención ni desarrollo entonces.

Para entender la organización del país, hay que considerar que a la conclusión de la lucha por la independencia, México tomó un esquema regional y local, a partir de considerar al municipio como la unidad que permitía la conservación de los poderes locales y la base administrativa del país. La Constitución vigente aún mantiene esa disposición al establecer que el los “Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano,

³³ 1.Falta de calidades constitucionales en el electo. 2. Intervencion ó (sic) violencia de la fuerza armada en las elecciones. 3.Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primarias. 4. Error ó fraude en la computacion (sic) de los votos.

representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre” (artículo 115).

La organización electoral también siguió este esquema de reparto a favor de los gobiernos locales. “Las primeras leyes electorales del siglo XX, en 1911 y 1918 siguieron un esquema descentralizado que dejaba en los poderes locales las tareas relativas a la organización, ejecución y evaluación de las jornadas electorales. Después vino un periodo en el cual el Estado mexicano transitó hacia un esquema centralizado, donde la fuerza de caciques y caudillos fue cooptada dentro de lo que sería el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en un esquema centralista, presidencial y corporativo (López Levi Liliana y Soto Reyes Garmendia Ernesto, 2008).

Sobre el reparto de asuntos entre la federación y los gobiernos locales la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, estableció en el artículo 41 -actualmente de total contenido electoral- que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

El órgano encargado de la organización de la función electoral fue el Congreso de la Unión, el cual debía erigirse en Colegio Electoral. A la Cámara de Diputados se asignó la exclusividad para erigirse en Colegio Electoral para la elección de Presidente de la República.

Los primeros años del país independiente sirvieron para empezar a organizar los temas que primero la lucha de independencia y luego la revolución acumularon. En lo administrativo había que ordenar al país y construir a las instituciones y sus procedimientos. “Entre los años 1920 y 1940 se cimentó la estabilidad política, en un marco donde las elecciones, más que para elegir representantes, servían para dar el aval ciudadano al sistema y, por tanto, la organización y evaluación de la jornada electoral no eran temas de discusión” (López Levi Liliana y Soto Reyes Garmendia Ernesto, 2008).

En 1946, se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Órgano presidido por el titular de la Secretaría de Gobernación dependiente del Poder Ejecutivo federal. Legislación que da origen al primer órgano federal encargado de organizar las elecciones a nivel federal. Hay autores que consideran que con esta ley se inicia la “federalización de los procesos electorales” al establecerse que la vigilancia del proceso electoral en la elección de las Cámaras del Poder Legislativo y del Presidente de la República, se efectuará a través de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral con asiento en la capital de la República.

La Comisión se integraba por el Secretario de Gobernación a quien correspondía presidir, con otro miembro del gabinete comisionado del Poder Ejecutivo; con dos miembros del Poder Legislativo, un Senador y un Diputado, y con dos comisionados de Partidos Nacionales. La Comisión tenía como Secretario al Notario Público más antiguo de los autorizados para ejercer en la ciudad de México.

La Ley ordena la creación de comisiones electorales locales y el Consejo del Padrón Electoral. La distribución de los asuntos de organización electoral entre los órganos federales y locales primero fue a nivel legal y luego pasó a ser una materia constitucional. El primer paso se dio con la ley electoral de 1946, donde se establece el ámbito de competencia de las autoridades federales y se hace la diferencia con las locales. A la autoridad federal se le asigna la atribución de elaborar el padrón de electores y la facultad de calificar los comicios. Los estados, por su parte, mantuvieron autonomía suficiente para establecer modalidades político–electorales específicas, es decir, quedó en los congresos locales la definición de los modelos de representación municipal (Ver López Levi Liliana y Soto Reyes).

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), de 1977 permitió el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas "no incluidas" y propiciar su representación en los órganos legislativos. Modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados en igualdad de condiciones. De manera que en su integración, a partir de entonces, participa un representante de cada partido político con registro.

En 1990, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano especializado en materia de elecciones federales.

Al fundarse el IFE, el Consejo General, máximo órgano de dirección, se componía por el Secretario de Gobernación quien era el Presidente del Consejo, seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, el Director y el Secretario General del Instituto, dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara), y los representantes partidistas.

En 1996, el IFE adquiere autonomía del Poder Ejecutivo y se establece para las legislaciones electorales estatales, que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

De manera que es hasta la década de los noventa del siglo pasado que los asuntos electorales se vuelven un tema en la agenda política del país, como lo veremos al revisar las principales reformas legislativas.

2.2.1 Función electoral en el ámbito federal

La función electoral y la organización de las elecciones en México están reguladas detalladamente en la Constitución Política federal. Actualmente el texto del artículo 41 se conforma por 38 párrafos, varios de ellos tienen diversos incisos o numerales. En algunos casos el nivel de precisión de la disposición es más propio de una ley o reglamento que de una disposición constitucional.

Además de esta meticulosa regulación constitucional existen leyes generales que norman temas comunes para todas las partes integrantes de la federación y que son obligatorias para todas las partes. A partir de mayo de 2014, con la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,

de la Ley General de Partidos Políticos y con la Ley General de Delitos Electorales, inició una nueva etapa en materia electoral.

Con la reforma la función de organización electoral federal no cambie en lo sustancial, pues el Instituto Nacional Electoral (INE), debe realizar lo que ya hacía su antecesor, el IFE; organizar los procesos para renovar a los integrantes de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y al titular de la Presidencia de la República, y conformar los instrumentos electorales indispensables: catálogo de electores, padrón electoral, lista nominal y expedición de la credencial para votar, y desde el año 2007, administrar y monitorear los tiempos en radio y televisión para autoridades electorales y partidos políticos.

El aumento de atribuciones en lo que comprende lo “nacional” ahora incluye funciones relacionadas con la organización de todos los procesos electorales en el país como :

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
4. 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;
5. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Además, a partir desde el año 2014, a los Congresos locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se les quitó la atribución de nombrar y remover a los consejeros integrantes de los órganos electorales locales y se le asignó al INE.

2.2.1.1 Las grandes reformas electorales (1977 -2014)

Entre los años 1977 a 2014 se ha realizado cinco importantes reformas en materia político-electoral.

La reforma política del año 1977, y la publicación ese mismo año de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en el periodo de José López Portillo, se consideran el punto de partida de nuestra vida democrática. Aún cuando no crea una nueva institución ni organiza de manera diferente el sistema electoral, tiene como virtud el reconocer de manera oficial a las fuerzas políticas de izquierda entonces existentes.

La reforma con la cual inicia la edificación del modelo electoral y el proceso democratizador mexicanos se publica en octubre de 1990. A partir de esta reforma surge el Instituto Federal Electoral (IFE) como una institución permanente encargada de la organización de los procesos electorales para renovar la Presidencia de la República y las Cámaras del Congreso de la Unión, en remplazo de la Comisión Federal Electoral que dependía directamente del Secretario de Gobernación. También se expide una nueva ley electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

De la reforma de 1990 se dice que cambio la forma pero no los fondos pues desde la Secretaría de Gobernación se gobernaba al IFE. En 1994 se modificó la ley para incluir la figura de los consejeros ciudadanos, y es en 1996 cuando se aprueba una reforma constitucional que le otorga autonomía de los poderes de la unión. Con esa reforma se independiza formalmente la función electoral del Poder Ejecutivo federal y el IFE se transforma en un órgano constitucional autónomo. -aunque la transformación real en una independiente llevó algunos años más-.

En el año 2007 de nuevo se reforma la Constitución y en 2008 el COFIPE. La modificación no toca la naturaleza jurídica del IFE pero transforma de manera importante sus funciones, al asignarle nuevas funciones como “autoridad única”, para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión con fines electorales -autoridades y partidos políticos- y para conocer y resolver en forma

expedida los procedimientos sancionadores iniciados por propaganda denunciada como ilícita difundida en radio y televisión.

La última reforma “importante” se concreta en febrero de 2014, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto que reforma la Constitución y por el cual se transforma al Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral (INE).

El cambio de nombre de la máxima autoridad administrativa electoral atiende a la “nacionalización” -en términos administrativos: una concentración/centralización de funciones- que se da al quitarle a los órganos locales -congresos locales y autoridades administrativas electorales- funciones que realizaban, para otorgárselas de manera exclusiva a la resultante “autoridad nacional”. De forma que el INE se surge como una autoridad nacional *ejecutiva* para los temas que la Constitución le asigna y en autoridad superior *normativa* para determinar otros temas que no tiene que ejecutar de manera directa pero si decidir como deben llevarse a cabo (por ejemplo en materia de capacitación electoral o los programas de resultados preliminares de la elección).

2.2.2 La función electoral en el ámbito de las entidades federativas

La función electoral en las entidades federativas se organiza a partir de las bases establecidas en la fracción IV del artículo 116, y de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política federal.

De acuerdo con estas bases las legislaturas locales deben garantizar que en sus constituciones y leyes electorales se respeten las bases del sistema nacional electoral. Las bases se deducen de las normas constitucionales y de las leyes generales por las cuales se hace un reparto más específico de competencias y prohibiciones.

A los órganos electorales administrativos locales les corresponde organizar las elecciones de gobernador o jefe de gobierno, diputados y diputadas locales, asambleístas, ayuntamientos, juntas municipales y jefaturas delegacionales. Existen uno por cada entidad federativa y el propio del Distrito

Federal, además de un tribunal electoral de carácter local, que conoce, en primera instancia, de las resoluciones de los órganos administrativos.

Cada entidad miembro de la Federación cuenta con una Constitución, que en el caso del Distrito Federal se llama Estatuto de Gobierno, y con una ley local en materia electoral, así como con un ordenamiento que penaliza los delitos en la materia. Son los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quienes aprueban esas ordenamientos y determinan las particularidades conforme a las cuales se llevarán a cabo los procesos electorales en cada uno de sus territorios.

A partir de la reforma constitucional de febrero de 2014, y sobre todo, una vez que se emitieron las Leyes Generales ordenadas por el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional, los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tuvieron que reformar sus ordenamientos para sincronizarlos a las nuevas disposiciones constitucionales.

En los primeros documentos de la iniciativa de reforma del modelo se propuso desaparecer a los institutos locales y crear una autoridad única. La propuesta que se votó mantiene a los institutos pero les disminuye las funciones. Explícitamente, la naturaleza jurídica de estos órganos no sufrió cambios. La fracción IV del artículo 116 constitucional mantiene, como antes de la reforma, que las leyes locales deben garantizar que las autoridades locales en la materia gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Para atender el señalamiento de falta de independencia de las autoridades electorales locales la reforma retira la facultad de nombrar a los integrantes del máximo órgano de decisión a los órganos legislativos locales para que sea ejercida por el INE. La designación de los consejeros presidente y consejeros electorales de éstos órganos, hasta antes de la reforma se hacía por conducto del órgano político llamado Congresos locales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El órgano legislativo decidía el número de consejeros electorales que tendrían, la duración en el cargo, y llevaba a cabo los procedimientos de selección y designación. A partir del año 2014, el número de integrantes del máximo cuerpo de dirección de éstos órganos, así como la

duración del encargo, lo determina la propia Constitución, y es el INE quien debe llevar a cabo los procedimientos y hacer las designaciones de los consejeros.

2.3 Principios rectores de la función electoral

Los principios rectores de la función electoral son comunes para la autoridad nacional como para las autoridades locales.

La Constitución Política federal establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que indica la propia Constitución, y que en el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad son principios rectores.

Los alcances de estos principios se han ido precisando a partir de casos problemáticos concretos, tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máximo órgano jurisdiccional especializado en la materia.

Sobre el principio de certeza, la Suprema Corte ha señalado en su jurisprudencia, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de dicho proceso, de manera que conozcan previamente con toda claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación, y la de las autoridades electorales, están sujetas.

El principio de legalidad, se considera una garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, a fin de que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

Mediante el principio de imparcialidad, se trata de que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

Por el principio de objetividad se obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

Por otra parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, tienen el alcance de una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los partidos políticos, consistente en que las autoridades electorales al emitir sus decisiones lo hagan 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 superiores jerárquicos o de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna afinidad política, social o cultural.

Finalmente, a través del principio de máxima publicidad -introducido mediante la reforma constitucional de febrero de 2014-, se busca que en el marco del nuevo enfoque del sistema nacional de transparencia y rendición de cuentas, las autoridades, partidos políticos, candidatos y en general todos los actores políticos y electorales transparentes sus operaciones y manejo de recursos.

2.4 Función electoral y autonomía

El requerimiento de autonomía e independencia de las autoridades electorales, de los poderes o fuerzas estatales, sobre todo de quienes ocupan la titularidad de las administraciones ejecutivas en el país, como el Presidente de la República, los Gobernadores y el Jefe del Gobierno del Distrito Federal³⁴ es una demanda permanente a las autoridades. La función electoral y el gobierno deben estar separados y el ejercicio de cada uno mantenerse al margen del otro.

³⁴ A partir del año 1997, en que inicia la elección por votación del Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Fue la falta de autonomía en las autoridades electorales lo que generó en 1994, la figura de los consejeros ciudadanos, así como nuevas reglas y exigencias de comportamiento, a partir de los cuales se pretende mantener a los gobernantes alejados de las designaciones de quienes integran los órganos máximos de dirección de los órganos electorales y de sus decisiones. Y a los designados lejos de influencias políticas partidistas. Para ello, se convirtió en requisito para ocupar esos cargos, no haber sido dirigente o postulado por un partido político a algún cargo de elección popular, al menos, durante los cuatro años inmediatos a la fecha de designación.

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer de asuntos vinculados con los órganos electorales locales, estableció que el alcance del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, no se limita a que el legislador local establezca en sus constituciones y leyes todas las disposiciones necesarias para que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales se rijan por los principios de la materia, sino que también comprende la conformación orgánica de esos entes, esto es, los procesos de selección y las designaciones. Pues los principios de la materia electoral fueron establecidos atendiendo a la naturaleza y características que deben poseer las autoridades electorales en cuanto son responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes.

De tal forma, para la Corte los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia a que alude la Constitución Federal, tienen como finalidad la salvaguarda del actuar de las autoridades electorales estatales y la conformación de las mismas.

Esta misma nota de autonomía en las autoridades electorales y en la función que realizan está en las razones de la reforma de febrero de 2014, al resolver que, para evitar la intromisión de los gobiernos los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dejan de nombrar a los consejeros integrantes de su máximo órgano de dirección, para que sea el INE quien los nombre y los remueva en caso de faltar a sus deberes. Entendiendo como el

primero de ellos el de independencia, por tanto de autonomía en el desempeño de sus funciones.

2.5 La función electoral en algunos Estados federales contemporáneos

En su conjunto, la organización electoral responde por un servicio público consistente en la administración íntegra de los procesos electorales. En la mayoría de los países la función electoral es permanente pero no sucede así en todos los casos pues en algunos la instancia que los organiza es temporal. Tampoco hay uniformidad en las autoridades a cargo de los mismos.

En México los procesos electorales involucran a dos autoridades, una de tipo administrativo que está encargada del registro de electores y de la emisión del documento de identificación para sufragar, de la organización del proceso, vigilancia de los procesos, capacitación de los ciudadanos que reciben la votación, captación de los resultados de la votación, realización del cómputo de los votos y entrega de resultados, y otra de carácter jurisdiccional que revisa las impugnaciones en contra de decisiones de los partidos políticos y la autoridad administrativa -sobre todo- y resuelve las inconformidades sobre los resultados electorales y declara la validez oficial de la elección.

En los países con sistemas democráticos la función electoral se realiza por un complejo mecanismo institucional que actúa con diversos grados de autonomía. Las diversas posibilidades de organización muestran que en algunos países los órganos encargados de la función electoral cuentan con una división de funciones (Estados Unidos). Se separan las funciones administrativas y jurisdiccionales, y por tanto existen dos autoridades independientes entre sí (México). En éstos países -donde existe separación de la función administrativa y jurisdiccional- también hay grados de diferencia. En algunos países la autoridad jurisdiccional electoral es una autoridad especializada independiente de la rama judicial tradicional, y en otros casos, esas funciones son realizadas por el poder judicial tradicional. En otros casos es una autoridad de corte jurisdiccional quien desempeña la totalidad de función de organización electoral, y algunos casos la naturaleza de la autoridad es mixta.

La aparición de los organismos electorales en América Latina obedece, de acuerdo con Augusto Hernández Becerra (1988), a la tendencia europea consistente en sustraer de las asambleas políticas la facultad de decidir sobre los reclamos electorales y establecer un contencioso electoral de naturaleza jurisdiccional.

En América Latina, la historia del contencioso electoral comienza en la Constitución colombiana de 1886, con la creación de jueces de escrutinio encargados de decidir sobre la validez o legalidad de las actas de las elecciones, o de determinados votos. En los años veintes y treintas se crearon Cortes, Tribunales y Consejos Electorales, con funciones jurisdiccionales, en Chile, Uruguay, Nicaragua y Brasil. En el año 1949, la Constitución costarricense creó como “cuarto poder del Estado” el Tribunal Supremo de Elecciones, que se convirtió en un paradigma para la región debido a la jerarquía e importancia de sus atribuciones administrativas y jurisdiccionales (Hernández Becerra, 1988) .

El tratadista Jesús Orozco Enríquez (2011), aludiendo a una expresión de Samuel Huntington refiere la “Tercera Ola Democrática”, al referir que en la década de los setenta los países de América Latina vivieron un proceso de reformas democráticas importantes:

“En el marco de la Tercera Ola Democrática, a partir de aproximadamente 1977-1978, los países de América Latina empezaron a desarrollar una importante agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, relacionadas con el régimen de gobierno, sistema electoral, sistema de partidos y mecanismos de democracia directa. Este proceso de reformas se ha caracterizado por su contribución a la transición o consolidación de la democracia en los dieciocho países de la región, propiciando el hecho histórico inédito de que nunca en América Latina la democracia se ha extendido tanto (aun cuando no en todas partes con la profundidad deseada) y por un periodo tan prolongado”.

La denominación de los organismos electorales varía con los países: Tribunal (o Consejo) Supremo Electoral (o Nacional de Elecciones), Consejo (Cámara o Corte) Nacional Electoral, Consejo (Junta o Comisión) Central de Elecciones, Tribunal Superior Electoral (o Superior de Justicia Electoral), Tribunal Supremo de Elecciones o Calificador de Elecciones, Tribunal Federal Electoral,

Jurado Nacional de Elecciones (Hernández Becerra, 1988). Una característica generalizada es que la función electoral recae en un cuerpo colegiado, aunque existen casos excepcionales como Canadá en donde la función recae en un funcionario llamado Director General de Elecciones (*Chief Electoral Officer*).

Con el fin de que los organismos electorales de América Latina se integren y realicen estudios comparativos que contribuyan a la modernización de las organizaciones y los procedimientos electorales el Instituto Interamericano de Derechos Humanos creado en el año de 1980, ha promovido la formación de diversas asociaciones regionales. Es así como la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe se constituyó mediante convenio efectuado en Guatemala (1985). También se creó la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur mediante el Protocolo de Quito (1989), en ese mismo año se constituyó la Asociación de Organismos Electorales del Caribe. Existe también la Unión Interamericana de Organismos Electorales (1991).

Para ilustrar las posibles formas de organización de la función electoral y poder compararlas, en seguida se revisan algunas de las características de cuatro países federados. En los primeros párrafos se hace una descripción general del sistema político e institucional del país, y después se mencionan las notas que describen su modelo electoral.

Canadá

Se define como monárquico y tiene un régimen parlamentario. Tiene como Jefe de Estado a la Corona del Reino Unido representada en territorio canadiense por el Gobernador General. Su papel es predominantemente simbólico. La jefatura de gobierno es desempeñada por el Primer Ministro quien suele ser el líder del partido que triunfa en las elecciones. Y en cada provincia existe un Gobernador Provincial. Es en el Acta de la América del Norte Británica (1867) donde se establecen las competencias básicas de los poderes y facultades del gobierno federal y las provincias. A diferencia de otros países federados Canadá no tiene una Constitución totalmente escrita.

El Parlamento canadiense se integra por la Cámara de los Comunes (*House of Commons*) compuesta por 308 miembros elegidos por la población en distritos electorales uninominales, y por la Cámara Alta o Senado (*Senat*), los senadores son designados por el gobierno federal.

El sistema federal canadiense se caracteriza por la fuerte descentralización de la organización territorial del poder y por establecer relaciones efectivas de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos federados.

Sobre esto último Mario D. Serrafiero (2008) indica que:

“Y hacia los años sesenta del siglo pasado las relaciones entre los distintos niveles de gobierno comenzaron a denominarse *intergovernmental relations* . Se explicaba como una suerte de gobierno de gobiernos, donde los ejecutivos provinciales se reunían con el Ejecutivo federal en las referidas conferencias y así negociaban una mejor distribución del poder.”

Por lo que hace a su modelo electoral, la ley de reforma electoral de 1920, estableció una organización federal independiente de las provincias para regular la transparencia y legalidad de los procedimientos electorales. Esta ley otorga a un Director General de Elecciones elegido por la Cámara de los Comunes la conducción de los procesos electorales y cesa por destitución de ambas Cámaras o cuando llega a 75 años (Mario D. Serrafiero, 2008).

Estados Unidos

Estados Unidos de América es una república presidencial federal compuesta por 50 estados. El gobierno estadounidense está diseñado conforme a la división tripartita de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que es la base de su sistema de *checks and balances* (controles y balances). Cada estado cuenta con una constitución propia, división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y amplio margen de autonomía política y administrativa derivadas del modelo de federalismo que impera en el país.

Estados Unidos es considerado el primer Estado en donde se utilizó con éxito el sistema federal como forma de gobierno (1789). La cláusula federal establecida en la Constitución indica que cualquier asunto no delegado

expresamente a la Federación es jurisdicción de los estados, en cuanto se considera que las facultades originarias corresponden a éstos.

El Presidente de Estados Unidos es designado mediante el voto indirecto de los ciudadanos, quienes eligen delegados al Colegio Electoral, el cual a su vez se encarga de designar por el voto mayoritario de sus miembros al Presidente.

El Colegio Electoral se conforma por electores de cada Estado, con un número igual al total de representantes de cada estado al Congreso de la Unión, es decir, la suma entre diputados (representantes) y senadores.

En la actualidad se eligen 538 miembros al Colegio Electoral. Los ciudadanos de cada uno de los estados y del Distrito de Columbia eligen a una planilla de electores que estén comprometidos con alguno de los distintos candidatos a la presidencia. En la gran mayoría de los estados el candidato que obtenga mayor número de votos se lleva la totalidad de la planilla, mientras que en los estados de Nebraska y Maine se dispone que el partido que obtenga el mayor número de votos habrá de contar con dos delegados al Colegio Electoral, en tanto que los demás se definirán de acuerdo con los resultados en cada uno de los distritos electorales (Pedro Aguirre, 2000).

La administración electoral se encarga de organizar las elecciones pero no imparte justicia. Ésta función la realiza el poder judicial ordinario. En Estados Unidos ningún magistrado que imparte justicia está involucrado en ningún aspecto de la administración electoral, pues parten de que quien juzga no debe administrar.

La autonomía de los Estados sobre la forma de regular las elecciones federales en su territorio ha ido cambiando. El artículo II, sección primera, de la Constitución brindó a los estados la autoridad para determinar la forma en que se selecciona a los delegados al Colegio Electoral. También el artículo I, sección 4, dio a las legislaturas estatales el poder para definir la fecha, lugar y forma de llevar a cabo elecciones para senadores y representantes locales. De manera que los Estados contaron un amplio margen de libertad para normar esos aspectos.

Luego de la aprobación de una serie de leyes federales relativas a los derechos de los electores (1965 y 1970) por las que se eliminó la prohibición a

ejercer el voto a los analfabetas y las restricciones para registrarse en el padrón respectivo, y de las diversas interpretaciones de la Suprema Corte al texto constitucional, se fortaleció el poder de la Federación para controlar los procesos electorales y se redujo el poder de los Estados.

Alemania

Una característica básica del sistema constitucional alemán es el alto grado de autonomía que tienen los estados federados. Esta característica se explica debido a que previo a fundarse la Federación fueron constituidos los gobiernos estatales (en el periodo 1946-1949). El federalismo alemán, como el federalismo canadiense, es reflejo de la enorme diversidad cultural y de los profundos sentimientos regionalistas que distinguen a su sociedad.

Al fundarse la República Federal de Alemania se integraron a ella 10 *Länder* (Estados): Baden Württemberg, Bavaria, Bremen, Hamburgo, Hessen, Baja Sajonia, Renania Westfalia, Renania Palatinado, El Sarre y Schleswig Hölstein. En 1990, al concretarse la reunificación del país, se sumaron seis *Länder* más: Berlín, Brandenburgo, Meklenburgo Pomerania Oeste, Sajonia, Sajonia Anhalt y Turingia.

Cada *Länder* tiene su propia Constitución y su propio gobierno, que reproduce en escala al de la Federación. Un *Länder* es encabezado políticamente por un ministro-presidente electo por un Parlamento o asamblea local (*Landtag*), ante la cual es responsable. Todos los *Landtag*, con la excepción del de Bavaria, son unicamerales. El periodo de un *Landtag* es de cuatro años (en El Sarre dura cinco). Cuando hay una elección para renovar algún *Landtag*, la opinión pública de la Federación está al pendiente, ya que dichos comicios estatales constituyen pruebas importantes para los partidos y dicen mucho de los niveles de popularidad del gobierno federal frente a los electores.

La organización de las elecciones federales en Alemania es responsabilidad de la Comisión Federal Electoral, cuyo Director es designado por el ministro del Interior. Su función es organizar y supervisar la celebración de los comicios federales, así como reportar los resultados al Tribunal Constitucional de Karlsruhe,

máxima instancia judicial y responsable de la revisión de la constitucionalidad. La Comisión Federal Electoral organiza a las 16 Comisiones Estatales Electorales, una por cada *Lander*, que son responsables de las elecciones a nivel local.

El Tribunal Constitucional de Karlsruhe califica el proceso electoral y, en su caso, resuelve los recursos de protesta.

Colombia

El sistema federal colombiano está integrado por diversas entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Las entidades territoriales son autónomas en la gestión de sus intereses, de acuerdo con lo establecido en la Constitución. Se gobiernan con autoridades propias. Los departamentos tienen funciones administrativas y de coordinación entre la federación y los municipios. En cada uno hay un gobernador y una corporación administrativa de elección popular llamada Asamblea Departamental. El gobernador es el representante legal del departamento y se encarga de la administración sectorial, así como de las funciones que le delegue el presidente de la República; debe cumplir la Constitución y las leyes, así como las ordenanzas de la Asamblea Departamental y revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes. Dura en su encargo tres años, no puede ser reelecto en el periodo siguiente y sólo puede ser suspendido o sustituido, en los casos señalados por la ley, por el presidente de la República.

El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil son los organismos encargados de la realización de las elecciones, los cuales tienen funciones de organización, dirección y vigilancia, así como las relativas a la identidad de las personas. El Consejo Nacional Electoral es la institución facultada para reconocer la personalidad jurídica a los partidos o movimientos políticos organizados para participar en la vida democrática del país. El Estado, a su vez, contribuye al financiamiento de las campañas electorales de los partidos o movimientos políticos con personalidad jurídica.

El Consejo Nacional se compone de por lo menos siete miembros elegidos para un periodo de cuatro años, de ternas elaboradas por los partidos y

movimientos políticos con personalidad jurídica. El Consejo elige y remueve al Registrador Nacional del Estado Civil para un periodo de cinco años y debe reunir las mismas características que exige la Constitución para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. El Consejo también conoce y decide definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales.

CAPÍTULO TERCERO. FEDERALISMO Y ELECCIONES EN MEXICO

3.1 La Ley para la Reforma del Estado, El Pacto por México y la centralización de la función electoral

El objeto de este apartado es presentar algunos de los antecedentes de la reforma constitucional de febrero de 2014, en particular lo que refiere a la llamada centralización de la función electoral.

Con el comienzo del siglo XXI México inició una etapa de transformación profunda con la alternancia política en la Presidencia de la República después de más de 70 años de gobierno hegemónico. La última década del siglo XX, sirvió para crear y estructurar a las autoridades y a los procesos electorales, y la siguiente década sirvió para que los partidos políticos compitieran verdaderamente y cambiaran la composición de los poderes federales y la manera de hacer gobierno pues además desde el año 1997 los gobiernos presidenciales dejaron de tener mayoría en el Congreso. Todo lo cual modificó el ejercicio político.

“En México llevamos casi un siglo de elecciones celebradas de manera regular. Pero no fue sino durante los últimos quince años del siglo XX cuando se convirtieron en fórmulas competitivas. Desde entonces pasamos de comicios rituales sin verdadera competencia a elecciones dignas de tal nombre” (Woldenberg, José, 2013)

En lo electoral las reformas constitucionales que iniciaron los cambios se sucedieron a la reforma política del año 1977 con la apertura del sistema a nuevos partidos. Las de los años 1990, 1994 y 1996 crearon la institución que con el tiempo se convirtió en un símbolo de organización y confianza. La limpieza de los procesos federales dejó de ser el tema de las impugnaciones de las elecciones con la ciudadanización y autonomía del máximo órgano administrativo electoral.

La búsqueda de transformación es un proceso permanente que se da en todas las sociedades políticas, democráticas o no, es congénito. Esa búsqueda de modernizar a las instituciones y la necesidad de mantener la estabilidad política

llevó a las fuerzas políticas en el Congreso a acordar una agenda de reformas para evolucionar al Estado mexicano. El agotamiento del régimen político de un presidencialismo omnipotente hegemónico, y la necesidad de propiciar un nuevo equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo llevaron a que en abril de 2007, se publicara la Ley para la Reforma del Estado.

Considerando que apenas siete años antes (año 2000) el país vivió su primera alternancia de gobierno federal postrevolucionaria, y que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo habían resultado particularmente tensas durante ese primer ejercicio de gobierno alterno, los temas que la ley asignó a la reforma fueron más políticos que electorales. Se refirieron, sobre todo, a aspectos vinculados al funcionamiento del régimen político y a la gobernanza. La legitimidad de los procesos de ocupación de los cargos y/o limpieza de los procesos electorales no fueron preocupaciones de reforma. Los temas sobre los que buscó lograr acuerdos fueron:

- Régimen de Estado y gobierno;
- Democracia y Sistema Electoral;
- Federalismo;
- Reforma del Poder Judicial y Garantías Sociales, entre otros temas.

Para lograr las reformas se estableció una vigencia a la Ley de doce meses después de su publicación.

En el primer artículo de la ley se lee que su objeto es establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano. Para conducir y coordinar el proceso nacional de diálogo, análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción de la Reforma del Estado el 25 de abril de 2007, se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, como órgano rector de la conducción del proceso de la reforma del estado en México.

La Comisión Ejecutiva quedó integrada por: Los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas Cámaras, las Presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras. Además de los representantes del Poder Ejecutivo Federal, las presidencias de los partidos políticos nacionales con voz pero sin derecho a voto. Así como un representante del Poder Judicial, exclusivamente para el tema de la Reforma del Poder Judicial.

Los ciudadanos Porfirio Muñoz Ledo, María Amparo Casar, Diego Valades y Jorge Alcocer fueron asignados como Consejeros de la Presidencia de la Comisión.

Para negociar y construir los acuerdos se estableció una metodología con las siguientes etapas:

Presentación de propuestas;

- I. Consulta pública;
- II. Negociación y construcción de acuerdos;
- III. Redacción de los proyectos, y
- IV. Aprobación, firma y presentación de iniciativas.

Sobre la suerte de la reforma, el 11 de abril de 2007 en el diario *El Universal* se consignó un comentario del politólogo italiano Giovanni Sartori quien en vísperas de recibir un doctorado Honoris Causa de la UNAM -máximo galardón académico, comenta sobre la medalla olímpica a la que se haría acreedor México de poder concretar la reforma del Estado en un año como se pretendió. "Puso en duda la promesa de legisladores mexicanos de lograr en un año la reforma del Estado. Concretarla "sería un récord y ameritaría una medalla olímpica", expresó."Las promesas son promesas; puedo prometer enviarles flores y estoy seguro que no lo haré. No estoy convencido de algunas de las sugerencias (de la reforma)".

Dentro de las principales críticas a ésta ley, Jorge Carpizo (2008) refiere que se dijo "que era innecesaria para poder legislar, que su contenido era

superfluo porque las reglas del procedimiento legislativo ya se encontraban precisadas, que resultaba absurdo que el legislador autoestableciera términos para ejercer sus funciones” frente a lo que el considera que “era una importante manifestación de voluntad política por parte del Poder Legislativo y un compromiso político para alcanzar acuerdos, ciertamente se podía haber seguido otro camino, pero que el de la mencionada Ley era el más fuerte y poderoso, y se justificaba por los casi diez años de inamovilidad legislativa en este tema, que se establecía una metodología con etapas precisas y se asignaban recursos para el trabajo de apoyo, que el plazo serviría para que el nuevo ejercicio no fuera a dormir el sueño de los justos como sus antecesores en esos diez años anteriores”.

Dentro de la vigencia de la Ley para la Reforma del Estado se llevó a cabo la reforma constitucional electoral de noviembre de 2007. Con ella se modificó la manera de hacer campañas electorales y el uso de los medios de comunicación con fines electorales.

Las razones prácticas detrás de la reforma están en las elecciones federales de 2006. El uso de los medios de comunicación, sobre todo en la radio y la televisión, la conducta de servidores públicos para tratar de influir en los resultados, más lo cerrado de éstos, plantearon la necesidad de reformar el marco jurídico para generar condiciones de equidad en el uso de los medios electrónicos y en general durante los comicios.

En respuesta al largo conflicto poselectoral que siguió a las elecciones de ese año, los partidos políticos construyeron una nueva legislación electoral. Entre los cambios más importantes destacan: se regulan detalladamente las bases para acceder a la radio y la televisión con fines electorales; se vuelve al Instituto Federal Electoral autoridad única para la administración de los tiempos en esos medios de comunicación; se establece un mecanismo de asignación de tiempos para los partidos políticos; se convierte a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión en sujetos de regulación electoral; se crea un procedimiento administrativo y sanciones para conocer en forma expedita de las violaciones a las reglas sobre el uso de la radio y televisión; se regula la propaganda gubernamental y se prohíbe la propaganda personalizada de servidores públicos.

Para complementar la reforma, en enero del 2008, se publicaron las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Bajo la vigencia de esta ley se llevaron a cabo las elecciones intermedias del año 2009, por las que se renovó la Cámara de Diputados, y las elecciones completas del año 2012, por las que se eligió Presidente constitucional y se renovaron ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Los principales conflictos de los años 2008 a 2009 con la aplicación por primera vez de la nueva legislación a un proceso electoral, se vivieron, sobre todo, con los dueños de los medios de comunicación, quienes desplegaron todos los recursos a su alcance para descalificar la reforma y mantener en constante controversia. A la autoridad electoral.

Por primera vez en la historia del país una autoridad electoral supervisaba y sancionaba a los medios de comunicación por su actuación fuera y dentro de los procesos electorales. Jorge Carpizo (2008) explica el comportamiento de los medios frente a la reforma:

No obstante, esta reforma de 2007 ha sido muy atacada y criticada, en virtud de los inmensos intereses que lesiona. Un solo ejemplo basta para la comprensión cabal de la aseveración anterior. El financiamiento público que los partidos políticos recibieron durante las campañas electorales federales de 2006 fue de un poco más de dos mil millones de pesos. De esa cantidad, el 95%, más de 1,900 millones de pesos, se gastó en los medios electrónicos (radio y televisión). Además, las confederaciones y asociaciones de empresarios y de industriales desean seguir teniendo especial influencia en los comicios, precisamente a través de propaganda pagada en los medios electrónicos. ¿Cuántos organismos o personas más pueden pagar los altísimos costos de dicha propaganda en los citados medios?

Pese a la tensión que el comportamiento de los grandes medios de comunicación ocasionó en el funcionamiento de las instituciones electorales, sobre todo en la administrativa, por ser la administradora de los tiempos en radio y televisión, el proceso electoral de los años 2008-2009 se llevó sin contratiempos. Se puso en funcionamiento el Sistema Integral para la Administración de los tiempos del Estado que ordenó la reforma y se operó con altos niveles de

cumplimiento (cobertura territorial). Por lo que el desarrollo de los procesos bajo las nuevas reglas no suscitó inconformidades o señalamientos respecto de la organización de los comicios.

Hacia fines de 2009 el Presidente Felipe Calderón presentó una propuesta de reforma política que en los primeros meses del 2010 fue seguida por las propuestas de los principales partidos de oposición, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional. Hasta el 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política. Se modificaron los artículos 35, 36, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Algunos de los temas más importantes abarcan el derecho de registrar candidaturas independientes; iniciativa ciudadana; consulta popular; distribución de poderes entre Presidente y Congreso; iniciativa preferente y suplencias del presidente.

Después de las elecciones de junio del año 2012, en las que el Partido de la Revolución Institucional, recuperó la Presidencia de la República luego de doce años de ser oposición, y una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión y consumada la calificación de la elección presidencial, los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes de los tres partidos políticos acordaron diversos encuentros para emprender una agenda de cambios de gobierno.

Las reuniones incluyeron presidentes de partido, coordinadores parlamentarios y gobernadores. De esos encuentros fue surgiendo acuerdo sobre que el diagnóstico de la situación de México estaba listo y lo que faltaba era realizar los cambios que el dictamen señalaba. Se reconoció que los quince años de gobiernos divididos habían impedido concretar muchos acuerdos necesarios para permitir a México avanzar. De ahí surgió el compromiso de alcanzar un gran pacto que definiera las bases de un nuevo acuerdo que abarcara las esferas social, económica y política.

En el portal del Pacto por México, se lee:

“Se aceptó que el esfuerzo se haría sin pretender borrar las diferencias ideológicas ni la competencia política, y sin ignorar que veníamos de una intensa competencia electoral en la que se confrontaron distintos programas de gobierno. Aceptadas esas premisas, los líderes del equipo de transición del Presidente electo y los dirigentes del PAN y el PRD coincidieron en que bien valía la pena intentar ese acuerdo”³⁵.

Se logró elaborar un documento que enlistaba objetivos socialmente deseables, propuestas de política pública, acciones políticas y administrativas, reformas legales y criterios que las tres partes compartían.

El *Pacto por México* se hizo público el 2 de diciembre de 2012. Es considerado el acuerdo político más relevante que se ha realizado en décadas en nuestro país. “Su alcance puede ser similar al de los célebres Pactos de la Moncloa, pues el Pacto por México es un acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero. El Presidente electo y los tres principales partidos de México, PRI, PAN y PRD, fueron los principales arquitectos de este pacto.”

El Pacto se compone de tres ejes: Fortalecimiento del Estado mexicano, Democratización de la economía y la política, y Participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas. En mayo de 2013, los integrantes del Pacto por México firmaron un *addendum* de 11 puntos, por el cual se convienen una serie de medidas para blindar los procesos electorales y garantizar transparencia, igualdad, legalidad y respeto en los comicios.

El señalamiento de falta de imparcialidad en las autoridades y de limpieza en los comicios locales llevó a los partidos políticos-con excepción del partido que ganó la presidencia de la república- a proponer la desaparición de los institutos locales y centralizar la función electoral. Se propuso crear una autoridad única encargada de la organización de todos los procesos electorales en el país: federales, locales, municipales.

³⁵ <http://pactopormexico.org/como/>

El acuerdo al que pudieron llegar los partidos políticos quedó plasmado en la reforma constitucional publicada en febrero de 2014. Es una reforma que va encaminada hacia la centralización, sin embargo, se optó por un grado de centralización intermedio. Se convirtió a la autoridad administrativa federal en autoridad nacional, se mantuvo a las autoridades administrativas electorales locales pero suprimiéndoles funciones que eran ejecutadas en el ámbito local.

Desde el punto de vista legislativo la reforma no es el problema sino la solución a la que los actores políticos llegaron en respuesta a los señalamientos de falta de autonomía de los órganos de dirección de las autoridades electorales locales, que ya han sido comentados.

Desde el punto de vista del federalismo (normativo) la reforma fue criticada por muchos al considerar que trasgredía, o al menos debilitaba, el pacto federal, al centralizar una función –instrumental- realizada hasta entonces en el ámbito local.

La centralización de la función electoral no es nueva en nuestro país. Ojesto Martínez Porcayo (1999) comenta que en el año 1945 se expidió la Ley Electoral Federal que entre sus puntos más sobresalientes destaca haber “federalizado” la función electoral al establecer un organismo con jurisdicción nacional que eliminó a las autoridades estatales y municipales.

Sobre este punto Antonio García Orozco citado en Ojesto Martínez Porcayo (1999) comenta:

Hasta entonces el proceso electoral estaba en manos de los gobiernos municipales y locales que habían realizado a través de distintas instituciones las funciones ahora encargadas a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Explicarnos la creación de la nueva estructura electoral... nos lleva a pensar, de inmediato en el inicio de la consolidación constitucional, en un país comunicado y en el debilitamiento de los centros locales de poder.

3.2 Reforma constitucional en materia electoral (febrero de 2014)

El proceso legislativo de modificación a la Constitución finalizó con la publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación en febrero del año 2014. Pero el proceso real de cambio requirió la integración del Instituto Nacional

Electoral y la expedición de las leyes generales necesarias para desarrollar las disposiciones constitucionales.

Con la publicación de la reforma, la Cámara de Diputados comenzó los trabajos para designar, bajo el nuevo procedimiento, a los Consejeros que integrarían al Instituto Nacional Electoral. El Consejero Presidente y los diez Consejeros Electorales fueron designados por la Cámara de Diputados el 3 de abril de 2014 y al día siguiente tomaron protesta en lo que hasta entonces fue el Instituto Federal Electoral. Acto con el que formalmente concluyó la vida de una importante institución en materia electoral y se constituyó el Instituto Nacional Electoral.

El segundo acto necesario para transformar el sistema electoral requirió la expedición de leyes generales. El artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional indica que a más tardar al 30 de abril de 2014, el Congreso de la Unión debía expedir al menos cuatro leyes generales: en materia de Procedimientos electorales; Partidos políticos; Delitos electorales; y, Propaganda gubernamental y uso de recursos públicos.

Vencido el plazo no hubo leyes ni consecuencias por su falta pese a que el Congreso incumplió un mandato constitucional. Fue hasta el 23 de mayo de 2014 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, y la Ley General en materia de Delitos Electorales. Las tres leyes iniciaron vigencia el día 24 de mayo de 2014.

A la fecha en que se escribe³⁶ el presente trabajo (la omisión se prolonga desde la reforma electoral de los años 2007 y 2008) sigue sin emitirse la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, en materia de las normas a que deben sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantice que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y

³⁶ febrero de 2015.

honradez, y que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

El inicio de vigencia de las leyes generales de mayo motivó nuevos plazos. Al Congreso de la Unión, a los Congresos locales y a la Asamblea del Distrito Federal se les fijó a más tardar el 30 de junio de 2014, para adecuar el marco jurídico electoral, esto es los contenidos de las Constituciones y legislaciones electorales locales.

Para poder realizar las adecuaciones legales, era necesario tener libradas las leyes generales por el Congreso de la Unión, dado que la sola reforma constitucional era insuficiente para llevar a cabo las adecuaciones por parte de los órganos legislativos locales, pues fueron esas leyes generales las que distribuyeron y fijaron las competencias entre la ahora autoridad nacional y las locales en materia electoral.

Muchas de las normas necesaria para operar el proceso lectoral y atender las nuevas funciones se dejaron para su posterior definición a través de la emisión de Reglamentos. Para ello, al Consejo General del nuevo INE se le fijó un plazo de máximo 180 días para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de la ley y emitir los reglamentos.

La operación de la reforma y el nuevo reparto de competencias, también requirieron de importantes cambios institucionales. En algunos casos se crearon nuevas áreas y en otros se suprimieron o redujeron. Simultáneamente a la reestructuración de la nueva autoridad nacional, el Instituto inició un procedimiento para ejercer una de sus nuevas atribuciones: nombrar con toda la complejidad que supone a los primeros Consejeros Presidente y Consejeros Electoral de los órganos electorales locales antes del inicio de los 17 procesos electorales locales que estaban por iniciar (octubre de 2014).

3.2.1 Contexto de la reforma constitucional de febrero de 2014

Las elecciones federales y locales con jornada electoral en julio de 2012, colocaron en la discusión pública dos prácticas recurrentemente denunciadas: en el plano federal la falta de equidad en la competencia por coacción a electores,

compra de votos y rebase de topes de campaña, mediante la utilización de recursos privados o públicos provenientes de gobiernos. En el plano local, la falta de autonomía de las autoridades electorales locales y la intromisión de gobernadores en los órganos máximos de decisión y en los resultados de los procesos electorales.

Las campañas electorales del proceso federal electoral se llevaron a cabo de marzo a junio del año 2012. Rápidamente las casas encuestadoras empezaron a dar información que colocaba encima de los demás competidores al candidato del Partido de la Revolución Institucional (PRI). El creciente punteo del candidato del PRI, según las encuestas y sondeos, y las acusaciones en contra de éste por uso de recursos no autorizados, llevó a los partidos de izquierda a formular peticiones con el fin de que las autoridades electorales adelantarán la presentación y aprobación del Dictamen Consolidado de Gastos de Campaña, para poder evidenciar la inequidad de la competencia.

A principios de mayo del 2012, el Partido de la Revolución Democrática solicitó al IFE que de manera extraordinaria se adelantara la fiscalización del proceso 2011-2012. En respuesta a las constantes presiones y acusaciones, el 16 de mayo de 2012, en sesión extraordinaria el Consejo General del IFE aprobó el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el programa de fiscalización a los partidos políticos y coaliciones propuesto por la unidad de fiscalización, respecto de los ingresos y gastos de campaña, relativos a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para el proceso electoral federal 2011-2012 y se aprueba la presentación anticipada del dictamen consolidado y proyecto de resolución de la misma elección presidencial.*³⁷

La aprobación de este acuerdo por el Consejo General del IFE escindió la revisión de los informes finales de campaña de la elección a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de los informes finales de campaña de las elecciones a Diputados y Senadores. Es decir, para los primeros, se aprobó adelantar la

³⁷ Identificable con el número CG301/2012.

revisión y para los segundos se acordó que siguieran el procedimiento y los plazos ordinarios establecidos en la norma electoral.

Las reacciones que los primeros resultados con motivo del adelanto de las revisiones de los informes de gastos generaron y la fragmentación de la información no sólo no ayudaron a esclarecer la polémica sobre el uso de los recursos, además, desenlazaron nuevos conflictos y tensiones. Lo que se potencializó por la posible sanción de 124 millones de pesos para la Coalición Movimiento Progresista -principal acusadora de la Coalición que postuló al entonces candidato Enrique Peña Nieto-.

El PRI, su candidato y los demás partidos que formaron la Coalición que lo postuló, no fueron los únicos acusados por uso ilícito de recursos. El PRI denunció a Andrés Manuel López Obrador por tener una presunta “estructura paralela de financiamiento de gastos de campaña”, no fiscalizados por el IFE, a través del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) -hoy con registro de partido político-. En la queja se pide que la Unidad de Fiscalización del IFE haga una indagatoria para conocer el origen y destino de los recursos de Morena y demás asociaciones civiles simpatizantes con López Obrador, por reunir elementos de una estructura paralela y, por tanto, un fraude a la ley.

El 6 de febrero de 2013, el Consejo General del IFE en sesión pública conoció de los proyectos de Dictamen Consolidado y de Resolución de los Informes de Gastos de Campaña electoral para los comicios de 2012 de los candidatos a la Presidencia de la República, y en medio de una sesión complicada y llena de acusaciones por parte de los partidos políticos³⁸, por votación de cinco votos a favor y tres en contra³⁹ determinó devolverlos a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos para presentarlos de nueva cuenta con los ajustes solicitados por los Consejeros Electorales en una sesión posterior a

³⁸ La presión en contra del Dictamen, motivó peticiones de renuncia del Titular de la Unidad de Fiscalización y del propio Presidente del IFE. A mediados de febrero de 2013, el entonces Consejero Presidente del IFE mediante una comunicación dirigida al coordinador de los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Silvano Aureoles Conejo, le expresó su determinación de no reelegirse. Véase <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/02/11/valdes-zurita-descarta-reeleccion-frente-ife>

³⁹ Del Consejero Presidente Leonardo Valdés y los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños y Francisco Guerrero Aguirre

verificarse a más tardar en el 3 de julio, de manera simultánea al informe de gastos de campaña de las elecciones de Diputados y Senadores.

El conflicto post electoral se mantuvo con lo relativo a las revisiones de gastos por parte de la Unidad de Fiscalización. El 10 de julio de 2013, el Consejo General en sesión extraordinaria nuevamente conoció de los proyectos de Dictamen Consolidado y de Resolución de los Informes de Gastos de Campaña electoral para los comicios de 2012, y ordenó devolverlos a la Unidad de Fiscalización a efecto de que se elaborara uno nuevo con las consideraciones expuestas por los Consejeros. Finalmente fueron aprobados el 15 de julio siguiente. El único caso de sanción para una campaña presidencial por un rebase de tope de gastos correspondió a la coalición de izquierda Movimiento Progresista que postuló a Andrés Manuel López Obrador.

De manera que a los resultados electorales (38.21% para la Coalición Compromiso por México; 31.59% a favor de Movimiento Progresista; 25.41% para el Partido Acción Nacional; y 2.29 de la votación para el Partido Nueva Alianza) se sumaron los resultados y las reacciones con motivo de los informes en materia de gasto y fiscalización de los recursos.

Por otro lado, el ambiente post electoral por lo que toca a las elecciones locales, enfatizó las acusaciones sobre la falta de independencia de las autoridades electorales locales, ante lo que se pidió, sobre todo por el Partido Acción Nacional y por el de la Revolución Democrática de su desaparición. Al paso de los días y las negociaciones se acordó impulsar la creación una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única encargada tanto de las elecciones federales como de las estatales y municipales dado que “los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes” (5.3. Partidos Políticos y Elecciones, del Pacto por México)

Con la idea de crear una autoridad única fue cobrando fuerza la necesidad de homologar los parámetros con que se organizan los procesos electorales federales y locales en México para garantizar mejores niveles de calidad en nuestra democracia electoral. Esta homologación además buscaría celebrar los

comicios en una misma fecha para así abaratar los costos (una autoridad una misma fecha de recepción de votación).

En octubre del año 2013, el historiador Arnoldo Córdova escribió en el periódico *La Jornada* sobre la nacionalización de las elecciones lo siguiente:

Tanto la de organizar en un solo día las elecciones como la de crear una autoridad nacional única son de larga y añeja estirpe. Son propuestas que ya desde aquellos años ochenta, de tanto atraso en la reforma política, se hacían por parte de muchos de los que nos involucramos en el debate electoral. No es pues, ninguna ocurrencia ni una posición antojadiza el unificar nuestros procesos electorales en ese doble sentido indicado antes.

....

Hay objeciones serias y muy atendibles a la propuesta. Eso es un hecho, aunque también es verdad que no provienen de las fuerzas políticas antes mencionadas, sino de especialistas y personas que han tenido un largo tirocinio en las lides electorales. Se han puesto en duda muchos aspectos de la propuesta, sobre todo lo que se refiere a los costos, si la nueva autoridad será menos cara que las que ahora tenemos, en otras palabras, si habrá un ahorro. Se ha hecho notar que el nuevo INE será, sin duda, más costoso que el IFE; pero hay cierto convencimiento de que, al final de cuentas, será más económico.

Finalmente, como sabemos, la reforma no creó una autoridad única, ni desapareció a los institutos locales. Se transformó a la autoridad federal en autoridad “nacional”, lo que implica que ahora realiza algunas funciones que antes se ejecutaban en ámbito local. Pese a que la reforma no centralizó todas las tareas asociadas a la organización de elecciones, otorgó al Instituto Nacional Electoral atribuciones especiales para asumir directamente todas o alguna de las actividades de la función electoral local.

3.2.2 Principales cambios constitucionales

El producto más conocido de la reforma es tal vez la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) y la desaparición del Instituto Federal Electoral. Con la mudanza de institución a las autoridades administrativas locales en la materia se les designó genéricamente como: Organismos Públicos Locales Electorales

(OPLE), y pese al primer acuerdo político (Pacto por México) para disolverlos, se les mantuvo con la autonomía constitucional que ya tenían (fracción IV del artículo 116 constitucional). A estos órganos locales les sigue tocando conducir los procesos electorales locales a partir de llevar a cabo todas aquellas funciones que quedaron fuera del ámbito de competencia del INE. Tienen como primera e ineludible función aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que establezca la autoridad nacional en diversas materias, pues el INE en virtud de la reforma funciona como superior jerárquico normativo en la definición de muchos temas del proceso (ubicación de casillas, capacitación y designación de funcionarios de mesas directivas, establecimiento de las reglas, lineamientos, criterios y formatos para diseñar y operar el programa de resultados electorales preliminares, la regulación de la realización de encuestas y sondeos de opinión, la observación electoral, los conteos rápidos, la impresión de documentos, la producción de materiales electorales, entre otros).

De las nuevas atribuciones del INE tal vez la más relevante es la obligación de nombrar a los siete Consejeros de la máxima autoridad en los órganos administrativos electorales locales. Para el INE es relativamente novedosa la experiencia, pues desde hace muchos años designa con un procedimiento similar a los consejeros electorales de los Consejos Locales (órganos ciudadanos temporales) que se instalan durante los procesos electorales federales para apoyar los trabajos de organización y disposición electorales. Ahora, en virtud de la reforma, desde el año 2014 el INE debe periódicamente realizar esta atribución que antes era realizada por los Congresos estatales. También tiene la posibilidad de destituir a los consejeros del cargo cuando se presente alguna de las causas previstas en la legislación.

El INE, además de organizar los procesos electorales federales, se debe coordinar con los organismos electorales locales para organizar los comicios en las entidades federativas. Asimismo tiene la posibilidad de asumir la organización total o parcial de los procesos electorales en las entidades federativas. La coordinación entre la autoridad federal y las locales tampoco es nueva. Prácticamente desde la creación del Instituto Federal Electoral se hizo cargo en

forma exclusiva de dos de los instrumentos electorales indispensables: el catálogo de electores y la emisión del documento de identificación de los ciudadanos con derecho a votar. De manera que para poder llevar a cabo sus procesos las autoridades electorales locales celebraran convenios de colaboración con el IFE para convenir la entrega del padrón y la lista nominal de electores con los cortes de información de acuerdo a los requerimientos ordenados por cada una de las legislaciones locales. En otras áreas como la capacitación a funcionarios de casilla o de temas electorales o la asesoría en materia de los programas de resultados preliminares también eran frecuentes temas de colaboración entre la autoridad federal y las de carácter local.

La función de organización de las elecciones estatales se mantiene local pero en distintos escenarios puede ser atraída por el INE. Es en prácticamente todas las áreas de la organización que el INE tiene atribuciones de intervención para la conducción de los comicios, fiscalización, conteos preliminares o cualquier otra atribución cuya ejecución se considere que no cumple con los requisitos que marca la ley.

La posibilidad de que la autoridad federal -hoy nacional- se hiciera cargo de la totalidad de la organización de los procesos electorales ya estaba prevista en la Constitución. Desde la reforma del año 2007, el artículo 41 constitucional previó que el Instituto Federal asumiera la organización de los procesos electorales locales mediante la firma de convenio celebrado con al menos seis meses de anticipación a la fecha de inicio del mismo. Decisión que debía ser aprobada por una mayoría calificada de integrantes del Consejo General con derecho a voto. Durante los poco más de siete años en vigencia nunca se pidió al IFE que organizará algún procedimiento de este tipo.

La reforma también permite que los partidos políticos soliciten al INE que organice sus elecciones internas para renovar sus dirigencias, y sólo podrá negarse cuando exista una imposibilidad material para organizar la elección.

En materia de profesionalización de servidores públicos en la función electoral, la reforma ordena al INE establecer el Servicio Profesional Electoral Nacional. El cual comprende la selección, ingreso, capacitación,

profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. Así las cosas, el Instituto Nacional Electoral debe regular la organización y funcionamiento con los servidores públicos de carrera electoral tanto de la rama nacional como de la local.

En cuanto a la organización electoral conserva las funciones que ya tenía pero se le agrega una muy importante en materia de Geografía Electoral. A partir de lo cual queda en manos del INE la definición de la geografía electoral nacional (antes solo definía la federal), para lo cual debe aprobar criterios generales para llevar a cabo una nueva distritación en todo el país. Al momento de la reforma existían dos grandes tipos de geografías electorales: la aplicable a los comicios electorales federales, y la propia de cada entidad federativa (más el Distrito Federal), aplicable en sus procesos electorales locales.

La fecha de la jornada electoral se adelanta un mes. A partir del año 2015, la jornada se celebra el primer domingo de junio y no en el mes de julio como hasta el año 2012 sucedió en los procesos federales. La reforma plantea la sincronización de todos los procesos electorales del país que tengan elección coincidente en el año correspondiente, para que se lleven a cabo en la misma fecha, es decir el primer domingo de junio.

Para la recepción del voto el día de la jornada electoral y cómputos de los mismos, la reforma establece como obligación del INE instalar casillas únicas en procesos federales y locales concurrentes. Para poder cumplirlo el INE debe asumir la coordinación, con las autoridades locales, de todas las actividades asociadas a la instalación, ubicación y funcionamiento de casillas. Lo que a su vez implica organizar lo relativo a los cómputos de las elecciones federal y local en casilla única que se deben realizar de manera simultánea.

Otra de las áreas importantes de reforma impacta la fiscalización de los recursos y gastos de los partidos políticos y candidatos. En respuesta a las acusaciones con motivo de los gastos empleados en las elecciones del año 2012

(rebase de topes de campaña y compra del voto, principalmente), se concentró la fiscalización de los recursos empleados tanto en las campañas federales como en las locales en el INE, lo que multiplica considerablemente la labor fiscalizadora de esa institución.

La Constitución no sólo establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral cambió mayor si consideramos que en las primeras propuestas y en los debates de la reforma algunos partidos políticos pidieron la desaparición del órgano técnico del Consejo General del IFE, de suerte que además de transferir al Consejo la responsabilidad directa de tal función se incrementa el número de informes y se reducen los plazos para su revisión. Para concluir los procedimientos de revisión de asuntos de fiscalización antes de la calificación de la elección. El órgano técnico de fiscalización que debe apoyar al Consejo General en la realización de ésta tarea se mantiene pero con posibilidades de autonomía menores.

Engarzado al nuevo mecanismo de fiscalización se establecieron nuevas causales de nulidad por violaciones graves, dolosas y determinantes cuando: se exceda el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado; se compre o adquiera cobertura informativa en radio y televisión; y, se reciba o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

En cuanto a los partidos políticos se incrementan en un 50% (del 2% al 3% del financiamiento público total) el límite del financiamiento privado para actividades ordinarias y amplía el porcentaje de la votación total emitida requerida en cualquier elección federal para mantener el registro de partidos políticos nacionales (del 2% al 3%).

En el área de infracciones electorales se reforma el procedimiento especial sancionador. Se divide la tramitación y se traslada la competencia (la carga) para resolver las quejas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por conducto de una Sala Especializada, quien de proceder, debe fijar las sanciones.

Se deja en el INE la tramitación de las quejas y la sustanciación de los procedimientos, así como el dictar medidas cautelares cuando la propagada cuestionada ocupe como medio de difusión la radio o la televisión.

3.2.3 Reparto de competencias

Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo (2014) escribe sobre el federalismo citando a Burdeau que como sistema dinámico que es, el federalismo posee tantos tintes nacionales y temporales que es un muy difícil encontrar un criterio teórico relativamente uniforme: la descripción puede llevarnos a un modelo, a un esquema, pero no a un prototipo.

Esos tintes pueden servir para explicar a variedad de sistemas federales y su refleja en el reparto de competencias. Lo que hace que la interdependencia y la interrelación de los distintos gobiernos en los Estados federales sea también variante y dinámica. Sobre nuestro sistema federal el ministro José Ramón Cossío Díaz (2015) escribió en el diario *El País* que el sistema federal mexicano fue muy simple en sus orígenes, “En el texto constitucional de 1917, la Federación solo podía hacer lo que expresamente se le asignara, mientras que los Estados, todo lo que no hubiera establecido a favor de ella”. Señala que este modelo estuvo en vigor hasta 1934 cuando se facultó al Congreso para emitir las leyes en las que se determinaran las competencias de la Federación y de los Estados a fin de implantar la educación socialista. A partir de entonces el sistema federal mexicano entró en un constante proceso de transformación al repartir múltiples materias por vías distintas a la exclusividad de alguna de las partes.

Para el Ministro, la manera de asignar competencias entre los órdenes normativos y el actual funcionamiento de los ámbitos de actuación de las partes federadas (ejercicio de facultades bajo figuras de concurrencia, coordinación y las creadas con base en las leyes generales) genera por sí misma confusión, parálisis e ineficiencias.

Para entender el reparto de competencias de la reforma constitucional 2014, hay que considerar que aunque la reforma electoral creó una instancia de carácter nacional no desapareció a las treinta y dos autoridades electorales

locales. La parte del artículo constitucional que refiere la autonomía de esos órganos locales (116, fracción IV) se mantuvo intacta. De acuerdo con la Constitución existen el 33 autoridades electorales en el país (administrativas) formalmente autónomas e independientes. Esto es un poco difícil de aceptar porque en realidad los 32 órganos locales no son tan autónomos ni tan independientes, pues para la ejecución de muchas áreas de su función requieren de directrices por parte de la autoridad nacional. En el entendido de que el estatuto jurídico de una institución pública se define a partir de las facultades y funciones establecidas en las norma jurídica, y no exclusivamente a partir de denominación. Por lo que sería más acorde a la realidad que la Constitución precisará que los órganos locales en materia electoral son autónomos e independientes de los poderes públicos locales pero dependientes normativamente del Instituto Nacional Electoral.

Es cierto que la Constitución Política no reconoce un mismo tipo de autonomía constitucional. Tal calidad de algunos órganos del Estado se ha ido construyendo conforme los cambios en el país lo han marcado. La autonomía del Banco de México a que se refiere el artículo 28 constitucional no tiene los mismos alcances y efectos que la que se reconoce por ejemplo a la Auditoría Superior de la Federación en el artículo 79 constitucional. De tal suerte que es sostenible afirmar que la autonomía del INE después de la reforma no es la misma que la de sus pares en los Estados, aún cuando esa diferencia no está explícita en el texto constitucional.

La relación entre la autoridad nacional y los órganos locales y por tanto la naturaleza de uno y otros tendría que haber sido uno de los temas definicionales de la reforma. Porque a partir de esa importante determinación es como se puede hacer un reparto armónico, ordenado, congruente y responsable de competencias. Además de que es necesario que los órganos públicos tengan definido cuál es su estatuto jurídico y régimen de responsabilidades en el orden nacional.

La propuesta que inició la discusión que culminaría en la reforma de febrero de 2014, desaparecía a los órganos locales y concentraba/centralizaba en una

autoridad única la función electoral de todo el país. La reforma que se logró los mantuvo, de manera que no es muy claro saber qué ocurrió primero si la definición de la naturaleza o bien el pacto sobre las atribuciones que se suprimirían a los órganos locales.

Es un hecho que con el cambio se modifican la naturaleza y las relaciones entre la autoridad electoral nacional y las locales. Por lo que debe entenderse que las notas de autonomía e independencia operarán solo en cuanto a ciertas decisiones y funciones -en áreas como la educación cívica o la declaración de validez de elecciones-, puesto que en general las autoridades locales son dependientes de la nacional. Anteriormente, la relación entre el IFE (a cargo de las elecciones federales) y los institutos electorales estatales (a cargo de las elecciones locales) era de independencia y autonomía, ya que, exceptuando el padrón electoral, la lista nominal y la credenciales para votar, cada uno actuaba en ámbitos distintos y propios. Ahora, el INE está planteada como una superautoridad encargada de la realización de las elecciones federales y si se da el caso también las locales (tiene la posibilidad de organizarlas totalmente o bien asumir algunas de sus etapas).

En el plano normativo, esto supone la coexistencia ordenamientos de carácter general, con los de carácter federal y los propios del ámbito local, todos los cuales deben ser congruentes entre sí y con el conjunto de normatividad electoral. De suerte que podemos decir que lo nacional queda entendido a partir de las bases establecidas en la Constitución y en las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión, a partir de lo cual las legislaturas estatales pueden deducir sus facultades y expedir su propia regulación en materia procedimental electoral.

Además del reparto de competencias entre las autoridades administrativas (federal y locales), la reforma también impactó a las autoridades jurisdiccionales.

La reforma constitucional de 2014, rediseña el mecanismo que la anterior reforma constitucional del año 2007, introdujo para resolver las disputas que por propaganda -sobre todo en radio y televisión- se presentaran durante el desarrollo de los procesos electorales: el procedimiento especial sancionador.

De acuerdo con esa reforma y con el código federal electoral que la acompañó, al IFE le correspondía sustanciar y resolver administrativamente esos procedimientos especiales de sanción durante el transcurso de los procesos electorales, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) conocer de las inconformidades con motivo de la tramitación de los mismos.

El creciente número de procedimientos y la tensión que la resolución de éstos casos tenía sobre el IFE, causó que la reforma modificara el mecanismo de solución de ese tipo de disputas. La reforma divide una función que realizaba el IFE. Con ella se deja en la autoridad administrativa (INE) la tramitación de las quejas (sustanciación) y se traslada a la autoridad jurisdiccional (Sala Especializada del TEPJF) la resolución de las mismas.

A partir de este reparto de funciones, es el Tribunal Electoral por conducto de una Sala Especializada quien falla los asuntos (emite sentencia), y es el propio Tribunal el que conoce, en segunda instancia (recurso de revisión) las impugnaciones en contra de esos fallos, es decir, quien resuelve en definitiva sobre la constitucionalidad o legalidad de ese acto de autoridad. Esto aún y cuando rompe una garantía fundamental para los gobernados: que exista un poder de autoridad distinto del que emite los actos que pueda revisar la legalidad y/o constitucionalidad de los mismos. En este caso, es un órgano del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien sentencia los casos -condenando o absolviendo- y otro órgano del mismo quien revisa y se pronuncia sobre su legalidad y/o constitucionalidad.

El INE se integró a principios de abril de 2014, y legislación general se emitió a finales de mayo. El proceso federal electoral 2014-2015 inició en octubre del mismo año, por lo que durante los meses que van de junio a septiembre, el INE tuvo que convocar a procesos para designar a los nuevos consejeros electorales de al menos las 17 entidades con procesos electorales locales. Es dentro de este marco reajustado de funciones exclusivas, compartidas residuales y divididas que la nueva autoridad electoral y las de los Estados iniciaron la organización de los procesos electorales que tendrán jornada comicial el primer domingo de junio de 2015.

3.3 Posibles alternativas administrativas a la centralización de la función electoral

Desde la doctrina política el federalismo y la descentralización de funciones en México es una opción natural para un país como el nuestro. Las dimensiones del territorio, características geográficas, grados de urbanismo, satisfacción de servicios básicos, diferencias sociales y económicas, entre otras, sugieren que cualquier alternativa distinta de la federal sería bastante ineficaz y limitada.

Pese a ello la realidad social, política y económica nos alejan sistemáticamente de los postulados federalistas.

En el despliegado de los magistrados de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C., publicado en el diario *El Universal* (octubre de 2013), se solicita a la sociedad mexicana, a los poderes legislativo federal y locales, y al Consejo Rector del Pacto por México se exploren como alternativas a la centralización, el fortalecimiento de los órganos electorales locales, dotándolos de garantías presupuestales mínimas y bases jurídicas “para la inamovilidad durante el periodo para el que fueron designados, que aseguren una mayor autonomía” y que desde la Constitución federal se establezcan bases mínimas de diseño constitucional para dichos órganos que les garanticen eficacia en el desempeño de su función.

Si por federalismo entendemos es eficiencia y es eficacia en los distintos órdenes de gobierno el fortalecimiento de las instituciones electoral, no solamente debe darse en el orden federal -hoy nacional- sino también en el local. La homologación de criterios y principios básicos, esenciales o fundamentales en el diseño normativo electoral tanto del orden federal, como de los estados y del Distrito Federal puede ser la base para armonizar las características esenciales mínimas que las autoridades electorales deben observar, con el objeto de contar con instituciones fuertes y confiables en todo el país.

El engrosamiento de las facultades del gobierno federal en demérito de los gobiernos locales no puede ser una opción sostenible a largo plazo. El sistema

electoral al parecer no ha podido resistir a la fuerza centralizadora que ha caracterizado la tradición histórica del país.

La búsqueda de un diseño de relación entre los organismos federal y locales, dentro de un federalismo eficaz y eficiente en la materia debe tender al fortalecimiento de todas las partes. Ante la multiplicidad de autoridades en la misma materia el orden normativo debe ser respetuoso de la autonomía de los estados y la propia que tiene el propio Distrito Federal.

Dentro del Federalismo que nos hemos dado y con pleno respeto de la libertad regulatoria o ámbito normativo de los estados a este respecto, se deben garantizar las condiciones o principios esenciales que la Constitución Federal ha establecido en favor de sus partes.

Los principios esenciales de una relación federal deseable pueden reflejarse en.

1. Disposiciones Generales, que permitan definir de manera clara a los sujetos obligados, ámbitos de aplicación de la ley y autoridades a cargo de cada ámbito.
2. Establecimiento de claro de competencias exclusivas.
3. Competencias claras de cada uno los órganos federal y locales o del Distrito Federal y municipales o delegacionales.
4. Requisitos y perfiles de los integrantes de los órganos, federal, locales o del Distrito Federal, Municipales o delegacionales, incluyendo incompatibilidad de empleos.
5. Mecanismo y procedimiento de nombramiento de los integrantes de los órganos así como los casos de renuncia, suplencia, entre otros.
6. Homologar los formatos de instrumentos electorales a emplear en la elección
7. Supuestos para la procedencia del ejercicio de la facultad de atracción del órgano garante federal respecto a los asuntos competencia de los organismos garantes locales o del Distrito Federal, Municipales o

delegacionales, en el que se determinen las hipótesis de procedencia, plazos, procedimientos, remisión de constancias y resoluciones, entre otros.

CAPÍTULO CUARTO. CONCLUSIONES

Uno de los principales rasgos de la función electoral en nuestro país desde que se construyó el Instituto Federal Electoral (1990) es el constante cambio a las reglas de la competencia electoral. Después de cada proceso electoral las reglas se modifican. Quienes impulsan las reformas son quienes pierden y alegan que si perdieron es porque la normatividad bajo la que compitieron no era justa. La búsqueda de equidad en la competencia y la vigilancia de lo que sucede en ella son dos de las motivaciones centrales detrás de las reformas. Cada nueva reforma se crean nuevas obligaciones para los actores políticos (más restricciones) y mayores atribuciones a las autoridades electorales (más cargas que implican un crecimiento de la burocracia electoral). A los órganos electorales cada vez se les pide que hagan más.

La última de estas grandes reformas, publicada en febrero del año 2014, además de modificar las reglas de la competencia y de la validez de los resultados electorales (causales para anular resultados), también reorganizó funciones y la estructura de los órganos electorales en el país. El cambio afecta a todos los órganos electorales en alguna medida, pero principalmente a los de carácter administrativo.

Uno de los ajustes más expresivos de la reforma es quizá el que modifica la facultad de nombrar a los titulares de los órganos electorales locales. Deja de ser una función a cargo de los órganos legislativos locales para que sea el Instituto Nacional Electoral el que de manera exclusiva realice las designaciones y remociones de las siete personas que deben integrar el máximo órgano de dirección en dichos órganos locales. Con esta medida se busca que la decisión que implica el nombramiento de los consejeros electorales locales pierda su origen político y con ello se asegure que quienes son designados respondan a cualidades técnicas y profesionales que garanticen profesionalismo e independencia.

La naturaleza de los órganos electorales administrativos locales no cambió. De acuerdo con el artículo 116 constitucional mantienen la calidad de organismos autónomos de carácter local. La función esencial de estos órganos sigue siendo la organización de los procesos electorales de carácter local. La reforma hizo un nuevo reparto de atribuciones concentrando la definición de muchas de ellas en la autoridad ahora llamada nacional. El cambio convirtió al Instituto Nacional Electoral en superior jerárquico normativo en muchas asignaturas de la función electoral pero sin subordinar orgánicamente a los órganos locales al mismo.

Es cierto que bajo el actual esquema la colaboración entre el órgano nacional y los órganos locales debe ser mayor al que se daba antes de la reforma de 2014, pero ello no es novedoso. El órgano electoral -antes federal- hoy denominado nacional, ya realizaba funciones exclusivas, que por tanto, no podían ser realizadas por los órganos locales. Es el caso de la conformación del Catálogo General de Electores, del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores, o bien desde el año 2008, la administración de los tiempos del Estados en radio y televisión con fines electorales.

Para cada proceso electoral local los órganos locales firmaban con el entonces órgano federal convenios de colaboración en los que definían las áreas de colaboración. Existe desde entonces la posibilidad de que la colaboración se refiera a las áreas que, ahora con motivo de la reforma, deben ser definidas normativamente por el órgano nacional. Lo que el Instituto Federal Electoral antes realizaba por acuerdo con los órganos locales, hoy el Instituto Nacional Electoral lo debe hacer por mandato constitucional y legal.

La eventualidad de que el entonces Instituto Federal Electoral organizara los procesos electorales locales también ya existía. Desde el año 2007, el artículo 41 la constitucional estableció tal posibilidad. Por ello, considero que el cambio más significativo es el que se refiere al procedimiento para nombrar (y remover) a quienes integran el máximo órgano de dirección de los órganos electorales administrativos locales.

En el contexto de lo anterior es posible afirmar que el modelo de órgano electoral que resultó de la reforma constitucional publicada en febrero del año 2014, y por el cual se concentra en una autoridad llamada nacional un conjunto de atribuciones que antes se ejercían en el ámbito de las entidades federativas y que en virtud de la reforma ahora solo pueden ser ejecutadas o normadas por esa autoridad nacional no transgrede el Pacto Federal consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Pacto Federal se refiere al reparto de poder a través de competencias entre las partes que integran la Federación. Mientras que las competencias en materia electoral no tiene como centro de interés el ejercicio del poder. Son varias las razones que sustentan esta afirmación. La más importante quizá es que la función de organizar las elecciones no es una función de poder que implique por lo tanto algún tipo de gobierno o de soberanía.

A partir de lo desarrollado en el presente trabajo, desde un punto de vista constitucional puede hablarse de federalismo y relaciones federales cuando en un sistema político los elementos estructurales definitivos del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial,) se encuentran en ambos niveles de gobierno y su existencia está constitucionalmente garantizada sin que pueden ser eliminados por medio de la intervención de ninguno de ambos ámbitos de gobierno.

En México el Pacto Federal está garantizado por la Constitución a partir de distintos mecanismos de control. Con independencia de la forma en que el Estado organiza sus gobiernos y reparten el poder, desde los años 90 del siglo XX la función electoral se ejecuta como una función técnica ajena al ejercicio de poder o gobierno. La creación del Instituto Federal Electoral atiende centralmente ese propósito y materializa esa separación. Progresivamente la independencia de la autoridad electoral se ha ido fortaleciendo: cuando la autoridad federal electoral se *ciudadanizó* (1994) y después cuando adquirió autonomía constitucional (1996), y paulatinamente los órganos electorales locales fueron adquiriendo estas mismas características.

El pacto federal que nos organiza se remonta a 1857, mientras que lo que se ha llamado “federalización de las elecciones” se dio por primera vez en 1946 con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y su respectiva legislación. Por tanto, no puede considerarse a la función electoral como parte del reparto fundante del pacto federal. La propia nota de autonomía que en el caso mexicano tienen las autoridades electorales la aparta de los tres poderes de Estado y de los gobiernos, pero aún así tal característica no es relevante para el Federalismo. Al estudiar la organización electoral de otros Estados vemos que se trata en efecto de una función técnica sobre la que no hay uniformidad en sus estructuras y organización. En algunos países los órganos electorales son incluso temporales y únicamente se instalan cuando se celebran elecciones.

Del análisis de los modelos de los órganos electorales en los países organizados mediante la forma Federal se desprenden dos datos. El primero, que la función electoral es una función técnica o instrumental. El segundo, que en ningún caso está vinculada al convenio federal, por lo tanto, se organiza bajo diversas formas de acuerdo con las prácticas y la historia de cada país.

La reforma electoral del año 2014 va encaminada a la centralización de la función electoral pero no la centraliza. Se reitera que desde sus orígenes el Instituto Federal Electoral se hizo cargo en forma exclusiva, hoy se diría “nacional”, de asuntos como el catálogo de electores y el padrón electoral, sin que sobre ello se hiciera reproche alguno de trasgresión al convenio federal.

La conveniencia o no de esta forma de organización debe analizarse desde otras perspectivas y considerado otras variables (administrativas, presupuestales, sociales, etc.). La Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C., en su desplegado de octubre de 2013, señaló que existen otras alternativas a la centralización o cuasi-centralización. El fortalecimiento de los órganos electorales locales es una de esas posibilidades. Al parecer era necesario o inevitable hacer ajustes al marco normativo y a la organización de los órganos electoral, pero el éxito de las reformas y sus propósitos no dependen solamente de los cambios legislativos. Cualquier reforma requiere de mecanismos que

garanticen eficacia en el desempeño de la función y de una nueva actitud por parte de aplicadores y actores regulados.

Creo, como Arnoldo Córdova lo dijo en el artículo citado en el cuerpo del presente trabajo, que el derecho de elegir representantes por supuesto es un derecho soberano de los ciudadanos de todas las entidades y los municipios del país. Pero las autoridades electorales no son quienes eligen sino quienes organizan las elecciones. De manera que el tener órganos electorales propios no es algo que tenga que ver con la soberanía de los estados o con la vigencia del pacto federal. En tal sentido, la soberanía local no se pierde o afecta porque un ente nacional se encargue de organizar las elecciones.

La función electoral es una cuestión puramente técnico-electoral. En palabras de Lorenzo Córdova Vianello actual presidente de Instituto Nacional Electoral: “La organización de las elecciones es una función eminentemente técnica que no tiene que ver con el ejercicio del poder soberano de cada entidad. Ello explica por qué existen estados federales en los que las elecciones, tanto federales como locales, son organizadas por órganos nacionales (como ocurre en Canadá o Brasil) o bien federaciones en donde las elecciones federales son organizadas por órganos electorales locales –y hasta municipales– (como ocurre en Estados Unidos)” citado en *El Universal*, el 18 de octubre del año 2013.

La limpieza de las elecciones y la autonomía de quienes integran los órganos de dirección de los órganos electorales depende de las decisiones que asumen quienes los integran. La reforma del año 2014, es la respuesta a la falta de confianza de quienes perdieron las elecciones y denunciaron parcialidad de las autoridades electorales. La idea de concentrar la función electoral en una sola autoridad, contribuye -se dijo- al fortalecimiento institucional y al abaratamiento de los procesos electorales. La propuesta de reforma inicial consideró la desaparición de los órganos electorales locales, sin embargo, no sucedió ninguna de las tres cosas (fortalecimiento de una institución, reducción de aparatos y costos de los órganos electorales, y desaparición de 32 órganos electorales). Las acusaciones y objeciones a la reforma, en especial la que refirió una violación al federalismo,

fueron más reacciones de defensa en contra de la propuesta que pretendía desaparecer a los órganos electorales locales, que argumentaciones serias, sólidas o respaldadas sobre cómo la reforma o el cambio podían transgredir verdaderamente el Pacto Federal.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Aguilar Villanueva Luis, *El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*, Alicia Hernández Chávez (coord.), ¿Hacia un nuevo federalismo?, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1996, México.
- Aguirre Pedro, coordinador, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: Estados Unidos*, IFE, México, 2000.
- Aguirre Zaldívar Enrique, *Los retos del Derecho Público en materia de Federalismo. Hacia la integración del Derecho Administrativo federal*. Instituto Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Alburquerque, Francisco, y Cortés Patricia, comp. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización*, CEPAL/GTZ Santiago de Chile, 2001.
- Astudillo César y Córdova Vianello, Lorenzo coordinadores, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, México.
- Burgoa O. Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 1997, México.
- Camacho César, *Propuesta de un nuevo diseño competencial para el federalismo mexicano, en Federalismo y regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, México.
- Carbonell Miguel, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Instituto Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Edición 2003, México.

- Carbonell Miguel, y Salazar Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- Carpizo Jorge y Madrazo Jorge en Derecho Constitucional, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- Cerdio Jorge, *El sistema constitucional de distribución de competencias, en Federalismo y descentralización*, Ed. Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), segunda edición, 2008, México.
- Fernández Segado Francisco, *El Federalismo en América Latina*, en Federalismo y regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- Fowler Will, *Entre la legalidad y la legitimidad: elecciones, pronunciamientos y la voluntad general de la nación, 1821-1857*, en Aguilar Rivera, José A. Coord., *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano: Teoría de la Constitución, origen y desarrollo de las constituciones mexicanas, normas e instituciones de la Constitución de 1917*, Porrúa, 2001, México.
- Guillén López Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 2012.
- Hamilton Alexander, Madison James, Jya John, *The Federalist*, Ed. Barnes&Noble classics, Nueva York, ed. 2006.
- Hernández Becerra, Augusto en *Diccionario Electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1 ed. San José Costa Rica, 1988.
- Horacio Boneo, Manuel Carrillo, Ricardo Valverde, *La Observación (internacional y nacional) de las Elecciones*, en NOHLEN, Zovatto Daniel, Orozco Jesus, Thompson José (comps), *Tratado de Derecho Electoral DIETER*

- Comparado de America Latina, México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2ª ed, 2007.
- Hurtado Javier y Arellano Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011.
- Loza Nicolás, compilador, *Realidades divergentes en la democracia latinoamericana, tensiones y confrontaciones*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, México.
- Molina Piñeiro Luis J., Ojeto Martínez Porcayo José Fernando, Patiño Manffer Ruperto, coordinadores, *La sucesión presidencial 2012 ¿qué hacer para legitimarla, por qué, cómo y cuándo?*, Editorial Porrúa, UNAM, Universidad Carlos III de Madrid y COPUEX, 2012, México,
- Nohlen, Dieter, *Descentralización política. Perspectivas comparadas*, en *Descentralización política y consolidación democrática*, 1993.
- Nohlen Dieter, Zovatto Daniel, Orozco Jesús, Thompson José, compiladores, , *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, primera edición 1998, México.
- Ocaña, Lucila, *La recomposición del pacto federal*, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 1, UNAM, enero-marzo, 1996, México,.
- Ojeto Martínez Porcayo Fernando J., *Evolución de la Justicia Electoral en México*, en Orozco Henríquez Jesús coordinador, *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1ra ed., 1999.
- Orozco Henríquez, Jesús J., *Nuevas tendencias sobre sistema electoral, sistema de partidos y mecanismos de democracia directa en América Latina*, UNAM, 2011.
- Rabell García, Nieto Castillo y Jiménez Gómez, *Federalismo en México*, Universidad Autónoma de Querétaro, 2013, México.

- Rainer-Olaff, Schultze, *El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada*, en D. Nholen, Descentralización política y consolidación democrática, 1993..
- Rebolledo Herrera Oscar, *El federalismo como forma de división del poder público en el contexto constitucional y sus implicaciones en materia tributaria*, en Federalismo y regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, México.
- Retortillo Baquer, Sebastián Martín, *Descentralización Administrativa y Organización Política*, en Revista de Administración Pública, Descentralización, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 63-64 Julio-Diciembre, 1985.
- Rosales Mario y Salvador Valencia Carmona *La descentralización y la democracia local en América Latina*, Informe sobre la Descentralización y la Democracia Local en el Mundo realizado por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos 2008.
- Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio. *La federalización de la política cultural en México : ¿Alemania como modelo?* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- Serna de la Garza José María, coordinador, *Federalismo y regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- Serna de la Garza, José María, La lógica centralizadora del sistema federal Mexicano, en Federalismo y Regionalismo, Valadés Diego y Serna de la Garza, José María, coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
- Sordo Cedeño, Reynaldo *Los procesos electorales del centralismo: 1836-1845*, en Aguilar Rivera, José A. Coord., Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910), Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Soto Flores, Armando, Sistema Constitucional y Político de los Estados Unidos de América, Ed. Porrúa, México, 2013.

Watts Ronald, *Modelos de reparto federal de poderes*, Revista internacional de ciencias sociales, No. 167, enero-marzo 2001.

Revistas

Barreda Mikel, Ruiz Rodríguez Leticia M., *La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia*, Revista de Ciencia Política, vol 33., núm. 3, 2013, pp. 649-673, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Calvento, Mariana y Sarthou, Nerina, *Teoría Federal, organización institucional e intelectuales en la Argentina del siglo XIX*, Revista Procesos Históricos, núm. 21, enero-junio, 2012, pp. 2-25, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela

Carbonell Miguel, *El Estado Federal en la Constitución Mexicana: Una Introducción a su Problemática*, Boletín comparado de Derecho Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Número 91, Enero - Abril 1998, Nueva Serie Año XXXI.

Carpizo Jorge, *La reforma del estado en 2007 y 2008*, número 19, julio- diciembre de 2008, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Córdova Arnaldo, *Repensar la Constitución de 1857 a un siglo y medio*, Revista de la Facultad de Derecho, Número 247, Enero-Junio, 2007.

Croisat Maurice, *El Federalismo y la Unión Europea*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Foro Internacional, volumen XLII - Número 2 (168), abril- junio, 2002.

- García García, José Francisco, *Tres aportes fundamentales de el federalista a la teoría constitucional moderna*, Revista de Derecho Valdivia, Vol. XX - N° 1 - Julio 2007, Páginas 39-59.
- Garrido Falla, Fernando. "La descentralización Administrativa", en Revista de Administración, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985.
- López Levi, Liliana; Soto Reyes Garmendia, Ernesto, *Federalismo y redistribución electoral en México Política y Cultura*, núm. 29, primavera, 2008, pp. 125-147 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México .
- Maldonado, Siman Beatriz en Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo, 1Boletín mexicano de derecho comparado -- N° 75 (sep. - dic. 1992)
- Morales Ramírez, Rafael, *Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano*, Foro Internacional, vol. XLV, núm. 3, julio-septiembre, 2005, pp. 466-488, El Colegio de México, A.C., Distrito Federal, México
- Suelt Cock, Vanessa, *Un nuevo paradigma del estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación*, 127 Vniversitas, 309-339 (2013) doi:10.1144/Javeriana.VJ127.npeu
- Théret Bruno, *Del principio federal a una tipología de las federaciones: algunas propuestas*, revista Foro Internacional, México D.F., El Colegio de México, Volumen XLIV - número 1 (175), Enero-Marzo, 2004
- Víctor Alejandro Espinoza Valle, Algo central: El nuevo federalismo, Revista Nexos, 1 noviembre, 1996.
- Zedillo Ernesto, *Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional*, palabras del Presidente de la República en el Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29 de marzo de 1995, en Revista Enlace, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración.

Notas de Periódico

Beramendi Pablo, *¿Federalismo sin federalistas?*, Diario *El País*, España, 29 de octubre de 2012.

Córdova Arnoldo, *Nacionalización de las elecciones*, Diario *La Jornada*, México 27 de octubre de 2013.

Córdova Vianello, Lorenzo, *¿Nacionalizar las elecciones?*, Diario *El Universal*, México 24 de agosto de 2013.

Cossío Días José Ramón, *Nuestro pobre Federalismo*, Diario *El País*, España, 10 de febrero de 2015.

Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación, *Excélsior*, México, 1º de diciembre de 2012.

Desplegado de los magistrados de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C., publicado en el diario *El Universal*, México octubre de 2013.

Internet

- Acta constitutiva de la Federación Mexicana del 31 enero de 1824
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1671/35.pdf>
- Constitución 1836. Leyes constitucionales
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf
- Discurso de Toma de Posesión de Vicente Fox Quesada como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2000_49/Discurso_de_Toma_de_Posesi_n_de_Vicente_Fox_Quesad_71.shtml

- Serrafiero D. Mario, Canadá: Notas sobre su sistema político e institucional, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, Argentina, 2009.
<http://www.ancmyp.org.ar/user/files/12Serrafiero.pdf>
- Portal del Pacto por México
<http://pactopormexico.org>
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Federalismo, Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Agosto de 2009
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0542009.pdf>
- THIENEL Rudolf, El concepto de estado federal en la teoría pura del derecho, Biblioteca Juridica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Arenas Ramiro, Mónica, La reforma constitucional Suiza: el origen de la «regla de oro fiscal», *julio de 2012*
- Ver Hartlyn Jonathan, McCoy Jennifer, Mustillo, Thomas M. en La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea, (2008)
https://www.cartercenter.org/documents/Gobernanza_Electoral_Seminario_Mayo_2007.pdf
- Skertchly Allan, y Herrera Alejandro, Una revisión del Federalismo en Canadá: Pasado y *Presente*, Ensayos, Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/53/ens/ens4.pdf>