

Algunas consideraciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral

*José Barragán Barragán**

Introducción

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento a la directora general del Archivo General de la Nación, maestra Patricia Galeana de Valadés, por la gentil invitación que tuvo a bien hacerme, para darme la oportunidad de poner a la consideración de ustedes unas breves observaciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral, que es el tema asignado a su servidor.

* Consejero electoral del Instituto Federal Electoral.

José Barragán Barragán

Como se puede apreciar, el tema asignado es muy importante. No sólo debemos recordar que, por efecto de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, aparece la configuración de un nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral. Es conveniente, detener la mirada sobre dicho Consejo General, a fin de conocerlo mejor y valorar cabalmente el papel que se le ha encomendado como árbitro y administrador de las elecciones federales.

Antecedentes

Como marco de referencia, podemos señalar que la creación de este nuevo Consejo General debe verse como la más reciente de una serie de reformas constitucionales que ha venido patrocinando un proceso de cambios, cualitativos y cuantitativos, de la organización y la administración de las elecciones, e incluso de la materia político-electoral en nuestro país. Estas reformas, para no irnos muy atrás, se inician con la reforma de 1977, bajo la conducción del entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles. Posteriormente, se llevó a cabo la reforma de 1986 y la subsecuente promulgación del Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987. En 1990 se vuelve a reformar la Constitución, ahora sí para introducirle cambios más profundos en todo el régimen jurídico de la materia electoral: por ejemplo, se habla ya del Registro Nacional de Ciudadanos; de la profesionalización de los servicios censales y de la administración electoral; se fortalece la idea de que la función de organizar las elecciones estatales debe ser ejercida por medio de la participación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, los partidos políticos nacionales y la misma ciudadanía.

Esta reforma de 1990 en efecto ordena que la función electoral del Estado, en el ámbito federal, se encomiende a un organismo público, autónomo en la toma de decisiones, que goce de personalidad jurídica propia; tenga un presupuesto y patrimonio propios, y se atenga a la observancia de los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, lo que dio pie al nacimiento del Instituto Federal Electoral.

Algunas consideraciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral

Por lo que atañe a la organización del Instituto Federal Electoral, ya se dice, en esta reforma, que contará con un órgano superior de dirección denominado Consejo General, compuesto por representantes de los partidos, un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores) y seis consejeros magistrados.

El representante del Poder Ejecutivo sería el secretario de Gobernación, a quien le correspondería ocupar la presidencia. Cabe señalar que los consejeros magistrados serían nombrados por la Cámara de Diputados, a partir de una lista que el Ejecutivo Federal le remitiría. Es decir, sobresale, como nota característica de este Consejo, su dependencia, todavía muy fuerte, del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Gobernación, así como del Poder Legislativo. Pero esta reforma no satisfizo a los partidos de oposición. Quizá por ello, sin mas dilación, trabajaron en una nueva reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1993. Luego vino otra, del 19 de abril de 1994, hasta llegar a la reforma del 22 de agosto de 1996, la cual reorganizó al Consejo General para darle la composición y las funciones que ahora tiene.

El nuevo Consejo

En la reforma de agosto de 1996, ya mencionada, se establece que Consejo General del Instituto Federal Electoral es un órgano superior de dirección, y que, pese a su heterogénea composición, es una autoridad en el sentido formal de este vocablo; es un órgano colegiado, pero no muy democrático que digamos, porque la mayoría de sus miembros no tienen derecho al voto en la toma de decisiones; es un órgano jerárquico y, por último, es un órgano independiente.

a) El Consejo como órgano superior de dirección

Esta prerrogativa del Consejo General viene consagrada en la Constitución, en su artículo 41, fracción III, párrafo tercero. Después, como es lógico, se recoge en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el título segundo del libro tercero, "De los órganos centrales", artículos

José Barragán Barragán

del 72 al 97. Más en particular, recordemos que el artículo 73 dice: “1. El Consejo General se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo”.

Como se puede apreciar, en este artículo se desarrolla magistralmente el principio del Consejo como órgano superior. Ahí se insiste en que por encima de él no existe jerárquicamente otro organismo, ya que recibe, de manera inmediata y directa, sus encomiendas esenciales e inherentes a esta prerrogativa. Por tal motivo, se le hace responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

Por otro lado, debemos reconocer que el Consejo debe convivir con otros órganos, igualmente mencionados por la Constitución, como son su presidencia, su secretaría ejecutiva y los denominados genéricamente órganos ejecutivos y técnicos, y que la dirección debe ser compatible con las atribuciones que, con carácter de propias, se reconocen tanto a la presidencia y secretaría ejecutiva como a la junta general ejecutiva, al secretario ejecutivo del IFE y a los demás órganos ejecutivos y técnicos. De hecho, el Código le asigna facultades a la misma persona, pero separándolas según corresponda a cada cargo: es decir, las facultades del secretario del Consejo son diferentes a las asignadas al secretario del IFE, aunque ambos cargos recaigan sobre la misma persona.

De manera que al principio de superioridad nos lleva, no sólo a la convicción de que por encima del Consejo no hay nada, sino también al de la pluralidad de órganos y al de la jerarquía necesaria que tiene el mismo aspecto de superioridad. El Consejo General no es el único órgano del IFE.

Tampoco lo presidirá el secretario de Gobernación, como ocurría anteriormente. Por tanto, la idea de ser el Consejo su órgano superior de dirección se entiende también respecto de esta Secretaría, a la cual ya no se le subordina por la vía de la presidencia. En adelante, la preside un consejero electoral, nominado por la propia Cámara de Diputados, quien tiene voz y voto al igual que los demás consejeros electorales.

Por último, la Constitución y el Código precisan que las funciones de dirección así como las ejecutivas y técnicas se regirán y enmarcarán dentro de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y

Algunas consideraciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral

objetividad, correspondiéndole al órgano superior velar porque se cumplan estos principios.

b) El Consejo como autoridad

Desde otro punto de vista, el Consejo es una autoridad en sentido propio. Es un órgano con autoridad. No es, por ejemplo, un Consejo asesor. Es una instancia revestida de autoridad o poder público. Es una autoridad superior o máxima en el campo electoral, pero no es un poder público como lo son los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, todos del orden federal.

Pensar que el Consejo General es una autoridad se contraponen con esa otra idea, muy socorrida pero mal aplicada, de la ciudadanización. En efecto, por razones que no podemos ahora analizar, se insiste mucho en afirmar que el mencionado organismo tiene el carácter de ciudadano, lo que da a entender que no es una autoridad en sentido propio, como lo son el Ejecutivo, el Senado, un juez o un policía.

Desde luego que el presidente de la República y los secretarios de Estado, los senadores y diputados, los jueces, magistrados, ministros y los policías son mexicanos de carne y hueso, como lo son también los consejeros electorales y tienen, porque reúnen los requisitos previstos en la Constitución, el carácter de ciudadanos. Pero, además, son servidores públicos, sujetos al Estado por una relación laboral con derechos y obligaciones, que no tienen los demás millones de mexicanos. En este sentido, el Consejo General es algo más que un órgano ciudadano, es, ante todo, una autoridad colegiada, como lo es el Senado o la Cámara de Diputados.

El Consejo General, como colegio, y sus miembros, como integrantes de un órgano con autoridad, están lógicamente subordinados al principio de legalidad en sentido propio, en la misma forma en que lo están las demás autoridades del Estado mexicano. Claro está, la sociedad civil, como conjunto poblacional de México, y los extranjeros que se encuentren en nuestro territorio, también están subordinados al mismo principio. Sin embargo, su subordinación es diferente.

Para decirlo en pocas palabras, la autoridad federal en un Estado de Derecho, tal como lo precisa el artículo 124 de nuestra Constitución, solamente puede realizar aquellos actos para los cuales tenga una competencia constitucional reconocida de manera expresa. En cambio los habitantes, los

José Barragán Barragán

no investidos de autoridad podrán realizar toda clase de actos, con excepción de aquellos que estén expresamente prohibidos por la ley.

Más concretamente, los miembros del Consejo, como efecto de su obligatoria subordinación a la ley, quedan sujetos a un riguroso sistema de responsabilidad (penal, civil, política y administrativa), como está previsto en el título cuarto, artículos del 108 al 114. Se trata de un sistema específico, pensado y establecido exclusivamente para los llamados altos funcionarios.

Tal principio de legalidad produce otros muchos efectos para el Consejo General, toda vez que, además de solamente poder realizar aquellos actos para los cuales esté expresamente facultado por la Constitución y por las leyes que se adecuen a la misma, no podrá convertirse en un obstáculo para el ejercicio de aquellas facultades que las mismas leyes les reconozcan, de manera expresa, a los demás órganos del Instituto, como son la presidencia del Consejo, la secretaría ejecutiva del mismo, así como los demás órganos ejecutivos y técnicos mencionados en el artículo 41, fracción III, párrafo tercero, y regulados por el Código.

Desde esta perspectiva, el Consejo General es una autoridad y no un órgano ciudadano. En cambio, los consejos, que se crean para los procesos electorales a nivel de juntas locales y distritales, sí son órganos ciudadanos, porque en ningún momento reciben ninguna remuneración y, en general, no están sujetos a una relación formal de carácter laboral con la Federación.

c) El Consejo no es un órgano democrático

Contrariamente a las afirmaciones comunes, el Consejo como órgano colegiado no es democrático. No nos engañemos. Por increíble que parezca para una sociedad sedienta de cambios en busca de mejores fórmulas democráticas, este órgano es esencialmente antidemocrático. La razón es manifiesta y fácil de entender: no es un colegio democrático, porque a la inmensa mayoría de sus miembros se les niega el derecho al voto. La mayoría de estos consejeros, representantes del Poder Legislativo y de los partidos con registro, son ciudadanos capitidismos, o de segunda, frente a los nueve consejeros restantes que son los únicos que tienen voz y voto.

Es cierto que se conocen las razones explicativas de este fenómeno o esta caracterización constitucional antidemocrática. Todas ellas giran en torno

a la desconfianza, al temor a que los representantes del Poder Legislativo, que a la postre son también miembros de partidos, y los representantes de los mismos partidos, se conduzcan con parcialidad. Esta desconfianza, ese temor, puede ser lo importante que se quiera, pero no deja de ser una sinrazón, absolutamente inaceptable como para seguir manteniendo por más tiempo su antidemocracia.

Insistimos, el valor de la democracia es muy superior a esa sinrazón. Debemos buscar fórmulas democráticas, que desde luego las hay, que se sobrepongan a dicho temor y desconfianza. Más aún, al valor negativo de la antidemocracia se debe sumar el riesgo, más que posible, de que los nueve consejeros, con voz y voto, hagan su propia política y se consoliden en grupos de poder. Ello significaría que para formar un grupo de poder bastarían cinco votos, llegando al absurdo de tomar decisiones fundamentales con el peso de cinco votos de un total de entre 18 a 23 consejeros (el número de miembros será variable, pues depende del número de partidos que conserven su registro). Esto no parece adecuado, desde la perspectiva democrática, que un grupo de cinco votos maneje un Consejo de por lo menos 22 ó 23 miembros.

d) El Consejo como un colegio

Ya sabemos que el Consejo es, por definición, un colegio, una autoridad colegiada, en el mismo sentido en que lo es el Senado, pero de naturaleza diferente. El Senado forma parte del Poder Legislativo y el Consejo es el órgano superior de dirección de un instituto autónomo, independiente en sus decisiones, etcétera.

La Constitución y el Código nos explican la forma en que se integra este Colegio; a saber, por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, por consejeros del Poder Legislativo y por representantes de los partidos. Los representantes del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios ante la Cámara de Diputados: un consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso, como lo precisa el artículo 74, numeral 4. Los representantes de los partidos serán propuestos uno por cada partido nacional. La composición de este colegio puede variar, dependiendo del número de partidos con registro y de la formación de los propios grupos parlamentarios.

José Barragán Barragán

La naturaleza colegiada del Consejo General hace que la investidura de autoridad recaiga en el colegio mismo, sin que ninguno de sus miembros, salvo el consejero presidente, goce de facultades legales. Por tanto, insistimos, la investidura de autoridad recae sobre el colegio. La autoridad es el colegio y ninguno de sus miembros, aisladamente considerados, a excepción del consejero presidente, como lo hemos dicho, es autoridad.

e) El Consejo como un órgano jerárquico

Ya hemos visto cómo la norma dice que el Consejo General es un órgano superior, no sólo porque es la autoridad máxima en la materia dentro del campo de la administración electoral (pero subordinado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de la revisión de sus actos), sino también porque ocupa el último grado, que es el de la superioridad, dentro de una jerarquía de órganos electorales.

Los órganos que están conformando, de una u otra manera, esa jerarquía, son la presidencia del Consejo; la secretaría del Consejo; la presidencia de la junta general ejecutiva; el secretario ejecutivo del Instituto, quien actuará con el mismo cargo en la junta, de la cual dependen los directores ejecutivos y técnicos de las áreas centrales, las juntas locales, los vocales ejecutivos de éstas, los consejeros distritales, las juntas distritales, los vocales ejecutivos de éstos, entre otros.

Se trata, de una organización amplia y profunda, bien graduada y minuciosamente regulada por la ley. En efecto, en el Código de la materia se habla primero de órganos centrales y luego de órganos delegados. Los órganos centrales son el Consejo General, su presidencia, su secretaría y la junta general ejecutiva. Mientras que los órganos delegados son las juntas locales, sus vocales ejecutivos y el respectivo Consejo local. Y, por último, están los que el Código denomina órganos en los distritos uninominales (que son ahora 300), estos órganos son: la junta ejecutiva de cada distrito, su vocal ejecutivo y su consejo.

Esta complejísima administración tiene por objeto instalar un poco más de 100,000 casillas electorales para recibir los votos ciudadanos, efectuar su cómputo, entre otras funciones.

Ahora bien, toda esta organización es producto de una evolución histórica que fue juntando administraciones dispersas, como sucede con la in-

Algunas consideraciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral

corporación tardía de las áreas del Registro Federal Electoral a la administración central. Tal vez por esta forma de su evolución y, sin duda, por la evolución paralela de su órgano superior de dirección y del mismo instituto que pasa de ser una dependencia de la Secretaría de Gobernación a un instituto autónomo, como lo es ahora, tal vez por ello, se aprecia una no muy afortunada adecuación, desde el punto de vista de los órdenes jerárquicos entre el Consejo General (incluidas sus comisiones) y los demás órganos ejecutivos y técnicos.

Con frecuencia, el Consejo General y su administración operativa dan la impresión de asemejarse a una asamblea de accionistas y la administración operativa de una gran empresa. Al Consejo, por ser órgano colegiado, fuera de sus actos de sesión, se le ve distante de sus órganos operativos, como la asamblea de accionistas lo está de sus gerentes y apoderados. A veces tenemos la impresión de que el Consejo y sus áreas operativas trabajan en forma paralela y es que, efectivamente, la ley otorga facultades expresas a cada uno de todos esos órganos ejecutivos y técnicos, las cuales tiene que respetar el Consejo, por el principio elemental de la legalidad. Es cierto que al Consejo le toca la facultad de vigilancia sobre las actividades de aquéllos, sin embargo y en nuestra opinión, no podrá el Consejo dejar de permitir el ejercicio de sus respectivas facultades a dichos órganos, reduciéndose entonces el alcance de su vigilancia, primero, al establecimiento de normas reglamentarias de controles preventivos; y, segundo, al ejercicio de acciones de responsabilidad.

Los controles preventivos, desde luego, nunca deberán ser obstáculo para el ejercicio de las facultades propias que tienen los órganos ejecutivos y técnicos (principio de legalidad, pues un acuerdo del Consejo se sitúa como subordinado a la ley, que es en donde se consagran las facultades mencionadas). Igualmente, los controles de responsabilidad sólo podrán castigar los excesos, los actos ilegales de los funcionarios del Instituto. En suma, nada de esto impide seguir viendo al Consejo muy alejado de sus áreas operativas.

Como recomendación, y supuesto que el Instituto no es una empresa para acciones mercantiles, se sugiere revisar este problema. En nuestra opinión el Consejo debe transformarse el Consejo en una comisión de vigilancia, compuesta sólo por representantes de los partidos, y hacer de la junta general el órgano superior de dirección. Importa conservar la unidad de de-

José Barragán Barragán

cisión, una jerarquía férrea, como la que se aprecia entre la junta general y los restantes órganos ejecutivos y técnicos.

f) El Consejo como un órgano independiente

En este breve repaso, por último, cabe hablar de la independencia del Consejo General. La Constitución dice que el órgano superior será independiente en sus decisiones. Asimismo, al enunciarse los principios rectores de su actividad, junto a los de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, se menciona el de su independencia.

El principio de independencia debe relacionarse, primero, con un antecedente, ahora desaparecido, como era el hecho de que el secretario de Gobernación fungía como el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral. La reforma del 22 de agosto de 1996 separó por completo al IFE y a su Consejo General de la mencionada Secretaría de Gobernación, y se quiso destacar dicha independencia, afirmándola de manera categórica en la propia Constitución.

En segundo lugar, tiene conexión con el propósito de que se mantuviera fuera del alcance de las influencias de los diversos partidos que, como sabemos, mantienen una representación en dicho Consejo General.

En tercer lugar, se garantiza la independencia del Consejo, aunque se cae en la antidemocracia, al reconocer que solamente nueve de sus miembros, menos de la mitad, tienen voz y voto. Nos referimos a los llamados consejeros electorales, nombrados por la Cámara de Diputados y seleccionados de entre los individuos de la sociedad civil. A estos consejeros, entre otros varios requisitos, se les exige el no haber desempeñado cargo alguno de dirección en algún partido político durante los últimos cinco años.

Por último, el Consejo General es un órgano independiente respecto de cualquier otra autoridad o poder público. Solamente para propósitos de la revisión de sus actos, así como para hacer efectiva la responsabilidad del mismo, quedará subordinado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, desde luego, a la Cámara de Diputados.