

## EL CONSEJO GENERAL DEL IFE COMO LABORATORIO ELECTORAL

Javier PATIÑO CAMARENA\*

SUMARIO: I. *Las elecciones como fuente de legitimación del poder.* II. *Los principales modelos organizativos de las elecciones.* III. *La caracterización constitucional de la organización de las elecciones.* IV. *La evolución en la integración del Consejo General.* V. *Semejanzas y diferencias entre los consejeros magistrados, los consejeros ciudadanos y los consejeros electorales.* VI. *Conclusión.* VII. *Biografía.*

### I. LAS ELECCIONES COMO FUENTE DE LEGITIMACIÓN DEL PODER

Para discurrir con acierto en cuestiones constitucionales se requiere de una sólida formación jurídica, aunada a un conocimiento consistente de la historia, ya que sólo quien conoce el pasado se encuentra en condiciones de entender el presente y de visualizar los presupuestos para construir un mejor futuro.

A partir de esta premisa, el presente estudio parte de la consideración de que si se quiere mejorar a nuestro sistema político electoral, se requiere conocer el origen, la evolución y el estado actual de todas y cada una de las instituciones electorales que lo conforman, ya que ello resulta indispensable para discernir entre lo que tenemos que conservar y lo que debemos abandonar, entre lo que debemos conservar y lo que se requiere reformar y, lo que con frecuencia resulta más difícil, entre lo que se requiere conservar y lo que resulta necesario innovar. De no contar con esa

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

visión histórica, nuestros propósitos reformadores corren el riesgo de naufragar en un mar propositivo ingobernable, o bien en rescatar fórmulas que históricamente ya han acreditado su ineficacia para resolver los grandes problemas nacionales.

Ahora bien, toda vez que las elecciones son la fuente de legitimidad del poder, del ejercicio del poder y de los poderes públicos, pues son éstos los órganos de expresión necesaria y continua del Estado, resulta natural que sea en la Constitución donde se establezcan los principios organizativos de las elecciones, ya que la Constitución es la ley en la que se delinea el perfil político de la nación, en la que se plasman los principios organizativos y funcionales del Estado, en la que se precisan las bases con apego a las cuales se debe de conformar el gobierno, y es además la ley suprema de nuestro ordenamiento jurídico positivo, en la que se precisan los términos del “contrato social” con apego a los cuales los mexicanos hemos decidido vivir en sociedad. Pero como si todo lo anterior fuera poco, la Constitución es además la ley en la que se precisan los contornos fundamentales del pacto federal con apego a los cuales se deben regular las relaciones entre la Federación y las entidades federativas.

En este orden de ideas, se debe tener presente que el principio fundamental sobre el cual se estructura nuestro régimen democrático representativo se encuentra delineado en el artículo 39 constitucional, en el que se precisa que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En seguimiento de este principio, en el artículo 40 constitucional se precisa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación conforme a los principios establecidos en la ley fundamental.

Ahora bien, para traducir los principios contenidos en dichos artículos en una realidad cotidiana se requiere, entre otras acciones, contar con una institución responsable que de manera imparcial organice el ejercicio del derecho del voto, y para lo cual se requiere configurar diversos instrumentos tendentes a asegurar que en los procesos comiciales tan sólo voten los ciudadanos mexicanos que se encuentren en pleno goce de sus

derechos, que cada cabeza sea un voto, que la ciudadanía pueda expresar su preferencia política en forma universal, libre, directa y secreta, que los votos cuenten y se cuenten; dicha institución también debe garantizar que los partidos políticos y sus candidatos participen en la contienda electoral con apego a las reglas que establece la ley y que, en su oportunidad, quienes hayan sido favorecidos con el voto ciudadano ocupen los cargos de representación política correspondiente.

## II. LOS PRINCIPALES MODELOS ORGANIZATIVOS DE LAS ELECCIONES

De manera general, se puede decir que los principales modelos que se dan en relación con la forma de organizar los procesos electorales son los siguientes: 1) confiarle esta responsabilidad al Estado; 2) conferírsela a los partidos políticos; 3) encomendarla a un cuerpo ciudadano, y 4) estructurar un organismo que se integre tanto con representantes del Estado como de los partidos y de la ciudadanía.

La opción de confiarle al Estado en forma exclusiva la organización de las elecciones se funda en la consideración de que el Estado, por su propia naturaleza, debe velar por el interés nacional y garantizar a los partidos políticos condiciones igualitarias en la contienda electoral por el poder. En nuestro medio, esta modalidad organizativa no satisface plenamente a los partidos políticos que se sitúan en la oposición del partido que detenta el poder, por considerar que en caso de que se le confiera esta delicada función en forma integral y exclusiva al Estado, ello dará como resultado inexorable que el partido en el poder se encuentre en una situación preferente en relación con los demás para hacer valer sus intereses.

El modelo que les confía la organización de las elecciones a los partidos políticos se apoya en la consideración de que los partidos políticos son los protagonistas estelares del juego político-electoral y que precisamente por tener este carácter les corresponde a ellos decidir y vigilar la aplicación de las reglas del juego comicial. Como se puede fácilmente apreciar, esta alternativa plantea múltiples problemas, entre los que destaca el que los partidos políticos serían, al mismo tiempo, juez y parte, lo que puede ser fuente de variadas irregularidades. Adicionalmente se puede decir que la adopción de este modelo organizativo se dificulta, toda

vez que resulta lógico y comprensible el que ningún partido esté dispuesto a confiarle a otro la organización de las elecciones. Por lo mismo, todos querrán ser simultáneamente responsables del proceso electoral, en cuyo caso el problema se centrará en encontrar fórmulas satisfactorias de participación de los partidos políticos en función de su peso electoral. Pero al margen de que se logren configurar sistemas que resulten más o menos satisfactorios con apego a este modelo, resulta claro que en la naturaleza misma de los partidos subyace la idea de “parcialidad”, y desde este mirador se puede decir que la simple suma de visiones parciales difícilmente puede dar como resultado la imparcialidad en la actuación del organismo encargado de organizar la elección.

La opción de confiarle la organización de las elecciones al cuerpo ciudadano se funda en la consideración de que si se quiere hacer valer el principio de imparcialidad se requiere confiar la dirección del proceso electoral a personas que no tengan responsabilidades directivas, ni dentro de los partidos ni dentro del Estado. Sin embargo, resulta difícil encontrar personas que cuenten con un sólido conocimiento de las cuestiones electorales y que no se encuentren vinculadas ni con los órganos del Estado que tienen atribuciones políticas relacionadas con la materia ni con los partidos políticos. Es por ello que este modelo organizativo plantea la necesidad de profesionalizar el ejercicio de la función estatal electoral y que los ciudadanos responsables de dicha función hagan camino al andar y adquieran un conocimiento cabal e integral de las múltiples, complejas y delicadas tareas que supone todo proceso comicial.

En nuestro medio, esta alternativa se vio obstaculizada hasta 1990, en virtud de que el artículo 5o. constitucional, relativo a la libertad de trabajo, dispone, desde el texto original de 1917, que las funciones censales y electorales son obligatorias y gratuitas, disposición que obedece a la necesidad de contar con el apoyo desinteresado de la sociedad en la realización de estas tareas indispensables para la vida democrática del país. En efecto, en toda democracia representativa se requiere conocer el parecer de la ciudadanía sobre quién debe gobernar el país y de qué manera debe hacerlo, y para ello resulta necesario realizar consultas electorales a intervalos regulares, lo que supone el apoyo desinteresado de la ciudadanía para poder integrar un número considerable de mesas directivas de casillas (las cuales en el presente se integran con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes) responsables de la recepción del

voto a lo largo y ancho del país (en el proceso electoral de 2006 se instalaron más de 131 mil casillas).

Pero el proceso electoral comprende muchas otras actividades distintas a la recepción de la votación y del cómputo de los votos, tareas que tienen un carácter permanente y las cuales se realizan a través del Estado cuando éste es la entidad responsable de organizar las elecciones, pero cuya atención se dificulta cuando se quiere que sean atendidas de manera autónoma por la sociedad, ya que no se le puede pedir a la ciudadanía que realice estos trabajos de manera gratuita en forma permanente.

En este estado de cosas, no fue sino hasta la reforma constitucional de 1990 que se delineó una fórmula que permite conciliar la realización de tareas electorales de carácter esporádico, en forma obligatoria y gratuita, con la necesidad de procurar la profesionalización de las actividades electorales que requieren una atención permanente. Para alcanzar este fin, en ese año se precisó en el artículo 50. constitucional que las tareas censales y electorales son obligatorias y gratuitas, “salvo las que se realicen de una manera profesional”, sentándose de esta suerte las bases para la creación del servicio profesional electoral.

La opción de confiarle la organización de las elecciones a un organismo en cuya integración participen tanto representantes de los poderes políticos del Estado como representantes de los partidos políticos y del cuerpo ciudadano, se funda en la conveniencia de aprovechar las ventajas que representa cada uno de los modelos anteriores, pero atemperando sus respectivas desventajas mediante un sistema de pesos y contrapesos. La puesta en marcha de este modelo organizativo parte de la consideración de que además de la participación de los poderes públicos y de los partidos políticos, intervengan “consejeros” que procuren hacer valer ante todo y sobre todo el interés nacional, el cual exige que se respeten tanto los derechos de la mayoría como los derechos de las minorías, lo que constituye el binomio esencial de todo régimen que se pretenda democrático.

Esta opción organizativa es susceptible de ser aplicada a través de diversas modalidades. En nuestro medio ya se han ensayado cuatro: la primera fue la que se adoptó a través de la reforma constitucional de 1989-1990 al artículo 41 constitucional; otra distinta fue la que se conformó a resultas de la reforma constitucional de 1994; una tercera fue la que se delineó en seguimiento de la reforma constitucional de 1996, y una más

la delineada a través de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, en seguimiento de los acuerdos alcanzados por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Concertación de Acuerdos (CENCA), entidad a la que le correspondió impulsar a la Ley para la Reforma del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007.

### III. LA CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES

Cabe destacar que en 1990 se concebía a la organización de las elecciones como una función estatal que se realizaba a través de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, a través de un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participaban los partidos políticos y los ciudadanos en los términos que dispusiera la ley, precisándose que dicho organismo se debería guiar por los principios constitucionales de certeza, legalidad, imparcialidad, profesionalismo y objetividad. Como resultado de estas determinaciones, se dispuso que en los procesos de toma de decisiones de dicho organismo contaría con voto tanto los representantes del Estado como de los partidos políticos y de los ciudadanos.

A través de la reforma constitucional de 1994 se reiteró que la organización de las elecciones es una función estatal, pero se puntualizó que la misma se ejerce por un organismo público autónomo, en cuya integración intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley, reiterándose que dicho organismo se debería guiar en sus actuaciones por los principios constitucionales ya señalados, pero en esta ocasión se sustituyó el de “profesionalismo” por el de “independencia”, por considerar que la “profesionalización” no es un principio sino una cualidad y por cuanto el principal objetivo de la referida reforma fue el de independizar a dicho organismo de los partidos políticos, los cuales, si bien forman parte del Consejo General, a partir de entonces no cuentan con voto en los procesos de toma de decisiones relacionados con las elecciones.

Estas determinaciones fueron puntuales a través de la reforma de 1996, ya que en ese entonces se le dio nombre al referido organismo, lo que dio como resultado que se precisara en el mismo texto constitucional

que la función estatal de organizar las elecciones se realizará a través de un organismo público autónomo, denominado Instituto Federal Electoral. En esa misma ocasión también se procuró consolidar la independencia o autonomía del IFE, pero ya no sólo respecto de los partidos políticos, como se hizo en 1994, sino también respecto del Estado, y para lo cual se acordó que el secretario de Gobernación, que hasta entonces fungía como representante del Poder Ejecutivo y presidía dicho organismo, dejaría de formar parte del mismo y que los representantes de los grupos parlamentarios del Poder Legislativo, que hasta entonces contaban con derecho a voto en los procesos de toma de decisiones, a partir de esta reforma sólo cuenten con derecho a voz. En virtud de lo anterior, se dispuso que en los procesos de toma de decisiones del referido Consejo General sólo tienen derecho a voto los ocho consejeros electorales y el consejero presidente.

#### IV. LA EVOLUCIÓN EN LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL

La reforma constitucional de 1990 al artículo 41 constitucional dio como resultado que el Consejo General del IFE se configurara con 25 integrantes, de los cuales 21 tenían derecho a voz y voto en los procesos de toma de decisiones, y cuatro sólo tenían derecho a voz, ya que de conformidad con lo que la ley disponía al efecto, los representantes de tres partidos políticos que obtuvieron su registro con posterioridad a la última elección, así como el secretario general, sólo contaban con voz.

Las determinaciones anteriores dieron como resultado que de octubre de 1990 a abril de 1994 el Consejo General se integrara con 25 miembros de la manera siguiente: cinco consejeros estatales, uno de los cuales era el secretario de Gobernación, que representaba al Poder Ejecutivo y presidía a dicho órgano; dos representantes de la Cámara de Diputados, uno de ellos designado por la mayoría, en ese entonces PRI, y otro por la primera minoría, en ese entonces PAN, y por dos representantes de la Cámara de Senadores, uno designado por la mayoría, en ese entonces PRI, y otro por la primera minoría, en ese entonces PRD. También formaban parte del Consejo General seis consejeros magistrados, los cuales eran designados, de entre las ternas que al efecto propusiera el presidente de la República, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

El Consejo General también contaba en ese entonces con diez representantes de los partidos políticos, ya que se disponía que cada uno de ellos contaría con representantes, cuyo número podría oscilar entre uno y cuatro, dependiendo de la fuerza electoral alcanzada por cada uno de ellos en la consultación electoral precedente. Para este fin se dispuso que los partidos políticos que hubieran obtenido en la consultación electoral inmediata anterior entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida, contaría con un representante; los que hubieran obtenido una votación de entre el 10% y el 20% de la votación nacional, contaría con dos representantes; los que hubieran obtenido entre el 20% y el 30% de la referida votación contaría con tres representantes, y los que hubieran obtenido más del 30% contaría con cuatro representantes, resultando pertinente señalar que los representantes así designados contaban con voz y voto.

Ahora bien, para determinar el número de representantes que le correspondía a cada partido político en el Consejo General del IFE en 1990, se tomaron en cuenta los resultados de la votación de 1988, y para su renovación en 1991 se tomaron como base los resultados de las elecciones celebradas en dicho año, lo que ocasionó que de octubre de 1990 a abril de 1994 los partidos políticos estuvieran representados de la siguiente manera: el PRI contó con 4 representantes, el PAN con 2, y los partidos políticos PRD, PPS, PFCRN y PARM contaron con 1 representante cada uno de ellos, en tanto que los partidos PDM, PT y PEM, que obtuvieron su registro con posterioridad a la jornada electoral de 1991, contaron con representantes con voz, pero sin derecho a voto.

Con posterioridad, a través de la reforma constitucional de abril de 1994, se determinó que de los 25 integrantes del Consejo General, sólo 11 tendrían voto en los procesos de toma de decisiones. Esta reforma fue instrumentada en seguimiento del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, firmado el 27 de enero de 1994 por ocho partidos y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República. El referido Acuerdo y la reforma constitucional en cuestión dieron como resultado que se introdujeran varios cambios a la organización electoral existente, con el propósito fundamental de reforzar la autonomía de los órganos de dirección del IFE y para cuyo efecto se decidió conferirle mayor peso a los consejeros que deberían velar por el respeto de los derechos de la ciudadanía, y a los cuales, por esta razón, se decidió llamar “consejeros ciudadanos”.

Con este fin, la reforma constitucional de 1994 preservó la organización ideada en 1990, pero desplazó el centro de gravedad en los procesos de toma de decisiones en el Consejo General, toda vez que si bien este órgano siguió teniendo una composición tripartita (5 representantes de los poderes del Estado, 6 del cuerpo ciudadano y 10 de los partidos políticos), a partir de entonces los representantes de los partidos políticos sólo tienen voz pero no voto, lo que dio como resultado que, en ese entonces, la responsabilidad de la organización del proceso electoral federal recayera principalmente en los consejeros ciudadanos, que eran seis y que por lo mismo superaban en número y votos a los consejeros representantes de los poderes públicos, que eran cinco, y entre los cuales, además, figuraban un representante de la mayoría y otro de la primera minoría de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, los cuales eran, por su propia naturaleza, de signo político diferente.

Cabe precisar que el nombramiento de los consejeros que deberían representar los intereses de la ciudadanía le correspondía a la Cámara de Diputados, ya que se disponía que dicho cuerpo colegiado debería elegir, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a 6 consejeros ciudadanos, pero ya no de las ternas que propusiera al efecto el presidente de la República, sino de las ternas que al efecto propusieran los partidos políticos.

La conformación del Consejo General de nueva cuenta experimentó una importante modificación en 1996, ya que a través de la reforma constitucional de ese año se resolvió consolidar la autonomía del IFE, por lo que con el propósito de alcanzar este objetivo se acordó que el secretario de Gobernación, que hasta entonces fungía como representante del Poder Ejecutivo y presidía dicho organismo, dejaría de formar parte del mismo, y de igual forma se decidió que los representantes de los grupos parlamentarios del Poder Legislativo, que hasta entonces tenían voz y voto, a partir de esa reforma dejarían de tener derecho de voto y sólo tendrían derecho a voz en los procesos de toma de decisiones en la materia.

En forma paralela y con objeto de acentuar la naturaleza “ciudadana” del Instituto responsable de organizar las elecciones federales, se resolvió que forman parte del Consejo General ya no 6, sino 8 consejeros a los que en esta ocasión se decidió llamar “electorales” y un consejero presidente, los cuales, al igual que en el pasado, deberían ser electos por la Cámara de Diputados por una mayoría de dos terceras partes de los

miembros presentes, pero ya no de entre las ternas que al efecto propusiera el presidente de la República, como sucedió con los consejeros magistrados, ni de entre las ternas propuestas por los partidos políticos, como sucedió con los consejeros ciudadanos, sino de entre las propuestas que al efecto formularan los grupos parlamentarios. En esa ocasión también se determinó que dichos consejeros durarían 7 años en su encargo y que al término del mismo serían renovados en su conjunto.

Como resultado de ello, si bien el Consejo General del IFE conservó una composición tripartita (ya que se integraba con representantes de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, de los partidos políticos y de la sociedad civil), la toma de decisiones le correspondió al presidente de dicho órgano colegiado y a los ocho consejeros electorales, pues a partir de entonces son los únicos integrantes del Consejo General con derecho a voto. Se puede decir que en 1996 la ley le confirió a la figura de los “consejeros electorales” mayor peso, rango y jerarquía que la que en 1994 se les confirió a los “consejeros ciudadanos”, los cuales a su vez tuvieron mayor relevancia que la que a través de la reforma constitucional de 1990 se le otorgó a los consejeros magistrados.

Ahora bien, en el marco de estas determinaciones y toda vez que los consejeros electorales nombrados en 1996 debían concluir con su encargo en 2003, llegado el momento se dieron los pasos previstos para renovar a dicho cuerpo colegiado, pero las circunstancias políticas imperantes en ese entonces dieron como resultado que sólo dos de las tres principales fuerzas políticas del país (PAN y PRI) se pusieran de acuerdo en los nombramientos, lo que ocasionó que el partido político que no intervino en su designación (PRD), así como una parte de los politólogos especializados en la materia electoral, convinieran en considerar que la fórmula empleada para elegir a los consejeros electorales comprometía la actuación “imparcial” de éstos dentro del proceso electoral.

En este estado de cosas, y toda vez que las elecciones presidenciales de 2006 evidenciaron que la diferencia de votos entre los dos candidatos mejor colocados fue de tan solo medio punto porcentual, se puso particular atención en analizar si la actuación del Consejo General se había ajustado a los principios constitucionales a los que dicho órgano debe ceñir su actuación, y en particular al principio de imparcialidad. El resultado del referido análisis le resultó desfavorable al Consejo General en funciones, por lo que con el propósito de evitar que en el futuro se repita

un arbitraje electoral con la dudosa calidad que tuvo el proceso electoral de 2006, se empezó a generar “consenso” sobre la necesidad de instrumentar una nueva reforma electoral a través de la cual se sentaran las bases para renovar al Consejo General antes de su término legal (2010), ya que el interés nacional exige que quienes encarnen al órgano responsable de organizar las elecciones cuenten, como *conditio sine qua non*, con la confianza de todos los partidos políticos contendientes, ya que de no ser así se corre el riesgo de que en las próximas elecciones se coloque de nueva cuenta al país al borde del colapso social.

Así, con el propósito de trascender la conformación parcial que tuvo dicho órgano colegiado en la consulta electoral de 2006, los artífices de la reforma constitucional de 2007 sentaron nuevas bases a efecto de procurar la renovación escalonada de los miembros del Consejo General. Con este fin, se dispuso que a partir de entonces el consejero presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez, en tanto que los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Uno y otros deben ser elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta pública y procurando alcanzar el mayor grado de consenso posible entre los partidos políticos. Se puede decir que en el ánimo de los promotores de la reforma constitucional que se comenta, la observancia escrupulosa de las bases delineadas deben permitir que el IFE recupere la confianza de la ciudadanía.

Cabe insistir en que el proceso de renovación del Consejo General debe tener como punto de partida una amplia consulta pública, ya que no se trata de elegir representantes de los partidos políticos, sino de sentar las bases para que los grupos parlamentarios puedan hacer una evaluación objetiva y profesional de personas que, con base en sus trayectorias, conocimientos y merecimientos, aspiren, con apego a los términos de la convocatoria, a ocupar cargos de consejeros electorales. Estos funcionarios deben trascender a los partidos políticos y garantizarle a la sociedad una actuación imparcial que responda al interés nacional.

En este estado de cosas, los grupos parlamentarios debían evaluar tanto las trayectorias como los ensayos presentados por los candidatos y el resultado de las entrevistas realizadas en los términos de la convocatoria

para, en su oportunidad, con base en dicha evaluación, proponerle a la Cámara de Diputados, por el más amplio consenso posible entre ellos, a candidatos que hayan acreditado una consistente formación democrática y sólidos conocimientos especializados en la materia electoral. Lo anterior quiere decir que dichos candidatos, con independencia de que en su momento sean propuestos por uno u otro partido, deberán ser electos por la Cámara de Diputados, no a través de un sistema de cuotas entre los partidos que dé como resultado que los consejeros electorales en la realidad sean consejeros partidistas, sino en atención a quienes por su trayectoria, conocimientos y experiencia ofrezcan la mayor garantía a los partidos políticos y a la ciudadanía en general de que sabrán conducir al proceso electoral con apego a los principios constitucionales de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad.

#### V. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LOS CONSEJEROS MAGISTRADOS, LOS CONSEJEROS CIUDADANOS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES

De manera resumida se puede decir que en 1990, cuando el Consejo General se conformó con 25 integrantes, de los cuales 21 tenían voz y voto y 4 sólo voz, se determinó que los seis consejeros magistrados debían ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las ternas que al efecto propusiera el presidente de la República. Todo parece indicar que en ese entonces la denominación de “consejeros magistrados” obedeció al propósito de subrayar que tanto en el momento de formular las ternas como en la elección de quienes deberían ocupar dichos puestos, se debería poner particular atención en la formación jurídica de los candidatos.

En 1994, cuando a resultas de la reforma constitucional correspondiente se conformó al Consejo General con 25 miembros, de los cuales sólo tenían voto 11 de ellos, se determinó que los seis “consejeros” debían ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las ternas que al efecto propusiera ya no el presidente de la República, sino los partidos políticos. Se puede decir que en ese entonces la denominación “consejeros ciudadanos” obedeció al propósito de explicitarle tanto a los partidos po-

líticos, en el momento de formular las ternas de candidatos, como a la Cámara de Diputados, en el momento de elegir a los consejeros, la necesidad de comprometer su mejor esfuerzo para que los cargos le fueran conferidos a candidatos que se sitúen por encima de los partidos políticos y velen sobre todo por el interés del cuerpo ciudadano.

A través de la reforma constitucional de 1996 se dispuso, como ya se explicó, que en el Consejo General sólo tendrían derecho a voto los ocho consejeros electorales y su consejero presidente, disposición que tuvo por objeto garantizar la independencia de dichos consejeros no sólo de los partidos políticos, como ya se había hecho desde 1994, sino también de los órganos del Estado, lo que constituyó la principal aportación de dicha reforma. Se puede decir que la denominación “consejeros electorales” que se acuñó en ese entonces obedeció al propósito de explicitar que toda vez que ellos y sólo ellos tienen derecho a voto en los procesos de toma de decisiones, entonces deben contar con un conocimiento profundo y especializado en materia electoral, la cual tiene la particularidad de que todo parece claro, diáfano y sencillo, cuando en realidad todo es por demás delicado, complejo y sofisticado. De igual forma se puede decir que con la denominación consejeros electorales se quiso destacar de manera enfática el que dado el peso, rango y jerarquía que se le confiere a esta nueva figura en el proceso electoral, quienes ocupen dichos cargos deben contar con un perfil especializado que los acredite como expertos en la materia electoral.

Ahora bien, a través de la reforma constitucional de 2007, por las razones ya explicadas en este estudio, se puntualizó el sistema delineado en 1996, lo que dio como resultado la puesta en marcha de un proceso innovador, ya que a partir de entonces se debe renovar a los consejeros electorales y al consejero presidente en forma parcial y escalonada, debiendo tener como base de dicho proceso una amplia consulta pública, y como finalidad el procurar que las propuestas recaigan en personas que logren el más amplio consenso posible entre los grupos parlamentarios. Estas puntuaciones revisten una extraordinaria importancia, ya que tienen por objeto evitar un “reparto de cuotas” entre los partidos que dé como resultado que los consejeros electorales, en el fondo, sean consejeros partidistas. Por las razones apuntadas, en mi opinión, a dichos funcionarios convendría denominarlos “consejeros electorales nacionales”, para de esta suerte explicitar que su principal responsabilidad radica en

situarse por encima de los partidos y preservar sobre todo el interés nacional.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que el perfil de los consejeros electorales en el presente se debe configurar con dosis consistentes de conocimientos jurídicos, políticos y administrativos en el campo electoral, a efecto de que se encuentren en condiciones de conferirle la aplicabilidad que merecen los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, que deben orientar y conducir a todo proceso electoral federal.

## VI. CONCLUSIÓN

Se puede decir que hasta la reforma constitucional de 1996 el presidente del Instituto presidía al Consejo General, en tanto que al secretario general le correspondía presidir a la Junta Ejecutiva (de la cual no formaba parte el presidente del Consejo), y toda vez que hasta entonces no existían comisiones permanentes presididas por los consejeros electorales, hasta 1996 existía una dicotomía que daba lugar a que en los hechos existieran dos institutos electorales: uno determinativo o resolutivo, que era el Consejo General del IFE, y otro un IFE ejecutivo, configurado por el secretario general y la Junta General Ejecutiva, situación que podía dar lugar a que la actuación de dichos órganos fuera complementaria o discrepante, ya que lo que resolviera el Consejo podía tener o no tener un debido seguimiento en las áreas ejecutivas del Instituto.

A través de la reforma constitucional de 1996 se adoptaron varias medidas que permitieron superar la situación descrita en el ámbito de los órganos centrales, toda vez que se dispuso que el consejero presidente y los consejeros electorales presidieran a la Junta General Ejecutiva y a las diversas comisiones, respectivamente; sin embargo, en los órganos locales y distritales del Instituto, la posibilidad de que se dé la dicotomía descrita sigue prevaleciendo, puesto que los consejeros electorales no tienen injerencia alguna en la integración de la junta local o distrital correspondiente, ni en el nombramiento del secretario ejecutivo de dichas juntas y consejos.

De igual forma, resulta imperativo que se mejore la conformación de los consejos locales y distritales, a efecto de que los consejeros electora-

les no se vean obligados a ser los “convidados de piedra” que simplemente avalan lo que les proponen los presidentes y secretarios de dichos consejos, los cuales, por así decirlo, “roban cámara” y se sirven de su situación prevaleciente para conducir los procesos electorales a su buen saber y entender, con una participación aletargada de los consejeros electorales.

Ahora bien, entre los consejeros electorales del Consejo General y los consejeros locales y distritales se pueden apreciar las siguientes diferencias fundamentales:

- 1) Los consejeros electorales del Consejo General tienen un carácter permanente, en tanto que los consejeros locales y distritales sólo entran en funciones durante los años del proceso electoral correspondiente a dos consultaciones electorales.
- 2) Le corresponde a los consejeros electorales del Consejo General nombrar al secretario ejecutivo y a los directores ejecutivos del IFE, en tanto que los consejeros electorales locales y distritales no intervienen en el nombramiento de los vocales de las juntas ejecutivas correspondientes, ni de los respectivos secretarios.
- 3) Los consejeros del Consejo General presiden sendas comisiones en las que los directores ejecutivos de las respectivas áreas fungen como secretarios de las mismas, en tanto que a los consejeros locales y distritales les corresponde supervisar el funcionamiento de las respectivas juntas, pero sólo lo pueden hacer durante el año del proceso electoral federal.
- 4) La mayoría de los consejeros electorales del Consejo General puede solicitar el que se convoque a una sesión extraordinaria, en tanto que los consejeros electorales locales y distritales no tienen dicha atribución.

Para concluir con el presente ensayo, encuentro oportuno señalar que si bien existen normas que regulan la organización y el funcionamiento del IFE, resulta claro que este organismo, como cualquier otra institución, vibra y funciona de conformidad al temperamento de las personas que las encarnan en un momento dado, por lo que esperamos que sus integrantes sepan estar a la altura de la trascendente responsabilidad que se les ha confiado.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCER, Jorge, ponencia presentada en la Tercera Audiencia Pública en torno a la consolidación de las instituciones y procedimientos electorales, *Memoria para la consulta de la reforma electoral*, México, IFE, abril de 1993.
- BARQUÍN, Manuel, “La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis”, *Cuadernos de Capel*, núm. 22, 1987.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- \_\_\_\_\_, “La reforma política mexicana de 1977”, *Los derechos del pueblo mexicano a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 1980.
- CONGRESO CONSTITUYENTE, *Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, 1960, t. I-IV.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, *Los derechos del pueblo mexicano a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 1996.
- ESCURDIA, Mario, “Ensayos sobre la reforma política”, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal de Electricidad*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1978.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, 1979.
- \_\_\_\_\_, y KRIEGER, Emilio (coords.), *Derecho y legislación electoral*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Ánalisis de la reforma política*, México, UNAM, 1982.
- \_\_\_\_\_, “La regulación jurídica del proceso electoral mexicano”, en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y KRIEGER, Emilio (coords.), *Derecho y legislación electoral*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

\_\_\_\_\_, “Tránsito del constitucionalismo individualista y liberal al constitucionalismo social”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *Obra jurídica mexicana*, publicación conmemorativa del 175 Aniversario del Inicio de la Independencia y 75 Aniversario del Inicio de la Revolución, México, 1985.