

Las facultades del Instituto Nacional Electoral en México, ¿capacidades sin límite?

Angel Gustavo López Montiel*
Nayelly Stephany Castañeda Rayas**



DOI 10.35242/RDE_2019_27_11

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 19 de julio de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 19 de octubre de 2018.

Resumen: La reforma electoral de 2014 en México modificó la estructura del sistema electoral en términos de sus capacidades organizacionales. Se consolidó un proceso de centralización que ya se había iniciado desde reformas anteriores, donde a los estados se les retiró la capacidad de organizar sus propias elecciones. El Instituto Nacional Electoral (INE) cuenta con la atribución de organizar las elecciones, en conjunto con los órganos locales, pero ha excedido sus atribuciones al ordenar, incluso, a las legislaturas estatales, modificaciones a sus marcos normativos para instrumentar sus decisiones. En este caso, se analiza el proceso de formación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), donde el INE estableció tiempos y criterios para modificar las normas estatales, planteando tensiones con el modelo federal y el sistema de división de poderes.

Palabras clave: Organización electoral / Reformas electorales / Sistemas electorales / Centralización / Organismos electorales / Organización administrativa / Organización descentralizada / División de poderes / Conflicto de competencias / México.

Abstract: The 2014 electoral reform in Mexico modified the structure of the electoral system in terms of its organizational capacities. A process of centralization, which began in the previous reforms, was consolidated. In this process, the power of the states to organize their own elections was withdrawn. The National Electoral Institute (INE) has the power to organize the elections, together with local bodies, but it has gone over its power boundaries by ordering, even to the state legislatures, modifications to the norms framework to implement their decisions. In this case, the analysis is about the process of formation of the National Electoral Professional Service (SPEN) where INE established timelines and criteria to modify the state norms posing tensions with the federal model and the system of division of powers.

Key Words: Electoral organization / Electoral reforms / Electoral systems / Centralization / Electoral bodies / Administrative organization / De-centralized organization / Division of powers / Conflict of powers / Mexico.

* Mexicano, politólogo, correo aglopezm@gmail.com. Profesor investigador de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey (México), doctor y maestro en Ciencia Política por la New School for Social Research en Nueva York. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM. Ha colaborado en órganos electorales en México como el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Electoral de la Ciudad de México y el Instituto Electoral del Estado de México, donde creó las maestrías en Derecho Electoral y en Administración Electoral (primera en México), así como la especialidad en Derecho Procesal Electoral. Ha publicado diversos libros sobre temas electorales y partidos políticos.

** Mexicana, abogada, correo nayelly.castaneda1810@gmail.com. Profesora del área de derecho, de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, de la UNAM (México). Asesora del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México. Licenciada en Derecho y maestra en Administración Electoral. Ha colaborado en el Instituto Nacional Electoral, así como en diversos proyectos sobre temas electorales en México.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma electoral de 2014 en México, se ha venido reconstruyendo el sistema electoral con una estructura organizacional distinta a la que se tenía anteriormente y que, con cada elección que pasa, va creando nuevos espacios de consolidación que nos dejan ver una nueva correlación de poder entre órganos y actores electorales. Previamente, se tenía al Instituto Federal Electoral (IFE), un órgano con atribuciones sobre las elecciones de ese orden como presidente, senadores y diputados federales; mientras que los estados contaban con órganos locales, con atribuciones para la organización de elecciones de gobernador, congresos y ayuntamientos, en los estados en general. Con este arreglo se había permanecido prácticamente desde la construcción del Estado mexicano, pues se garantizaban los principios de autonomía y soberanía de los estados con respecto a la federación.

Con el objeto de incrementar las condiciones de competencia democrática, con la reforma de 2014 se generó un esquema electoral híbrido, donde la autoridad administrativa nacional asumió un conjunto de facultades nuevas, mientras que también se le asignaron diversas capacidades sustantivas en la organización electoral que estaban en el contexto de los ahora Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) que se estandarizaron y sustituyeron a los antiguos institutos locales.

Entre las nuevas facultades, la organización de un nuevo servicio profesional electoral que establece nuevas condiciones para el personal de los OPLE, pero en cuya construcción el Instituto Nacional Electoral (INE), como en otros asuntos, ha tomado decisiones que parecen estar más allá de los límites usuales de un organismo autónomo. Ante ello, buscamos plantear una discusión sobre ¿cuáles son los alcances y límites de las atribuciones constitucionales del INE, con relación a otros actores políticos a nivel nacional y local, en el ámbito electoral y con respecto a la división de poderes? Si bien la Constitución plantea los fundamentos para los alcances de las decisiones del INE, no está claro hasta dónde puede llegar ni la obligación de otros órdenes de gobierno para acatar dichas decisiones.

Lo anterior introduce una discusión fundamental sobre las características de los órganos constitucionales autónomos y sus capacidades con respecto a los poderes públicos y los órdenes de gobierno, como resultado de una revisión del modelo de división de poderes que tenemos actualmente, pero también con respecto a los principios del federalismo que se ubicaron como base histórica del pacto que dio origen a México como país.

2. EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Las normas que rigen al sistema electoral mexicano contienen atribuciones novedosas para el INE que, precisamente, enfocan el ejercicio de su función en la interacción con los estados del país, con el objetivo de organizar de manera más o menos homogénea los procesos electorales federales y locales.

Dicha competencia originaria le concede capacidad de decisión plena en materias tan elementales como la capacitación electoral, geografía electoral, padrón y lista de electores, organización electoral, resultados preliminares, encuestas, sondeos, conteos rápidos, observación electoral, materiales electorales y fiscalización, tanto en los comicios federales como en los locales, cuando en el arreglo precedente, con excepción del padrón y lista de electores, dichos rubros eran competencias propias y exclusivas de cada autoridad electoral en su correspondiente ámbito de actuación. (Astudillo, 2014, p. 32).

De acuerdo a estas atribuciones, el órgano electoral nacional parece tener una jerarquía superior a la de los OPLE, desde el simple hecho de que las actividades sustantivas del proceso como son la organización, la capacitación y la fiscalización electorales son realizadas por el INE. Más aún, esas capacidades se ejercen sobre dos tipos de procesos, el federal y los locales, obedeciendo estos últimos a uno de los aspectos más relevantes de la autonomía de las entidades para la elección de sus poderes públicos, con todo lo que eso implica en términos del uso y destino de recursos tanto para las campañas como para la organización de la elección como tal.

Superado el hecho de que el legislador dotó al INE de atribuciones que cumplan con el objetivo de homologar la organización de los procesos electorales a nivel nacional, se acepta el hecho de que tal autoridad construya el andamiaje legal y normativo que dé sentido al sistema nacional electoral, para brindar certeza a los actores políticos nacionales y locales sobre los distintos momentos de la competencia electoral.

En ese sentido, diversas decisiones del INE parecen entrar en controversia con disposiciones locales, igualmente válidas en el esquema legal mexicano, optando por la posibilidad de pasar por encima de ellas. El caso más sintomático en ese sentido se dio a partir de la aprobación del modelo de servicio electoral que se estará instrumentando, donde se ordena a los congresos locales la modificación de tales disposiciones para ponerlas en

concordancia con los ordenamientos que, sin tener carácter de ley, el INE construye en el contexto de sus facultades específicas para la consolidación del sistema electoral nacional.

Al respecto, analizaremos un caso que parte de la necesidad de construir un servicio profesional que aplique a los órganos locales, donde la autoridad nacional funge como rectora de dicho sistema por mandato constitucional. El caso es fundamental para observar la forma en que el esquema de división de poderes puede finalmente verse modificado a partir del espacio electoral. Si bien los órganos autónomos no son poderes públicos, su existencia ha venido a modificar la forma en que se entiende su participación en la definición de problemáticas nacionales en diversas materias, irrumpiendo en la caracterización tradicional de la división de poderes en México (Caballero, 2001).

En ese sentido, comenzaremos por una discusión sobre el tema de la división de poderes y el papel que juega el federalismo en ese contexto, para pasar entonces a la caracterización del modelo electoral contemporáneo con las capacidades constitucionales que tiene el INE, para aterrizar, entonces, en el análisis de la forma en que se instrumenta el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), en los OPLE de las entidades federativas.

3. DIVISIÓN DE PODERES Y FEDERALISMO ELECTORAL

A lo largo de las discusiones sobre las dos últimas reformas electorales, ha tomado relevancia un tema que en realidad había estado también de manera implícita en reformas anteriores, el de la progresiva centralización electoral. De hecho, desde la reforma de 1946, se construyó un mecanismo donde se centralizaron las elecciones federales en un espacio de organización federal, mientras que se dejó a las entidades la atribución de organizar sus propias elecciones. Este modelo, sin embargo, ya implicaba el retiro de diversas atribuciones que los estados tenían, en cuanto a la elección de autoridades federales y una forma distinta de ubicar las capacidades de los grupos locales con respecto a aquellas de los nacionales en la definición de los espacios de poder formales, tanto a nivel nacional como local (Lawson, 2000; Santiago, 2014).

En ese contexto, uno de los aspectos más discutidos tuvo que ver con el cambio a los supuestos del federalismo mexicano que la reforma implicó, pues se rompió el supuesto de la autonomía de las entidades para elegir a sus autoridades. Si bien estas tienen la posibilidad de emitir sus propias

normas para el efecto, deben reconocer las capacidades de intervención de la autoridad nacional, en aspectos fundamentales de la organización electoral y de mecanismos que regulan la competencia, lo que deja a los OPLE en un espacio de acción reducido únicamente al cómputo y declaración de ganadores en cada elección.

No únicamente en términos de la asignación de funciones sustantivas para la organización electoral, sino también de la posibilidad de que entidades nacionales vigilaran y decidieran sobre temas que se relacionaban con la dinámica política local como el financiamiento a los partidos y a los organismos electorales. En realidad el tema fue complicado, pero ejemplos en otros países nos dejan ver que puede haber organizaciones nacionales realizando elecciones locales en contextos federales, tal es el caso de Venezuela (Jaimes, 2009; Vanden, 2003), por lo que, si bien había razones para la discusión, también había experiencias que ayudaban a entender el problema desde una perspectiva comparada.

Sin embargo, en el caso de México la discusión va más allá y toca los límites de la división de poderes, así como de los aspectos de funcionalidad del federalismo, en el contexto de las funciones de los órganos autónomos. En ese sentido ubicaremos la forma en que la división de poderes se organizó en México, así como el papel que los órganos autónomos juegan en el contexto del ejercicio de sus capacidades constitucionales y su relación con los estados.

Usualmente, el estudio de la división de poderes parte de los supuestos de Locke, Montesquieu y los Federalistas. Sin embargo, la construcción del modelo mexicano se acerca más a la forma en que los países monárquicos transitaron al espacio constitucional parlamentario que a la forma en que el sistema presidencial y federalista se instauró en los Estados Unidos. Es decir, está más cerca de los dos primeros autores y únicamente por imposición del modelo pudimos tener una entidad judicial como parte del arreglo de separación de poderes.

La división de poderes en México partió de un esquema cuasimonárquico, debido a la existencia de una estructura política colonial que trasladó diversas características de la monarquía española, pero cuya condición de colonia le privaba de algunas instituciones que eran fundamentales para el funcionamiento de la monarquía. La presencia de un virrey, pero la ausencia de cortes o una asamblea local que determinara las reglas en esa misma dimensión, y la necesidad de gobernar por las "cuatro causas", dotó de rasgos característicos al naciente sistema político después de la

independencia (Carrillo Castro, 2011). Hasta la aprobación de la Constitución de 1857, se pudo construir en el papel, cierto orden en la forma en que se entendió la división de poder y las capacidades de cada orden de gobierno, lo que en la práctica tardó más tiempo en consolidarse políticamente y mucho más en suceder.

Como en cualquier esquema monárquico, las capacidades ejecutivas del Gobierno implicaban también las de hacer justicia. Es por ello que, desde el inicio, el poder judicial no se entendió como un espacio de protección constitucional, sino como uno que cuidaba el proceso legal para darle legitimidad, a diferencia de lo que ocurrió en los Estados Unidos, donde la justicia estaba ligada al esquema constitucional y no a las condiciones de un monarca o un tribunal.

En ese sentido, el judicial se encarga de la revisión de los actos de los poderes y los órdenes de gobierno, con respecto a la Constitución. Hasta la reforma de 1994 se dio paso a una corte con atribuciones mixtas, pues gira entre un tribunal constitucional y uno de casación, en el contexto de la tradición de impartición de justicia que había tomado forma en la colonia. Pero lo más relevante es que la necesidad de legitimidad política permitió que el poder judicial tuviera una sala especializada en temas electorales, con ciertas atribuciones de interpretación constitucional en la materia, condición que las democracias electorales del siglo XX no habían requerido.

Por otro lado, si bien el ejecutivo y el legislativo tuvieron mayores capacidades en la forma en que se distribuyó el poder en México, con respecto al judicial, diversas condiciones documentadas históricamente (Carpizo, 1978) han permitido explicar los mecanismos utilizados por diversos actores para incrementar el poder del ejecutivo de manera informal, lo que tuvo un alcance no únicamente con respecto a los otros dos poderes en el espacio federal, sino que se constituyó como el principal contrapeso de los poderes formales e informales en la dimensión estatal.

La división de poder tiene también dos dimensiones políticas, el espacio formal dado por la ley y el informal dado por las acciones de los actores a partir no únicamente del ejercicio o no de sus atribuciones, sino también por los actos que desafían o asumen condiciones de poder (Helmke y Levitsky, 2004). La primera está dada por el esquema normativo que parte de la constitución y que va construyendo un andamiaje que establece límites a la acción; mientras que el segundo es más complicado de ubicar, pues depende de los intereses y los espacios de interacción de los distintos actores en el contexto del sistema político (Wheeler, 2007). Entonces, ante el andamiaje

dado por la ley y la interacción de los actores que modifica cotidianamente las condiciones de poder, podemos ubicar espacios donde hay actores intermedios que juegan en el contexto de las dos dimensiones mencionadas anteriormente, haciendo más compleja la relación.

4. LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS

En el plano constitucional en México, los límites y atribuciones de los poderes públicos asumen en una primera instancia la supremacía de estos sobre todas las estructuras que dependen de ellos, así como sobre aquellos de órdenes inferiores. Sin embargo, a partir de la irrupción de órganos autónomos se ha ubicado una subdimensión de actuación de actores que, sin ser poderes, tienen capacidades reservadas o exclusivas sobre espacios de acción reconocidos por la propia ley generada por los poderes públicos (Guerra Reyes, 2014).

En esa condición se ubica el INE, con sus atribuciones en el contexto de la administración electoral, cuyo límite más relevante por la convergencia en su espacio de acción es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), quien realiza la acción de salvaguarda constitucional ante las decisiones de las autoridades electorales administrativas y tribunales menores, en todo el país.

En ese sentido, la autonomía ha sido ampliamente discutida con respecto a universidades (Hurtado, 1976), pero también sobre las organizaciones públicas a las que se les reconoce dicha condición y que se han generado en los años recientes (Gil, 2000; Grossi, 1997). El concepto es en sí problemático y no ayuda a establecer los límites y alcances de dicha condición, pero podemos decir que en principio es una capacidad de darse ordenamientos jurídicos para cumplir con ciertas atribuciones asignadas por la ley (Grossi, 1997), con los mismos efectos para la materia que el de las leyes generadas por los órganos soberanos y superiores, pero nunca se había dado el caso de que un órgano autónomo federal regulara a los órganos autónomos de los estados o, incluso, que obligara a los congresos de esos estados a modificar sus normas.

El origen de los órganos autónomos se ubica en la misma Constitución, que establece y reconoce las competencias de la entidad para autogestionarse, pero, además, cierta exclusividad en el tratamiento de la materia, generada por el grado de especialidad o conocimiento que esta implica, para los distintos actores que interactúan en ella (Montoro, 1992). De esta forma,

cuando la Constitución reserva una materia a la acción de un órgano autónomo, es ella y la ley que regula a dicha entidad quienes establecen los límites y alcances de esa actividad exclusiva, aunque usualmente no se había generado contradicción entre su acción y aquella de los poderes públicos u otros órdenes de gobierno, hasta la reforma electoral de 2014.

De esta forma, los órganos autónomos como el INE tienen en general capacidades que la propia Constitución y la ley les otorgan y que van desde la gestión propia, competencias para el desarrollo de sus actividades sustantivas en el contexto de la ley, capacidades para emitir normas y para realizar actos jurídicos con respecto a terceros, etc., pero lo que no se había planteado como tal, es el alcance de sus acciones sobre los poderes públicos, así como sobre otros órdenes de gobierno (Moreno Ramírez, 2005).

De manera específica, en la instrumentación del SPEN, el INE avanzó de acuerdo a lo planteado en la reforma constitucional de 2014, en donde se suprimieron las experiencias de sistemas ya existentes en los institutos estatales, así como el del viejo Instituto Federal Electoral (IFE), para dar paso al nuevo esquema con las dos vertientes del nuevo servicio, una para el INE y su personal y otras para los OPLE donde igualmente el INE establece mecanismos para su integración y operación en las entidades del país.

En la instrumentación, no únicamente se atienden las razones legales para el INE, sino también la experiencia y las condiciones realmente existentes en términos de personal, servicios previos, diferencias entre los tipos de OPLE, capacidades de financiamiento, así como diversos aspectos que atienden la complejidad de la relación laboral y especializada entre el INE, los OPLE y quienes se encargarían de realizar las actividades sustantivas de la organización electoral en ambos tipos de organizaciones. A continuación analizaremos los aspectos concernientes al SPEN, que se ubicaron en el contexto de la línea entre las capacidades del INE y las de otros poderes públicos en el espacio federal.

5. LA ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El apartado D de la Base V del artículo 41 constitucional, así como el artículo transitorio décimo cuarto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) otorgan al INE plena facultad para regular la organización y funcionamiento del SPEN, compuesto ahora por la estructura

organizacional que se integra al INE y con la incorporación de aquella que se encuentra en los OPLE que ya contaban con un servicio similar.

Una de las primeras tareas encomendadas al INE fue la expedición del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa (aprobado mediante acuerdo número INE/CG909/2015 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de enero de 2016), en cuyo transitorio quinto se ordena lo siguiente:

El Estatuto referido en su transitorio quinto, indica:

Quinto: En concordancia con el artículo 41, segundo párrafo, Base V, Apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 1, párrafo 3 de la Ley, *las entidades federativas* y los OPLE deberán ajustar su normativa y demás disposiciones aplicables, conforme a lo establecido en el presente Estatuto, en el ámbito de sus respectivas competencias: *En el caso de las entidades federativas a más tardar sesenta días hábiles después de la publicación del presente Estatuto*, y el caso de los OPLE noventa días hábiles posteriores a la aprobación de la Convocatoria del proceso de incorporación al Servicio que les aplique. [Cursivas nuestras] (México, 2016, p. 215).

De este fragmento podemos plantear dos premisas; la primera en el sentido de que indudablemente el INE tiene la atribución constitucional y legal de marcar las directrices que permitan la consolidación del Servicio Profesional Electoral Nacional y la profesionalización de los servidores electorales que integran los órganos administrativos electorales tanto a nivel nacional como local.

El citado artículo 41 constitucional y la LGIPE otorgan a este órgano las capacidades no únicamente para regular, a través del Estatuto, sino también para decidir las reglas que sistematicen las relaciones de trabajo en el contexto del servicio y fuera de él. Es por ello que si bien antes había un esquema de administración de recursos humanos especializado en las áreas sustantivas y otro para la parte de administración, ahora es fundamental integrar en un mismo ordenamiento tanto unas como otras, por las atribuciones dadas en la misma Constitución.

En los juicios SUP-RAP-148/2016 y SUP-JDC-1183/2016 el mismo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) reconoce las capacidades del INE y sus órganos de dirección, para decidir, incluso, los límites que la

interpretación al artículo transitorio constitucional, que establece que todos los integrantes de los servicios preexistentes deberían pasar a formar parte del nuevo servicio, y se encuentran sujetos a las condiciones de acceso que el INE establezca a través del catálogo de cargos y puestos, así como de los exámenes respectivos, por lo que no podrían tener una interpretación amplia y asumir que se permitirá el ingreso indiscriminado de todos al nuevo esquema.

Esos aspectos mantienen, en el contexto de sus capacidades de órgano autónomo, funciones específicas para el INE, al permitirle establecer mecanismos de autogestión, regulación, decisión sobre los recursos implícitos, posibilidad de realizar acciones jurídicas por sí mismo, etc., que van de acuerdo a su condición, pero también establecen los límites en términos de la forma en que se debe realizar, por ejemplo, a través de un estatuto, como el mismo texto constitucional afirma. Las características del SPEN se plantean como reserva de ley, por lo que es claro que la constitución deja al INE la capacidad para generar dicho ordenamiento.

No obstante, del artículo transitorio mencionado anteriormente también se advierte la segunda premisa, la capacidad que va más allá de los límites a la condición federal y la división de poder en las entidades, en su relación con el mismo INE. Si bien el modelo electoral permite al INE señalar a los OPLE sobre plazos, términos y condiciones en los que se han de ejecutar determinadas actividades relacionadas con la parte sustantiva de la organización de una elección, entre las que se encuentra la organización del SPEN; no se alcanza a comprender cómo es que una autoridad electoral de carácter administrativo puede señalarles a las entidades federativas y sus poderes que deben ajustar su normativa en el plazo que el propio Instituto les establezca, como se puede ver en dicho acuerdo.

Cabe señalar que no es únicamente una disposición en un artículo transitorio, sino que, además, en una condición que no fue desafiada en tribunales por ningún órgano de alguno de los tres órdenes de gobierno de ningún estado, por lo que quedó firme, pero también con impactos importantes en el orden constitucional y de división de poderes, pues no tenemos precedente de algún caso similar, donde un órgano federal o nacional ordene a los estados la reforma a sus constituciones y el cambio o creación de leyes que les permitan generar condiciones de operación de cualquier norma, por muy especializada que sea.

En el caso del artículo transitorio tratado, se plantea que las entidades federativas ajustarán su normativa, a más tardar sesenta días hábiles

después de la aprobación del Estatuto en mención. Si bien tanto el Estatuto como las capacidades de órgano autónomo, así como de especialista, garante de derechos, etc., que el INE tiene, permiten que establezca condiciones para los organismos electorales de las entidades federativas, no hay algún precepto en la misma constitución o la LGIPE que le permita plantear a los poderes de estas cambios o definiciones legales en uno u otro sentido, incluso porque dichas disposiciones implican cambios constitucionales.

Es cierto que la Constitución establece la supremacía del órgano electoral en lo que se refiere al SPEN, además de que su organización no es materia de legislación por parte de las entidades federativas. Sin embargo, tampoco plantea para el INE un lugar en el que este pueda ubicarse por encima de los poderes estatales o municipales, incluso ordenándoles proceder sobre aspectos cuya materia está reservada para el INE. De entrada, sería innecesario que el INE establezca plazos a las entidades federativas para legislar sobre aspectos que están reservados a su acción.

De la misma forma, tanto los poderes ejecutivos como las legislaturas de los estados encuentran sus atribuciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su propia constitución local y en las leyes federales y la legislación local, pero ninguna de ellas señala la supeditación al INE, incluso en materia electoral de manera expresa, sino sólo la rectoría del mismo INE en cuestiones electorales, lo cual no implica, de modo alguno, mando sobre los poderes locales.

Con base en lo anterior, en estricto sentido, las legislaturas no tendrían obligación de ajustar su normativa en función de lo dispuesto en el Estatuto del Servicio Electoral; sin embargo, en la dinámica del nuevo régimen electoral y dado que la atribución de regular todo lo concerniente a este tema atiende a un principio constitucional, podríamos también concluir que efectivamente no existen límites expresamente establecidos en la ley, para que el INE desarrolle la normatividad que la misma constitución plantea, pero ir más allá y, en la práctica, resulta innecesario plantearlo como una condición para las entidades federativas en el mismo Estatuto aprobado, debido a la subordinación jerárquica del mismo instrumento con respecto a otras normas en el espacio de división de poderes y arreglos federales.

Parte del problema radica en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha convertido en una norma completamente rígida, la cual "se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico y constituye la fuente suprema de producción normativa" (Salazar, 2012); por tanto, ante cualquier límite que se le quisiera imponer al INE, la justificación es que sus

actuaciones están fundamentadas en la norma jerárquicamente superior a cualquier otra y, por ende, puede establecer las condiciones para que las disposiciones normativas que de él emanen sean obligatorias, aun cuando se contravengan las normas de carácter federal o general, frente a las de índole local.

Pero el problema no es únicamente una condición jurídica que, en buena medida deriva de la forma en que hemos construido el sistema legal reciente, donde se han introducido figuras como el control difuso de constitucionalidad que modifican la forma en que se entendía a la estructura en su conjunto, sino también la forma en que eso impacta el modelo federal y el de división de poderes como tal, incluyendo ahora a los órganos autónomos.

En este contexto de cambio político donde los poderes públicos ceden espacios de acción y decisión a órganos autónomos, la reconfiguración de poder hace, por ejemplo, que se apliquen formas de control de constitucionalidad en los casos en que existan dos leyes contradictorias, la aplicación de una de ellas excluye la aplicación de la otra (Salazar Ugarte, 2012).

Ante este panorama, conforme a lo expuesto en párrafos anteriores, la norma aplicable siempre será la de mayor supremacía. En ese sentido, plantear de manera explícita la obligación de las entidades a ajustar sus propios ordenamientos parece una acción excesiva del INE, que se enmarca en la segunda dimensión que habíamos planteado anteriormente, donde, de manera informal, busca incrementar sus capacidades de poder con respecto a otros actores políticos.

De otra manera, resultaría incomprensible la definición del artículo 40 constitucional que señala que la República Mexicana se encuentra compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; dado que, a pesar de que el Estado mexicano es una federación y que, bajo ese entendido se debiera respetar la autonomía normativa de las entidades, es complejo aceptar que, en efecto, el INE con todo y las limitaciones que debiera tener solo por el hecho de ser una autoridad administrativa, con la emisión de sus acuerdos, estatutos, lineamientos, documentos y todo aquello que expida y que se encuentra dentro de su ámbito de competencia (constitucional y legal) debe ser jurídicamente válido y obligatorio para todas y cada una de las entidades. Pero el indicar a los poderes de esas entidades que deben actuar de cierta manera, es un rompimiento a los principios de autonomía y soberanía que fueron fundamentales para la construcción del pacto federal mexicano.

6. CONCLUSIONES

La renovación del sistema electoral mexicano significó un gran avance en temas específicos de la función electoral, como es el caso de la implementación de un Servicio Profesional Electoral Nacional, que una vez operando seguramente reflejará resultados relevantes como lo hizo el Servicio de Carrera del extinto IFE y que ha pasado a formar parte del INE. El órgano electoral nacional debe ser cuidadoso en la aplicación de las disposiciones que le otorgan facultades tan particulares, que resultan ser muy generales, al grado de tener que regular hasta los plazos, términos y condiciones en que las entidades deben atender el caso concreto.

En ese sentido, es fundamental replantear la discusión sobre la división de poderes y el federalismo mexicano, que han encontrado un espacio de conflicto en el contexto electoral, no únicamente en el caso que aquí se plantea, sino también el espacio de las atribuciones entre el INE y el TEPJF que, en el contexto del proceso electoral de 2018, han mostrado deficiencias que han llevado a la confrontación entre ambos órganos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Astudillo, C. (2014). Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 12–35.
- Caballero, J. L. J. (2001). Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes. *Anuario Del Departamento de Derecho de La Universidad Iberoamericana*, 30.
- Carpizo, J. (1978). Notas sobre el presidencialismo mexicano. Retrieved from <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1053/4.pdf>
- Carrillo, A. (2011). *200 años de administración pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gil, R. (2000). ¿Qué son los órganos constitucionales autónomos? *Revista de La Barra Mexicana de Abogados*, 26, 30–39.
- Grossi, P. (1997). Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la constitución jurídica medieval. *Anuario Mexicano de Historia Del Derecho*, 9, 173–180.

- Guerra, L. I. (Agosto, 2014). Órganos constitucionales autónomos, naturaleza jurídica y notas distintivas. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html>
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(04), 725. Recuperado de <http://doi.org/10.1017/S1537592704040472>
- Hurtado, E. (1976). *La universidad autónoma 1929-1944*.
- Jaimes, E. (2009). Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela: Entender la política a través del ciudadano. *Observatorio Social de América Latina*, 10(26), 57-76.
- Lawson, C. (2000). Mexico's Unfinished Transition- Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico. *Estudios Mexicanos*, 16(2), 267-287. <http://doi.org/10.2307/1052198>
- México. Instituto Nacional Electoral (2016). Acuerdo INE/CG909/2015 publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de enero.
- Montoro, A. (1992). *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Moreno, I. (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. Madrid: Porrúa.
- Salazar, P. (2012). Camino a la democracia constitucional en México. *Isonomía*, (36), 189-206.
- Santiago, J. (2014). Del federalismo al nacionalismo electoral. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 103-120.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016). Sentencia SUP-RAP-148-2016 del trece de abril.
- Vanden, H.E. (2003). Globalization in a Time of Neoliberalism: Politicized Social Movements and the Latin American Response. *Journal of Developing Societies*, 19(2-3), 308-333.
- Wheeler, S. M. (2007). Informal institutions and democracy: lessons from Latin America. *Choice*, 44(6), 1049.

Legislación

México (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México (2014). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

México (2014). Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano.

México (2016). Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.

México. Instituto Nacional Electoral (2015). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa: INE/CG909/2015.