

## II. La independencia y autonomía de los Institutos Electorales

La evolución de un sistema electoral no competitivo a uno competitivo en México y Taiwán ha sido logrado por medio de una evolución en sus leyes electorales. Leyes, las cuales han garantizado una participación justa a de todos los partidos políticos. En ellas el objetivo ha sido alcanzar la paridad en recursos, oportunidades, obligaciones y derechos por parte del gobierno, sistema judicial, y medios de comunicación. Asimismo, se han logrado tipificar las practicas ilegales en cuanto a la competencia electoral, las cuales son constitutivas de delitos y en su mayoría traen aparejadas una sanción. Sin embargo, el avance fundamental dentro de la legislación de ambos países has sido el establecimiento de institutos electorales responsables en garantizar la legitimidad de las elecciones por medio de la implementación de nuevos procesos electorales los cuales son caracterizados por su limpieza y legalidad.

El Instituto Electoral Federal (IFE) en México y la Comisión Electoral Central (CEC) en Taiwán fueron los institutos creados para salvaguardar la democracia por medio de la defensa al voto y del proceso electoral para que éstos sean más legítimos no solo para los jugadores políticos, sino también para la población. Ambas instituciones demostraron ser fundamentales en dictaminar el primer triunfo electoral a nivel presidencial de partidos distintos a los que detentaban el gobierno, consolidando así un fin al previo sistema hegemónico. De esta manera se ha querido garantizar elecciones exitosas bajo el criterio del código del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, que señala:

Para que una elección sea exitosa los participantes en el proceso tienen que poder confiar en que los administradores electorales cumplen sus funciones en forma políticamente neutral (International Institute for Democracy and Electoral Assistance [IDEA], 1996).

La legitimidad y la aceptación de la limpieza del proceso electoral ha sido atribuido a la labor de ambos institutos. No obstante existe una diferencia importante entre el IFE y el CEC, que puede verse dentro de la independencia de uno (IFE) en comparación al otro (CEC). Mientras el IFE se mantiene independiente del poder ejecutivo, el CEC cae bajo la jurisdicción del Yuan Ejecutivo. En este capítulo se busca identificar los aspectos que caracterizan a un organismo como autónomo y cómo esta autonomía se ha visto reflejada en la imparcialidad en cuanto a las facultades de los institutos electorales. Se buscará comparar ambos institutos en cuanto a su legislación para así determinar que tan importante es la independencia y la autonomía de un instituto electoral para el avance de la transición democrática.

## 2.1 Organismos Autónomos

Cuando los partidos, o un partido, dominan la escena política, como es el caso particular de un sistema de partido hegemónico, suele generarse corrupción si no se prevén los necesarios mecanismos de control, pues éste se constituye en jueces y partes en sujetos y objetos de la fiscalización estatal y de los pesos y contra pesos (Cárdenas, Pérez, Carbonell, 1999, p469). Una vía para conciliar la democracia de partidos, es a través de los órganos constitucionales autónomos quienes pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política. Jaime Cárdenas considera que estos órganos surgen por múltiples razones en las cuales figuran una especialización técnico-administrativa, el enfrentamiento de los defectos de la partidocracia y la realización de tareas que no deben estar sujetas coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado. Sin embargo considera que en cuanto a los institutos electorales,

hacer de ellos institutos órganos autónomo satisface la máxima garantía a la imparcialidad en los procesos electorales. Cárdenas, Pérez y Carbonell describen a los organismos autónomos como:

Órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y, para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de defensa constitucional y de democracia...a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente (Cárdenas, Pérez y Carbonell, 1999,p470).

De esta definición se puede identificar la necesidad de que los organismos sean imparciales, fundamentales, con atribuciones constitucionales e independientes en sus decisiones. Asimismo, Jaime Cárdenas define a estos organismos autónomos como:

Órganos de equilibrio constitucional y político quienes sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional (Cárdenas,2000,p23).

Por lo cual los organismos autónomos se les debe atribuir una independencia en cuanto a una dirección política y en cuanto su previsión por la vida política democrática de un país.

Para funciones de éste escrito se distinguirá el grado de un sistema autónomo a base del criterio de Manuel García Pelayo: inmediatez, o su carácter constitucional reflejado en su inclusión en dicho documento; esencialidad, es decir su carácter fundamental para el Estado democrático de derecho; función dentro de la dirección política traducido en el poder de emanar actos ya sean ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales; paridad de rango y autonomía orgánica y presupuestaria.

## 2.2 Esencialidad

### 2.2.1 Esencialidad del IFE

La esencialidad de los institutos puede ser considerado a través de sus funciones, entre más específicas y mayores sean, mayor es su esencialidad. Las responsabilidades del IFE se encuentran en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) al igual que dentro de la Constitución Mexicana en el tercer inciso del Artículo 41. Dentro de éstas se encuentran cuatro funciones sustantivas otorgadas constitucionalmente: la organización de las elecciones federales, la educación cívica de la población, la fiscalización y el financiamiento público de los partidos políticos y la participación dentro del ámbito contencioso electoral (Merino,2003,p76). Asimismo, dentro del Artículo 69 del COFIPE se le otorga la responsabilidad de contribuir con el desarrollo de la vida democrática al igual que preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos. Dentro de sus fines y funciones, el IFE mantiene su carácter esencial en la vida democrática mexicana

Sus funciones le dan un carácter permanente que va más allá de la jornada electoral. Su participación dentro de la organización de las elecciones federales incluye la actualización del Registro Electoral que asegura un padrón confiable; lo que constituye una nueva fuente de legitimidad en las elecciones (Merino,2003,p142). Asimismo, mantiene en su competencia la responsabilidad de la educación cívica con el fin de cambiar la cultura política de la población a una afín a la nueva realidad nacional. Una realidad muy distinta a la que se tenía con la hegemonía de un sólo partido. Atribuyéndole así al IFE la esencialidad más importante en cuanto a la creación de una sociedad preparada para enfrentar y proteger a un país con valores democráticos.

En cuanto a financiamiento público se le responsabiliza al IFE en la manutención de una paridad entre los partidos políticos, garantizando así un sistema de partidos competitivo y transparente. El carácter imparcial e independiente del IFE también permite a que se le atribuya el poder de la legalidad en cuanto a casos de contención electoral. Por medio del Tribunal Electoral se ha logrado valer del derecho dentro de las elecciones, transitando así a una constitucionalidad en dicha materia.

### 2.2.2 Esencialidad de la CEC

El Artículo 17 de la Constitución de Taiwán garantiza la realización de elecciones, referendos e impugnaciones en Taiwán, por lo cual la Comisión Electoral Central logra, dentro de sus fines y funciones, mantener un papel esencial en hacer valer dicho derecho. Asimismo, el capítulo constitucional XVII prevé de ciertos aspectos en cuanto a las elecciones. Aspectos cuales son de competencia de la Comisión Electoral designados así dentro de la Ley de Elecciones e Impugnaciones de Oficiales Públicos (LEIOP) en su onceavo artículo. Dentro de ellas se incluye todo aspecto relacionado con la organización de elecciones libres, universales y secretas al igual que el establecimiento del acceso ante los medios de comunicación y las reglas a seguir dentro del proceso electoral, entre las cuales se incluye la distribución del financiamiento público asignado a los partidos políticos (Artículo 45-3).

Un aspecto fundamental en la caracterización de la esencialidad de la CEC se ve reflejada en su obligación de la formulación de los documentos informativos de los candidatos, los cuales deben ser accesibles a todo el electorado. Lo que le confiere una esencialidad

dentro de la formación del voto informado; característico de una democracia madura. De esta manera se le puede encontrar cierta similitud al IFE en su función como formador de la educación cívica.

Sin embargo, la esencialidad de la CEC no se ve reflejada dentro de una personalidad jurídica, especificada así dentro de su Constitución, ni con un carácter permanente. Esto se debe a que la Comisión solamente funge un papel determinante dentro de las jornadas electorales. Sin embargo, cabe mencionar que el calendario electoral taiwanés exige anualmente la celebración de algún tipo de actividad electoral. No obstante, su papel en cuanto las impugnaciones y a los referendos populares le otorga un papel preponderante dentro de la vida política del país. Asimismo, la LEIOP le garantiza un papel en cuanto a la vigilancia de la legalidad dentro del proceso electoral. Una situación que se ve reforzada dentro del Artículo 111 de la LEIOP que le atribuye con la imposición de multas a los partidos políticos.

La esencialidad de la Comisión mantiene una característica especial dentro de las instancias de impugnación ya que, ésta es la responsable de verificar dichos casos antes de que éstos procedan a las Cortes. Por lo cual la LEIOP, le otorga una esencialidad en cuanto a la verificación y al apego de derecho electoral en casos de impugnación. Una función que requiere una personalidad imparcial, la cual se puede ver garantizada dentro del Artículo 11 de dicha ley.

### 2.3 Inmediatez

La inmediatez de los institutos depende de la caracterización constitucional de su legislación ante dicha institución. Al ser constitucional, al instituto se le otorga una autonomía inherente ya que consta de una garantía institucional que no solo prevé el establecimiento de dicho organismo sino que también contrae la obligación de hacer reales y efectivas sus garantías y fines (Patiño,2002,pp414 y 420). La Constitución como regidora máxima del derecho, le atribuye un carácter permanente y jurídico que busca proteger al organismo de los demás poderes. La personalidad constitucional de un organismo, se encuentra con una estabilidad otorgada por los mismos candados impuestos a la modificación de éste documento. Por ejemplo, en el caso particular mexicano, cualquier modificación a la Constitución debe pasar por un proceso de mayoría calificada en ambas Cámaras al igual que por la mayoría de las legislaturas estatales.

### 2.3.1 Inmediatez y el IFE

El tercer inciso del Artículo 41 en la Constitución Mexicana, prevé la inmediatez del IFE al caracterizarlo como el órgano responsable de la organización de las elecciones federales, así como la autoridad principal en cuanto a materia electoral. El IFE es visto como un organismo independiente a las tres ramas tradicionales del gobierno. Es por eso que es caracterizado como un organismo público y autónomo, dotado con personalidad jurídica y con patrimonios propios. La independencia y autonomía del Instituto se ve ejemplificada en su autoridad en cuanto a materia electoral, la cual no responde bajo ninguno de los tres poderes tradicionales. Convirtiéndolo así en un autoridad por si

misma, sin incurrir en la creación de una cuarta rama gubernamental. Cárdenas, Pérez y Carbonell mencionan:

Que el IFE no pertenezca a ninguno de los tres poderes es una decisión del poder constituyente permanente y en ese sentido su autonomía tiene la máxima jerarquía jurídica (Cárdenas, Pérez y Carbonell,1999, p493).

Esta autoridad es encontrada dentro de la materia de contestación electoral en donde el IFE cuenta con la plena facultad para prever el sistema de impugnación necesario. Asegurando así una definitividad al proceso electoral por medio de la inatacabilidad de sus decisiones. De la misma manera, los anteriores autores comentan:

El límite más fuerte a la autonomía política del IFE lo constituye su sujeción a un tribunal de plena jurisdicción, el Tribunal Electoral. El control que realiza el Tribunal Electoral sobre el IFE es un límite a su autonomía pero es también una de sus más fuertes garantías, pues con la existencia de un sistema complejo y completo de medios de impugnación en materia electoral se asegura la plena constitucionalidad y legalidad de los actos del Instituto (Cárdenas, Pérez, Carbonell,1999,p43).

El artículo 41 sirve para afirmar no sólo su independencia en sus decisiones sino también en el manejo de su presupuesto, ya que es caracterizado como un organismo con patrimonios propios. Lo cual se da con la finalidad de mantenerlo aparte de las demás ramas gubernamentales. Dicha libertad conlleva la seguridad a no ser amenazado por el poder ejecutivo o por el legislativo en cuanto a sus decisiones y facultades. Salvaguardando de esta manera, su autonomía e imparcialidad en sus acciones. El artículo constitucional 41, en su tercer inciso, incluso garantiza un ingreso definitivo a sus Consejeros Electorales. El cual debe ser equivalente al salario de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por lo cual se puede concluir que el IFE mantiene una inmediatez constitucionales en sus funciones y en su personalidad.

### 2.3.2 Inmediatez y la CEC



La Constitución de Taiwán, en su el Capítulo XVII, establece la conducción de elecciones libres y secretas, así como el procedimiento electoral a seguir dentro del país. Sin embargo ésta no hace mención de la Comisión Electoral Central, ni la considera como una institución especializada en materia electoral. Lo cual le resta un carácter constitucional dentro de su naturaleza, que solamente logra ser rescatada en la ley secundaria del país como lo es la LEIOP.

No obstante la atribución de la LEIOP, como regidora electoral, logra darle una personalidad semi- constitucional únicamente en sus fines y en las garantías de las cuales debe acogerse. Por lo cual, aunque se mantenga la esencialidad, como ya fue mencionado, se pierde la inmediatez al no estar garantizada dentro de la Constitución. Por lo cual la Comisión puede verse vulnerable a el derecho cambiante como ante el poder legislativo (Yuan Legislativo) y al poder ejecutivo (Yuan Ejecutivo).

## 2.4 Dirección Política

### 2.4.1 Dirección Política del IFE

La dirección política del IFE se ve reflejada en sus atribuciones asignadas por ley en cuanto a la emanación de actas y dictámenes. Dentro de estos se le responsabiliza con: la fijación de topes de campaña, la distribución del financiamiento público a los partidos políticos, el establecimiento de las prerrogativas al acceso de los medios de comunicación, así como toda acta realizada en cuanto a los resultados y fijación de sanciones dentro de una elección. Finalmente, se le garantiza al Tribunal Electoral, como

tribunal especializado e inatacable dentro del poder judicial, el poder de dictaminar en cuanto a las impugnaciones o apelaciones levantadas por los partidos políticos.

Constitucionalmente, al IFE se le atribuye la responsabilidad de fijar los topes de campaña para cada elección, al igual que los presupuestos de los partidos políticos. Este privilegio se ve amparado por lo dispuesto en el Artículo 49 del COFIPE, en donde se establece al Consejo General del Instituto como el encargado en la determinación y repartición anual del presupuesto otorgado a los partidos políticos. Asimismo, el Consejo General se responsabiliza en determinar la cantidad de fondos privados recibidos así como auditar su proveniencia. Por medio de esta dirección política el IFE, puede nivelar las ventajas financieras en cuanto a los diferentes partidos y asegurar el bien manejo del dinero. Lo cual funge como aspecto fundamental en mantener al IFE como un organismo arriba del poder de los partidos políticos. En cuanto a las auditorias, el instituto electoral también tiene la habilidad de vigilar al gobierno actual para asegurarse así que las instancias federales no apoyen financieramente a un partido o candidato. Lo que implicaría la comisión de un delito electoral tipificado en el COFIPE, y en el Código Penal y podría ser canalizado a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

El instituto electoral mexicano, también se le atribuye una dirección política ante los medios de comunicación, quines deben garantizar un acceso libre e igual a los espacios publicitarios de los partidos políticos. El artículo 43 del COFIPE igualmente establece la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y a la Comisión de

Radiodifusión como responsables en el trámite de aperturas de tiempos al aire. En esta situación el COFIPE les atribuye con el poder de actuar como mediador entre los medios de comunicación y los partidos políticos en cuanto a la contratación de espacios publicitarios. Para evitar favoritismo por parte de los dueños de los centros de comunicación, anualmente se actualiza un catálogo de costos y horarios, el cual es distribuido a todos los partidos políticos. Lo que asegura una oportunidad igual a todos los contendientes en cuanto a adquisición de espacios publicitarios. Asimismo el gobierno, por medio del IFE, le garantiza 15 minutos mensuales en su programación, a cada partido. Sin embargo, propuestas para limitar el proselitismo dentro de las difusiones de los canales de radio y televisión por medio de sus noticieros han sido infructuosas (Mena,2005,pp45-46). Ya que la libertad de expresión a los periodistas ha paralizado cualquier intento de este tipo de legislación, por lo cual se le sigue atribuyendo una mayor cobertura favorable a ciertos partidos.

La más importante atribución del IFE dentro de su dirección política es su habilidad de sancionar tanto a grupos políticos como a partidos políticos, por violaciones cometidas ante el derecho electoral en cuestiones de financiamiento o en falta a sus obligaciones. Dentro de artículo 269 del COFIPE, se encuentran tipificados los comportamientos ilegales en los cuales éstos puedan incurrir. Asimismo, dicho artículo incluye el apareamiento de las sanciones con las acciones incurridas, para así asegurar una transparencia en cuanto a las decisiones del IFE. La imposición de sanciones recae directamente a las decisiones del Consejo General e igualmente demuestra su amplia dirección política. Al Consejo se le atribuye el poder de no sólo identificar las acciones

ilegales sino de también sancionar y juzgar dichas acciones. De esta manera el Consejo se puede considerar como un poder por encima de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas en cuanto su dirección política. No obstante, el IFE no es la autoridad definitiva ante dichas sanciones, ya que los partidos o grupos políticos se encuentran en la posibilidad de impugnar ante el Tribunal Electoral. Sin embargo, el dictamen de la Sala Superior del tribunal goza un carácter definitivo e inatacable.

#### 2.4.2 Dirección Política de la CEC

La dirección política de la comisión electoral puede verse reflejada dentro de sus funciones y su habilidad de realizarlas de manera independiente y efectiva. La LEIOP atribuye a la comisión con la labor de la organización y vigilancia del proceso electoral y la habilidad de distribuir el financiamiento público a los contendientes políticos, así como el poder de realizar impugnaciones y verificar si éstas se apegan a los requisitos exigidos por ley.

Dentro de la organización del proceso electoral, el Artículo 42 le da a la Comisión la función de establecer la demarcación de los distritos electorales en cuanto a las elecciones de miembros al Yuan Legislativo. Esta atribución es importante ya que conlleva con ella una estabilidad en el proceso electoral, que va por encima de un cambio de gobierno. De esta manera se mantiene una limpieza electoral dentro de la legalidad, ya que la demarcación no puede ser manipulada en una manera ventajosa a favor de un partido. Esto se garantiza dentro del contexto de la integración imparcial que constituye la comisión. Asimismo, a la Comisión se le incluye en sus facultades la verificación y el

registro de los contendientes políticos. Esto incluye la prerrogativa de cancelar los registros incompletos o creados con documentos fraudulentos.

La comisión electoral también funge un papel importante en la nivelación de las contiendas electorales en cuanto a financiamiento. Lo que incluye la responsabilidad de determinar los topes de campaña, distribuir y auditar los subsidios públicos otorgados a los contendientes. El artículo 45-1 de la LEIOP estipula:

Las cantidades máximas de gasto de los contendientes políticos deben ser calculados en base a las provisiones hechas por la Comisión Electoral Central, así como deben ser anunciadas simultáneamente con la proclamación electoral.

En cuanto a la distribución de subsidios a los contendientes políticos, el artículo 45-5 le confiere a la Comisión la habilidad de distribuir subsidios anualmente a base de los estudios formulados por ésta misma. En cuanto a los subsidios públicos la comisión, no necesita conferir con cualquier otro poder gubernamental. Lo que le da una cierta independencia en cuanto a su dirección política. Sin embargo vale recalcar que aunque la LEIOP logra legislar en contra del rebase de topes de campaña como un crimen electoral, el cual cuenta con penalización, no incluye una previsión sobre la autoridad de la CEC en la realización de las auditorias necesarias.

La dirección política de la Comisión Electoral Central igualmente se ve traducida ante los medios de comunicación, ya que es la comisión quien se ve encargada en determinar las reglas sobre el acceso a espacios publicitarios. El Artículo 11 de la LEIOP le confiere dicho poder de decisión sin requerir la aprobación de alguna otra instancia gubernamental. Estas reglas mantienen un poder más permanente dentro de la contienda electoral ya que son publicadas dentro de la proclamación electoral emitida por la CEC.

Asimismo la LEIOP garantiza un acceso predeterminado a los contendientes políticos, el cual es distribuido por la CEC.

El LEIOP le otorga a la CEC el poder de realizar impugnaciones ante las elecciones que haya registrado como fraudulentas o que hayan ido en contra de lo estipulado dentro del derecho electoral. El Artículo 103-1 mantiene que:

Tanto la Comisión Electoral, un candidato político, o un fiscal pueden contraer una denuncia en contra de un oficial electo ante una corte competente para así solicitar la anulación de su calificativo como oficial electo, si se mantiene cualquier acto bajo el Artículo 36 que lo pudiera descalificar.

Dentro de este artículo se puede ver una dirección política calificada dentro del poder de vigilancia que mantiene la Comisión. Sin embargo se puede observar que el derecho a impugnar una elección no es exclusivo a la CEC. Asimismo, ni la CEC o un organismo especializado dentro del Poder Judicial tiene la competencia para enjuiciar la impugnación ni de dar algún veredicto. A la CEC se le confiere simplemente la habilidad de dar procedencia a las peticiones más no de vigilar el caso. Esto puede verse reflejado dentro del Artículo 100 y el Artículo 108 las cuales mencionan la competencia de las Cortes dentro de estos casos. No obstante, el Artículo 111 le confiere a la CEC el poder de determinar las multas en casos específicos, cuando estos ya hayan sido demostrados por una corte competente y por el Yuan Controlador.

## 2.5 Paridad de Rango

### 2.5.1 Paridad de Rango: IFE

Como anteriormente se había señalado, el Instituto Federal Electoral cuenta con una paridad de rango constitucional en cuanto a materia electoral, por lo cual puede ser

considerado la máxima autoridad en esta materia. La Constitución prevé al IFE, en cuestiones electorales, como un poder en si mismo ya que no cae bajo la jurisdicción de alguno de los poderes tradicionales. Es esta situación lo que le da una personalidad independiente, autónoma y con patrimonios propios. Dentro de este contexto, el IFE logra mantener una paridad de rango con las demás instituciones gubernamentales en cuestiones electorales, ya que cuenta con un tribunal y una fiscalía especializada (Tribunal Electoral y el FEPADE) que mantienen una independencia propia del Poder Judicial y de la Procuraduría General.

#### 2.5.2 Paridad de Rango: CEC

La CEC mantiene una máxima autoridad en cuestiones relacionadas a la organización de la jornada electoral y al proceso de contienda. Sin embargo, no le es otorgado por la Constitución ni por la LEIOP una paridad de rango en cuanto a los demás Yuanes (poderes). Esto puede verse reflejado dentro de los varios candados en cuanto a la dirección política que se le otorga a la CEC. A pesar de que la comisión tiene la autoridad de prever cambios en la legislación electoral, ésta debe ser previamente autorizado por el Yuan Ejecutivo antes de ser transmitido al Yuan Legislativo. Esta situación se ve repetida dentro de la vigilancia electoral. La CEC tiene la obligación y el poder de denunciar cualquier acto ilícito por parte del gobierno o los contendientes políticos más no tiene el poder de enjuiciar.

La CEC no goza de una autonomía comparable a la del IFE, que la garantiza de manera específica una autoridad similar a la de los demás poderes. No tiene un tribunal

especializado ni una fiscalía independiente. Por lo cual se ve requerida a actuar a través de las demás instancias gubernamentales. En cuanto a la prosecución de delitos electorales, estas deben ser observadas por un fiscal asignado por la fiscalía a observar el proceso. Asimismo, las Cortes mantienen un mayor poder que la CEC en cuanto a la contención electoral. Algo que puede verse demostrado dentro de los Artículos 100 y 108. Sin embargo, el ejemplo más determinante puede observarse en su jurisdicción dependiente bajo el Yuan Ejecutivo. Por lo cual no mantiene un poder ante sí mismo ni comparable a las demás instancias gubernamentales. Es el Yuan Ejecutivo, incluso, quien puede decidir sobre la legalidad de un referendo y las circunstancias en las cuales se podría dar.

Sin embargo, vale mencionar la independencia que cuenta en tanto a la organización de procesos electorales por medio del control y la imposición de reglas en cuanto a financiamiento y a topes de campaña al igual que al acceso los medios. Situación que le da una cierta autoridad en dichos temas ya que se le da la posibilidad de actuar en una manera independiente.

## 2.6 Autonomía Orgánica y Presupuestaria

Para que una institución pueda considerarse autónoma debe tener la capacidad de actuar y tomar decisiones en una manera independiente. Asimismo, debe contar con atribuciones en las que no se tenga la injerencia de los demás poderes gubernamentales tanto en sus decisiones como en su formación. Solamente en este contexto un organismo tiene la libertad suficiente para conducir elecciones exitosas y creíbles.



### 2.6.1 Autonomía Orgánica y Presupuestaria del IFE

En cuanto a independencia orgánica, el IFE cuenta con una autonomía garantizada por la reforma electoral de 1996 que establece una independencia total del poder ejecutivo, de las cámaras legislativas y de los partidos políticos dentro de su Consejo General. La reforma electoral de 1996 logra dar el último paso en su independencia en cuanto a la ciudadanía de su máximo órgano de decisión: el Consejo General. Becerra, Salazar y Woldenberg comentan:

Se debía atender la desconfianza en el árbitro electoral, es decir había que encontrar una forma de constitución del arbitraje que diera a todos los contendientes garantías de imparcialidad. Por lo cual se concretó la autonomía total de los órganos electorales, es decir a partir de ahora la autoridad electoral gozó de plena independencia en relación al gobierno (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2005,p424).

Dentro de su Consejo los ocho consejeros electorales y su presidente son los únicos que cuentan con el poder de decisión. Los cuales son nominados por las fracciones parlamentarias y electos por la Cámara de Diputados. Sobre este proceso Cárdenas, Pérez y Carbonell agregan:

La autonomía del Consejo General se evidencia en la forma de designación de los Consejeros Electorales y se finca en la no intervención del Poder Ejecutivo (Cárdenas, Pérez y Carbonell,1999, p486).

El voto de mayoría calificada para la elección de los Consejeros evita que éstos sean nombrados por débiles mayorías legislativas y sirve para fortalecer su independencia e imparcialidad.

Asimismo, el IFE cuenta con un personal de carrera particular a esta institución ,una prerrogativa del cual el IFE y la Secretaria de Relaciones Exteriores tienen exclusividad.

La Constitución dentro del Artículo 41 prevé:

Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público.

La inclusión de un servicio profesional electoral sirve para garantizar no sólo una especialización y calificación dentro de sus labores sino también para afirmar su independencia técnica de las instancias gubernamentales. Este mismo artículo también especifica la autonomía del IFE en regir las relaciones laborales entre su servicio profesional y el instituto. De esta manera garantizando una no interferencia dentro de sus decisiones y su labor. Dicha autonomía, también se ve conferido a las demás instancias electorales como lo son el Tribunal Electoral y la FEPADE.

Dado a su autonomía financiera, el IFE, a partir de la determinación de sus propias necesidades materiales, puede confeccionar un anteproyecto de presupuesto. El cual es enviado al titular del Poder Ejecutivo para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Cárdenas, Pérez y Carbonell, 1999, pp494-495). El Artículo 82 del COFIPE le confiere dicha autoridad al Presidente del Consejo aunque debe ser aprobado por el Consejo General. El IFE incluso cuenta con un patrimonio propio, protegido por el Artículo 70 del COFIPE, que se constituye de los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De esta manera el IFE tiene la independencia de proponer su propio presupuesto, para que éste sea remitido al Presidente dentro del Presupuesto de Egresos. Confiándole así una autonomía presupuestal ante el Poder Ejecutivo. No obstante, la Cámara de Diputados tiene el poder de rechazar esta propuesta dentro del Presupuesto de Egresos, así como puede rechazar el documento entero. Por lo

cual se puede registrar una independencia presupuestal ante el Poder Ejecutivo más no ante el Legislativo que sigue teniendo el poder de modificar el presupuesto aprobado. Ni la Constitución ni el COFIPE han podido reglamentar un ingreso fijo para el IFE por medio de un porcentaje del producto interno bruto (PIB) del país, lo cual sería decisivo para garantizarle al IFE una total autonomía presupuestal en cuanto a todos los poderes gubernamentales. Sobre esto Cárdenas comenta:

Los casos más avanzados de autonomía presupuestal son aquellos en donde las propias Constituciones señalan porcentajes presupuestales para los órganos electorales (Cárdenas,1998,p29).

Sin embargo, este grado de autonomía sería imprevisto dentro del sistema mexicano que confiere a todas las ramas gubernamentales un cierto contrapeso, en este caso La Cámara de Diputados.

#### 2.6.2 Autonomía Orgánica y Presupuestal del CEC

La LEIOP en su octavo artículo, contempla a la CEC bajo la jurisdicción del Yuan Ejecutivo. Por lo cual el presidente, bajo la recomendación del premier, goza de la autoridad de asignar a los comisionados quienes integran la Comisión. No obstante, el octavo artículo también impone una imparcialidad a los comisionados electorales al señalar la diversidad partidaria éstos. Lo que significa que ningún partido puede tener una presencia mayor a las 2/5 partes de los comisionados. Incluso, se le agrega la importancia a la toma de decisiones de manera imparcial y objetiva. En cuanto al presidente de la Comisión, éste debe ser aprobado por el Yuan Ejecutivo: como lo estipula la recién aprobada Ley Básica de la Organización del Gobierno Central.

La influencia directa del Yuan Ejecutivo en cuanto a la CEC, la descalifica de ser considerada como autónoma. Particularmente cuando se considera que los puestos de los comisionados no son vitalicios y dependen del poder de asignación del presidente y de la recomendación del premier. También se debe tomar en cuenta el corto periodo que ejercen los comisionados. Al servir sólo tres años sin derecho a la re-elección, su mandato dura un año menos que el del presidente, quien sí goza del derecho a la re-elección. Lo que puede crear un conflicto de intereses entre los comisionados quienes después podrían verse interesados en algún puesto con la administración en turno.

En cuestiones presupuestales, la CEC tampoco consta con una autonomía en cuanto a la asignación de su presupuesto o en su manejo. La LEIOP garantiza un financiamiento a la CEC sin embargo, incluye la indicación dentro del Artículo 13, que éste debe ser coordinado y presupuestado por el gobierno central. Dentro de este contexto, se logra limitar la independencia e imparcialidad de las acciones del CEC al estar sujeto al gobierno central tanto en cuestiones políticas como financieras. Esta situación podría dar paso a la dotación de un poder superior y de coerción por parte de los partidos ante el organismo electoral. Asimismo, estos intereses podrían inhibir al CEC en denunciar o actuar en contra de personalidades o situaciones que encuentre fuera de ley.

## 2.7 Conclusiones y Observaciones

La autonomía legal y las atribuciones de cada instituto marcan una gran diferencia en cuanto su campo de acción. En función de este estudio, éstas pueden verse resumidas dentro de la tabla 2A. En esta tabla uno puede comparar las facultades garantizadas

dentro del derecho electoral de cada instituto electoral. Lo cual, nos permite entender la diferencia de estos institutos en vista de los criterios de autonomía.

Tabla 2A

Criterio de	CEC	IFE
Autonomía		
Esencialidad	Cuenta con una esencialidad garantizada en su ley secundaria.	Cuenta con una esencialidad garantizada en su Constitución y en su ley secundaria.
Inmediatez	No cuenta con una inmediatez específica más si en sus fines y funciones.	Cuenta con una inmediatez total al contar con prerrogativas constitucionales.
Dirección Política	Cuenta con una dirección política limitada a nivel administrativo. Debe apoyarse de las demás instancias gubernamentales en cuanto a su poder de sancionar.	Tiene facultades de sanción, de decisión en cuanto a su presupuesto y sus reglas internas. No tiene que apoyarse en las demás instancias gubernamentales salvo al Tribunal Electoral en cuanto a casos de impugnación y al FEPADE en cuanto a delitos electorales. Por lo cual cuenta con una gran dirección política.
Paridad de Rango	No es considerada como la máxima autoridad en cuanto a materia electoral. No tiene poder de investigación ni de coerción en cuanto al gobierno. Asimismo el Yuan Controlador y el Poder Judicial pueden interferir en casos de impugnaciones y delitos electorales. Depende del Yuan Ejecutivo en la determinación de su presupuesto.	Es considerado constitucionalmente como la máxima autoridad en torno a materia electoral. Cuenta con órganos especializados e independientes dentro del Poder Judicial (Tribunal Electoral) y de la Procuraduría (FEPADE).
Autonomía Orgánica y Financiera	No tiene una autonomía orgánica o financiera al estar bajo la jurisdicción del Yuan Ejecutivo.	Mantiene una autonomía total en cuanto al Poder Ejecutivo. Pero depende del Poder Legislativo en su aprobación de presupuesto y en la nominación de los Consejeros.

Dentro de este capítulo, aparejado con las consideraciones del primero, uno puede percibir que mientras que la independencia no es necesariamente esencial ante un instituto electoral, sí es fundamental en cuanto la necesidad de re-establecer la confianza electoral por parte de una población que ha salido de un sistema electoral acostumbrado

al fraude. Por lo cual uno puede concluir que las bases de un sistema multipartidista, debe ser ejercido a través de instancias “imparciales” y de actos “democráticos” las cuales requieren de institutos autónomos y constitucionales. Estas instituciones deben ser quienes busquen una legalidad propicia para mantener una verdadera competitividad electoral. Dentro de esta consideración, se debe asegurar que dichos institutos no puedan institucionalizar una ventaja hacia a un partido, como lo que se vivía dentro de un sistema hegemónico.

La independencia de actuar en contra de un gobierno o un partido responsable de cometer actos en contra de una practica democrática, debe ser protegido por medio de institutos dispuestos a resolver de manera imparcial. Sin embargo más allá de la imparcialidad, los institutos electorales deben tener las facultades necesarias para proteger este régimen multipartidista. Una protección que debe verse amparada y asegurada a través de las previsiones y protecciones legales en cuanto a su legislación. Sin embargo, no es suficiente que dicha legislación solamente garantice la actuación real de estos institutos en cualquier instancia, sino también debe prevenir de situaciones que se podrían suscitar a futuro según de la maduración de la vida democrática del país. Es por esto, que se recalca la importancia de crear reformas electorales que aseguren dicha autonomía en vista a que se pueda proteger la vulnerabilidad del voto y del proceso electoral. Finalmente, es sólo a través de estas provisiones legales en las cuales se le puede ofrecer a un instituto electoral su intangibilidad.

Por lo cual, se debe establecer, que mientras en México se han previsto la reformas electorales necesarias para garantizar una autonomía dentro de su instituto electoral, Taiwán todavía no ha dado este paso dentro de su consolidación democrática. Esta falta de autonomía se volverá más presente cuando se analice sus acciones en la resolución de una controversia electoral en donde la gobernabilidad de la democracia del país se vea cuestionada (véase capítulo 4).