

Jorge Fernández Ruiz. 2010.
Tratado de Derecho Electoral.
 México: Porrúa.

Fernando de la Peza Berríos (México)*

El autor de esta obra es el doctor Jorge Fernández Ruiz, investigador titular C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), institución que lo reconoce con el PRIDE nivel D, y el Sistema Nacional de Investigadores como investigador nacional nivel 3.

Capítulo primero. La democracia

El autor recorre algunas nociones acerca de este sistema político: parte de la definición etimológica, estudia la definición clásica de Abraham Lincoln, profundiza en el análisis del rechazo de esta forma de gobierno por los filósofos griegos clásicos, como Platón y Aristóteles, y finaliza señalando la mayor aceptación que tuvo el concepto a partir del siglo XX, después de la Primera Guerra Mundial.

La posición del autor se inclina por la forma de democracia indirecta o representativa. Y la línea expositiva que sigue referente al tema se divide en la democracia como forma de Estado, como forma de gobierno, como forma de vida, y el sistema adoptado por el régimen mexicano.

* Capacitador I del Centro de Capacitación Judicial Electoral. fernando.delapeza@te.gob.mx.

Finalmente, el autor denuncia diversas prácticas antidemocráticas, como la inequidad en el financiamiento de las campañas electorales, que lo hacen cuestionarse sobre la realidad o utopía de esta forma de gobierno.

Capítulo segundo. Teoría del poder

Según Fernández Ruiz, el problema del poder se encuentra hoy en estado de discusión, razón por la cual mantiene su innegable actualidad.

En este apartado el autor explica la naturaleza del poder político mediante una fórmula mixta, es decir, como sustancia y como relación. Como *sustancia* se entiende que es la energía o *animus dominandi* del líder sobre sus semejantes, cuestión que implica una necesaria *relación* con los gobernados, quienes tienen necesidad de una dirección. Esta relación de poder político se fortalece gracias al síndrome de la masa inerte, esto es, la carencia de iniciativa de los subordinados.

En este orden de ideas, el autor propone su propia definición de poder político, entendido como “la capacidad de los gobernantes del Estado de imponer a la población estatal un comportamiento determinado, mediante el ejercicio de las funciones públicas, y respaldado, en última instancia, por la coacción”.

El autor, en cuanto a la clasificación del poder, lo divide en familiar, social, económico, religioso, militar, mediático y político. Entre sus peculiaridades establece que es único, inalienable, incompañable, soberano y coactivo.

Capítulo tercero. El fenómeno estatal

Fernández Ruiz expone *la evolución del Estado* desde su aparición hasta las diversas formas que ha adquirido en los diversos lugares y épocas, tomando como guía el régimen económico predominante en la época.

Las actividades del Estado las divide en las clásicas: legislativa, ejecutiva y judicial; y añade otras de reciente generación, que son las de regulación monetaria, registral, fiscalizadora o de control. Sólo admite que la electoral sea función pública, en el caso de que la realicen órganos estatales (por ejemplo, en los artículos 73 y 85 de la CPEUM).

Por último, el autor clasifica las *distintas formas de conformación del Estado* en simple y compleja. Sobre esta última, describe las modalidades y sus ejemplos:

- a) La unión de estados.
- b) La federación de estados.
- c) El Estado unitario descentralizado.
- d) La confederación de estados.
- e) El *commonwealth*.

Capítulo cuarto. Gobernanza y gobierno

En este capítulo, Fernández Ruiz analiza el concepto de gobernanza y los diferentes criterios para clasificar los prototipos de gobierno.

El autor señala tres clasificaciones de las formas de Estado, conforme al momento histórico a que dieron lugar:

- En la *Antigüedad*. Las primeras clasificaciones expuestas por diversos autores clásicos, como Aristóteles, Platón y Polibio, coincidieron en dos tipos de gobierno:
 - a) puros: monarquía, aristocracia y democracia;
 - b) impuros: tiranía, oligarquía y demagogia.
- Durante el siglo XIX predominaron, por un lado, los regímenes monárquicos y, por el otro, los republicanos.
- En el siglo XX el desgaste de la forma pura del gobierno monárquico, aunado a los movimientos independentistas del siglo anterior, borraron esa clasificación sustituyéndola por una nueva: gobiernos parlamentarios y presidenciales.

En este apartado, el autor analiza a fondo el *sistema mexicano*, el cual se inscribe en el régimen presidencial y se integra por órganos de gobier-

no pertenecientes al Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, existen en su interior órganos autónomos constitucionales.

Capítulo quinto. Surgimiento y evolución del derecho electoral mexicano

En este capítulo, el autor narra el surgimiento y evolución de esta rama del derecho en el país, desde épocas remotas hasta nuestros días. Hace énfasis en tres aspectos:

- a) La universalidad del voto.
- b) El tipo de elección según el grado de complejidad.
- c) La calificación de las elecciones.

En la época precortesiana, dice Fernández Ruiz, se combinó el método electoral con el sistema hereditario en la designación de los *tlatoanis*. A lo largo de la época colonial, la actividad electoral se desarrolló prácticamente en el municipio (el primero fundado por Hernán Cortés) y sólo hasta el final se eligió a diputados para las cortes (con la Constitución de Cádiz) y a miembros de las diputaciones provinciales.

A partir de la Constitución de Cádiz de 1812, en el ámbito federal se designaba únicamente al Poder Legislativo mediante un sistema de elección indirecta de carácter político-religioso, dividida en tres etapas que se desarrollaban por medio de sendas juntas:

1. De parroquia.
2. De partido.
3. De provincia.

Durante la etapa de la guerra de Independencia, la normativa electoral fue generada en el ámbito constitucional. El autor analiza los puntos constitucionales de Ignacio López Rayón, y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán).

En el México independiente, el autor hace un exhaustivo estudio de los diversos textos constitucionales y de las leyes electorales:

- Sinopsis de la Convocatoria a Cortes, del 17 de noviembre de 1821.
- Sinopsis de las Bases para las Elecciones del nuevo Congreso, del 17 de junio de 1823.
- Sinopsis de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Sinopsis de la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales, del 30 de noviembre de 1836.
- Constitución centralista (1836).
- Sinopsis de la Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, del 3 de junio de 1847.
- Constitución (1857).
- Ley Electoral, del 18 de diciembre de 1901.
- Ley Electoral, del 19 de diciembre de 1911.
- Ley para Elección de los Poderes Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de julio de 1918.
- Ley Electoral Federal, publicada en el DOF el 7 de enero de 1946.
- Ley Electoral Federal, publicada en el DOF el 4 de diciembre de 1951.
- Ley Federal Electoral, publicada en el DOF el 5 de enero de 1973.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1977.
- Código Federal Electoral, publicado en el DOF el 12 de febrero de 1987.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el DOF el 15 de agosto de 1990.

En la última parte de esta sección, Fernández Ruiz analiza las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (publicado en el DOF el 14 de enero de 2008). A decir del autor, los avances en el código a favor de la equidad e imparcialidad de las elecciones son modestos y no recogen el pedimento de “voto por voto y casilla por casilla”, sino sólo en el ámbito distrital.

Capítulo sexto. Aspectos preliminares del derecho electoral

Para Fernández Ruiz esta rama del derecho se ubica en el derecho público, y con mayor precisión se incorpora dentro del derecho constitucional, el administrativo y el penal. En palabras del autor “No todo Derecho Electoral es Constitucional, sino parcialmente, también, Administrativo, Procesal o Penal”.

El derecho electoral tiene un sentido subjetivo referente a la facultad del ciudadano para elegir al ocupante de un cargo público (voto activo) o para ser elegido a desempeñar dicho cargo (voto pasivo); y uno objetivo relativo a la regulación jurídica del sufragio y a los procedimientos de designación y revocación de funcionarios públicos.

La codificación del derecho electoral es la reunión o colección sistematizada de ordenamientos jurídicos, como:

1. Publicación del Código Federal Electoral (DOF del 12 de febrero de 1987).
2. Abrogación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977).
3. Publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF del 15 de agosto de 1990).
4. Abrogación del código anterior por el nuevo Cofipe (DOF del 14 de enero de 2008).

Capítulo séptimo. La teoría de la representación política

Fernández Ruiz entiende la representación como el acto de subrogarse en los derechos o los bienes de otra persona como si fuera ella misma, ante la imposibilidad física o jurídica de ésta para valerse por sí misma.

La representación política ha tenido estadios en los que no siempre se ha tratado de responder a la voluntad popular (y de hecho, aun con ese objetivo los procedimientos utilizados pueden ser superficiales). Existen también teorías, como las formas sucedáneas de representación política, que se oponen abiertamente a que se haga de manera popular.

Hoy en día, el tipo de representación electoral intenta englobar al pueblo. Está dividida en la llamada *representación mayoritaria* (votación de 50% más uno), fácil de implementar en los sistemas bipartidistas, y en la *proporcional*, la cual se adapta con mayor facilidad en los sistemas pluripartidistas (véanse los capítulos 8 y 9).

Capítulo octavo. Los partidos políticos

Para el doctor Fernández Ruiz todo partido político tiene causas históricas estrechamente vinculadas con causas dialécticas de contraposición de intereses y discrepancia de opiniones en la dirección del poder. Desde la época clásica, el surgimiento de los partidos políticos se debió a una fuerte oposición entre dos fuerzas antagónicas: una detenta el poder, la otra aspira a tomarlo. El parte aguas en la historia se inicia después de la Segunda Guerra Mundial. A partir de entonces se ha podido sostener la necesidad del sistema de partidos, aun en contra del rechazo de ciertas clases políticas, por el supuesto peligro que representaba para los gobiernos de elección popular.

Retomando el tema de la definición del partido político, el autor expone los elementos necesarios para constituirlo; entre los cuales pueden encontrarse similitudes con los elementos del Estado. De igual manera, el autor procede a clasificar los tipos de partidos políticos de acuerdo con diversos criterios.

A continuación, el autor comenta la disfuncionalidad actual de los institutos políticos, cuyas consecuencias estriban en la pérdida de confianza y votos de la ciudadanía, y derivado de la antipatía de la gente, se favorece al partido político del gobierno mediante la autoanulación del sufragio en las urnas, más la compra de votos (véase el capítulo 12).

Por último, Fernández Ruiz hace una descripción de la constitución, del registro legal y del financiamiento de los partidos políticos en México, en el entendido de que a éstos les corresponde proponer candidatos al celebrarse las elecciones federales, estatales y municipales; y en el caso del partido político en el poder, le corresponde proponer a los funcionarios de la administración pública perteneciente al Poder Ejecutivo federal.

Capítulo noveno. El sistema electoral

Para el estudio del sistema electoral, el autor toma como referencia la teoría de sistemas (un sistema integrado por sistemas, subsistemas y suprasistemas que se interrelacionan y complementan, con elementos de diferentes sistemas que pueden conformar a su vez a varios de ellos).

El Estado es el sistema político por excelencia, el cual contiene los subsistemas electorales, el sistema de control y el de gobierno. El electoral asegura la idónea designación comicial de los gobernantes, y se conforma tanto por principios como por normas electorales, y varios elementos más.

A su vez, el sistema electoral se integra por los subsistemas de principios y de la normativa electoral, así como por otros componentes.

Después, están los organismos electorales. En el ámbito federal se encomienda al Instituto Federal Electoral (IFE) que realice el cómputo de la elección con ayuda de la Sala Superior (máxima autoridad en la materia, a excepción de lo señalado en el artículo 105, fracción II constitucional). Por tanto, hay un sistema de calificación mixta, en parte administrativa y en parte electoral.

La identificación electoral (o credencial para votar con fotografía) es un documento de carácter público para ejercer el sufragio.

Otro elemento es la propaganda electoral (tratar de ganar adeptos) que se diferencia de la publicidad política por el efecto momentáneo que persigue. El autor comenta que no hay regulación de los mensajes subliminales, y califica al infomercial como una combinación de mercadotecnia, publicidad y votos.

A continuación se explica la naturaleza del sufragio, el cual no es una obligación (dado que no hay una sanción factible), sino un derecho o prerrogativa del ciudadano. El voto se divide en activo y pasivo y, por el grado de complejidad, en directo e indirecto. También se comentan las características del sufragio contemporáneo:

- a) Voto universal, en tanto no existe impedimento para la emisión del sufragio.
- b) Voto igualitario, que implica que no sólo todos voten, sino que todos los sufragios cuenten lo mismo.
- c) Voto libre, sin intimidación, sin coacción.
- d) Voto secreto. En opinión del autor, su esencia es que es una faceta de la libertad del pensamiento y una modalidad de la libertad política.
- e) Voto directo, en tanto no haya intermediarios (elección directa) y en tanto sea el sujeto quien directamente ejerza su prerrogativa (ejercicio de la capacidad).
- f) Voto personal en contraposición al grupal.
- g) Voto intransferible, es decir, que no se puede ceder, trasladar, etcétera.

Finalmente, el autor analiza, entre otros aspectos, el voto en el extranjero, el voto y su anulación voluntaria, la boleta electoral, la jornada electoral, los principios de escrutinio y cómputo de los sufragios y los medios de impugnación en materia electoral.

Capítulo décimo. Elección del titular del Poder Ejecutivo

El Ejecutivo federal en México es unipersonal. Destaca la preeminencia de este poder, el cual se elige en forma directa (CPEUM, artículo 81) y mediante elección por mayoría relativa el primer domingo de julio de cada seis años, salvo que se expida convocatoria para una elección extraordinaria.

Para Fernández Ruiz, se utiliza la expresión “estatus del presidente de la República” para hacer referencia a sus atribuciones y a la condición jurídica de garantizar su independencia. La elegibilidad del titular del Ejecutivo exige no estar impedido por alguna causa prevista, y tiene como finalidad asegurar la idoneidad.

El autor señala que los requisitos para ser presidente se traducen en contar con la ciudadanía mexicana, ser mayor de edad y la exclusión de incompatibilidades con otros cargos del poder, de acuerdo con el principio de división del poder, así como satisfacer otros requisitos administrativos. Por el contrario, la inhabilidad lo impediría de manera natural (enfermedad) o jurídicamente (pena), como un castigo poselectoral. La incompatibilidad deriva de la prohibición de desempeñar dos empleos, salvo con la separación previa del cargo. En opinión del autor, la ley fundamental debe ser expresa en las incompatibilidades del Poder Ejecutivo.

En relación con la inmunidad, Fernández Ruiz menciona que ésta protege al titular contra acciones incoadas durante el tiempo que se le impute un delito, a propósito de preservar la autonomía; salvo en los casos de traición a la patria y delitos graves del orden común. El autor comenta que la remuneración debe ser decorosa, de acuerdo con las finanzas públicas.

En el ámbito local, es decir, el Poder Ejecutivo de las entidades federativas y del Distrito Federal, prácticamente se repite el esquema de elección, con las facultades administrativas y competencias que tiene el Ejecutivo federal, aunque con las respectivas limitaciones de jerarquía y ámbitos territoriales.

Capítulo decimoprimer. Elección de los miembros del Poder Legislativo

La elección democrática de los integrantes de los órganos legislativos colegiados admite diversas modalidades, apoyadas todas en el voto. En el estudio de este capítulo son necesarias diversas nociones referentes a la geografía electoral, a la complejidad de la elección y a las diversas fórmulas de elección de acuerdo con los principios de representación. Dichas nociones facilitan la comprensión de los órganos legislativos en México.

Los integrantes de los órganos legislativos se eligen de acuerdo con áreas geográficas específicas —resultantes de dividir el territorio en el que el órgano específico tiene jurisdicción— en *demarcaciones electorales* bien delimitadas, para designar en cada una de ellas a uno o varios de sus miembros. La equidad electoral reclama que las demarcaciones tengan aproximadamente el mismo número de electores potenciales por escaño, a efecto de hacer valer la igualdad del voto y evitar la creación del *gerrymander*, neologismo que alude a la tarea de conformar inequitativamente las demarcaciones electorales.

La *geografía electoral* se divide en distintas demarcaciones. El distrito electoral uninominal es la demarcación en la que se escoge a un solo miembro. En la circunscripción electoral plurinominal se eligen varios miembros de un órgano legislativo.

La *complejidad de la elección* deriva de emplear el sufragio directo o el indirecto. El *directo* significa votar sin intermediación alguna, mientras que el *indirecto* presupone la presencia de intermediarios previamente elegidos por el electorado, quienes eligen a su vez a los ocupantes de los asientos en las instituciones parlamentarias. La Constitución mexicana de 1917 dispuso el sufragio directo, a diferencia de las constituciones del siglo XIX.

Los *principios para elegir a los legisladores* son para discernir la adjudicación de los asientos en el cuerpo legislativo. El *principio de mayoría* se aplica a los sistemas bipartidistas; en el caso de la *mayoría absoluta* se refiere a 50% más uno. Por su parte, el principio de *representación proporcional*

se generó por la necesidad de equidad y de representar de forma distributiva a toda corriente de opinión con un mínimo de apoyo ciudadano.

El sistema de representación proporcional conlleva el empleo de *listas electorales* de candidatos postulados por los partidos en las circunscripciones plurinominales. Existen dos tipos de listas:

- a) *Lista electoral cerrada*: en este tipo, el elector no puede agregar, retirar o sustituir ningún nombre; el monopolio de la postulación de candidatos corresponde a los partidos.
 - *Lista cerrada y bloqueada*: es cuando el elector está impedido para variar el orden en que los candidatos aparecen en la lista de cada partido.
 - *Lista cerrada y no bloqueada*: el elector está facultado para alterar el orden, lo que repercute en las posibilidades de los representantes para alcanzar un escaño en el órgano legislativo, toda vez que en la representación proporcional no todos los integrantes de cualquier lista resultarán elegidos, sino cuando mucho uno o algunos. Si sólo es uno, éste será quien encabece la lista; si son varios, serán llamados en el orden en que figuren en la misma.
- b) *Lista electoral abierta o panachage*: el elector no sólo puede variar el orden en que aparecen los candidatos de los partidos contendientes, sino que también puede seleccionar candidatos de listas diferentes, e incluso adicionar nuevos candidatos.

El principio de representación proporcional se ha empleado de diversas formas, que se han clasificado en empíricas (se basan en consideraciones prácticas) y racionales u orgánicas (se fundamentan en técnicas matemáticas de proporcionalidad).

Las *formas electorales empíricas de representación proporcional* son varias:

- a) Sistema empírico de *voto limitado*: se aplicó en Inglaterra en 1867. A cada elector se le asignaba una pluralidad de votos, pero siempre en número inferior a las curules en juego, lo que, a juicio de sus autores, evitaría que el partido mayoritario acaparara los asientos del órgano legislativo.
- b) Sistema empírico de *voto acumulativo*: se confiere a cada elector un número plural de votos igual al de legisladores a elegir. Los sufragios se pueden emitir a favor de uno o varios candidatos de un mismo partido, lo que en teoría permite a los partidos minoritarios dar la consigna a sus miembros y simpatizantes de usar sus votos a favor de uno solo de los candidatos de este partido.
- c) Sistema empírico de *voto graduado*: consiste en dar a cada elector un número plural de votos igual a la cantidad de legisladores a elegir; tales votos deben emitirse a favor de candidatos diferentes y tienen, además, un valor distinto.
- d) Sistema empírico de *voto alternativo*: es un sistema mixto de mayoría absoluta con voto graduado. Resultan ganadores los candidatos que alcancen la mayoría absoluta de votos; las curules restantes se asignan a quienes obtengan la mayor puntuación.
- e) Sistema empírico de *cuota fija*: es el otorgamiento de un número predeterminado de curules; propósito que puede lograrse de distintos modos y procedimientos. Por lo general, es el instrumento de una práctica dictatorial de dominación. En el contexto mexicano correspondió a la figura del *diputado de partido* que estuvo presente en la conformación de las legislaturas XLVI a la L de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, existen las *formas racionales de representación proporcional* surgidas con la consigna de que, en rigor, todo sistema electoral equitativo debe otorgar a cada voto el mismo valor y, por tanto, debe garantizar que éstos contarán lo mismo en el resultado de la elección. Los

actuales sistemas electorales racionales optan entre dos tipos de fórmulas matemáticas para convertir los votos en asientos de los órganos legislativos: la del *cociente electoral* y la del *número repartidor*.

Las *fórmulas de cociente electoral* procuran la proporcionalidad mediante la determinación previa de un cociente derivado de la relación existente entre los votos y las curules a repartir, hecho lo cual la votación de cada partido se divide entre el cociente electoral predeterminado, lo que da por resultado el número de escaños que le corresponden en primera instancia. Estas fórmulas son: Hare-Andrae, Hagenbach-Bischoff Droop y Niemeyer.

Por su parte, las fórmulas de divisiones sucesivas se basan, como su nombre lo indica, en una serie de divisiones sucesivas, tantas como el número de curules a repartir —según su diseño original—, aunque con diversas modificaciones, como las de Víctor D'Hondt, imperiali, St. Lagüe, igualada o St. Lagüe modificada, danesa y Huntington.

No obstante, las fórmulas racionales de representación proporcional por lo general resultan insuficientes para repartir la totalidad de los asientos del órgano legislativo, por lo que se requiere de fórmulas complementarias para terminar con la distribución. Estas fórmulas complementarias se denominan *resto mayor*, *media más alta* y *segunda aplicación del cociente*.

Ahora bien, en el *sistema electoral mexicano*, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas, se ha adoptado el sistema electoral mixto para la integración de los órganos legislativos, con predominio del principio de mayoría relativa.

En cuanto a la elección de los órganos parlamentarios en México, ocurre que en los miembros de la Cámara de Diputados predomina el principio de mayoría relativa (60%) sobre el de representación proporcional (40%). En las fórmulas electorales en los distritos uninominales se emplea el principio de mayoría relativa, a diferencia de las circunscripciones plurinominales, en las que rige el de representación proporcional, implementado mediante la fórmula Hare-Andrae, complementada por la del resto mayor, aunque acotada con algunas barreras y restricciones.

En la *elección de los senadores* se adopta un sistema electoral mixto, en el que la mitad se elige con el principio de mayoría relativa, una cuarta parte de acuerdo con una fórmula empírica de cuota fija, y la cuarta parte restante se designa por elección, de acuerdo con la fórmula Hare-Andrae, complementada con la del resto mayor en una sola circunscripción territorial.

Finalmente, el autor también analiza de manera detallada la conformación del Poder Legislativo en las entidades federativas, e incluso en otros países.

Capítulo decimosegundo. La patología electoral

En este capítulo se muestra la gran calidad del autor para presentar la realidad, lo que sucede, y analizarla académicamente. En este caso se trata de la descripción de diversas artimañas —cuya particular denominación alude alegóricamente al modo ingenioso de robar votos, efectuado generalmente en casilla—, la mayoría tipificadas como delitos federales, y algunas más que podríamos considerar atípicas.

Algunas de las irregularidades presentadas son resueltas en sede jurisdiccional al verificarse la comisión de un delito, es decir, al quebrantarse la ley por medio de una acción u omisión voluntaria o imprudente, a la que la norma jurídica le atribuye una pena. Los delitos de estos casos están consignados en el Código Penal Federal (CPF).

O bien, las irregularidades pueden resolverse en el ámbito administrativo al tratarse de infracciones electorales consignadas en el Cofipe. En palabras del autor:

[...] Se puede entender la infracción electoral como el ilícito consistente en un acto u omisión de un sujeto para el que la normativa electoral prevé la imposición de una sanción mediante un procedimiento sustanciado en sede administrativa.

Los elementos de la infracción administrativa electoral son:

- a) El sujeto. Es la persona que quebranta un deber establecido en el Cofipe.
- b) El acto u omisión infractora. Se traduce en diversos supuestos jurídicos, dependiendo del sujeto, los cuales podrían resumirse en el incumplimiento de obligaciones prescritas en el Cofipe.
- c) La sanción imposible. Pueden consistir en amonestaciones, multas, suspensiones y cancelaciones.

Capítulo decimotercero. La administración pública electoral

La administración pública puede encontrarse en los tres poderes, aunque con mayor preeminencia en el ámbito del Ejecutivo. Por su parte, la administración pública electoral mexicana, tema de la obra, se reparte en dos ámbitos: el federal y el de las entidades federativas; uno y otro estructurados alrededor de la centralización y la desconcentración administrativa, pero sin hacer uso de la descentralización.

A la administración electoral le concierne la organización de las elecciones en el ámbito de su competencia, mediante la planeación, programación, preparación, dirección, desarrollo, vigilancia y validación de los procesos electorales, lo cual incluye la determinación del monto del financiamiento público que le compete a cada partido político, el manejo del tiempo que le corresponda al Estado en radio y televisión, de acuerdo con sus propios fines y con el ejercicio del derecho respectivo de los partidos políticos, así como ejercer el poder disciplinario respecto de las infracciones administrativas a la normativa electoral correspondiente.

En el ámbito federal le corresponde al IFE el ejercicio de la función electoral, es decir, está a cargo de organizar las elecciones federales en tanto organismo público autónomo reconocido por la Constitución, el cual se compone por distintas áreas y posee atribuciones específicas. Sin em-

bargo, el nombramiento de sus integrantes, así como su duración en el cargo, da la impresión de que está encaminado a la formación de caciquismos políticos.

Territorialmente, la administración pública federal electoral se desconcentra mediante los órganos que conforman las delegaciones del IFE en cada una de las entidades federativas, también por medio de los órganos instalados en cada uno de los 300 distritos electorales y, además, mediante las mesas de casillas.

En el ámbito local de las entidades federativas (el Distrito Federal y los municipios), la administración pública electoral se encomienda a sendos institutos locales creados según el molde del organismo constitucional autónomo previsto en sus respectivas constituciones.

Capítulo decimocuarto. La justicia electoral federal

En el orden jurídico mexicano, el funcionamiento de la impartición de justicia en materia electoral está previsto en un sistema de medios de impugnación, los cuales se tramitan en la sede administrativa y en la jurisdiccional.

El *recurso electoral administrativo* está previsto para recurrir ante el superior jerárquico del órgano o autoridad electoral que emitió un acto en sentido estricto, a efecto de que lo modifique, anule o revoque. En el orden jurídico federal mexicano, su propósito consiste en garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de los órganos desconcentrados del IFE y de su secretario ejecutivo.

En el esquema de la *justicia electoral en sede jurisdiccional* pueden distinguirse tres elementos: el órgano, la materia y el procedimiento; todos vinculados con la sentencia contenciosa electoral como objeto fundamental jurisdiccional.

El *órgano contencioso electoral* se materializa en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), integrado por una Sala Superior y cinco Salas Regionales, cuyos magistrados duran en el cargo nueve años. En el caso de la Sala Superior, los magistrados son elegidos de ma-

nera escalonada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y por la misma SCJN.

Por cuanto hace a las *atribuciones* de la Sala Superior del TEPJF, éstas pueden clasificarse en:

- a) Jurisdiccionales: previstas fundamentalmente en la Constitución, en el artículo 41, base VI; 60, párrafos segundo y tercero; y 99, párrafo cuarto; y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el artículo 186.
- b) Legislativas: por ejemplo, establecer jurisprudencia, aprobar el reglamento interno, resolver sobre la no aplicación en casos concretos de leyes electorales que contravengan la Constitución federal, etcétera.
- c) Administrativas: designar a su presidente, al magistrado que integre la Comisión de Administración, entre otras.
- d) De control: por ejemplo, vigilar que se cumplan las normas de registro y seguimiento de la situación patrimonial.
- e) Facultad de atracción: consiste en ejercer de oficio o a petición de parte o de alguna de las Salas asuntos de gran trascendencia.

Por otra parte, las atribuciones de la SCJN en materia electoral se reducen a resolver las contradicciones que consignan los artículos 99 y 105 constitucionales: 1. sobre las tesis de inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto constitucional; y 2. entre una norma de carácter general y la Constitución federal.

Por último, la SCJN analiza la integración del procedimiento contencioso electoral:

- a) Recurso de revisión.
- b) Recurso de apelación.

- c) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- d) Juicio de revisión constitucional electoral.

Capítulo decimoquinto. Teoría del acto electoral

El *acto electoral*, en sentido estricto, se trata de una manifestación de voluntad realizada por un órgano o autoridad electoral en ejercicio de la función pública. Por esta razón, el autor hace referencia a los diversos tipos de actividades que realiza el Estado; luego expone lo relativo a la teoría de hechos y actos dentro del derecho; y finalmente define el acto electoral.

Para el autor, la clasificación del acto electoral obedece a diversos criterios:

- Por su esfera de aplicación, según sea federal o local.
- Por su finalidad puede ser preliminar o de instrucción, decisorio o de resolución, y de ejecución.
- Por su contenido y efectos, según incrementen los derechos de los particulares, restrinjan los de los gobernados, o certifiquen una situación de hecho o de derecho.
- Por su relación con la ley pueden ser reglados o discrecionales.

Por último, la *cesación* de los efectos del acto electoral depende del cumplimiento de su finalidad: cuando es de forma natural o extraordinaria, cuando termina antes de lo previsto sin cumplir su finalidad.

