

Investigación

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Centro de Capacitación Judicial Electoral

[CAPACIDAD NORMATIVA Y AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES. EL CASO DEL IFE]

Manuel Jiménez Dorantes

Enrique Inti García Sánchez
Martha Alejandra Tello Mendoza

15 de diciembre de 2010

Índice

| <i>Tema</i> | <i>Pág.</i> |
|---|--------------------|
| A. Planteamiento inicial. La posición constitucional de los órganos electorales autónomos como elemento esencial de su capacidad normativa. | 2 |
| B. Capacidad normativa del órgano electoral autónomo | |
| 1. Breve referencia a la capacidad de los órganos administrativos para emitir normas jurídicas | 7 |
| 1. Normas del órgano electoral autónomo: ¿Capacidad de normación propia o por habilitación del legislador? | 12 |
| 2. Potestad normativa como elemento sustancial a la autonomía del órgano electoral. | 14 |
| 3. Tipos normativos del órgano autónomo electoral. | 17 |
| 4. ¿Delegación de la potestad reglamentaria del Consejo General? | 27 |
| 5. Límites jurídicos de las normas infralegales | 30 |
| 6. A modo de conclusión | 35 |
| 7. Fuentes de consulta | 36 |
| <i>Anexo</i> | |
| Anexo I. | 39 |

Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales en México*

A. Planteamiento inicial. La posición constitucional de los órganos electorales autónomos como elemento esencial de su capacidad normativa

La Constitución federal (desde ahora CF) ha transformado la organización administrativa estatal desde la tradicional Administración central de origen liberal y servicial al Gobierno, pasando por la desconcentración y descentralización como técnicas para favorecer la actuación administrativa eficaz e imparcial del Estado (artículo 90 CF) hasta la compleja relación de colaboración del particular en algunos asuntos administrativos mediante habilitaciones concretas (concesión, autorización y contrato).

Ante la complejidad y sensibilidad de algunas áreas de la actuación administrativa han aparecido órganos que también ejercen funciones administrativas especializadas pero que, a diferencia de la Administración pública jerarquizada, subordinada (centralizada) o auxiliar (paraestatal) del Gobierno, tienen una posición constitucional relevante que les otorga autonomía no sólo de éste, sino que los pretende ubicar en una posición equilibrada con los tradicionales poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) *transformando así el principio de división de poderes* heredado del modelo liberal.

Los denominados órganos constitucionales autónomos (OCA) han ido ocupando un lugar preponderante en la estructura estatal y en el ejercicio de funciones administrativas relevantes (técnicas, económicas o políticas) para la actuación objetiva, eficaz y eficiente de materias determinadas.

* Este trabajo se desarrolló dentro de la LGAC “autonomía de los órganos electorales” en el marco del Programa de investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2010.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

En México, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido algunos requisitos que deben cumplir los órganos constitucionales autónomos: «a) *estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad*»¹.

En el caso de la materia electoral la estructura estatal ha transitado por condiciones políticas y jurídicas particulares de cada momento. El intenso control de oportunidad política que el Poder ejecutivo ejercía en todos los espacios públicos provocó que la delicada función de organizar elecciones quedara sujeta por órganos bajo su control o influencia con los resultados bien conocidos y analizados por la doctrina jurídica y política.

La dinámica social y política del Estado mexicano ha impactado directamente en la organización del sector electoral para incidir en la conformación, estabilidad, objetividad y capacidad de actuación autónoma del órgano encargado de la organización de las elecciones.

Los acuerdos entre las diversas corrientes políticas que se producen en el seno del órgano reformador de la Constitución, paulatinamente, configuraron - mediante varias reformas al artículo 41 CF²- una estructura electoral especializada con un órgano dotado constitucionalmente de autonomía para llevar a cabo la función de organizar elecciones federales: *Instituto Federal Electoral –IFE-* (artículo 41.V CF) y que la misma reforma de agosto de 1996 trasladó este modelo autonómico de organización electoral al ámbito de los

¹ Jurisprudencia: 12/2008. IUS: 170238.

² DOF, de 6 de abril de 1990; de 19 de abril de 1994 y de 22 de agosto de 1996.

Estados federados [artículo 116.IV.c) CF]³. De tal forma, que se presentan pautas básicas de organización electoral en todo el sistema federal mexicano⁴. La idea central del modelo organizativo electoral mexicano radica en aislar, en la medida de lo posible, al órgano electoral de las ordenes, presiones, influencias, recomendaciones o cualquier otro mecanismo que condicione su actuación objetiva e independiente, en un principio, del poder legislativo y del omnipotente Presidente federal⁵, posteriormente, también de los partidos políticos y los particulares (individuales o asociados).

La autonomía del órgano administrativo electoral se expresa de formas jurídicas diversas que van configurando su capacidad de decidir, regular y actuar con el *único sometimiento que le impone el Derecho como elemento directivo de su actuación*.

Esta posición relevante dentro de la organización estatal no implica una situación de actuación libre al no estar subordinado a los poderes legislativo y ejecutivo, sino que el mecanismo de control de su actuación queda sujeto a la revisión de todos sus actos a través de los órganos jurisdiccionales

³ En el caso de la organización electoral de los Estados federados se presentan algunos hechos diferenciales que aportan a la evolución del diseño electoral nacional. El modelo electoral chiapaneco está conformado por dos órganos constitucionales autónomos que ejercen funciones administrativas en materia electoral: Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana y la Comisión de Fiscalización Electoral.

⁴ El Pleno de la Suprema Corte ha señalado que, según el diseño federal (artículos 40 y 116 CF), los Estados «*no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal*». Jurisprudencia: 13/2008. IUS: 170239.

⁵ Sobre este tema ver Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 10ª. ed., México, Siglo XXI, 1991. González Oropeza, Manuel, "Presidencialismo y reforma del Estado", *Lex*, Nos. 48-49, México, Laguna, 1999, pp. 128-132.

especializados que, previo análisis técnico-jurídico, tiene posibilidades de “anular” el acto arbitrario.

Como claramente ha señalado la SCJN, las reformas constitucionales a los artículos 94, 99 y 105, establecen «un sistema integral de justicia en materia electoral, a fin de contar con los mecanismos necesarios para que las leyes y actos en esa materia estuvieran sujetos a control constitucional, haciendo una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [...] el sistema de justicia electoral que permite, por un lado, impugnar leyes electorales, vía acción de inconstitucionalidad y, por otro, actos o resoluciones en materia electoral. Dichos medios se armonizan con el juicio de amparo, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales frente a leyes o actos de la autoridad, mediante el cual podrán combatirse leyes que, aun cuando su denominación sea esencialmente electoral, pudiesen vulnerar algún derecho fundamental, debiendo comprenderse en la materia de estudio sólo ese aspecto, es decir, con la promoción del amparo no podrán impugnarse disposiciones que atañan estrictamente a la materia electoral, o bien al ejercicio de derechos políticos cuando éstos incidan sobre el proceso electoral, pues de acuerdo con el mencionado sistema, dicho examen corresponde realizarse únicamente a través de los medios expresamente indicados en la Ley Fundamental para tal efecto»⁶.

Para ello, este sistema de justicia electoral permite el control tanto del legislador electoral como de todos los actos (normativos y administrativos) del órgano electoral autónomo bajo criterios técnico-jurídicos y dejando a un lado el control de oportunidad política por parte del legislador a través de la ley.

⁶ Tesis: I/2007, IUS: 173446 (destacado mio).

Ahora bien, la mayor parte de los estudios de la doctrina jurídica mexicana⁷ centran sus reflexiones en la independencia de los altos cargos del órgano autónomo, especialmente, en los mecanismos de designación, permanencia y remoción de los Consejeros como elemento esencial para garantizar –en mayor medida- su actuación imparcial a partir de las leyes (federal o estatal).

Alguna otra parte de la doctrina⁸ dedica sus estudios a delimitar los alcances y requisitos de la autonomía del mismo órgano electoral a través de la

⁷ Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI, 2007. Crespo, José Antonio, “Órganos constitucionales autónomos”, en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Ackerman, John y Astudillo, César (coords.), México, UNAM, 2009, pp. 111-121. Roldán Xopa, José, “La forma de integración del Consejo general. El nombramiento en el diseño de las instituciones”, en *Reforma constitucional en materia electoral 2007*, México, Nueva Alianza, pp. 161-173. Elizondo Gasperín, Alejandro R., “La autonomía de los organismos electorales locales en México”, en *Hacia un federalismo electoral*, Martínez Veloz, Juan (coord.), México, Laguna, pp. 118-127, *por todos*.

⁸ Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica*, No. 30, México, Universidad Iberoamericana, 2000, pp. 153-173. Cárdenas, Jaime, “La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada”, en *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Cárdenas Gracia, Jaime, García Campos, Alán y Nieto, Santiago (coords.), México, UNAM, 2000, pp. 19-58. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en *Estado de Derecho y transición jurídica*, Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), México, UNAM, 2002, pp. 173-194. San Martín Arzabe, Hugo, *Atribuciones de los organismos electorales en América latina*, La Paz, CNE, 2006. Prieto Peña, César A., “Órganos constitucionales autónomos. Más que una división del poder, una efectiva distribución de la función pública”, en *La división del poder público. Temas constitucionales*, Estrada Michel, Rafael (comp.), México, Porrúa/Universidad Latina de América, 2007. Ackerman, John M., “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América latina”, en *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, Jorge, Carpizo y Carol Arriaga (coords.), México, UNAM, 2010, pp. 3-21. Astudillo, César, y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales*, México, UNAM-IEPJalisco, 2010, pp. 38-56. Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, No.29, 2010, pp. 253-264. Nieto Arreola, Guillermo, “Los órganos constitucionales autónomos como garantía del derecho de acceso a la información pública”, *Lex*, No. 184, octubre, 2010, pp. 45 y 50 especialmente.

descripción de elementos básicos con ayuda de las posiciones doctrinales, especialmente, españolas y con sustento en la jurisprudencia del Pleno de la SCJN.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la influencia que tiene la ley en la autonomía del órgano electoral autónomo para dictar normas administrativas y la relación que éstas guardan. Este análisis permitirá describir como a través de la intensidad regulativa de la ley también se condiciona la autonomía (normativa)⁹ de este órgano electoral y cuáles son sus posibilidades de normación propia.

Los resultados responderán si la autonomía constitucionalmente garantizada al órgano electoral comprende la capacidad de emitir sus propias normas jurídicas o si su capacidad normativa se encuentra subordinada completamente a la ley. Por el contrario, la capacidad de darse su propio ordenamiento jurídico en el marco de un sistema superior que le reconoce autonomía permite ampliar la regulación electoral mediante los instrumentos normativos del propio órgano electoral.

Asimismo, se hará referencia a la organización electoral de las Entidades federativas que sirven como modelo que permite comparar las características diferenciales y que sirven de apoyo para la explicación general.

B. Capacidad normativa del órgano electoral autónomo

1. Breve referencia a la capacidad de los órganos administrativos para emitir normas jurídicas

⁹ La doctrina jurídica establece diferentes manifestaciones de la autonomía funcional, financiera, decisoria, etc. Ver el recuento que hacen Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, op. cit., pp. 54-56, entre otros.

Antes de centrar la exposición al concreto ámbito del órgano electoral autónomo que ejerce funciones administrativas, resulta necesario describir brevemente el origen de la capacidad normativa a través de normas infralegales que se ha producido en el Derecho mexicano y que permitirá establecer un punto esencial de partida para comprender algunos de los problemas que enfrenta la facultad normativa del órgano electoral autónomo.

La capacidad del Presidente de la República y los Gobernadores para emitir sus propias normas jurídicas ha sido una constante en los instrumentos constitucionales mexicanos¹⁰ que consiste en que dicho órgano tiene constitucionalmente atribuida la capacidad para emitir normas reglamentarias para la ejecución de las leyes. Esta capacidad reglamentaria se ha entendido como el instrumento jurídico de competencia exclusiva del Presidente de la República¹¹ para proveer la ejecución de las leyes en un régimen de colaboración normativa (ley + reglamento).

No obstante, el resto de órganos del Poder ejecutivo -la Administración activa como ya exponía Lares- también tienen posibilidades jurídicas para emitir

¹⁰ Desde la misma Constitución gaditana de 1812 (artículo 171) se determinó que el Poder ejecutivo tiene posibilidades de crear normas jurídicas en desarrollo de la ley o sin ley para el caso de los reglamentos gubernativos y de policía hasta la actual Constitución de 1917 (artículo 21). Una excepción a esta posibilidad normativa se previó en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814, que determinaba que el Congreso podía emitir leyes (artículos 127, 130 y 131), reglamentos (artículos 118 y 170) y ordenanzas (artículo 112) a las que quedaba sujeto el Supremo Gobierno.

¹¹ El propio Teodosio Lares ya explicaba que el Poder ejecutivo estaba conformado por dos grandes órganos que ejercen funciones diferenciadas y complementarias. Por un lado el “*poder ejecutivo puro*” que tiene la acción del gobierno a través de “reglamentos, decretos y órdenes que espide para el mejor cumplimiento de la constitución y ejecución de las leyes...”, así como la “*Administración activa*” que se manifiesta en la “proteccion de los intereses generales de la sociedad, vigilando la accion de cada ciudadano. Y entonces se dice que el ejecutivo *administra*”. Lares, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, México, Ignacio Cumpido, 1852, pp. 15, 16 y passim.

normas infralegales pero de carácter especial o secundario frente a los reglamentos del gobierno que tiene carácter primordial¹².

Los Tribunales federales defendían la exclusividad de la potestad reglamentaria que la Constitución otorgaba solo al Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, *“siendo la facultad reglamentaria exclusiva del presidente de la República, conforme lo preceptuado por el artículo 89, fracción I, de la Constitución General, a los Secretarios de Estado no les es lícito expedir reglamentos, ni aún por delegación del propio titular del Ejecutivo Federal”*¹³.

Como tampoco cabe llevar a cabo la delegación de la facultad reglamentaria del titular del Poder ejecutivo por determinación de ley: *“la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este poder [ejecutivo], sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación...”*¹⁴.

¹² Ibidem, pp. 17-18.

¹³ Séptima época, *Semanario Judicial de la Federación* 9, sexta parte, p. 41, IUS: 257271. Al respecto, los Tribunales federales expresaban esta exclusividad, el *“criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al Presidente de la República y a los Gobernadores de los estados en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, dado el principio de división de poderes que impera en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley...”*. Octava época, *Semanario Judicial de la Federación II*, segunda parte-1, julio-diciembre, 1988, p. 261, IUS: 230070. En este sentido, Quinta época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, LXXIV, p. 5093, IUS: 808160. Sexta época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, tercera parte, XLV, p. 65, IUS: 267564. Séptima época, *Semanario Judicial de la Federación* 205-216, sexta parte, p.417, IUS: 248080.

¹⁴ Quinta época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, LXXV, p. 3219, IUS: 808007.

La complejidad de regulación de los asuntos administrativos y la evidencia de algunas leyes que otorgan capacidades normativas infralegales a diversos órganos de la Administración pública han influido para que, paulatinamente, las resoluciones del Poder judicial federal hayan admitido la “extensión” de la potestad reglamentaria (reglas generales, normas técnicas, normas oficiales mexicanas, etcétera) a otros órganos diferenciados del Presidente de la República y del Gobernador del Estado.

Al respecto se ha señalado que *“la facultad reglamentaria no es dominio exclusivo del titular del Poder Ejecutivo, de modo tal que sólo este último tenga la aptitud de emitir reglamentos con exclusión de cualquier otra autoridad, sino que esta facultad se hace extensiva a aquellos órganos que precisan de reglamentar debidamente su funcionamiento acorde con una ley que previamente lo ha establecido...”*¹⁵.

En este ejercicio extensivo, la facultad reglamentaria del órgano administrativo queda también sujeta a las mismas reglas específicas de límite y control que para la facultad reglamentaria del Presidente (*reserva de ley y de subordinación jerárquica*¹⁶).

No obstante, aunque la capacidad de emitir normas jurídico-administrativas puede ser ejercitada tanto por el Gobierno como por los diferentes órganos de la Administración pública, no resulta admisible considerar que comparten la misma facultad o que las normas jurídicas de la Administración pública provienen del ejercicio “extensivo” de la facultad reglamentaria del Gobierno porque resulta evidente que el legislador tiene vedado disponer de la facultad reglamentaria presidencial o gubernamental en el caso de los Estados federados.

¹⁵ Tesis: VI.1o.A 162 A; IUS: 179479 (destacado mío). Sobre este asunto ver también: Tesis: VI.1o.A. J/29; IUS: 177569. Tesis: I.4o.A.450 A; IUS: 179532. Tesis: 2a.CLVI/2002; IUS: 185469. Tesis: I.4o.A.448 A; IUS: 179533. Tesis: 1a.XII/2000; IUS: 191462, entre otras.

¹⁶ Ver la Jurisprudencia 30/2007, IUS: 172521.

La facultad de emitir normas reglamentarias del Presidente o del Gobernador viene dada directamente de las Constituciones respectivas como consecuencia de la responsabilidad constitucional de proveer a la esfera administrativa la observancia de las leyes (potestad reglamentaria originaria)¹⁷.

Mientras que la facultad de emitir normas infralegales de la Administración pública –servicial y auxiliar al Gobierno¹⁸- no viene de una pretendida extensión de la facultad reglamentaria constitucionalmente reconocida, sino que, por el contrario, los órganos de la Administración pública tienen posibilidades de emitir normas “reglamentarias” porque ejercen una facultad otorgada por ley y que la Constitución no les otorga (potestad “reglamentaria” derivada).

Bajo esta concepción bifronte de la potestad normativa infralegal o, tradicionalmente denominada “reglamentaria”, dicha capacidad normativa se ha extendido entre diversos órganos públicos que emiten normas administrativas, aunque en esencia –como ya expuso González Oropeza¹⁹- sólo el Presidente, Gobernadores y Jefe de Gobierno emiten reglamentos en sentido estricto.

En otros casos, la misma Constitución determina que los órganos legislativos tienen posibilidades de aprobar sus propias normas jurídicas infralegales sin necesidad de acudir al Poder ejecutivo para llevar a cabo la aprobación del “reglamento” de cada una de las Cámaras del Congreso²⁰.

¹⁷ Ver Jurisprudencia 79/2009, IUS: 166655, entre otras.

¹⁸ Las dependencias federales están subordinadas al Presidente federal y no tienen posibilidades de aprobar su reglamento interno sino que esta facultad está reservada exclusivamente al mismo Presidente, ver artículos 3, 9 18 LOAPF. En el caso de los Estados federados ver la tesis 2a.XLIV/2003, IUS: 184490 y sus respectivas leyes orgánicas de la Administración pública estatal.

¹⁹ Como ya aclaró en su momento, el reglamento es la “norma [...] expedida por el titular del Poder ejecutivo” más adelante, “los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder ejecutivo”. González Oropeza, Manuel, “Reglamento”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. VI, México, Porrúa/UNAM, 2002, pp. 168 y 169.

²⁰ Artículo 77.III CF.

En el caso del Poder judicial también se reproduce esta estructura normativa para que, por ejemplo, el Tribunal Electoral tenga posibilidades de expedir su “reglamento interno” y los acuerdos generales que sean necesarios para su funcionamiento²¹ sin acudir ni al Poder legislativo ni al Poder ejecutivo para su normación.

Otro ejemplo relevante de esta capacidad normativa de los órganos ajenos al complejo orgánico Gobierno-Administración pública, se refleja en la facultad normativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa protegida por lo que se ha denominado el *“principio de que nadie puede conocer mejor sus necesidades y sus requerimientos que el propio órgano, así como procurar con ello excluir injerencias de otro poder que pudieran repercutir en sometimiento, inoperatividad o intervenciones indebidas o inoportunas”*²².

En esta tendencia expansiva, los órganos constitucionales autónomos electorales se han beneficiado de las posibilidades normativas infralegales, la cuestión radica, entonces, en identificar el origen, alcances y elementos diferenciadores que se suceden para el caso concreto del órgano electoral autónomo.

2. Normas del órgano electoral autónomo: ¿Capacidad de normación propia o por habilitación del legislador?

Si bien es cierto, el órgano electoral autónomo emite diversas normas jurídico-administrativas para regular su ámbito de actuación (organizar elecciones). El punto de partida de este apartado consiste en identificar los rasgos esenciales de la potestad normativa de dicho órgano y, en consecuencia, cuál debe ser el tratamiento jurídico de sus normas administrativas-electorales.

²¹ Artículo 99, párrafo décimo CF.

²² Tesis VI.1o.A.162 A, IUS: 179479.

La primera señal que ofrece el Derecho positivo radica en la ausencia de atribución constitucional federal expresa para que el órgano electoral autónomo ejerza potestad normativa (propia y originaria) como sí lo hace la CF en el caso del Presidente federal (artículos 89.I y 92 CF), Ayuntamientos (artículo 115. II CF) y Jefe de Gobierno del Distrito federal [artículo 122. Base segunda. II. b) CF].

El caso del Estado de Quintana Roo, el órgano electoral autónomo tiene reserva constitucional a favor de sus normas infralegales (artículo 49.II CQR), por lo que, un aspecto concreto de la materia electoral (observación, encuestas y sondeos) está reservada constitucionalmente a las normas jurídicas del mismo Instituto estatal, de ahí que, ante dicha reserva normativa, el legislador tiene impedido acometer por vía legislativa la regulación del ámbito reservado a la norma autónoma del Instituto Electoral, de lo contrario, desplazaría indebidamente la reserva constitucional y se arrojaría legislativamente un asunto sobre el que ejerce competencias normativas exclusivas el Instituto autónomo.

Volviendo al modelo federal, la competencia que utiliza el órgano electoral se ubica en un segundo plano normativo mediante la determinación o habilitación legislativa que lleva a cabo el mismo COFIPE [artículo 118.1 a), i), ñ) y *passim*] y que, entonces, ubica su capacidad para emitir normas administrativas a la disposición de la ley, de tal manera que la potestad normativa del órgano administrativo electoral se entiende creada y configurada por determinación legislativa (derivada).

Este es el sentido que ha utilizado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al admitir que «*para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley*» (Jurisprudencia: S3ELJ 01/2000), por lo que, no requerirá de habilitación constitucional expresa para emitir este tipo de normas jurídicas.

Como segunda señal, las resoluciones judiciales no consideran la capacidad normativa del órgano electoral como elemento esencial de su autonomía constitucionalmente otorgada por lo que este concreto tipo de autonomía no implicaría la capacidad para emitir normas jurídico-administrativas sino que se circunscribiría a la mera ejecución de las leyes electorales y, en su caso, emitir normas infralegales.

La CF remite a la ley la posibilidad de configurar nuevos elementos de autonomía orgánica pero que se sujeten al estándar mínimo de las determinaciones constitucionales, de tal forma que, el legislador tiene posibilidades de incorporar dichos elementos para configurar la autonomía del órgano electoral sin posibilidades de reducir las determinaciones constitucionales.

A partir del origen legal de la potestad normativa del órgano administrativo electoral, se evidencia que el legislador ha determinado diversas extensiones de la capacidad de emitir normas administrativas por dicho órgano electoral, sobre las que volveré en otro momento²³.

La legislación electoral que da origen a la capacidad normativa infralegal también lleva a cabo la diferenciación a partir de los asuntos objeto de regulación administrativa, ya que, la autonomía constitucionalmente atribuida al órgano electoral ejerce su influencia –como ofrece el modelo de Quintana Roo– sobre la intervención legislativa para que permita al órgano un ejercicio normativo propio e independiente en casos concretos aunque resulten mínimos.

3. Potestad normativa como elemento sustancial a la autonomía del órgano electoral

²³ *Infra*. p. 17.

La autonomía de la que constitucionalmente goza el órgano electoral implica – desde mi perspectiva- la posibilidad de emitir sus propias normas jurídicas (administrativas) que le permitan acometer con mayor facilidad sus funciones de organización, control, inspección y sanción de la materia electoral que tiene asignadas (autonomía funcional) y de la que es responsable constitucionalmente.

Como se apuntó, el legislador (del que se busca la autonomía del órgano) considera que la facultad normativa del órgano electoral está atribuida por la ley y las resoluciones judiciales electorales sostienen las facultades normativas del órgano en la simple remisión legal.

La cuestión dista mucho de esta salida fácil, ya que, se está desdeñando la posición constitucional del órgano electoral dotado de autonomía en el nuevo entramado de distribución del poder y se lleva a cabo un tratamiento inadecuado de su facultad normativa, ya que, dicha facultad se explica con el tratamiento tradicional de la potestad reglamentaria del Gobierno y la Administración pública a pesar de que su posición constitucional relevante exige un tratamiento diferenciado y más acorde con su régimen de autonomía. La aplicación de los principios de la potestad reglamentaria del Gobierno y la Administración pública sirve de sustento para limitar la capacidad de emisión de normas infralegales ya que el tratamiento en este caso resulta favorable o ampliado a favor de la ley que establece una primacía no sólo formal sino esencialmente de contenido.

En el caso del órgano constitucional autónomo –como ha dicho el Pleno de la SCJN- tiene como características esenciales las de relacionarse de manera coordinada con los demás órganos estatales y ejerce una autonomía para desarrollar funciones relevantes o torales para el funcionamiento del Estado y

de la sociedad en general²⁴, no puede quedar sujeto precisamente a la entera voluntad del legislador.

Por el contrario, la posición privilegiada del órgano electoral autónomo condiciona la relación normativa que se produce con la ley, de tal forma que, la ley no puede operar con la misma intensidad para las normas jurídicas del órgano autónomo.

La ley, entonces, debe funcionar como referencia normativa para permitir un espacio de libre normación por parte del órgano electoral, en el sentido de predeterminar legislativamente las directrices esenciales o básicas que deben seguir las normas electorales autónomas.

A diferencia de la tradicional relación entre ley + reglamento, esta perspectiva permite al órgano electoral autónomo acometer la ordenación de las funciones exclusivas que le otorgan las disposiciones constitucionales a partir de los criterios básicos determinados por el legislador y que debe desarrollar en mayor medida el órgano técnico encargado constitucionalmente de la función administrativa electoral.

El tratamiento actual sobre las normas jurídicas del órgano electoral, lejos de afianzar su régimen autónomo e independiente por vía normativa favorece la subordinación al legislador productor de la ley que debe quedar matizada por el principio de autonomía funcional previsto en el texto constitucional.

En este sentido, el tratamiento jurisdiccional equipara los productos normativos del órgano constitucional autónomo al reglamento del Gobierno y, especialmente, a las normas de la Administración pública sin considerar la influencia de su posición diferenciada del entramado orgánico del Poder ejecutivo.

²⁴ Ver Considerando quinto de la Sentencia del Tribunal Pleno relativo a la Controversia Constitucional 32/2005, de octubre de 2006. IUS: 19778.

Si bien es cierto, los diferentes órganos de la Administración pública tienen habilitación legal para emitir normas jurídico-administrativas (potestad normativa derivada) no hay que olvidar que dichos órganos no están ubicados en una posición constitucional relevante como sí sucede en el caso del órgano constitucional autónomo electoral, de tal forma que si se equipara la posibilidad de emitir normas jurídico-administrativas electorales a las normas de los órganos administrativos la subordinación a la ley encuentra resistencia evidente con la autonomía del órgano electoral que, por cierto, no tienen atribuida los órganos de la Administración pública.

La conclusión, de acuerdo con las señales que aporta la autonomía constitucional del órgano electoral, consiste en que las normas administrativas que emite dicho órgano constituyen una “especie” diferenciada de normas jurídicas que emite un órgano autónomo del Estado con funciones administrativas especializadas y exclusivas.

Las normas del órgano autónomo no son susceptibles del mismo tratamiento que las normas del Gobierno y de la Administración pública como efecto de la posición constitucional de su autonomía.

4. Tipos normativos del órgano autónomo electoral

Como se ha apuntado, la tendencia generalizada consiste en que la legislación habilita expresamente al órgano electoral para emitir normas jurídicas infralegales aunque resulta preceptivo destacar que éstas se refieren a diversos objetos de regulación que producen, en consecuencia, diferentes tipos normativos sujetos a un tratamiento diferenciado.

Las diversas posibilidades de normación infralegal del órgano autónomo pueden agruparse de acuerdo a la relación que mantienen con la ley, de tal manera que su separación o acercamiento con dicha ley permitirá diferenciar los tipos de normas administrativas que emite el órgano electoral autónomo.

a) Normación infralegal (“reglamentaria”) de ejecución de la ley para el caso de aquéllos asuntos expresamente regulados en el COFIPE y que la misma norma legal remite a las normas infralegales acerca del cómo de las hipótesis planteadas en la ley.

Este tipo normativo comparte los elementos y limitaciones de la concebida relación liberal entre las normas de los poderes legislativo y ejecutivo (ley + reglamento de ejecución), de ahí que, estos reglamentos de “ejecución”²⁵, “complemento”²⁶ o “detalle”²⁷, sean la figura normativa por excelencia de la Administración con carácter secundario frente a la ley firmemente sostenida por las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los reglamentos de ejecución están delimitados por los principios de competencia que implica que la capacidad para emitir este tipo de reglamentos (competencia) debe estar prevista en la Constitución (como sucede en el caso del Presidente y Ayuntamientos) o en la ley (como suceden en el caso del órgano administrativo electoral).

El principio de reserva de ley, lo que implica según la Jurisprudencia 30/2007 (IUS: 172521), que la CF *“reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada...”*.

La misma jurisprudencia 30/2007, limita el alcance de la facultad reglamentaria al principio de subordinación jerárquica a la ley lo que implica que el reglamento *“no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los*

²⁵ Jurisprudencia 79/2009, IUS: 166655. Jurisprudencia 30/2007, IUS: 172521. Jurisprudencia 2a./J. 47/95, IUS: 200724, por todas.

²⁶ Jurisprudencia 2a./J. 47/95, IUS: 200724, entre otras.

²⁷ Jurisprudencia 30/2007, IUS: 172521.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

*reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar*²⁸.

El espacio de regulación administrativa que se produce en este tipo resulta altamente limitado por la determinación legal *“del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta”*²⁹. Por lo que, siguiendo esta misma Jurisprudencia, los reglamentos del órgano electoral están constreñidos a la regulación de complementación o detalle de la ley correspondiente, para determinar reglamentariamente *“el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas [...] siempre que éstas ya estén contestadas por la ley”*³⁰.

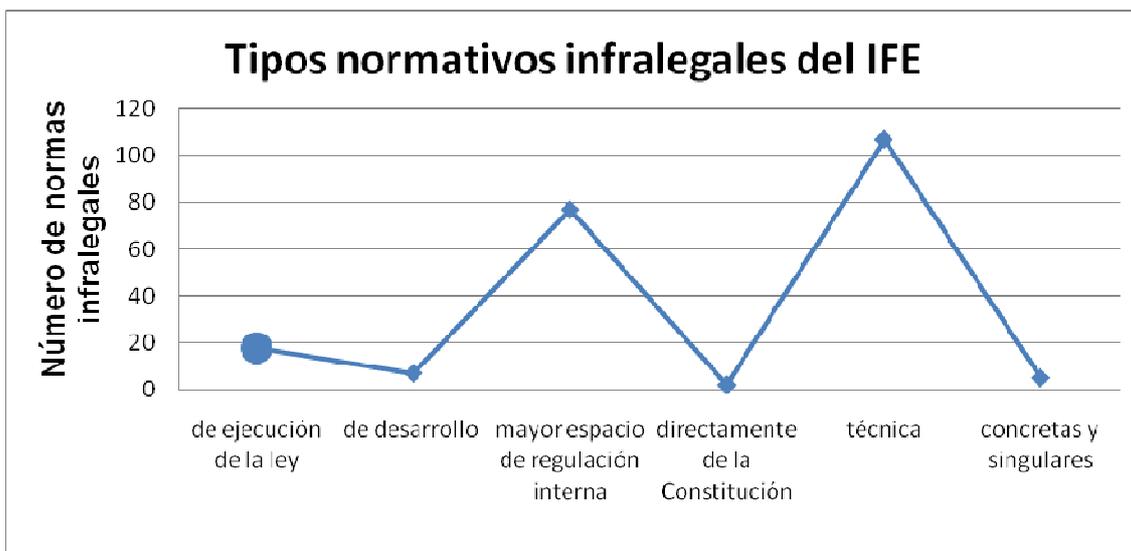
En consecuencia, el elemento característico de este tipo normativo consiste en su limitado espacio de extensión normativa ya que no tiene posibilidades de superar o extender la regulación legal, de lo contrario incurriría en exceso por reformar, alterar o contradecir a la ley (*contra legem*) y que si bien son útiles

²⁸ Jurisprudencia 30/2007. En este mismo sentido Jurisprudencia 2a./J. 47/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación exponía que la influencia del principio de división de poderes en la facultad reglamentaria de Presidente y los Gobernadores constreñía esta capacidad normativa *“a la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación”* (IUS: 200724). Esta misma restricción reglamentaria se señaló cuando el reglamento no puede *“suprimir, modificar ni ampliar”* los mandamientos de la ley. *Reglamentos, Validez y vigencia de los*. IUS: 255178. Séptima época. Semanario Judicial de la Federación, 61, sexta parte, p. 53.

²⁹ Jurisprudencia 30/2007. IUS: 172521. En el mismo sentido la Tesis: I.3o.A. J/25. IUS: 223611.

³⁰ En este mismo sentido ver la Tesis: I.3o.A. J/25. IUS: 223611.

para el caso de la facultad reglamentaria (presidencial) no resulta la herramienta adecuada para la producción normativa de un órgano dotado constitucionalmente de autonomía.



b) Normas infralegales de desarrollo de las determinaciones legislativas básicas o esenciales. En este caso, el punto de partida radica en que la legislación lleva a cabo la regulación esencial o básica de un asunto concreto y habilita expresamente al órgano administrativo electoral para que complete la regulación legal, de tal forma que, este tipo de normas administrativas (reglamentos *praeter legem*) del órgano electoral tienen capacidad de innovación del Derecho a partir de las determinaciones básicas de la ley que sirven de parámetro de control (estrecho) para la normación infralegal.

En este tipo involucra asuntos estrictamente electorales y algunos asuntos derivados de otras materias, por lo que, aquí se ubican los reglamentos sobre transparencia³¹, el acceso a la información de los partidos políticos³²; sobre reglamentación de las medidas de los mensajes³³; sobre la regulación de

³¹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 11 de junio de 2002. Última reforma de 5 de julio de 2010.

³² Artículo 41.1 COFIPE.

³³ Artículo 56.4 COFIPE.

sistemas especiales para el cambio de pautas³⁴; sobre características técnicas de las pautas de radio y televisión³⁵; sobre procedimiento de quejas en materia de fiscalización y vigilancia de recursos de los partidos políticos³⁶; sobre reglamento de acceso a radio y televisión³⁷; sobre procedimiento de destrucción de formatos de credencial para votar³⁸ y *passim*.

Evidentemente, aunque la misma legislación permita un margen de regulación mayor a la norma infralegal esto no significa, de ninguna manera, que el órgano administrativo regulador pueda contradecir las disposiciones generales de la legislación. Al respecto, resulta ejemplificativo la Sentencia SUP-RAP-239/2008, por la que, la Sala Superior del TEPJF controla jurídicamente el exceso de la actuación normativa del Consejo General del IFE, ya que este órgano administrativo excedió sus atribuciones reglamentarias e introdujo limitaciones o restricciones al concepto de “autoridades electorales” que ni la Constitución ni la legislación no previeron, desvirtuando indebidamente su cometido reglamentario³⁹.

³⁴ Artículo 71.4 COFIPE.

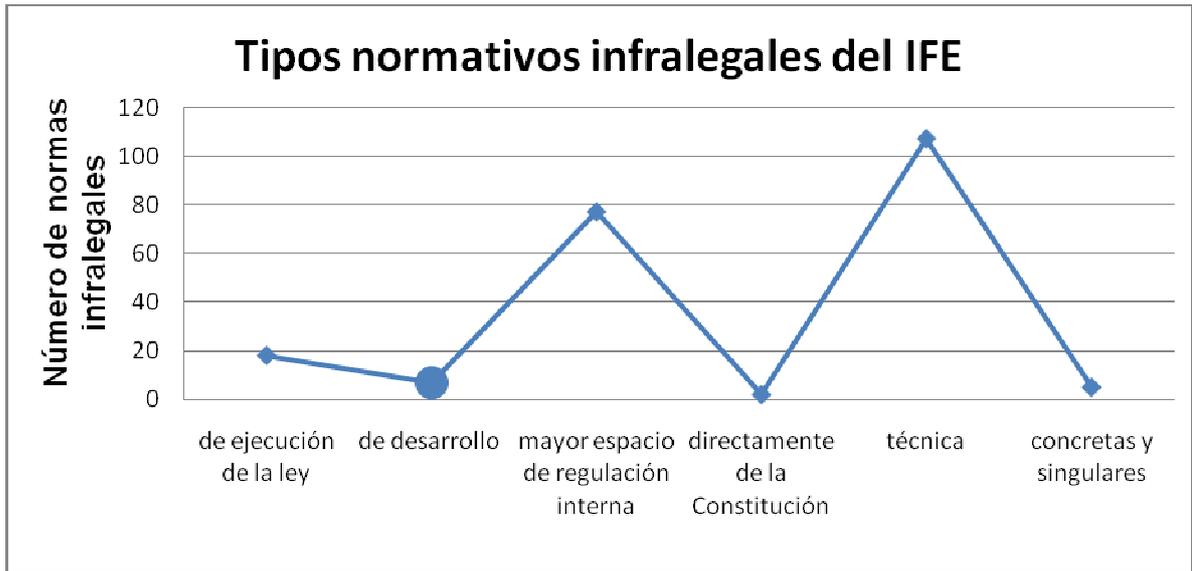
³⁵ Artículo 74.2 COFIPE.

³⁶ Artículo 81.1 n) COFIPE.

³⁷ Artículo 98.6 COFIPE.

³⁸ Artículo 199.4 COFIPE.

³⁹ “La regulación secundaria, tanto legal, como reglamentaria, resulta insuficiente, porque por un lado, distingue donde el constituyente no lo hace y, por el otro [...] propician una restricción de derechos al omitir prever lo concerniente a las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas”. SUP-RAP-239/2008.



c) Normación infralegal con mayor espacio de regulación sobre la organización y funcionamiento internos del órgano electoral autónomo referida al Estatuto del órgano electoral autónomo (artículo 41.V párrafo segundo CF)⁴⁰ y los “reglamentos” administrativo o internos [artículos 82.1; 118.1 a); 202.5; 356.3 y *passim* COFIPE] que regulan la organización, funcionamiento y operación al seno del mismo órgano electoral.

Este margen de mayor amplitud normativa que deja la ley deriva de la determinación constitucional para garantizar la capacidad de organización y dirección interna en el órgano electoral que debe quedar al margen de la carga legislativa que, en su caso, pueda condicionar la “*independencia en su funcionamiento*”⁴¹.

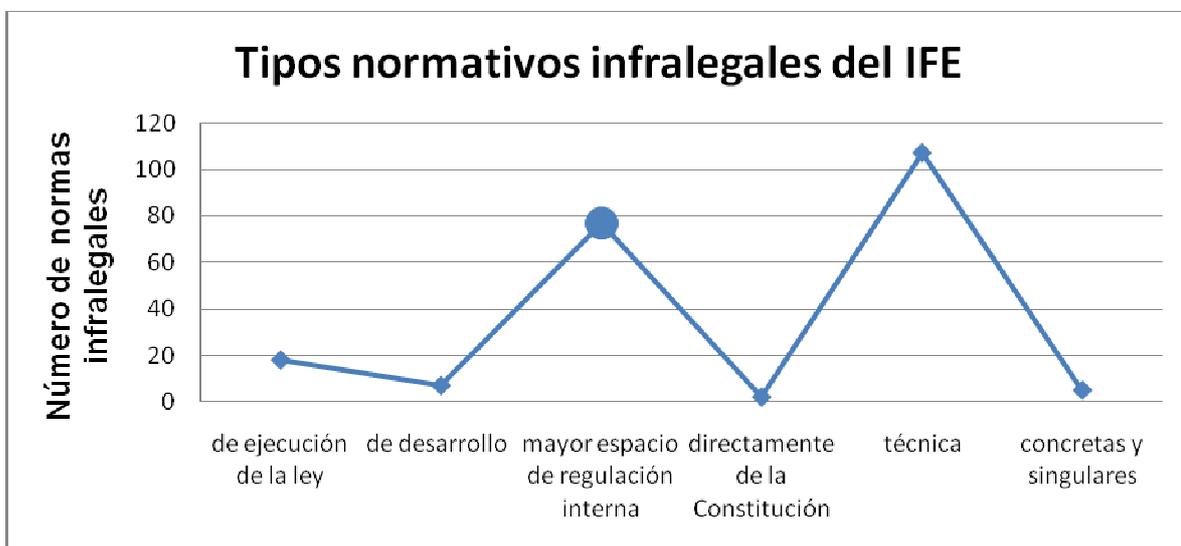
Los artículos 205 a 208 COFIPE establecen las bases generales que ejercen la primacía directiva de la ley sobre el Estatuto para que, a partir de esta regulación esencial, la norma administrativa de organización lleve a cabo la regulación precisa sobre los cargos, puestos, ascensos, contratación, días de

⁴⁰ Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. Última reforma de 15 de enero de 2010.

⁴¹ Artículo 41.V párrafo segundo CF.

descanso, vacaciones, permisos, licencias, régimen disciplinario, entre otros asuntos internos.

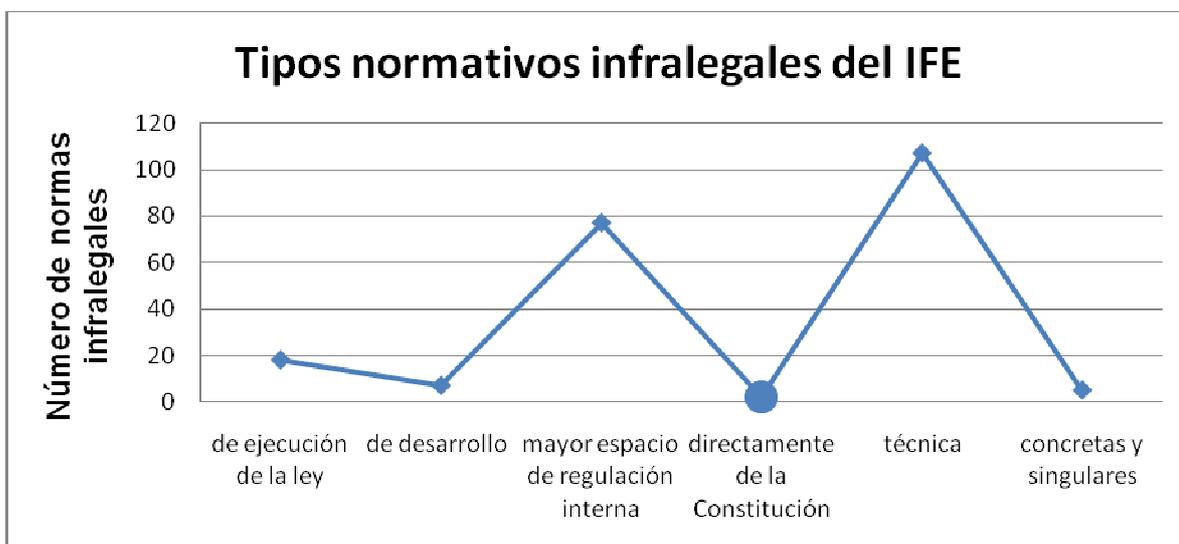
El tratamiento diferenciado respecto del tipo de reglamentos de desarrollo o *praeter legem* se explica en la medida en que el Estatuto es una norma infralegal de carácter interno del órgano electoral y que los efectos “externos” que puede llegar a producir están referidos a las relaciones de sujeción especial que tiene el órgano con sus funcionarios.



d) Normación infralegal derivada directamente de la Constitución sin necesidad de norma legal habilitante, este caso resulta el más acorde con las determinaciones constitucionales autonómicas del órgano electoral, ya que, directamente de la Constitución sin interposición legal, lleva a cabo la regulación de una materia determinada y, en su caso, la legislación tiene aplicación supletoria de la norma del órgano electoral autónomo.

El ejemplo más representativo de este tipo consiste en la reserva a favor de las normas administrativas del órgano electoral del Estado de Quintana Roo que tienen reconocimiento constitucional para regular de manera directa y sin necesidad de ley los asuntos referentes a la observación, encuestas y sondeos electorales (reserva a favor de norma administrativa-electoral).

En el modelo federal, en este apartado se puede mencionar las materias de *i)* contratación de obras y servicios⁴² y la de *ii)* adquisiciones, arrendamientos y servicios⁴³ del órgano electoral autónomo que resulta una norma que desarrolla directamente el artículo 134 CF y que aplican supletoriamente las leyes respectivas⁴⁴.



e) Normación infralegal técnica derivada de la especialidad de la actividad administrativa que desarrolla el órgano electoral, en este caso, la ley habilita al órgano electoral para que emita las normas administrativas que contengan los avances tecnológicos, procesos y técnicas de gestión, fiscalización, pautas, etcétera que permitan su regulación precisa mediante normas administrativas técnicas [sobre normas generales de contabilidad y registro de operaciones]⁴⁵.

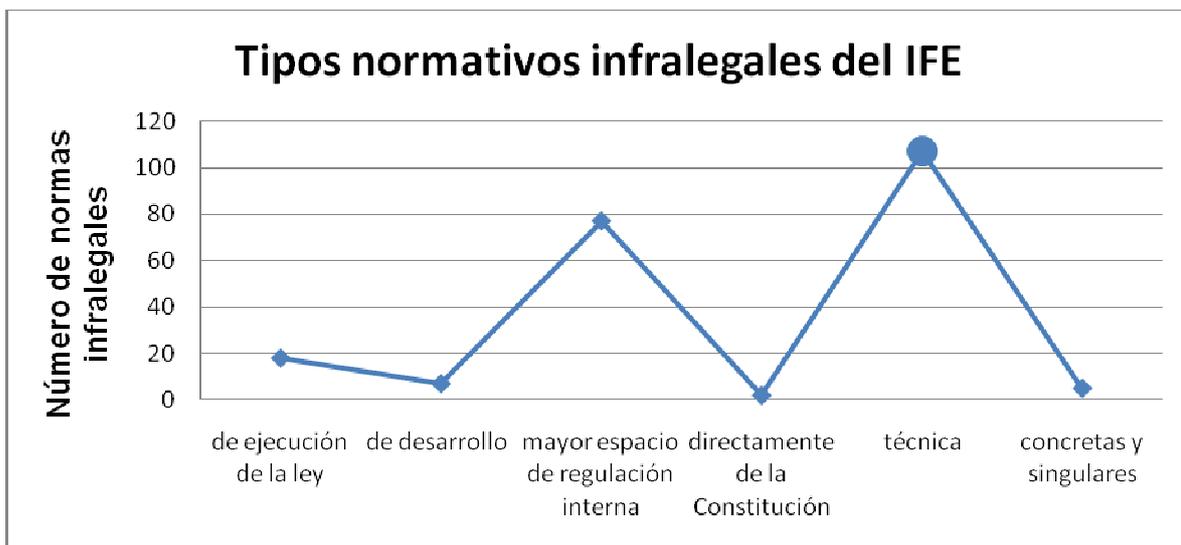
⁴² Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de 21 de enero de 2010 (ROPSRIFE).

⁴³ Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, de 21 de enero de 2010 (RAASIFE).

⁴⁴ Ver artículo 1, párrafo segundo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de 4 de enero de 2000. Última reforma de 28 de mayo de 2009 (LAASSP). Así como artículo 1, párrafo segundo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de 4 de enero de 2000. Última reforma de 28 de mayo de 2009.

⁴⁵ Artículo 81.1 b) COFIPE.

Se trata del tipo normativo con mayor utilización por el IFE y que se refiere a la expresión más técnica de la organización de elecciones en el que el órgano electoral expresa con mayor frecuencia su autonomía normativa.



f) ¿Normas infralegales concretas y singulares? En el repertorio normativo del IFE destacan algunas “normas reglamentarias”⁴⁶ que presentan características especiales que, aunque tengan denominación de “normas”, difícilmente se sujetan a las características normativas (por ejemplo su generalidad y abstracción).

Ahora bien, en la mayor parte de los casos, tanto el legislador como el propio órgano electoral utilizan el término de “reglamento” para la mayor parte de las normas administrativas con excepción de aquéllas que la ley expresamente dedica una terminología diferenciada (acuerdos, lineamiento, normas técnicas, pautas, etcétera).

⁴⁶ Normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental. Normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos. Normas reglamentarias sobre actos de precampaña y actos anticipados de campaña. Criterios relevantes sobre la presentación de convenios y anexos técnicos entre el IFE y los órganos electorales estatales para el proceso electoral 2008-2009.

No obstante, el Derecho positivo ofrece ejemplos de las “normas reglamentarias” que son expedidas para situaciones excepcionales que requieren determinaciones específicas que atiendan: *i)* un ámbito territorial determinado, *ii)* sujetos determinados y determinables o *iii)* un ámbito temporal que determina su vigencia que, generalmente, coinciden con los tiempos de los procesos electorales (federal o estatal).

Estas “normas” electorales se diferencian del resto porque se emiten para un caso concreto que desde su nacimiento tienen determinada la fecha de su pérdida de vigencia así como los sujetos concretos a los que exclusivamente va dirigida y, al consumirse, será necesario emitir una nueva norma para un futuro caso concreto o determinado⁴⁷.

No obstante, estas “normas reglamentarias” se ajustan más a la característica de los actos administrativos que, a diferencia de la norma jurídica con capacidad de innovar el ordenamiento jurídico, únicamente aplican las normas jurídico-electorales para un caso concreto o dirigido a algunos sujetos determinados y una vez que se consumen resulta necesaria la emisión de un nuevo acto⁴⁸. Por lo que, aunque sean denominadas por el propio IFE como

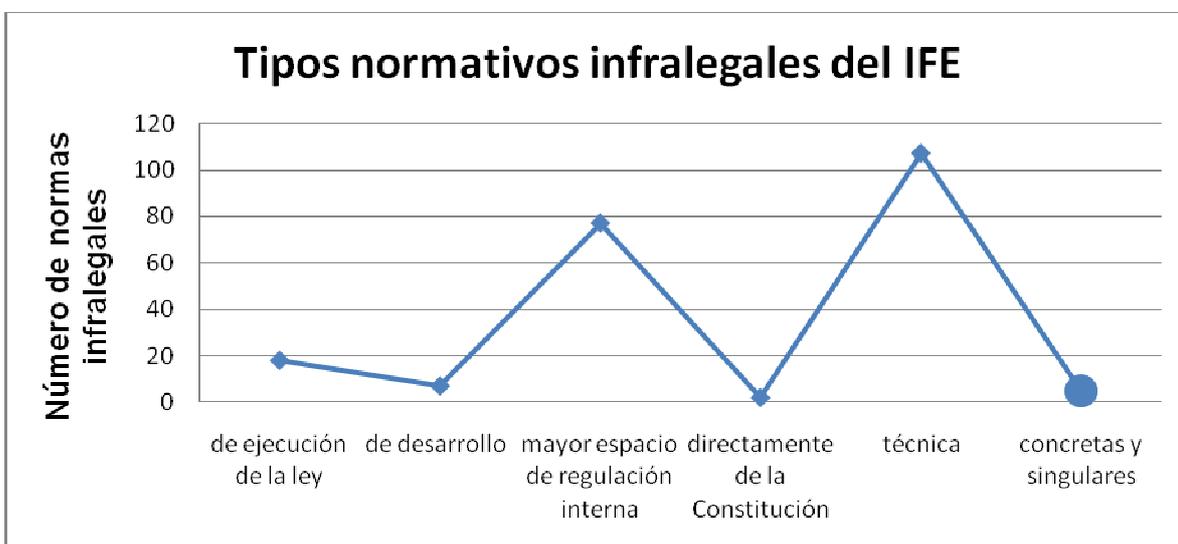
⁴⁷ La Jurisprudencia de la SCJN P./J. 23/99, ha determinado que *“la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue”* IUS: 194260. La Sala Superior del TEPJF ha señalado que las características de reglamentos *“tienen más semejanza con las de la ley (puesto que los reglamentos se integran también con normas de carácter abstracto, general e impersonal) que con actos concretos, individualizados y dirigidos a personas identificables”*. SUP-RAP-28/1999.

⁴⁸ Un estudio sobre las características de las normas y actos administrativos en general puede consultarse en Jiménez Dorantes, Manuel, “La delimitación del acto administrativo como elemento esencial para el desarrollo del Derecho administrativo mexicano”, en *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de Derecho público y política*, (Cienfuegos Salgado, David y María del Carmen Macías Vázquez, coords.), México, UNAM, 2006, pp. 241-256.

“normas reglamentarias”, desde mi consideración, su contenido se refiere a actos administrativos de destinatario múltiple sobre un caso concreto.

La diferencia que se propone aquí, parte de un elemento que vas más allá de su aspecto meramente nominal, lo que no lo convierte *ipso iure* en normas jurídicas sino que se centra en el contenido que demuestra su completa sumisión al Derecho y se restringe a la concreta aplicación de las normas jurídicas.

Esta diferencia resulta sustancial para el Derecho electoral ya que la consecuencia de ser considerados como actos administrativo-electorales limita sustancialmente su contenido, forma de emisión y, especialmente, sus nuladas posibilidades para innovar o alterar el ordenamiento jurídico, lo que permite, aplicar los mecanismos de control judicial por actos administrativos del IFE.



5. ¿Delegación de la potestad reglamentaria del Consejo General?

Se ha mencionado que la capacidad de emitir reglamentos radica especialmente en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, la práctica administrativa aporta casos en los que órganos diferenciados del Consejo

General ejercen facultades normativas sin la requerida habilitación constitucional o legal.

Independientemente del tipo reglamentario (de ejecución o de desarrollo), la cuestión central radica en precisar si el Consejo General tiene autorización constitucional o legal para llevar a cabo la “delegación” de la potestad normativa que le otorga la ley o, en su caso, justificar jurídicamente que la potestad reglamentaria del Instituto está a la libre disposición del Consejo General para determinar cuál de los sub-órganos que integran el Instituto debe ejercer la potestad reglamentaria legalmente atribuida al Consejo General.

Como se mencionó en el apartado 4, la potestad normativa infralegal del órgano electoral autónomo deriva de la determinación legal (derivada) y distribuye facultades normativas a diferentes órganos (colegiados o unipersonales) a partir de diversos tipos normativos más o menos intensos en su capacidad normativa.

Los principales tipos normativos (estatutos, reglamentos de ejecución, reglamentos de desarrollo, normas reglamentarias, planes y programas) han sido atribuidos al “órgano superior de dirección”⁴⁹ del Instituto Federal Electoral, es decir, al Consejo General como *“responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral...”*⁵⁰ y constreñido en todo momento a las determinaciones que imponen la Constitución y la ley (principio de juridicidad)⁵¹.

En el caso del modelo federal, el órgano electoral autónomo está conformado por órganos de segundo grado (Contraloría General⁵² y Unidad de

⁴⁹ Artículo 41.V párrafo segundo CF.

⁵⁰ Artículo 109 COFIPE.

⁵¹ Ver, artículo 106.4 COFIPE.

⁵² Artículo 41.V párrafo segundo CF.

Fiscalización⁵³) que ejercen funciones propias y gozan de “*autonomía técnica y de gestión*” respecto de los demás órganos del mismo Instituto Federal Electoral.

La Contraloría General del Instituto Federal Electoral está constreñida a las facultades que determinan el COFIPE y las demás leyes aplicables⁵⁴, lo que implica que el legislador federal -que configura su “autonomía técnica”- ha determinado otorgar la facultad para emitir algunas normas infralegales de carácter técnico (criterios para realizar auditorías, normas de contabilidad y archivo, lineamientos sobre las quejas contra servidores públicos del Instituto) para el adecuado ejercicio de sus funciones pero, en ningún caso, su autonomía implica la posibilidad de emitir normas infralegales en desarrollo de la ley y mucho menos para emitir un Estatuto autónomo y diferenciado del Estatuto general.

Cabe destacar que el mismo COFIPE establece mecanismos de colaboración para que la Contraloría General formule anualmente sus programas de trabajo y los presente para la aprobación del Consejo General del Instituto, de tal forma, que esta ley electoral ha determinado que la capacidad normativa está referida especialmente a su órgano superior y que, en casos, excepcionales y expresamente determinados, traslada la posibilidad de que otros órganos del mismo Instituto emitan normas técnicas u operativas sometidas a la ley y a las normas reglamentarias del Consejo General.

La Sala Superior del TEPJF ha señalado con rotundidad que “*el Consejo General del Instituto Federal Electoral es el único facultado para emitir reglamentos o normas generales con el objeto de desarrollar o explicitar las*

⁵³ Artículo 41.V párrafo décimo CF.

⁵⁴ Artículo 391.1 v) COFIPE.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

*disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*⁵⁵.

Por lo que, el Consejo General no tiene posibilidades de emitir Acuerdos delegatorios de su potestad normativa que no tengan previsión expresa en la ley, ya que, además, el tratamiento de la potestad reglamentaria en México, resulta originaria e indelegable (Presidente, Gobernador o Ayuntamiento) o resulta derivada legalmente (Administración pública) sin posibilidades de delegaciones de dicha atribución sin previsión normativa superior.

6. Límites jurídicos de las normas infralegales

a) Fuerza vinculante de la ley en las autoridades administrativas. Preferencia o Reserva de ley

La CF reserva algunos ámbitos especiales o relevantes para la regulación exclusiva por vía legal, por ejemplo, la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos (artículo 41.I, último párrafo CF) o el caso del diseño normativo del sistema de medios de impugnación en materia electoral de los Estados federados [artículo 116, fracción IV, inciso I) CF].

La reserva de ley prevista en el texto constitucional tiene especial significado en la relación normativa electoral, sencillamente, porque la reserva constitucional a favor de la ley determina, por un lado, el mandato constitucional al legislador para llevar a cabo la regulación de la materia electoral y, en consecuencia, en el alcance de normación infralegal que impediría, por un lado, la regulación sin ley (deslegalización) y, por la otra, dejaría el espacio para la colaboración normativa ley + norma infralegal.

⁵⁵ SUP-RAP-94/2009. “La facultad de emitir la regulación en la materia, se encuentra conferida al Consejo General del Instituto Federal Electoral”. SUP-RAP-53/2009.

Resulta evidente que la Constitución federal determina que la materia electoral debe ser regulada en primer lugar mediante una ley (preferencia), de tal forma, que existe una delimitación material (electoral) que favorece la intervención primaria del órgano legislativo⁵⁶, aunque en el caso del diseño normativo del sistema de medios de impugnación en materia electoral, la misma Jurisprudencia de la SCJN, señala que únicamente puede ser regulada por ley. Al respecto señala el Pleno que según la CF, *“deriva el imperativo de que las legislaciones electorales de los Estados garanticen el establecimiento de un sistema de medios de impugnación [...] que concede una reserva de ley en cuanto a su diseño normativo...”*⁵⁷.

En consecuencia, la reserva del ámbito electoral a favor de la ley conlleva, en principio, a que las demás normas infralegales deben originarse a partir de la ley electoral y, posteriormente, pueden intervenir las normas infralegales del órgano administrativo electoral para completar o desarrollar el espacio electoral delimitado en primer lugar por la ley.

Esta misma estructura de la reserva de ley se mantiene en el ámbito de la materia electoral de los Estados federados prevista en el artículo 116.IV CF, ya que, según el Pleno de la SCJN, *“concede una reserva de ley en cuanto a su diseño normativo, al estipular que así lo garantizarán las Constituciones y las leyes de los Estados, por lo cual, cuando la Constitución General se refiere a*

⁵⁶ Sólo el artículo 41 CF remite constantemente a la reserva de ley. Por ejemplo, la regulación legal de los partidos políticos: *“la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”* (base I). La administración exclusiva del tiempo estatal en radio y televisión se ejerce *“de acuerdo con los siguientes y a los que establezcan las leyes...”* (base III. Apartado A). En el caso del órgano electoral, *“la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos...”* así cuando determina que las *“sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley”* (base V). Especialmente intensa la reserva de ley en materia sancionadora ya que la *“violación a estas disposiciones por los partidos políticos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley”* (base IV), entre muchos otros casos. Sobre este último caso, ver Jurisprudencia 100/2006, IUS: 174326.

⁵⁷ Jurisprudencia 20/2010, IUS: 165145.

las Constituciones estatales, ciertamente lo hace al máximo ordenamiento legal de las entidades federativas, pero también a las normas generales sujetas al imperio de la Ley Suprema...⁵⁸.

No obstante, la ley tiene posibilidades de trasladar la carga regulativa a las normas infralegales que emiten los órganos administrativos y, por ende, dichas normas administrativas tienen posibilidades de regular u ordenar una materia concreta con la “habilitación” legal correspondiente (autorizaciones legislativas). Las autorizaciones o delegaciones legislativas son necesarias en el ámbito de la actividad administrativa pero deben circunscribirse a los casos en que dicha delegación no implique la posibilidad administrativa de limitar o condicionar derechos y libertades fundamentales.

En otros casos excepcionales, la Constitución desplaza la intervención de la ley y dirige a las normas administrativas la regulación directa de algunos asuntos o materias determinadas, lo que implica la posibilidad de normas administrativas sin necesidad de ley o, en su caso, la ley tendría aplicación supletoria a las normas administrativas.

De tal forma que los órganos estatales que ejercen funciones administrativas están sometidos a un conjunto de formas jurídicas que les permite sostener las diversas posibilidades de actuación para cumplir con sus objetivos.

La cuestión actual tiene pacífica coincidencia en limitar las capacidades reglamentarias del Presidente y Gobernadores, Ayuntamientos y demás órganos que ejercen funciones administrativas.

En todos los casos se vincula al reglamento con la reserva de ley y primacía de ley que resultan principios esenciales para posicionar las determinaciones

⁵⁸ Jurisprudencia 20/2010, IUS: 165145. En el mismo sentido la Jurisprudencia 21/2010, IUS: 165144 y Jurisprudencia 29/2007, IUS: 170816.

legales en una situación de prevalencia o superioridad jerárquica frente a las normas administrativas.

En este caso, el reglamento de complemento, detalle o ejecución tiene limitaciones para innovar el Derecho⁵⁹. No obstante, también el propio Poder judicial federal determina que la primacía de ley y reserva de ley se flexibiliza en el caso de la regulación de infracciones (potestad sancionadora) que debe matizarse la influencia del principio para permitir que el órgano administrativo lleve a cabo una tipificación precisa y detallada de lo que hace la misma legislación (artículo 21 CF).

Por tanto, el tratamiento doctrinal y jurisprudencial de la potestad normativa del órgano electoral ha encontrado refugio en la teoría de la potestad reglamentaria del Poder ejecutivo (federal o estatal) sin considerar la cualidad más característica del órgano electoral: su autonomía que renueva la concepción de la división de poderes.

b) Procedimiento para la generación de normas jurídico-administrativas electorales

Si bien es cierto aquí se propone fortalecer la capacidad normativa del órgano electoral autónomo, también es necesario que, en la misma medida existan mecanismos de control jurídico en la producción de dichas normas administrativas-electorales.

La legislación electoral federal se circunscribe a determinar cuáles son los órganos del IFE encargados de proponer al Consejo General los proyectos de normas jurídicas o, en algunos casos, determina directamente que un determinado órgano electoral tienen atribuida la facultad para aprobar normas técnicas (fiscalización, radio y televisión, entre otras).

⁵⁹ Sobre este tema ver Tesis 30/2007, IUS: 172521.

Finalmente, el Consejo General del IFE tiene la atribución de aprobar la mayor parte de las normas administrativas⁶⁰ y de ordenar la publicación oficial⁶¹ correspondiente.

En el caso del Reglamento Interno del mismo Instituto federal existe regulación más detallada del procedimiento de reforma a dicho reglamento que puede servir de ejemplo para diseñar la regulación esencial del procedimiento general de aprobación de normas administrativas y establecer así un mecanismo (procedimental) de control de producción normativo más eficaz y claro.

En términos generales, el Reglamento Interno determina que el Consejo General puede reformar sus normas administrativas *“cuando así lo requiera la estructura y funcionamiento o cuando se susciten reformas o adiciones a la legislación electoral federal que impliquen modificaciones al instrumento normativo”*⁶².

Para este fin se atribuyen a varios órganos del IFE la “iniciativa” de reforma reglamentaria y se crea temporalmente la Comisión de Reglamentos⁶³ como órgano encargado de elaborar y proponer al Consejo General el proyecto reglamentario correspondiente para la votación de aprobación.

Si bien está determinado en las normas electorales los casos de “iniciativa” de normas administrativas, después debe pasar a la aprobación del Consejo General del Instituto para que en sesión del pleno del Consejo se vote por mayoría la correspondiente aprobación de la nueva norma o su reforma.

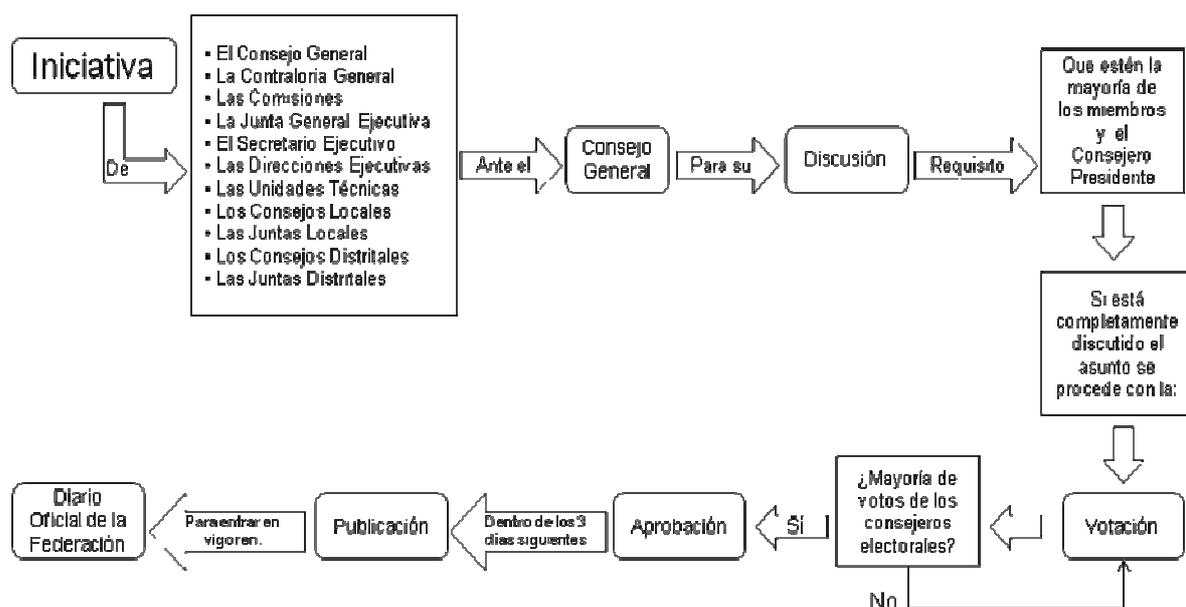
⁶⁰ Artículo 118.1 a), j) ñ) y z) COFIPE

⁶¹ Artículo 117 COFIPE.

⁶² Artículos 84 a 86 RIIFE.

⁶³ Esta Comisión es de carácter temporal para atender la propuesta de reforma del Reglamento Interno y está integrada por un Consejero que la preside, dos Consejeros con voz y voto así como representantes del Poder legislativo de cada grupo parlamentario, un representante de cada Partido político sólo con voz y la Dirección Jurídica del IFE como Secretaría técnica.

Las normas elementales de generación de normas administrativas-electorales resultan indispensables para ofrecer certeza en su mecanismo de creación y mayores elementos de control a los órganos jurisdiccionales para delimitar los márgenes de actuación normativa de cada parte del órgano electoral autónomo.



7. A modo de conclusión

La capacidad del órgano electoral autónomo para emitir sus propias normas jurídicas resulta consustancial a la autonomía constitucionalmente prevista, por lo que, en ocasiones, es necesario mantener un espacio propio de regulación frente al propio legislador.

La diversidad de normas infralegales que actualmente emite el órgano administrativo electoral federal resultan insuficientes para garantizar su autonomía frente a la excesiva regulación legal –como se ha expuesto en la clasificación normativa.

Esta afirmación es resultado de la evidencia de los modelos normativos descritos en este trabajo, ya que buena parte de las normas jurídicas que emite el IFE están subordinadas en toda medida a la ley, es decir, a la decisión de los partidos políticos que configuran al Poder legislativo federal encargado de diseñar un modelo legal-electoral concreto (a veces insuficiente o deficiente) lo

que provoca relaciones de dependencia excesiva o de inoperatividad del mismo órgano autónomo para cumplir eficazmente con sus deberes jurídicos, lo que, desde mi perspectiva, resulta incompatible con la autonomía del órgano electoral que concibe la Constitución federal.

Aunque se ha demostrado que existen algunos modelos normativos en los que el IFE se aleja de esta excesiva dependencia legal, aún se trata de casos aislados y poco decisivos en el modelo jurídico-electoral, por lo que, resulta pretensioso afirmar la actual autonomía normativa del órgano electoral.

Si bien el texto constitucional federal determina la autonomía del órgano administrativo electoral, la configuración o desarrollo de dicha autonomía -en su vertiente normativa- recae, en mayor medida, en el legislador federal, por ello, dicho principio debe ser entendido como un mandato de optimización al legislador y no como una “garantía institucional” que se satisface con contenidos mínimos de autonomía, como se comprueba en la actual capacidad normativa del IFE.

Por ello, debe diseñarse un modelo que permita incrementar los espacios de regulación propia del órgano administrativo electoral, especialmente en la normación denominada “directamente de la Constitución”. En el resto de las formas, debe favorecerse la regulación general o básica del legislador y ampliar las posibilidades de normación del IFE.

Esta propuesta permitirá ajustar la normación de las funciones sustantivas del IFE a la dinámica electoral sin perder de vista el control jurídico que ejerce el propio TEPJF sobre las normas electorales.

La capacidad normativa propia del órgano electoral se integra a los mecanismos de designación de los Consejeros y su régimen financiero completando así la configuración de su autonomía constitucional.

8. Fuentes de consulta

Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI, 2007.

- “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América latina”, en *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, Jorge, Carpizo y Carol Arriaga (coords.), México, UNAM, 2010, pp. 3-21.
- Astudillo, César, y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales*, México, UNAM-IEP Jalisco, 2010.
- Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica*, No. 30, México, Universidad Iberoamericana, 2000, pp. 153-173.
- Cárdenas, Jaime, “La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada”, en *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Cárdenas Gracia, Jaime, García Campos, Alán y Nieto, Santiago (coords.), México, UNAM, 2000, pp. 19-58.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 10ª. ed., México, Siglo XXI, 1991.
- Crespo, José Antonio, “Órganos constitucionales autónomos”, en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Ackerman, John y Astudillo, César (coords.), México, UNAM, 2009, pp. 111-121.
- Elizondo Gasperín, Alejandro R., “La autonomía de los organismos electorales locales en México”, en *Hacia un federalismo electoral*, Martínez Veloz, Juan (coord.), México, Laguna, pp. 118-127.
- González Oropeza, Manuel, “Presidencialismo y reforma del Estado”, *Lex*, Nos. 48-49, México, Laguna, 1999, pp. 128-132.
- “Reglamento”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. VI, México, Porrúa/UNAM, 2002, pp. 168 y 169.
- Lares, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, México, Ignacio Cumplido, 1852.
- Nieto Arreola, Guillermo, “Los órganos constitucionales autónomos como garantía del derecho de acceso a la información pública”, *Lex*, No. 184, octubre, 2010, pp. 43-55.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en *Estado de Derecho y transición jurídica*, Serna de la

Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), México, UNAM, 2002, pp. 173-194.

Prieto Peña, César A., “Órganos constitucionales autónomos. Más que una división del poder, una efectiva distribución de la función pública”, en *La división del poder público. Temas constitucionales*, Estrada Michel, Rafael (comp.), México, Porrúa/Universidad Latina de América, 2007.

Roldán Xopa, José, “La forma de integración del Consejo general. El nombramiento en el diseño de las instituciones”, en *Reforma constitucional en materia electoral 2007*, México, Nueva Alianza, pp. 161-173.

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, No.29, 2010, pp. 253-264.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Anexo I

Clasificación de las normas infralegales del Instituto Federal Electoral

A. Normación infralegal (“reglamentaria”) de ejecución de la ley.

1. Reglamento del Instituto Federal Electoral para la promoción del voto por parte de organizaciones ciudadanas.
2. Manual para la Contratación de Supervisores Electorales y Capacitadores-Asistentes Electorales.
3. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.
4. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
5. Reglamento de Procedimientos en materia de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.
6. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.
7. Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.
8. Lineamientos para organizar los trabajos de reforma o expedición de reglamentos y de otros instrumentos normativos del instituto derivados de la reforma electoral, en términos del artículo noveno transitorio del código federal de instituciones y procedimientos electorales.
9. Manual de Inducción al Registro Federal de Electores.
10. Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores.
11. Manual de Percepciones para los servidores públicos de mando del Instituto Federal Electoral.
12. Reglamento para la Destrucción de Formatos de Credencial y Credenciales para Votar.
13. Estrategia y Normatividad para la Exhibición de la Lista Nominal.
14. Reglamento de quejas y denuncias del instituto federal electoral.
15. Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.
16. Reglamento de Sesiones del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral.

17. Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
18. Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su Registro ante el Instituto Federal Electoral.

B. Normas infralegales de desarrollo de las determinaciones legislativas básicas o esenciales.

1. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.
2. Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral
3. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones que pretendan obtener el Registro como Partidos Políticos Nacionales.
4. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales.
5. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.
6. Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que formen Coaliciones.
7. Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

C. Normación infralegal con mayor espacio de regulación interna.

1. Reglamento de Sesiones de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.
2. Manual de Organización General del Instituto Federal Electoral.
3. Reglamento de Sesiones de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto Federal Electoral.
4. Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
5. Reglamento de Sesiones del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información.
6. Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales.
7. Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.
8. Lineamientos para la Celebración de Sesiones del Comité de Información del Instituto Federal Electoral.
9. Lineamientos que deberán observar los Órganos Responsables del Instituto Federal Electoral y la Unidad de Enlace en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información pública, a datos personales y corrección de los mismos, que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso.
10. Lineamientos para la presentación de Proyectos de Acuerdo, Dictamen o Resolución de la Junta General Ejecutiva.
11. Lineamientos para la determinación de sanciones previstas en el estatuto del servicio profesional electoral y del personal del instituto federal electoral.



12. Lineamientos para la ocupación de vacantes en la rama administrativa del instituto federal electoral.
13. Lineamientos para la planeación del servicio profesional electoral del instituto federal electoral.
14. Lineamientos para la readscripción de miembros del servicio profesional electoral del IFE.
15. Lineamientos para la regulación de las asesorías impartidas por los miembros del Servicio Profesional Electoral en materia del proceso de Formación y Desarrollo Profesional.
16. Lineamientos para el pago de compensación por término de la relación laboral al personal que deja de prestar sus servicios en el Instituto Federal Electoral.
17. Lineamientos de apoyo logístico para la preparación y desarrollo de la sesión de instalación de los consejos locales y distritales en el proceso electoral federal 2008-2009
18. Lineamientos para otorgar por parte del Instituto Federal Electoral, apoyos a los órganos de vigilancia y al Comité Nacional de Supervisión y Evaluación del Registro Federal de Electores.
19. Criterios para la presentación de la Declaración Patrimonial de Inicio y Excepciones para el caso de servidores públicos que registren cambios en su situación laboral, que no impliquen una baja del Instituto por más de sesenta días naturales.
20. Disposiciones generales relacionadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos artículo 8 fracción XII.
21. Lineamientos para la entrega de la información y los datos que los sujetos obligados contemplados en el inciso a) fracción XIV del artículo 3o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental generarán para la elaboración del informe anual que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública presenta ante el H. Congreso de la Unión.
22. Manual de Normas y Procedimientos de la Dirección Ejecutiva de Administración.
23. Lineamientos sobre prestaciones sociales y económicas.
24. Lineamientos que deberán observarse para el otorgamiento sobre Prestaciones Económicas y Sociales al personal del Instituto.
25. Lineamientos para la ocupación de vacantes en la rama administrativa del Instituto Federal Electoral.
26. Lineamientos del ascenso y la promoción del personal administrativo del Instituto Federal Electoral.
27. Lineamientos del Sistema de Incentivos al personal administrativo del Instituto Federal Electoral.
28. Requisitos, Lineamientos y Procedimientos para otorgar incentivos a los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.
29. Lineamientos y procedimientos para otorgar promociones a los miembros del Servicio Profesional Electoral.



30. Lineamientos para el otorgamiento de incentivos a los miembros del Servicio Profesional Electoral y para el funcionamiento del comité valorador de méritos administrativos.
31. Criterios de valoración y normas de operación del Comité Valorador de Méritos Administrativos correspondientes al ejercicio 2010.
32. Criterios relacionados con el cotejo, el envío y la valoración de los documentos probatorios correspondientes a las actividades académicas y reconocimientos del procedimiento para el otorgamiento de incentivos al personal de carrera del ejercicio 2010.
33. Procedimiento para el otorgamiento de titularidad a miembros del Servicio Profesional Electoral.
34. Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño para personal administrativo del Instituto Federal Electoral.
35. Código de ética del Instituto Federal Electoral.
36. Procedimiento para la designación de encargados de despacho para ocupar cargos y puestos exclusivos del Servicio Profesional Electoral.
37. Lineamientos para la incorporación, desincorporación y supresión de plazas cargos y puestos en el Servicio Profesional Electoral.
38. Lineamientos Tesis Maestro en Procesos e Instituciones Electorales.
39. Lineamientos Operación y Administración de la Maestría en Procesos e Instituciones Electorales.
40. Lineamientos aplicables al procedimiento de conciliación de conflictos entre miembros del Servicio Profesional Electoral.
41. Manual del Coordinador de la Sección Primera Fase. Programa de Reseccionamiento 2007 Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Junio 2007
42. Manual del Supervisor de Campo Primera Fase. Programa de Reseccionamiento 2007 Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Junio 2007
43. Manual del Validador Primera Fase. Programa de Reseccionamiento 2007 Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Junio 2007
44. Manual del Visitador Domiciliario Primera Fase. Programa de Reseccionamiento 2007 Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Junio 2007
45. Manual del Coordinador de la Sección Segunda Fase. Programa de Reseccionamiento 2007 Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Septiembre 2007
46. Manual del Supervisor de Campo Segunda Fase. Programa de Reseccionamiento 2007 Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Septiembre 2007
47. Manual del Vocal del Registro Federal de Electores en la Junta Distrital Ejecutiva Segunda Fase. Programa de Reseccionamiento 2007 Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Septiembre 2007
48. Manual del Visitador Domiciliario Segunda Fase. Programa de Reseccionamiento 2007 Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Septiembre 2007



49. Manual del Vocal del Registro Federal de Electores en la Junta Local Ejecutiva Segunda Fase. Programa de Reseccionamiento 2007 Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Septiembre 2007
50. Manual del Validador Segunda Fase. Programa de Reseccionamiento 2007 Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Septiembre 2007.
51. Manual del Jefe de Oficina de Depuración al Padrón. Feb09.
52. Manual del Técnico de Campo. Feb09.
53. Manual del Vocal del Registro Federal de Electores en la Junta Distrital Ejecutiva. Feb09.
54. Manual del Sistema para la Verificación Nacional Muestral 2009. Ene09.
55. Manual del Enumerador. Enumerador de viviendas. Feb09.
56. Manual del Revisor. Enumeración de viviendas. Feb09.
57. Manual del Validador. Cobertura. Feb09.
58. Manual del Supervisor de Campo. Encuesta de Cobertura. Feb09.
59. Manual del Visitador Domiciliario en Zona Urbana. Encuesta de cobertura. Feb09.
60. Manual del Visitador Domiciliario en Zona Rural. Encuesta de Cobertura. Feb09.
61. Manual del Validador. Actualización. Feb09.
62. Manual del Visitador Domiciliario. Encuesta de actualización. Feb09.
63. Manual del Supervisor de Campo. Encuesta de Actualización. Feb09.
64. Recomendaciones para la elaboración del Orden del Día de las Sesiones de Comisiones de Vigilancia Locales y Distritales
65. Recomendaciones para la elaboración del Orden del Día de las Sesiones de Comisiones de Vigilancia Locales y Distritales
66. Lineamientos para Órganos de Vigilancia Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia, noviembre 2007
67. Procedimiento para otorgar apoyos a órganos de vigilancia locales y distritales en las supervisiones a Módulos de Atención Ciudadana, agosto 2007
68. Procedimiento para la atención de solicitud de Supervisión a Módulos de Atención Ciudadana en distritos de difícil acceso y solicitudes para realizar actividades específicas por parte de órganos de vigilancia locales y distritales, agosto 2007
69. Procedimiento para la atención de solicitudes de productos electorales realizadas por los Partidos Políticos en Comisiones de Vigilancia Locales y Distritales Agosto 2007
70. Reglamento de sesiones y funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores. CG 10Jul08. DOF 13Ago08.
71. Procedimiento operativo a instrumentar en los Módulos de Atención Ciudadana para la incorporación de la Clave Única de Registro de Población CURP a la credencial para votar.
72. Manual de Instalación y Operación en Módulos Nacionales.
73. Lineamientos para integrar los rangos correspondientes a los Cuerpos de la Función Directiva y el de Técnicos, y establecer el procedimiento



para otorgar promociones en rango a los miembros del Servicio Profesional Electoral.

74. Estatuto Orgánico que determina las Políticas, Competencias y Funcionamiento, para el ejercicio de las Atribuciones de la Contraloría General.
75. Estatuto Orgánico que Regula la Autonomía Técnica y de Gestión Constitucional de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral. Contraloría General.
76. Lineamientos para la atención de quejas, denuncias, procedimientos y recurso de revocación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del instituto federal electoral.
77. Bases de coordinación técnica constitucional que celebran la Contraloría General del Instituto Federal Electoral y la Auditoría Superior de la Federación.

D. Normación infralegal derivada directamente de la Constitución.

1. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
2. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

E. Normación infralegal técnica derivada de la especialidad de la actividad administrativa.

1. Lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el Proceso Electoral 2008-2009.
2. Línea Editorial, las Políticas de Diseño y el Procedimiento de Publicación de contenidos en los portales Web del Instituto, para quedar incluidos en las: Políticas de edición, diseño y procedimiento de publicación de contenidos en los portales Web del Instituto Federal Electoral.
3. Lineamientos para la Autorización de Oficios de Inversión en Juntas Locales y Juntas Distritales.
4. Acuerdo del consejo general del instituto federal electoral por el que se aprueban diversas disposiciones relativas a la forma y contenido de las listas nominales de electores definitivas con fotografía que se utilizarán con motivo de la elección federal del 5 de julio de 2009.
5. Lineamientos para la asignación de tiempos en radio y televisión a las autoridades electorales locales y federales.
6. Lineamientos para la reprogramación y la reposición de los promocionales y programas de los partidos políticos y autoridades electorales en emisoras de radio y televisión.
7. Criterios especiales para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales.
8. Criterios generales para el uso de los tiempos en radio y televisión destinados a los procesos electorales locales y federales concurrentes.
9. Criterios para atender asuntos relevantes para mejor desarrollo de las sesiones de cómputo distrital.



10. Criterios especiales para la transmisión en radio y televisión de los programas mensuales de cinco minutos y promocionales de partidos políticos y autoridades electorales.
11. Criterios de la Comisión del Consejo General para la Transparencia y Acceso a la información 2007.
12. Criterios aprobados por el Comité de Información del Instituto Federal Electoral con motivo de las solicitudes de acceso a la información.
13. Criterios de Interpretación del Comité de Información 2009.
14. Criterios relevantes actualizados y adoptados por el Órganos Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información en la Resolución de Recursos. 2009.
15. Manual de Normas y Procedimientos del Archivo Institucional del Instituto Federal Electoral.
16. Cuadro General de Clasificación Archivística y el Catálogo de Disposición Documental del Instituto Federal Electoral vigente.
17. Reglamento Interno del Archivo de Concentración.
18. Instructivo para la elaboración de instrumentos de control y consulta archivísticos para Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales.
19. Políticas y Programas de la Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación 2011.
20. Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de los Órganos Responsables en Materia de Transparencia del Instituto Federal Electoral.
21. Lineamientos para la Celebración de Sesiones del Comité Técnico Interno para la Administración de Documentos del Instituto Federal Electoral.
22. Lineamientos para la prestación de los servicios de la Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral.
23. Normar el uso de plásticos reciclables en la propaganda electoral que utilicen los partidos políticos durante las precampañas y campañas electorales.
24. Acuerdo que regula el equipamiento y la operación de las bodegas electorales en los consejos locales y distritales.
25. Lineamientos para el establecimiento de mecanismos para la recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la jornada electoral, que al efecto acuerden los consejos distritales.
26. Lineamientos para el acceso, entrega y corrección de datos personales en posesión del registro federal de electores.
27. Lineamientos para la elaboración y/o actualización de las Políticas, Bases y Lineamientos que en las materias de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.
28. Lineamientos en materia de información pública, clasificación y desclasificación, y de datos personales para partidos políticos.
29. Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de los Partidos y Agrupaciones Políticas Nacionales



- responsables en Materia de Transparencia ante el Instituto Federal Electoral.
30. Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información del IFE.
 31. Manual de Operación que deberá observar el Centro Metropolitano IFETEL en la atención de solicitudes de acceso a la información pública, a datos personales y corrección de los mismos.
 32. Manual de Transparencia para Partidos Políticos.
 33. Manual para la tramitación y/o sustanciación de los medios de impugnación recursal.
 34. Procedimiento determinación de sanciones.
 35. Lineamientos para la determinación de sanciones previstas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del IFE.
 36. Criterios presupuestales para el ejercicio del Presupuesto del Proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2005.
 37. Bases del Proyecto Integral en Materia de Informática, y el correspondiente ejercicio presupuestal 1998.
 38. Reglamento que establece los lineamientos para la obtención del dictamen de procedencia técnica para la adquisición y desincorporación de bienes y la contratación de servicios informáticos.
 39. Reglamento para la Producción Mantenimiento Gestión y Uso de Servicios y Bienes Informáticos.
 40. Especificaciones y Normas de Calidad de la Documentación Soporte de los Sistemas del Instituto.
 41. Lineamientos para la operación, durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006, de las bases de datos y los sistemas de información de la Red Nacional de Informática (RedIFE), que permitirán el desarrollo y seguimiento de las actividades de los órganos centrales y desconcentrados del Instituto Federal Electoral.
 42. Lineamientos para la operación, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, de las bases de datos y los sistemas de información de la Red Nacional de Informática (RedIFE), que permitirán el desarrollo y seguimiento de las actividades de los órganos centrales y desconcentrados del Instituto Federal Electoral.
 43. Línea Editorial de los portales de Internet e Intranet del Instituto Federal Electoral.
 44. Políticas de diseño de los portales de Internet e Intranet del Instituto Federal Electoral.
 45. Procedimiento de publicación de contenidos en los portales Web del Instituto Federal Electoral.
 46. Criterios para la firma de convenios de cooperación internacional.
 47. Manual de Identidad Gráfica IFE.
 48. Lineamientos para la apertura, manejo y control de las cuentas bancarias, productivas y de inversión del Instituto Federal Electoral Febrero 2008.
 49. Manual de Operación del Fondo Revolvente y Lineamientos para el Pago y Comprobación de los Gastos a Comprobar.



50. Manual de Normas, Lineamientos y Procedimientos para la Autorización y Trámite de Viáticos y Pasajes Nacionales e Internacionales.
51. Lineamientos que regulan el origen y destino de ingresos por concepto de productos aprovechamientos y reintegros presupuestales.
52. Lineamientos para el pago y comprobación de los gastos para alimentación de servidores públicos de mando del Instituto Federal Electoral.
53. Manual de Normas y Procedimientos para el intercambio de información respecto a las liquidaciones que determinen créditos fiscales derivados de multas impuestas por el Instituto Federal Electoral por violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
54. Lineamientos generales para la programación, presupuestación y evaluación para el ejercicio fiscal 2010.
55. Lineamientos generales para la programación presupuestación y evaluación para el ejercicio fiscal 2011.
56. Lineamientos de autorización oficinas de inversión para JLE y JDE.
57. Lineamientos autorización oficinas de inversión
58. Lineamientos generales para el ejercicio presupuestal 2010.
59. Lineamientos Almacenes, Inventarios y Desincorporación de Bienes Muebles Oficinas Centrales.
60. Lineamientos Almacenes, Inventarios y Desincorporación de Bienes Muebles Órganos Delegacionales.
61. Políticas editoriales que contiene las bases para implementar las propuestas de producción editorial del IFE.
62. Lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009.
63. Manual para el registro de representantes de partidos políticos ante mesas directivas de casilla y generales. Agosto 2008.
64. Instructivo que deberá observarse para la obtención del Registro como Agrupación Política Nacional en el año 2011, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin.
65. Instructivo para la obtención del registro como Partido Político Nacional.
66. Instructivo que deberá observarse para la obtención del registro como Agrupación Política Nacional en el año 2008.
67. Modelos de la pauta para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de las campañas institucionales de las autoridades electorales federal y locales, durante los periodos de precampañas, intercampana y campañas dentro del proceso electoral ordinario 2010 que se llevara a cabo en...
68. Procedimiento en materia de inconformidades que formulen los miembros del Servicio Profesional Electoral con motivo de los resultados que obtengan en sus evaluaciones del desempeño.
69. Lineamientos que regulan el procedimiento en materia de inconformidades que formulen los miembros del Servicio Profesional Electoral con motivo de resultados que obtengan sus evaluaciones del desempeño.



70. Procedimiento para recuperar en campo la firma y huella autógrafa del ciudadano en FUAR.
71. Procedimiento para el Retiro y Destrucción de Formatos de Credencial para Votar (No entregables por causa, Inconsistentes, Anexas a FUAR y a Solicitud de Reimpresión) y Credenciales para Votar (Devueltas por los Ciudadanos o por Terceros)
72. Lineamientos para la destrucción de los sobres que contienen los votos válidos, los votos nulos, las boletas sobrantes y la lista nominal del proceso electoral federal 2008-2009.
73. Procedimiento para el Cierre de la Campaña de Credencialización por Proceso Electoral Federal 2009
74. Instructivo para la validación de los FUAR's previo a su envío al CECYRD
75. Procedimiento para Verificación y Destrucción de CD's con información Electoral en Vocalía Estatal del Registro Federal de Electores.
76. Manual de Usuario. Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores. SIIRFE - Conciliaciones.
77. Manual para la Operación del Módulo de Atención Ciudadana
78. Procedimiento para la Conciliación de Cifras MAC – CECYRD.
79. Manual para la actualización del Padrón. Vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local.
80. Manual para la actualización del Padrón. Vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Distrital.
81. Programa para la Detección de Registros Duplicados PEF 2006.
82. Manual del Jefe de Oficina de Depuración al Padrón.
83. Procedimiento para la captura de resultados en campo por las Vocalías Distritales del RFE.
84. Procedimientos para Ciudadanos.
85. Procedimiento para los Ciudadanos que Solicitan Trámite en el MAC y fueron dados de Baja por Suspensión de Derechos Políticos.
86. Procedimiento para la Aplicación del Artículo 163 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el año 2006.
87. Procedimiento de Reincorporación al Padrón Electoral de Ciudadanos Rehabilitados en sus Derechos Políticos.
88. Programa de Reseccionamiento 2007.
89. Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Electoral Junio 2007.
90. Manual del Técnico en Sistemas Segunda Fase. Programa de Reseccionamiento 2007 Procedimiento Operativo en Campo para la Aplicación de la Técnica Censal Parcial Septiembre 2007
91. Procedimiento para la Afectación de la Lista Nominal
92. Procedimiento de Instancias Administrativas y Demandas de Juicio para la protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano en materia del Registro Federal de Electores.
93. Manual de Actualización Cartográfica
94. Manual de Digitalización Cartográfica Para el Software Geomedia Profesional v.4.0



95. Lineamientos para los casos de afectación al Marco Geográfico Electoral.
96. Criterios Generales que deberán contener todos los convenios de colaboración y anexos técnicos a los mismos que firme el IFE con los gobiernos, institutos electorales locales y demás órganos equivalentes en los estados de la República y en el DF
97. Procedimiento a seguir en los casos de extravío o faltante de un documento electoral (Formato de Credencial para Votar con fotografía, recibo de credencial, Formato Único de Actualización, etc), que resulten de un arqueo en las Vocalías Locales y Distritales del RFE.
98. Procedimiento para la Conciliación de Cifras MAC - CECYRD Versión 3.0
99. Normas Generales para el Registro, Control, Disposición Final y Baja de Bienes Muebles del Instituto Federal Electoral.
100. Lineamientos para la publicación y gestión del portal de internet e intranet del Instituto Federal Electoral.
101. Lineamientos generales del instituto federal electoral para el uso de los recursos en materia de difusión en medios impresos e internet y elaboración e impresión de materiales promocionales.
102. Lineamientos generales para el ejercicio presupuestal 2010.
103. Lineamientos que regulan el otorgamiento de Apoyos Financieros, Humanos y Materiales del IFE a los Consejeros Poder Legislativo y a los Representantes de los Partidos Políticos Nacionales acreditados ante el Consejo General.
104. Lineamientos para el Uso Racional en el Consumo de Materiales y Útiles para Oficina.
105. Lineamientos para los casos de afectación al Marco Geográfico Electoral.
106. Documento Normativo para Entidades con Proceso Electoral Local.
107. Reglamento que establece los lineamientos, formatos, Instructivos, catálogo de cuentas y guía contabilizadora aplicables a las agrupaciones políticas nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.

F. ¿Normas infralegales concretas y singulares?

1. Normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental, a que se refiere el artículo 2, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Normas reglamentarias sobre actos de precampaña, así como de actos anticipados de campaña.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

4. Lineamientos del concurso público 2010–2011 para ocupar cargos y puestos del servicio profesional electoral del instituto federal electoral.
 5. Criterios generales que deberán observarse para la presentación de las propuestas de los convenios de apoyo y colaboración y sus anexos técnicos, que celebre el Instituto Federal Electoral con los organismos electorales de las entidades federativas y del Distrito Federal, en materia de organización de elecciones coincidentes para el proceso electoral 2008-2009.
-