



# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

“La partidocracia en el sistema de designación de los consejeros electorales del  
Instituto Electoral del Estado de México”

## T E S I S

Modalidad: artículo especializado

Que para obtener el grado de:

Maestra en Derecho

**PRESENTA:**

**L. EN D. ROSA JULIETA BELLO HERNÁNDEZ**

**DIRECTORA:**

**DRA. EN D. MARÍA DE LOURDES MORALES REYNOSO**

**CODIRECTOR:**

**DR. EN D. JOAQUÍN ORDÓÑEZ SEDEÑO**

**TUTORA:**

**DRA. EN C. S. Y POL. GABRIELA FUENTES REYES**

Ciudad Universitaria, Toluca, México; mayo de 2022

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

	Página
1. Partidocracia, democracia y división de poderes.....	3
2. Los organismos constitucionales autónomos y su función en un gobierno democrático constitucional.....	12
3. El Instituto electoral y su independencia respecto de los partidos.....	15
4. Los partidos en el INE y el IEEM.....	16
5. Consideraciones finales.....	21
FUENTES DE CONSULTA.....	23
LEGISLACIÓN.....	24

## RESUMEN

La democracia es el mecanismo, el proceso, el conjunto de instituciones y finalmente, la manera de vivir fundamental a través de la cual se desarrollan las sociedades contemporáneas, goza de reconocimiento social, político y jurídico en todo el mundo y para que funcione debe estar dotada de ciertas características.

El presente trabajo de investigación se centra en el estudio de una de estas características y que es la independencia de la que deben gozar instituciones u organismos democráticos ante la influencia que ejerzan fuerzas exteriores. Si se determina que fuerzas externas, como los partidos políticos, ejercen influencia o poder sobre dichas instituciones, esto representaría una vulneración a la naturaleza de un sistema democrático.

Los partidos políticos, por su parte, conforman una característica fundamental de la democracia mexicana, pues es a través de ellos que las intenciones políticas y la voz de la ciudadanía puede ser articulada, sin embargo, son entes que tienen la capacidad de reunir atribuciones más allá de las que les son conferidas por el marco normativo, y que, en la búsqueda de adquirir y conservar el poder tienden a utilizar dichas atribuciones para influir en las instituciones públicas democráticas.

En la designación de los Consejos Generales del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Electoral del Estado de México, participan el Congreso de la Unión y el Consejo General del INE respectivamente, esto, en el marco del sistema de partidos vigente en México, puede, potencialmente, vulnerar la autonomía de ambos institutos, así como su esencia ciudadana. Como consecuencia de lo anterior deben idearse nuevas estrategias que garanticen que las condiciones necesarias para formar parte de dichas instituciones sean acordes al principio de independencia con miras a afianzar la esencia ciudadana y autónoma de estos órganos constitucionales autónomos.

# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

## FACULTAD DE DERECHO

### PROTOCOLO EN EXTENSO

**Título:** “La partidocracia en el sistema de designación de los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de México”

**Área de evaluación:** Cuerpo Académico: Dra. María de Lourdes Morales Reynoso, Dr. Joaquín Ordoñez Sedeño, Dra. Gabriela Fuentes Reyes

**Palabras Clave:** Partidos Políticos, Partidocracia, Organismos Autónomos

#### **Originalidad y relevancia**

Se decidió realizar la presente investigación en función de la importancia que considero tienen los temas de autonomía y democracia para la sociedad mexicana y mexiquense, temas importantes desde su génesis, pero más ahora que estamos viviendo la transformación de nuestra sociedad en una sociedad profundamente inquisitiva, curiosa y demandante respecto de los temas democráticos y políticos. La designación y permanencia de los integrantes del Consejo General del IEEM a través del Consejo General del INE ya provoca en la opinión pública cierta incertidumbre respecto a los mecanismos de designación y el grado de “ciudadanización” que poseen los integrantes del Consejo General del IEEM, incertidumbre justificada, pues se teme que exista influencia política en la designación del Consejo General del INE y, por tanto, y en un segundo nivel, en la designación del Consejo General del IEEM.

## **Pregunta de investigación**

¿La designación del Consejo General del INE por parte de la Cámara de Diputados y la designación de los Consejeros Electorales del Estado de México por parte del INE representan un síntoma de la partidocracia y, además, una vulneración a la autonomía de los OPLES?

## **Justificación del problema**

Además de lo anterior, la investigación y posterior análisis del tema, servirá para proporcionar una visión más clara respecto a los mecanismos previstos en la ley y los mecanismos no previstos en la misma para la designación de los funcionarios electorales, visión que servirá para los lectores que quieran seguir profundizando en los temas de ámbito electoral, jurídico y político, pero también para el ciudadano no especializado en el tema. La realización de un tema de investigación que incida sobre la designación de los árbitros electorales es de vital importancia pues además de aportar al estudio y ampliación del conocimiento en la materia, como ya se mencionó anteriormente, es un tema de actualidad, que día con día gana más y más relevancia.

## **Delimitación del problema**

1. Delimitación temporal: 2014 - 2021
2. Delimitación espacial: México

## **Hipótesis**

La atribución de designar al Consejo General del INE que recae en los partidos políticos una vez que forman parte del Congreso de la Unión y la atribución que recae en el Consejo General del INE de designar a los consejeros electorales

locales provoca que la influencia partidista se presente no sólo en el INE sino también en el IEEM, como un síntoma de la partidocracia y a la vez como un problema de autonomía.

### **Objetivo General**

Determinar si existe influencia por parte los partidos políticos a través del Congreso de la Unión en la designación del consejo general del INE y posteriormente en la designación del consejo general del IEEM y determinar si este mecanismo vulnera la autonomía del Instituto local.

### **Objetivos Específicos**

1. Identificar los elementos que constituyen una democracia
2. Identificar las generalidades de la democracia mexicana
3. Analizar los principales conceptos de organismo constitucionalmente autónomo.
4. Conocer el marco jurídico relativo a los organismos autónomos.
5. Indagar la naturaleza Jurídica de los Órganos Constitucionales Autónomos.
6. Determinar los alcances de la autonomía de dichos organismos autónomos.
7. Identificar los elementos o atribuciones que, conforme a sus respectivas leyes resultan característicos de su autonomía.
8. Conocer los antecedentes del IFE
9. Conocer las atribuciones del IFE respecto a los OPLES previa reforma constitucional de 2014
10. Conocer las funciones del INE respecto a los OPLES una vez ocurre la reforma constitucional de 2014
11. Conocer los antecedentes del IEEM.
12. Conocer las funciones del IEEM antes de la reforma constitucional de 2014.
13. Conocer las funciones del IEEM después de la reforma constitucional de 2014.

14. Analizar el sistema de designación de los Consejeros Electorales del IEEM.
15. Analizar los requisitos para ser Consejero Electoral del IEEM.
16. Analizar las desviaciones respecto al sistema de designación de los consejeros electorales.
17. Conocer el marco teórico relativo a los partidos políticos para comprender sus principales teorías, conceptos y postulados.
18. Conocer los principales conceptos y definiciones de “partido político” para su mejor comprensión.
19. Revisar los antecedentes de los partidos políticos en México.
20. Explorar el funcionamiento general de los partidos políticos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
21. Analizar el concepto de partidocracia.
22. Analizar el concepto de partidocracia en México.
23. Identificar la partidocracia en México
24. Proponer mecanismos para atenuar o erradicar la influencia partidista en las designaciones de los consejeros electorales del IEEM.

## **METODOLOGÍA**

Para la presente investigación serán utilizados los métodos **histórico, documental y jurídico**.

**Método histórico**, por la naturaleza misma de la investigación, en la cual son necesarios datos históricos para contextualizar y comprender los cambios efectuados a los organismos electorales a través de los años y las reformas, así como para comprender la actualidad de estos. Se tomarán en cuenta datos y fechas históricas, así como los documentos y acuerdos o modificaciones que emanen de los mismos.

**Método documental**, pues es necesario el apoyo en fuentes o documentos de diversas naturalezas. La investigación será desarrollada principalmente con la consulta de libros, artículos, ensayos y notas periodísticas. Lo anterior nos proporcionará el conocimiento necesario para comprender el fenómeno que se estudia de mejor manera pues podremos allegarnos de criterios, críticas y análisis que hayan sido desarrollados por otros investigadores del tema, partiendo entonces del *estado del arte*.

**Método jurídico**, pues el tema de investigación debe ser estudiado, comprendido y desarrollado tomando en cuenta el marco jurídico histórico y actual. Serán citadas y utilizadas fuentes jurídicas en la presente investigación, así como documentos normativos de diversa índole. También se abordarán puntos específicos de la investigación de manera jurídico-descriptiva, para descomponer los componentes jurídicos en tantas partes como sea necesario

## **MARCO CONCEPTUAL**

Los conceptos para entender en la presente investigación son: **democracia, órganos constitucionales autónomos, partidocracia, partidos políticos, autonomía.**

### **Democracia**

Para el concepto de democracia tomamos la definición del diccionario jurídico mexicano que dice que es una *“Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos- principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo-; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.”*<sup>1</sup> Se puede complementar este concepto con las ideas Tocqueville que a través de su visión sociológica pudo percibir a la democracia como *“...una sociedad*

---

<sup>1</sup> (1984) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p.85

*caracterizada por una igualdad de condiciones y guiada, preponderantemente, por un espíritu igualitario*”.<sup>2</sup>

## **Órganos constitucionales autónomos**

Son aquellos órganos que se caracterizan por la capacidad para “...*ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas; por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos.*”<sup>3</sup> Esto en conjunto con las ideas de Castañeda, resulta en la idea de que los órganos constitucionalmente autónomos tienen “...*la independencia de los tres poderes tradicionales y de cualquier otro poder, institucional o de facto, con la capacidad de presionar en la toma de decisiones, como son los partidos políticos...*”<sup>4</sup>.

## **Partidocracia**

Voz compuesta por las palabras *partido* y *cracia*, para, de manera etimológica, conceptualizar el gobierno de los partidos políticos. Término que “...*alude al régimen político en el cual el poder efectivo se centra en los partidos y no en los organismos previstos por la constitución.*”<sup>5</sup> Para Duverger, la evolución de la relación de las fuerzas políticas dentro de una nación y la influencia de los partidos políticos conducía a “...*admitir una relatividad de las estructuras gubernamentales...*”<sup>6</sup> y a afirmar que “...*el grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en la Constitución.*”<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Citado por: Sartori, Giovanni (1993) Qué es la democracia, México, Tribunal Federal Electoral, p.5

<sup>3</sup> Fabián Ruíz, José. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. Cuestiones constitucionales, México, p.87

<sup>4</sup> Núñez Castañeda, José. (2018). El infierno electoral. México: Penguin Random House Grupo Editorial. p.145

<sup>5</sup> Márquez, Daniel. (2014, Enero-Junio). Democracia y Partidocracia en México: La Decepción Democrática. *Revista de Derecho Estasiológico Ideología y Militancia*, Número 3, p.57

<sup>6</sup> Márquez, Daniel. (2014, Enero-Junio). Democracia y Partidocracia en México: La Decepción Democrática. *Revista de Derecho Estasiológico Ideología y Militancia*, Número 3, p. 56.

<sup>7</sup> *Ibidem*

## **Partidos políticos**

Los partidos políticos son “...grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político económico y social que comparten sus miembros.”<sup>8</sup>. Podemos complementar lo anterior con una visión más bien tradicional de lo que son los partidos políticos, y los cuales se decía que “...tienen como funciones principales la de actuar como mediadores entre la sociedad y el Estado, articulando los diversos intereses de los distintos actores sociales, con el propósito de proponer un proyecto colectivo para toda la sociedad.”<sup>9</sup>

## **Autonomía**

Se dice de la autonomía que es el “...principio jurídico filosófico que les atribuye a los individuos un ámbito de libertad, dentro del cual pueden regular sus propios intereses; permitiéndoles crear relaciones obligatorias entre ellos que deberán ser reconocidas y sancionadas en las normas de derecho”.<sup>10</sup> A este concepto de autonomía debemos precisarle que se refiere a la autonomía de acción de un órgano o ente gubernamental que no se encuentra subordinado a otro ente o a otro poder, ya sea legalmente establecido o de facto.

---

<sup>8</sup> (1984). Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII. México: Universidad Nacional Autónoma de México. p.49

<sup>9</sup> Mena Keimer, Carlos Eduardo (1999). Rediseño de partidos políticos en América Latina. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p.14

<sup>10</sup> (1982) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp.237-238

## ESQUEMA DE TRABAJO

### Introducción

1. Partidocracia, democracia y división de poderes
2. Los organismos constitucionales autónomos y su función en un gobierno democrático constitucional
3. El instituto electoral y su independencia respecto de los partidos
4. Los partidos en el INE y el IEEM
5. Consideraciones finales

### Fuentes de consulta

## CRONOGRAMA DE TRABAJO

Periodo	Actividad	Fecha
Primer periodo	➤ Elaboración de proyecto	Agosto 2021
Segundo	➤ Recopilación y discriminación de información	Septiembre a Noviembre 2021
Tercero	➤ Redacción y corrección primer borrador	Noviembre a Diciembre 2021
Cuarto	➤ Conclusiones, correcciones, últimos trámites.	Enero a Mayo 2022

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AA.VV. (1983). *Diccionario Jurídico Mexicano*, México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1170/4.pdf>
- Ackerman, John (2007). *Organismos Autónomos y democracia. El caso de México*. CDMX: Siglo XXI y Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>
- Alcaide Cruz, María Rebeca (2018). "La vulneración de los derechos humanos de postulantes a dirigir organismos autónomos en Puebla". Puebla: Tesis presentada en la Universidad Iberoamericana, Campus Puebla. 2017 México. Recuperado de: <https://repositorio.iberopuebla.mx/bitstream/handle/20.500.11777/3688/Alcaide%20Cruz%20Mar%C3%ADa%20Rebeca.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Aristóteles (1998). *Ética a Nicómaco. Política*. México: Porrúa.
- Bielsa, Rafael (1985). *Democracia y república*. Buenos Aires: Depalma.
- Bobbio, Norberto (1996). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bodin, Jean (1992). *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.
- Cansino, Cesar y Patiño León, Luis Arturo (2020). "¿Cuál autonomía de los órganos constitucionales autónomos de México? El caso del Instituto Nacional Electoral en perspectiva comparada". *Ius Comitalis*, 3(5), 21-49.
- Carpizo, Jorge (1994). *La Constitución Mexicana de 1917*: México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Duverger, Maurice (1992). *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México: Ariel.
- Duverger, Maurice (1994). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Locke, John (1995). *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, México: Gernika.
- Maquiavelo, Nicolás (1965). *Obras*. Barcelona: Vergara.

- Márquez, Daniel (2014 junio). "Democracia y Partidocracia en México: La Decepción Democrática". *Revista de Derecho Estasiológico Ideología y Militancia*, 3, 37-64.
- Mena Keimer, Carlos Eduardo (1999). *Rediseño de partidos políticos en América Latina*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Montesquieu, Carlos de Secondant (1992). *Del espíritu de las leyes*. México: Porrúa.
- Núñez Castañeda, José en Barranco (2018). *El infierno electoral*. México: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Ovalle Fabela, José (2011). "Las controversias constitucionales y los órganos autónomos". *Cuestiones constitucionales*, 25, 101-127. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405- Revista de estudios políticos 91932011000200004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-Revista-de-estudios-políticos91932011000200004)
- Ruíz, José Fabián (2017). "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora". *Cuestiones constitucionales*, (37), 85-120. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2017.37.11454>
- Sartori, Giovanni (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Tribunal Federal Electoral.
- Schubert, Klaus (1997). "Federalismo: entre política y ciencia". *Revista de estudios políticos* 96, 163-174.
- Schmitt, Carl (1966). *Teoría de la constitución*. México: Editora Nacional.
- Torres, Faustino, (2014). Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF e IEEM, México, p. 23
- Ziccardi, Alicia (2003). "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". *Gestión y Política Pública*, XII (2), 323-350.

## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en el año 2013, recuperado en línea el 25 de agosto de 2021 en [https://oig.cepal.org/sites/default/files/1917\\_constitucion\\_politica\\_de\\_los\\_estados\\_unidos\\_de\\_mexico.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/1917_constitucion_politica_de_los_estados_unidos_de_mexico.pdf)

Diario Oficial de la Federación, recuperado en línea el 25 de agosto de 2021,  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)  
Código Electoral del Estado de México, recuperado en línea el 25 de agosto de  
2021, [https://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/otras\\_publicaciones/CEEM\\_2021.pdf](https://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/otras_publicaciones/CEEM_2021.pdf)



REVISTA DEL INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE MÉXICO. APUNTES ELECTORALES

ISSN: 2449-6585



La *Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes Electorales* es una publicación semestral, arbitrada y de acceso abierto, del Instituto Electoral del Estado de México afín a los objetivos de éste de promover y difundir la cultura político-democrática. El contenido de esta revista son artículos y ensayos originales derivados de investigaciones científicas, así como reseñas de libros, los cuales pueden ser abordados desde un enfoque local o internacional, histórico o contemporáneo, comparativo o de caso. Tiene una periodicidad semestral y está dirigida a académicos, investigadores y especialistas del área temática.



**COMITÉ EDITORIAL**

**Toluca, estado de México, 04 de abril de 2022**  
**IEEM/CE/19/2022**

**Asunto: Acuse de recibido**

**Lic. Rosa Julieta Bello Hernández.**  
**Presente.**

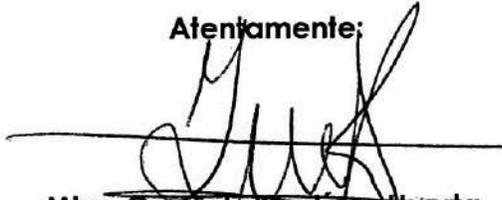
Estimada licenciada:

Sirva el presente como acuse de recibido respecto al trabajo intitulado *La partidocracia en el sistema de designación de los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de México*, el cual fue enviado para ser publicado en la *Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes electorales*, la cual tiene como ISSN 2448-8585, y se encuentra indizada en: Directory of Open Access Journals (DOAJ), Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe y España y Portugal (Latindex), Bibliografía Latinoamericana en revistas de Investigación científica y social (Biblat), Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (Clase), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (Redib) y Dialnet.

No omito mencionarle que el seguimiento al proceso de dictamen se lleva a cabo a través de la plataforma de la revista.

Sin más por el momento, y agradeciendo su interés en publicar con nosotros, le envío un cordial saludo.

**Atentamente:**



**Mtra. Graciela Martínez Huerta.**

**Subjefa de Documentación y Promoción Editorial y suplente  
de la Secretaría Técnica del Comité Editorial.**

**Con fundamento en los artículos 13, fracción I y 18, inciso c), del Reglamento del  
Centro de Formación y Documentación Electoral.**

c.c.p. Archivo.  
SERIE: 11C.5

Elaboró	mgbm
Validó	GMH

## **La partidocracia en el sistema de designación de los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de México**

The particracy in the appointment system of the General Council of the Electoral Institute of the state of Mexico

Rosa Julieta Bello Hernández

### **Resumen**

El objeto de este texto es subrayar la influencia que ejercen los partidos políticos (partidocracia), a través del Congreso de la Unión, en la designación del Consejo General del INE y posteriormente en la designación del Consejo General del IEEM, que en el marco del sistema de partidos vigente en México puede potencialmente vulnerar la autonomía del Instituto local y su esencia ciudadana, concluyendo la necesidad de dar mayor peso a otras condiciones para formar parte del consejo (mediante el mérito) a fin de equilibrar esta situación y fortalecer la esencia de este órgano constitucional autónomo.

**Palabras clave:** Partidocracia, organismos autónomos, partidos políticos.

### **Abstract**

The purpose of this text is to highlight the influence exercised by political parties (particracy), through the Congress of the Union, in the appointment of the General Council of INE and subsequently in the appointment of the General Council of IEEM, which in the framework of the current party system in Mexico can potentially violate the autonomy of the local Institute and its citizen essence, concluding the need to give greater weight to other conditions to be part of the council (through merit) in order to balance this situation and strengthen the essence of this autonomous constitutional body.

**Key words:** Particracy, autonomous organizations, political parties.

## Introducción

La democracia a menudo viene acompañada de conceptos que han servido como categorías bajo las cuales se desarrolla el actuar de las instituciones del Estado, como la autonomía de gestión y decisión, especialmente de aquellas que han sido dotadas constitucionalmente con esta característica.

Entre estos organismos destacan aquellos que han sido diseñados para garantizar la legitimidad jurídica y política de buena parte del aparato estatal, pero también para ejercer un contrapeso a los poderes fácticos e institucionales, al menos en lo que corresponde a los poderes ejecutivo y legislativo. El caso por excelencia de esta situación son el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) y el Instituto Electoral del Estado de México (en adelante IEEM). De ahí la relevancia de que el procedimiento para la designación y permanencia de los integrantes de estos consejos corresponda al Congreso de la Unión de manera directa e indirecta, dado que el poder legislativo no opera en estricto sentido bajo la lógica de la representación popular, sino de las decisiones asumidas por bancadas que se forman generalmente a partir de la pertenencia a un partido. Se entiende, por ello, que exista en la opinión pública cierta incertidumbre respecto a los mecanismos de designación y el grado de “ciudadanización” que poseen los integrantes de ambos consejos, ya que es evidente el peligro de que pese más la influencia política en su designación, que su carácter ciudadano y los méritos para acceder a tan honrosos cargos. Esta influencia es, precisamente, un síntoma de la partidocracia que se ha señalado en el título de este texto, término que se utiliza para designar esta influencia preponderante de los partidos en los poderes del Estado, en un grado tal que implique el debilitamiento de los mecanismos tradicionales para limitar el ejercicio desmedido del poder, incluyendo los organismos constitucionalmente autónomos.

Nuestra sociedad es cada vez más inquisitiva, curiosa y demandante respecto de los temas democráticos y políticos. Este texto pretende no sólo exponer los peligros que supone en este tema la partidocracia, sino sentar las bases para proponer

mecanismos que puedan reducir esta influencia a su justa dimensión, proporcionando una visión más clara respecto a los mecanismos previstos en la ley y los mecanismos no previstos en la misma para la designación de los funcionarios electorales, visión que servirá para los lectores que quieran seguir profundizando en los temas de ámbito electoral, jurídico y político, pero también para el ciudadano no especializado en el tema.

Por ello el objetivo principal de este texto es subrayar la influencia preponderante que ejercen los partidos políticos, a través del Congreso de la Unión, en la designación del Consejo General del INE y posteriormente en la designación del Consejo General del IEEM, que en el marco del sistema de partidos vigente en México puede potencialmente vulnerar la autonomía del Instituto local y la necesidad de dar mayor peso a otras condiciones para formar parte del Consejo (mediante el mérito, por ejemplo) a fin de equilibrar esta situación y fortalecer la esencia de este órgano constitucional autónomo. Lo anterior atendiendo al análisis de las funciones que tienen como garantes de la limitación del ejercicio del poder.

Finalmente, cabe destacar la importancia del INE dentro de los organismos autónomos, no sólo por su carácter de árbitro electoral, sino porque es el encargado de certificar el cumplimiento de una de las principales condiciones del modelo de gobierno democrático: la designación de gobernantes mediante elecciones competitivas, en equidad de circunstancias para todos los participantes. Eso es lo que se juega nuestra democracia en su designación.

## **1. Partidocracia, democracia y división de poderes**

Hablar de partidocracia podría suponer, simplemente por la etimología de la palabra, una referencia a las formas de gobierno. Pese a ello, la partidocracia no se traduce literalmente, en el marco de la teoría del estado, como el gobierno de los partidos. Se trata, más bien, de un neologismo que se utiliza para enfatizar al papel hegemónico que tienen éstos en el gobierno, sea cual sea la forma que adopte.

Antes de abordar las razones por las cuales si bien, la partidocracia no es formalmente una forma de gobierno *per se*, condiciona *de facto* la forma en que ésta se materializa en la actualidad, conviene recordar las principales clasificaciones de las formas de gobierno y porqué es necesario adaptarlas a las necesidades contemporáneas. Ni siquiera las clasificaciones más famosas y recurridas a lo largo de la historia de la Teoría del Estado como las de Aristóteles, Maquiavelo o Montesquieu pueden escapar al contexto histórico de sus autores. Todas ellas responden a un ideal de gobierno, en el marco del cual pretenden exponer problemas concretos y a menudo solucionarlos.

Uno de los mejores ejemplos, que se relaciona además con el problema principal de este texto, es el gobierno mixto propuesto por Polibio como solución al ciclo fatal de la clasificación aristotélica de las formas de gobierno. A fin de romper con la inercia en la que, inevitablemente, a una forma virtuosa (monarquía, aristocracia, democracia) seguía su contraparte impura (tiranía, oligarquía, demagogia) (Aristóteles, 1998, p. 205), Polibio sugirió que la mejor forma de gobierno era la existente en la República Romana, que combinaba las tres formas virtuosas o puras de gobierno a través del poder otorgado a los cónsules, al senado y los magistrados encargados de impartir justicia (en Bobbio, 1996, p. 79). Al compartir el poder, evitaban que degenerara en su forma impura al regularse unos a otros, lo que derivaba en la tan deseada estabilidad del gobierno y por consiguiente, de la sociedad. Si bien es cierto que a Polibio le interesaba más procurar estabilidad al gobierno que imponer un freno al poder, es innegable que el gobierno mixto, al menos en su idea y estructura, si bien no en su objetivo, constituye un antecedente de la división de poderes. En este sentido coincide Maquiavelo en sus “Discursos sobre la primera década de Tito Livio”, donde afirma siguiendo a Polibio, que la perfección del gobierno en Roma provenía de su carácter mixto (1965, p. 259). En este contexto, la división de poderes era más bien una forma de organización dentro del gobierno, a la que se podía o no recurrir, dependiendo de la forma que éste adoptaba y la manera en que, en el marco de ésta, se ejerciera y transmitiera el poder.

Antes de la edad moderna, la clasificación de las formas de gobierno respondía generalmente a la división expuesta por Nicolás Maquiavelo en “El Príncipe”, donde afirma que “Todos los estados, todas las dominaciones que tuvieron y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son o repúblicas o principados.” (1965, p. 95). Esta división no tomaba en cuenta ni la estabilidad del gobierno, ni los mecanismos para imponer frenos al ejercicio del poder como factores que permitieran distinguir entre aquellas, atendiendo más bien a las formas en que se elegía a los gobernantes y al número de personas involucradas en su ejercicio, el cual era, sobra decirlo, prácticamente absoluto. A esto hay que añadir, que el término república comenzó a utilizarse de forma general para referirse al Estado y no sólo al gobierno, en obras tan tempranas como “Los seis libros de la República” de Jean Bodin, en donde éste afirmaba “sólo hay tres estados o tres clases de república, que son: la monarquía, la aristocracia y la democracia” (1992, p. 87) retomando la clásica división aristotélica señalada en párrafos anteriores de este texto.

A partir del siglo XVIII, con el auge de los gobiernos absolutistas, se generó un ambiente propicio para que floreciera la idea de que un gobierno mixto, además de procurar estabilidad, podía frenar el ejercicio del poder. La primera propuesta centrada en este aspecto fue la realizada por John Locke en su “Segundo tratado sobre el gobierno civil”, en el cual dividió el poder en ejecutivo, legislativo y federativo (1995, p. 125).

Los elementos de la propuesta de Locke servían específicamente a las condiciones *sui generis* del ejercicio del poder que existían en Inglaterra, donde ya había antecedentes de documentos que limitaban el ejercicio del poder por parte de los reyes (como, por ejemplo, la Carta Magna de 1215). Por ello no fue la división de Locke la que se popularizó entre las nacientes democracias a fines del siglo XVIII y principios del XIX, sino la propuesta de Montesquieu, que respondía mejor a las condiciones que los regímenes absolutistas compartían en el continente. Montesquieu no solo dividió el poder, sino que lo asignó a órganos distintos, a diferencia de Locke, que le otorgaba dos de tres poderes al monarca (Montesquieu, 1992, p. 104). Además, distinguió entre el poder ejecutivo y el poder judicial (este

último no se diferencia del primero en la teoría de Locke). Estas condiciones son indispensables para frenar el ejercicio despótico del poder, que, en el marco de la Convención de Filadelfia, James Madison señaló como indispensable en un Estado democrático (Hamilton et al., 1943, p. 154). La república, como forma de gobierno, fue el prototipo de la división del poder. No importaba en ese momento entre quienes se dividía. Lo fundamental era su distribución en varias personas. Esa es la esencia de la división de poderes que le dio sentido en la edad moderna, vinculándola a la defensa de las libertades y de los derechos humanos.

La importancia de las revoluciones francesa y americana residió no sólo en el cuestionamiento de la forma en que se ejercía el poder, sino en el origen mismo de la legitimidad de aquellos que debían hacerlo. La autoridad divina como fuente de obediencia del derecho, típica de la monarquía tradicional, fue sustituida por el pueblo de forma directa o indirecta (como fue el caso del parlamento, en las monarquías constitucionales), lo que necesariamente implicó el surgimiento de mecanismos para que éste expresara su voluntad. En algunos casos esto se hizo por el voto de la mayoría simple. En los asuntos más trascendentales, surgió la necesidad de que el acuerdo fuese más amplio y se impuso la idea de mayoría calificada. Finalmente, se hizo evidente que algunos cargos no debían estar sujetos a los vaivenes electorales y fue el mérito lo que se impuso para justificar el acceso de los ciudadanos a aquellos (por excelencia, el poder judicial). Fue a partir de entonces cuando los partidos políticos se convirtieron en los protagonistas no sólo de la fuente de legitimidad de los titulares de los órganos de gobierno, sino del ejercicio de éste.

Es así como, en la actualidad, la división de poderes se da en el marco de una característica que ha transformado las formas de gobierno, trascendiendo las notas que las distinguían tradicionalmente: la democracia. A partir de las revoluciones americana y francesa, se ha convertido en la esencia de la legitimación de cualquier forma de gobierno, al menos en el mundo occidental.

La democracia, por sus vocablos, es una palabra que proviene del antiguo griego y que fue acuñada en Atenas en el siglo V a.C. a partir de *demos*, que puede

traducirse como pueblo y *Kratos*, poder o gobierno; teniendo como resultado que democracia es el poder del pueblo. De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, consiste en la “Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos...; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.” (1983, p. 85). Estas son las notas básicas que la mayoría de los autores considera como la base de la democracia. Giovanni Sartori, por ejemplo, enfatiza que, con independencia del tamaño del Estado o su forma de gobierno, lo que la caracteriza es la libertad y la garantía política que significa para los ciudadanos (Sartori, 1993, p. 7). Para Carl Schmitt, la libertad del pueblo para constituir “el modo y forma de la existencia estatal” (Schmitt, 1966, p. 104), era el corazón mismo de la legitimidad democrática. La igualdad es importante, asimismo, para garantizar el acceso a la participación política de todos, según Alexis de Tocqueville, específicamente cuando afirma que es “...una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones y guiada, preponderantemente, por un espíritu igualitario”. (en Sartori, 1993, p. 5)

Además de la libertad y la igualdad de condiciones para ejercer los derechos que permiten elegir la forma de gobierno, deben existir otras condiciones para la existencia de un gobierno plenamente democrático, como el reconocimiento de los derechos humanos, el respeto al estado de derecho y, especialmente interesante en el contexto de este documento, la garantía de que la participación de los ciudadanos en la designación de los gobernantes se realizará en el marco de elecciones competitivas, sin injerencia del gobierno en turno, en un plano de igualdad. Al respecto, Rafael Bielsa enfatiza que no podemos hablar de democracia “sin colocar a los miembros del pueblo (cuerpo social) en un plano de igualdad” (1985, p. 21). En suma: representación avalada por elecciones competitivas, derechos humanos y control del ejercicio del poder por los gobernantes a través de la división del poder y del control jurisdiccional de los actos que emiten en ejercicio de sus funciones públicas.

Esto implica un entramado de corresponsabilidad entre los poderes que ejercen las tres funciones clásicas del Estado y otras entidades de interés público

indispensables para la existencia misma de la representación, como son los partidos políticos. En los últimos años se han sumado a esta ecuación otras entidades que han revitalizado estas relaciones y que han supuesto el reforzamiento de los principios básicos en los que se sustenta el gobierno democrático: los organismos constitucionales autónomos.

En lo que refiere a los partidos políticos, cabe señalar que fue a través de éstos que se logró hacer partícipes del gobierno a los ciudadanos, a través de los mecanismos propios de la democracia representativa. El origen de los partidos son las organizaciones que, incluso en estados pre-democráticos, tenían influencia en algunas decisiones de gobierno mediante mecanismos de presión. Su agenda era tan variada como las razones que les habían dado origen, entre las que destacaban asociaciones comerciales y profesionales.

En términos generales, podemos afirmar que los partidos políticos son “grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros.” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1983, p. 49). Pero no sólo ejercen el poder simple y llanamente, ya que también “tienen como funciones principales la de actuar como mediadores entre la sociedad y el Estado, articulando los diversos intereses de los distintos actores sociales, con el propósito de proponer un proyecto colectivo para toda la sociedad.” (Mena, 1999, p. 14). En esto último juega un papel trascendental el sistema de partidos, ya que la articulación de intereses depende de las alianzas que los partidos necesitan hacer para sacar adelante sus propuestas.

Los partidos y su función en el gobierno democrático cambian, porque deben ajustarse al ejercicio de una agenda de gobierno que necesariamente ha de ir más allá de los intereses originales de las asociaciones. Los partidos, por su naturaleza misma, no han sido creados para equilibrar el ejercicio del poder (aunque su participación sea indispensable para lograrlo), sino precisamente obtenerlo en la mayor cantidad de espacios gubernamentales posibles para sus representados. Lo antes expuesto se puede entender mejor si partimos de la idea que el propósito de los partidos políticos era precisamente crear una representación y separación entre

el Estado y la voluntad del pueblo, distinguir que el segundo elige y el primero se configura a partir de dicha elección. En similar orden de ideas, en 1928, Plutarco Elías Calles decía:

A falta de recias personalidades, imán de simpatías y lazo de unión de las fuerzas sociales (...) se necesitan, para controlar la opinión y respaldar después a los gobiernos, fuerzas políticas organizadas, (...) que lleven la discusión ante el pueblo (...) y una vez conquistado el triunfo electoral, queden como respaldo del gobierno constituido para prestarle todo su apoyo, en la ejecución del programa aprobado, a la par que como críticos serenos conscientes... (Márquez, 2014, p. 39)

Esta definición es útil para dejar en claro que los partidos políticos deben ser el sustituto de las “recias personalidades” o lo que es lo mismo, caudillos. Han de servir como puentes entre el pueblo y la política, pero no sólo esto, sino que, una vez conquistado el triunfo en las urnas, deben servir como entes vigilantes, para estar listos a prestar el apoyo o a levantar la crítica al gobierno. De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, los partidos políticos no sólo son “grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político económico y social que comparten sus miembros.” (1983, p. 49), también abonan a otros valores de la vida democrática. Así lo dispone nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando afirma en su artículo 41 que:

Los partidos políticos son entidades de interés público (...) tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Los partidos políticos, como entidades públicas, son indispensables para la vida democrática, pero como toda entidad cercana al ejercicio del poder, corren el riesgo de desvirtuar su función una vez que lo obtienen. Por ello resulta especialmente atinado el comentario del expresidente Calles que se ha recogido en párrafos anteriores, ya que cuando en la vida política democrática de un país se impone el poder que ejercen los partidos políticos, éstos dejan de ser representantes de la

ciudadanía, a la que deben informar y ayudar a articular sus intenciones políticas y se convierten en entes facciosos en busca de intereses particulares.

Es entonces cuando resulta pertinente hablar de partidocracia. Este término, según Márquez, resulta especialmente atinado para describir la situación planteada con anterioridad, ya que “designa el excesivo poder de los partidos que tienden a sustituir a las instituciones representativas en la dirección y determinación de la vida política democrática del Estado.” (2014, p. 57). Incluso perfila un “régimen político en el cual el poder efectivo se centra en los partidos y no en los organismos previstos por la constitución” (2014, p. 57). Esto ya había sido previsto por Maurice Duverger, para quien la evolución de la relación de las fuerzas políticas dentro de una nación y la influencia de los partidos políticos conducía a “admitir una relatividad de las estructuras gubernamentales...” (en Márquez, 2014, p. 56) y a afirmar que “el grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en la Constitución” (en Márquez, 2014, p. 56)

Por otro lado, la forma de gobierno democrática tiene una estrecha relación organizacional con la forma de Estado que, en el caso mexicano, es federalista, misma que se puede definir como una manera de organización política que une estados anteriormente separados de manera tal que les permite mantener su propia integridad o soberanía. El estado federal o federalismo es, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano:

la forma de organización del territorio del Estado que se caracteriza por un grado parcial de descentralización jurídico-política, intermedio entre un Estado central y una confederación de estados. El sistema federal (...) establece dos clases de órdenes jurídicos parciales: la federación cuyo ámbito espacial de validez es la totalidad del territorio del Estado y las entidades federativas, que tienen validez en zonas geográficas específicas del territorio estatal (1983, p. 202).

Los sistemas federales logran esto al implementar reglas que permiten a todos los miembros tener injerencia en la toma y ejecución de decisiones. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y

federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior (...) unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Sin adentrarnos en el estudio del papel que la creación de estados independientes tuvo para el nacimiento de la democracia como la conocemos hoy día, baste recordar que la independencia de éstos, al menos en el tipo ideal de Estado adoptado por las nacientes naciones americanas, tuvo precisamente como núcleo la independencia de los estados, a cuyas diferencias debemos en buena medida el surgimiento de mecanismos para proteger a las minorías.

A esto se debe la afirmación de Schubert cuando indica que el:

principio federal se ha mostrado como un instrumento extremadamente práctico y flexible para el ejercicio y aseguramiento del poder en condiciones difíciles desde un punto de vista geográfico, étnico-cultural y económico (...) especialmente en situaciones caracterizadas por la pluralidad de elementos desiguales y diferentes. (1997, p. 165).

Es decir, no sólo es un sistema que permite mantener la soberanía de los estados miembros, sino que proporciona en sí mismo las herramientas para sobrellevar de mejor manera las carencias en determinada entidad federativa, es como dijera Tocqueville, “el gran cuerpo de la Unión” (en Carpizo, 1994, p. 276). En similar sentido, dice Ziccardi:

Por la autonomía, las comunidades federadas conservan su libertad amplia de gestión de los propios asuntos, que en el ámbito político dará a una comunidad política-miembro o Estado-miembro su carácter estatal. Por el principio de la participación, las unidades que componen la federación conforman las decisiones que se adoptan como propias de la Unión federal... (2003, p. 32)

Es importante realzar el concepto de autonomía de gestión y de participación respecto a las decisiones de la federación, lo cual complementa la anterior acepción de federalismo.

No obstante, no son los partidos los que han de limitarse para dar cabida a otras expresiones, sino el Estado y las instituciones que lo conforman quienes han de

equilibrar las manifestaciones de todos los sectores de la población, para que el acceso a los espacios de expresión pública y toma de decisiones incluya a las minorías. Fue a partir de todas estas circunstancias que empezó a hacerse evidente la necesidad de contar con organismos que se encuentren al margen de los métodos tradicionales de acceso al poder, toda vez que la clásica división del poder como se retomó de Montesquieu ha dejado de tener la fuerza necesaria para asegurar un equilibrio mínimo que salvaguarde a los ciudadanos de un ejercicio abusivo de las funciones estatales.

Este es uno de los principales retos que el régimen político surgido de la Revolución Francesa planteó al Derecho y a la Teoría del Estado, ya que la fuente de legitimación y de operación es la misma, por lo que es preciso introducir elementos diversos que alimenten y den fuerza a la legitimación del sistema tanto de acceso al poder, como de su control. Esto siguiendo la idea original de Montesquieu de acuerdo con la cual asignar las funciones a órganos distintos es la clave de la división de poderes.

## **2. Los organismos constitucionales autónomos y su función en un gobierno democrático constitucional**

En una democracia el gobierno se configura, se elige y emana directamente del pueblo y para hacerlo, utiliza diversos mecanismos y organismos, los cuales terminan siendo actores centrales en el transcurrir democrático de países como México. Entre estos organismos encontramos a los organismos constitucionales autónomos. Se caracterizan por la capacidad para:

ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas; por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos. (Ruíz, 2017, p. 87)

Si añadimos las ideas de Núñez Castañeda, resulta que los órganos constitucionalmente autónomos tienen “la independencia de los tres poderes tradicionales y de cualquier otro poder, institucional o de facto, con la capacidad de presionar en la toma de decisiones, como son los partidos políticos...” (en Barranco, 2018, p. 145). Ejercen funciones otrora estatales, con una destreza en grado de especialización, al tiempo que se relacionan con órganos similares en el complejo entramado democrático de un país.

En la teoría de los organismos constitucionales autónomos, existen típicamente dos perspectivas desarrolladas fundamentalmente por Manuel García-Pelayo acerca del estatus del Tribunal Constitucional en la joven Constitución española de 1978 (en Ackerman, 2007, p. 5): la primera parte del supuesto de que los órganos constitucionales autónomos son aquellos que reúnen elementos que les equiparan con los órganos a los cuales se les han asignado tradicionalmente las funciones del Estado, que se caracterizan por tener rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, estar constituidos y mantener relaciones de coordinación con los otros poderes. La segunda señala que es cualquier órgano considerado en el texto constitucional, con independencia de sus funciones y características. En México la orientación que se tiene actualmente es la primera, ya que podemos resumir las características de los organismos constitucionales autónomos en los siguientes puntos:

1. Se encuentran, como lo indica su nombre, establecidos en la constitución.
2. Se ubican al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado.
3. Sus titulares se designan con la participación del Ejecutivo o de alguna de las cámaras del Legislativo, pero no por esto se encuentran subordinados en cuanto a su funcionamiento.

Como su nombre lo indica, estos órganos son instituciones encargadas de regular, evaluar, controlar y en algunos casos, corregir el actuar de otras instituciones de menor jerarquía, a través del mayor atributo con que cuentan y que es precisamente la autonomía.

No es suficiente, al hablar de autonomía, recurrir a la definición etimológica prevista en el Diccionario Jurídico Mexicano la cual establece que autonomía “viene de autos= sí mismo y nomos= ley, y que autonomía es, pues, la facultad de darse leyes a sí mismo.” (1983, p. 240) Lo anterior en virtud de que la autonomía abarca mucho más que la emisión de leyes. Se dice de la autonomía, que es el “principio jurídico filosófico que les atribuye a los individuos un ámbito de libertad, dentro del cual pueden regular sus propios intereses; permitiéndoles crear relaciones obligatorias entre ellos que deberán ser reconocidas y sancionadas en las normas de derecho” (Diccionario Jurídico Mexicano, 1983, p. 237). A este concepto de autonomía debemos precisarle que se refiere a la autonomía de acción de un órgano o ente gubernamental que no se encuentra subordinado a otro ente o a otro poder, ya sea legalmente establecido o de facto. En suma: la capacidad que tiene un ente u organismo de autodeterminarse normativamente, que una vez que se aplica a distintos ámbitos u órdenes adquiere un significado específico.

Los órganos con autonomía constitucional aparecen por primera vez en México en la década de los 90, con la autonomía conferida al Banco de México (BANXICO) y al que posteriormente se sumarían otras instituciones como son la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto Federal Electoral (IFE).

Normativamente hablando, un órgano con autonomía constitucional puede entenderse no a través de una estructura jerárquica vertical, sino a través de una dinámica de instituciones que interactúan unas con otras de manera horizontal. Es decir, como iguales, lo cual propicia relaciones de cooperación y exigencias equivalentes entre los distintos órganos constitucionalmente autónomos, sin que uno se encuentre supeditado al otro. Además, por su propia naturaleza, estos órganos son especialistas y autoridades en su materia, y determinan lo conducente en la misma, sin significar esto que sus determinaciones no están sujetas a revisión por parte del órgano jurisdiccional, es decir, actúan “materialmente como poder

ejecutivo, aplicando las leyes emitidas por el legislativo” (Cansino et al., 2020, p. 21).

Una de las herramientas indispensables para la democracia es, como se ha indicado, la existencia de elecciones competitivas que son el garante de una representación política legítima. De ahí la importancia del INE, órgano constitucional autónomo que en México ha tenido un papel indispensable en la transición de un régimen de partido hegemónico a uno caracterizado por la pluralidad de ofertas políticas encarnadas en los partidos políticos. Su génesis fue la justificada desconfianza ciudadana que por décadas se gestó en la población, sobre todo por el carácter de juez y parte que tenía el órgano electoral responsable de organizar las elecciones. En los siguientes párrafos se expone precisamente esta evolución, que le impone funciones que van más allá de la mera organización de las elecciones.

### **3. El Instituto electoral y su independencia respecto de los partidos**

En los años transcurridos entre 1977 y 1990 se hizo evidente la necesidad de dotar de autonomía a la autoridad electoral, a fin de garantizar elecciones competitivas. Esto implicó en un primer momento la participación de diversos actores políticos en la toma de decisiones de los órganos electorales vinculados al poder ejecutivo, para finalmente lograr la creación del Instituto Federal Electoral.

En 1994 se dio un paso importante con una reforma que profundizó esta autonomía e independencia al dotarlas de carácter constitucional. Al respecto, Núñez Castañeda señaló varios logros que conviene recordar:

la democracia (...) tiene como fundamento la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; (...) Para lograr este objetivo, se tomó la decisión de que la organización de las elecciones quedara a cargo de órganos con autonomía constitucional (...) La autonomía constitucional se refiere a la independencia de los tres poderes

tradicionales y de cualquier otro poder, institucional o de facto, con la capacidad de presionar en la toma de decisiones, como son los partidos políticos... (en Barranco, 2018, p. 145).

Lo anterior puede resultar paradójico si consideramos que en México el organismo constitucional autónomo encargado de la organización y designación de funcionarios electorales es a su vez designado por la cámara de diputados, misma que está integrada por miembros de los partidos políticos, y éstos a su vez pueden influir indirectamente (o incluso de manera directa) en esa designación.

Aunque esto ocurre en la mayoría de las democracias consolidadas, la existencia de bancadas y, como se ha mencionado, el sistema de partidos que existe en México puede otorgar *de facto* un peso desproporcionado al papel de los partidos políticos en el nombramiento de consejeros ciudadanos. Dicha influencia por parte de los partidos políticos es un síntoma de la partidocracia, en donde la estructura política del Estado se ve alterada a grado tal, que los partidos políticos pasan de ser entes facilitadores para la participación ciudadana en la vida política a ser los principales actores de la misma, llegando a reunir atribuciones suficientes como para modificar las reglas electorales o incluso llegar a interferir con los procesos legislativos o con los procesos de designación de autoridades electorales. Esto es especialmente preocupante cuando se cuenta con un partido hegemónico sin una función clara para la oposición como sucede en las democracias parlamentarias.

#### **4. Los partidos en el INE y el IEEM**

El 2 de diciembre de 2012, en Ciudad de México, se da a conocer el llamado Pacto por México, que resultaría en numerosas reformas constitucionales, entre las cuales destaca para efectos de este estudio, la que altera las facultades del entonces Instituto Federal Electoral, (IFE) y al cual a raíz de dicha reforma también se le cambiaría la denominación por la de Instituto Nacional Electoral (INE). Como consecuencia de ese pacto, a partir de la reforma electoral del año 2014, los

consejos generales de los OPLES pasaron a ser designados por el Consejo General del nuevo INE.

Para comprender mejor el contenido de la reforma constitucional primero es necesario exponer, brevemente, lo que la Constitución Política establecía respecto al entonces IFE. En ese sentido, previa reforma de 2014, en el artículo 41 constitucional se decía que la organización de las elecciones federales: "...es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral..." (CPEUM, 2013).

Posteriormente, en la reforma publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, respecto al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dice del INE que: "El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, (...) los partidos políticos nacionales y los ciudadanos..." (DOF, 2014) y de la integración de su Consejo General que:

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (...) Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes: a) para los procesos electorales federales y locales (...) (DOF, 2014)

Así mismo, en el artículo 116 enuncia, respecto a los OPLES y su relación con el INE, que serán constituidos por un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, respecto a los cuales, establece que "El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley" (DOF, 2014).

De todo lo anterior se debe hacer énfasis en las palabras "organismo público autónomo" utilizadas para describir, en el artículo 41, al nuevo Instituto nacional así como eran utilizadas en el mismo artículo previa reforma para describir al entonces IFE, sin embargo, salta a la vista que no existe mención alguna de la autonomía de

los organismos públicos locales (como el IEEM) lo que, en conjunto con lo que antecede, puede ser interpretado como una supeditación de éstos a ese Instituto nacional.

Posteriormente, la reforma fue analizada en cada una de las legislaturas estatales, a fin de que la normatividad local en materia electoral fuera modificada para adecuarse a la misma. Para coadyuvar con nuestro análisis y tener más claridad y certeza de lo que se analiza en la presente investigación, es importante conocer lo que antes de la reforma de 2014 decía la constitución local respecto a los procesos electorales y cómo éstos se desarrollaban a través del IEEM, así entonces, el artículo 11 decía: “La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales (...) es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo (...) denominado Instituto Electoral del Estado de México...” (CPELSM, 2013)

En el Estado de México, a través de la legislatura local, se reforma la Constitución y el 24 de junio de 2014 se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México la reforma al artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el cual quedó de la siguiente manera:

La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros de Ayuntamientos es una función que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y el Organismo Público Electoral del Estado de México, denominado Instituto Electoral del Estado de México dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, este contará con un Órgano de Dirección Superior, integrado por una Consejera o un Consejero Presidente y seis Consejeras o Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto, designados bajo el principio de paridad de género por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral... (CPELSM, 2014)

Siendo notable que, a través de las reformas de 2014, fue suprimida la palabra “autónomo” como una de sus características. Sin embargo, cabe destacar que más adelante continúa y se menciona que el IEEM es “...independiente en sus decisiones y funcionamiento...” (CPELSM, 2014) lo cual demanda análisis a fin de

distinguir las diferencias, si es que existen, entre los conceptos de independencia y autonomía.

Por otra parte, y en el mismo orden de ideas, podemos apreciar en el Código Electoral del Estado de México, en su artículo 168, lo siguiente: “El Instituto es el organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones...” (CEEM, 2014) siendo importante el término “autónomo en su funcionamiento”, lo cual nuevamente nos lleva a reflexionar respecto a lo que significa esa autonomía y cómo puede ser entendida cuando se contrasta con la autonomía constitucional que detentan otros organismos públicos, como el INE o con la autonomía que le otorgaba la constitución local al IEEM.

A efecto de responder los anteriores cuestionamientos, podemos afirmar, aunque todavía con necesidad de profundizar en el tema, que la autonomía puede ser entendida desde dos puntos de vista muy generales, primero, desde el enfoque jurídico y después desde el enfoque político.

Desde una perspectiva jurídica podemos decir que la autonomía se refiere a la capacidad que tiene un ente jurídico de gobernarse a sí mismo a través de sus propias reglas. Conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, es el “...principio jurídico filosófico que les atribuye a los individuos un ámbito de libertad, dentro del cual pueden regular sus propios intereses...”. (1982, p. 237) Ahora bien, ¿dónde se encuentra acreditada esta autonomía jurídica? Para el caso específico del INE, ésta se encuentra en la Constitución, lo que lo vuelve un “órgano constitucional autónomo”, es decir, que se encuentra en equivalencia con los poderes de la Unión y a la vez se encuentra en superioridad jerárquica respecto a otros organismos o instituciones, como órganos descentralizados o desconcentrados.

Desde la perspectiva política, podemos afirmar, de manera general, que el concepto de autonomía se refiere a aquella capacidad que tiene un órgano constitucional autónomo para resistir las influencias que emanan de los partidos políticos, entes de facto poderosos. Paradójicamente, como consecuencia del ejercicio de esta autonomía es que se manifiestan enfrentamientos entre los órganos independientes

y los partidos políticos, pues el ejercicio de la autonomía amenaza regímenes otrora omnipresentes, en palabras de Woldenberg "...la práctica de la autonomía es lo que hace la autonomía" (en Torres, 2014, p. 23).

Por otra parte, es importante destacar que, inicialmente, los entes electorales, en especial aquellos con condición de constitucionales, como el INE y el IEEM, fueron propuestos como institutos ciudadanos (esto a razón de la manera en que surgen y por la cada vez mayor e imperante influencia política a través del gobierno), sin embargo, acontecimientos recientes (como es el caso del IEEM en 2021) han demostrado que para la conformación de las dirigencias de dichos organismos se intenta seleccionar de entre una pléyade de especialistas electorales, quienes bien podrían ser descritos como una élite que por años se ha desarrollado profesionalmente en el ámbito electoral y quienes dejan poca cabida a la consideración de perfiles ciudadanos.

Como consecuencia de todo lo anterior, es posible inferir que los partidos políticos reúnen atribuciones más allá de las que tenían cuando surgen como un ideal de voz y brazo articulado de la ciudadanía y que además se encuentran plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues a través de sus bancadas en la cámara de diputados tienen la atribución de designar al Consejo General del INE, y éste a su vez tiene la atribución de designar a los funcionarios de los Organismos Públicos Locales Electorales, abriendo la posibilidad de que haya influencia partidista, o influencia del partido que detente la mayoría en el Congreso, y que ésta permee no sólo a nivel federal sino también estatal. Además de lo anterior, esta manera de designar funcionarios electorales también representa un problema de soberanía de los estados, y autonomía de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), pues a través de un ente nacional se invaden atribuciones idealmente estatales en cuanto a la realización de las elecciones.

## 5. Consideraciones finales

Hablar de formas de hacer política nos remite hasta Aristóteles, quien veía los distintos modos de gobierno como más o menos adecuados dependiendo de su conformación y comportamiento. Él hablaba de la forma pura de hacer política a través del gobierno de uno, la monarquía, a través del gobierno de la élite educada, la aristocracia, y a través del pueblo, la democracia, cada una de estas formas de gobierno con su respectiva degeneración en formas corruptas de gobierno, como la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Si bien Aristóteles no habla propiamente de la partidocracia, sí vale la pena rescatar su idea de las formas de gobierno corruptas pues, a través de la degeneración de las democracias modernas es que se presenta el fenómeno de la partidocracia.

Lo que define una democracia, es la junta de ciertas características palpables en la vida pública, por ejemplo, que el ciudadano objetivo de normas o leyes pueda participar en la conformación de éstas, que el voto de cada individuo cuente para la toma de decisiones y que dicho voto no se encuentre condicionado por otros factores más que por la decisión tomada en el fuero interno. Incluso sucede, que las leyes, reformas o la toma de decisiones se hacen a través de mecanismos institucionales o legales, como el proceso legislativo, y, sin embargo, esto no borra la influencia partidista de dicho proceso. Seríamos ingenuos políticamente al ignorar el papel de estos poderes políticos, siendo que ellos son los verdaderos motores pues en algunos casos, “los legisladores solo se prestan a simular un acto jurídico.” (Márquez, 2014, p. 59). Si bien el tema principal del presente estudio no versa sobre los procesos legislativos, el anterior ejemplo nos ayuda a entender cómo es que a través de mecanismos legales y procesos normativos establecidos se presentan los síntomas de la partidocracia en una democracia moderna.

La atribución de designar al Consejo General del INE que recae en los partidos políticos una vez que forman parte del Congreso de la Unión y la atribución que recae en el Consejo General del INE de designar a los consejeros electorales

locales provoca que la influencia partidista se presente no sólo en el INE sino también en el IEEM.

En consecuencia, la elección de los integrantes del Consejo General del INE (e indirectamente, de los del IEEM) recae en los representantes de los ciudadanos, si bien en realidad lo hace en los representantes de los partidos, ya que los integrantes del Congreso de la Unión trabajan por bancadas y en su interés, producto de la partidocracia *de facto* que existe en nuestro país. Esto lesiona la esencia del INE que fue concebido no sólo como un órgano constitucional autónomo, sino como una entidad de naturaleza esencialmente ciudadana. De ahí que, en el proceso de designación, los intereses de los partidos tengan mayor peso que los méritos ciudadanos de los candidatos, lo que rompe la esencia misma del Instituto, evidenciando los problemas de autonomía consustanciales al método de designación, síntoma de la partidocracia que vivimos en México.

## Fuentes de consulta

Ackerman, John (2007). *Organismos Autónomos y democracia. El caso de México*. CDMX: Siglo XXI y Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>

Aristóteles (1998). *Ética a Nicómaco. Política*. México: Porrúa.

Bielsa, Rafael (1985). *Democracia y república*. Buenos Aires: Depalma.

Bobbio, Norberto (1996). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bodin, Jean (1992). *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.

Cansino, Cesar y Patiño León, Luis Arturo (2020). “¿Cuál autonomía de los órganos constitucionales autónomos de México? El caso del Instituto Nacional Electoral en perspectiva comparada”. *Ius Comitalis*, 3(5), 21-49.

Carpizo, Jorge (1994). *La Constitución Mexicana de 1917*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, AA.VV., (1983), México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1170/4.pdf>

Hamilton, Alexander, Madison, James, y Jay, John (1943). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica

Locke, John (1995). *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, México: Gernika.

Maquiavelo, Nicolás (1965). *Obras*. Barcelona: Vergara.

Márquez, Daniel (2014 junio). “Democracia y Partidocracia en México: La Decepción Democrática”. *Revista de Derecho Estasiológico Ideología y Militancia*, 3, 37-64.

Mena Keimer, Carlos Eduardo (1999). *Rediseño de partidos políticos en América Latina*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

- Montesquieu, Carlos de Secondant (1992). *Del espíritu de las leyes*. México: Porrúa.
- Núñez Castañeda, José, en Barranco (2018). *El infierno electoral*. México: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Ruíz, José Fabián (2017). “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”. *Cuestiones constitucionales*, (37), 85-120. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2017.37.11454>
- Sartori, Giovanni (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Tribunal Federal Electoral.
- Schmitt, Carl (1966). *Teoría de la constitución*. México: Editora Nacional.
- Schubert, Klaus (1997). “Federalismo: entre política y ciencia”. *Revista de estudios políticos* 96, 163-174.
- Torres, Faustino, (2014). Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF e IEEM, México, p. 23
- Ziccardi, Alicia (2003). “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”. *Gestión y Política Pública*, XII(2), 323-350.

## **Legislación**

- Código Electoral del Estado de México (CEEM), recuperado en línea el 25 de agosto de 2021, [https://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/otras\\_publici/CEEM\\_2021.pdf](https://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/otras_publici/CEEM_2021.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), vigente en el año 2013, recuperado en línea el 25 de agosto de 2021 en [https://oig.cepal.org/sites/default/files/1917\\_constitucion\\_politica\\_de\\_los\\_estados\\_unidos\\_de\\_mexico.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/1917_constitucion_politica_de_los_estados_unidos_de_mexico.pdf)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM), vigente en el año 2013, recuperado en línea el 25 de agosto de 2021 en [https://oig.cepal.org/sites/default/files/1917\\_constitucion\\_politica\\_de\\_los\\_estados\\_unidos\\_de\\_mexico.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/1917_constitucion_politica_de_los_estados_unidos_de_mexico.pdf)

Diario Oficial de la Federación (DOF), recuperado en línea el 25 de agosto de 2021, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)