

## MESA V. AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL: EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL\*

### I. PRESENTACIÓN

Creo que puede decirse que el rasgo principal del desarrollo de la discusión en esta mesa que tuve el honor —y el gusto— de moderar fue el alto grado de acuerdo fundamental entre las partes, al menos, en lo que se refiere al objetivo que, por su título, parece buscar este seminario: la presentación, consideración y evaluación de propuestas para una futura reforma de la democracia mexicana.

En este sentido, aunque los distintos participantes, con especial énfasis, hicieron un recuento de las carencias y fallas del IFE a lo largo de su existencia y, en particular, en el pasado proceso electoral, todos los ponentes expusieron reflexiones y formularon ideas en torno a posibles mejoras en la organización, administración y funcionamiento del IFE.

No corresponde a un relator evaluar dichas reflexiones y propuestas. Sin embargo, como no puede ser de otra manera, su tarea de síntesis conlleva la responsabilidad de hacer juicios de relevancia y de priorización expositiva. En aras de la veracidad, la neutralidad y la sistematicidad, para auxiliarme en esta tarea me permitiré utilizar como guía de la relación de los contenidos vertidos en esta mesa el marco analítico que formuló en su exposición el profesor Mauricio Merino; presentando las deficiencias más significativas detectadas por los ponentes en cada una de las

\* Pablo Larrañaga (asistente: Luis Salgado Rodríguez). Ponentes: Horacio Duarte Olivares, Arturo García Portillo, Mauricio Merino, Rodrigo Morales, Ricardo Valero y Martín Vera.

cuatro principales funciones de la autoridad electoral que veremos enseguida y, desde luego, exponiendo, en su caso, las propuestas de solución.

En este punto, es importante señalar que dado que el contenido íntegro de las ponencias se encuentra a disposición del público, en esta relación no me detendré en señalar el origen de los argumentos, sino que pondré énfasis en su contenido, respecto del cual, como he señalado, llama la atención un importante grado de coincidencia entre los expositores.

## II. ELEMENTOS PARA UN ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DEL IFE

Sobre la base del análisis institucional comparado, el profesor Merino propuso evaluar el desempeño del IFE en virtud de cuatro categorías funcionales de las autoridades en el ámbito electoral, compartidas por cualquiera de éstas con independencia de su diseño institucional concreto.

a) *Función registral*: realizada por las normas, procesos y autoridades encargadas de regular las condiciones de participación en los procesos electorales.

b) *Función técnico-administrativa*: realizada por las normas, procesos y autoridades encargadas de la organización de los procesos electorales.

c) *Función de control y supervisión*: realizada por las normas, procesos y autoridades encargadas de garantizar las condiciones de competencia y equidad en los procesos electorales.

d) *Funciones jurisdiccionales*: realizadas por las normas, procesos y autoridades encargadas de sancionar los actos electorales.

Tras insistir en que no existe un “modelo” generalmente aceptado, ni una “mejor práctica” reconocida a nivel mundial, el profesor Merino señala tendencias generales que, en su conjunto, pueden servir para configurar un contexto de evaluación comparativa del IFE y, sobre todo, para orientar los grandes trazos de su eventual reforma.

La primera tendencia consiste en la separación orgánica de las funciones registrales y jurisdiccionales.

La segunda tendencia es la subordinación jerárquica de las funciones registral, técnico-administrativa y de control y supervisión a la función jurisdiccional.

La tercera tendencia consiste la participación activa de los registros civiles y de población en la actividad registral.

La cuarta tendencia consiste en la temporalidad de la función técnico-administrativa.

### III. ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DEL IFE

#### 1. *Función electoral registral*

Respecto de esta primera función electoral, de la que el IFE es 100% responsable a nivel nacional, el acuerdo general de los expositores es que ha sido satisfactorio. Sin embargo, se señaló el problema que supone que el Registro Federal del Electores esté operando, *de facto*, como Registro Nacional de Población; dado que ni el diseño de la configuración del padrón electoral ni las propias competencias del IFE son las adecuadas para el mantenimiento confiable de un registro de esta naturaleza. La utilización generalizada de la credencial de elector como documento para acreditar la identidad genera tensiones sobre la propia fiabilidad del padrón que el IFE no puede resolver dentro de sus competencias como autoridad electoral. En esa medida, una primera propuesta para una reforma futura consiste en definir las funciones del padrón electoral frente a las funciones de un padrón general de población.

#### 2. *Función electoral técnico-administrativa*

De nuevo, respecto de esta función se da una evaluación positiva de la operación del IFE. Sin embargo, existe una preocupa-

ción general respecto de la eficiencia en el uso de sus recursos, en el sentido de que se considera que este Instituto está dotado de medios humanos, físicos y técnicos que podrían ser utilizados en forma más racional, apoyando, en colaboración con los institutos electorales locales, la organización de los procesos electorales en todo el país. Así, se reconoce que existe una duplicidad funcional entre el IFE y los institutos electorales locales, con el consecuente despilfarro de recursos públicos. En este último sentido, se apuntó la posibilidad de un “adelgazamiento” del personal operativo del IFE y la oportunidad de considerar la posibilidad de un régimen de temporalidad en la función técnico-administrativa, como estrategias para reducir los enormes costos que supone al erario público la organización de los procesos electorales.

### *3. Función electoral de control y supervisión*

Naturalmente, en este punto el balance del funcionamiento del IFE fue menos unívoco que en los casos anteriores. Sin embargo, en todo caso, se encontró una coincidencia entre todos los ponentes en que las deficiencias mostradas por el desempeño del IFE en las pasadas elecciones presidenciales no fueron tanto consecuencia del diseño interno del Instituto como deficiencias en el diseño del sistema electoral mexicano en su conjunto. En este sentido, se recalcaron fundamentalmente dos aspectos: el proceso de elección del Consejo General del IFE y las competencias regulativas del IFE respecto de las acciones de los partidos y de terceros con posibilidad de incidir en la competencia y equidad de los procesos electorales. Así pues, en primer lugar, hubo una coincidencia unánime en la necesidad de plantear una reforma al procedimiento de elección de consejeros electorales, de modo que se promueva la legitimidad de la actuación del IFE y, en segundo lugar, se estableció la necesidad de que, tanto la autoridad constitucional —*i. e.*, bien el constituyente permanente, bien la

Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional— como el Poder Legislativo regulen de manera clara la conducta de los partidos y de los particulares respecto de la competencia electoral. En resumen, se insistió en la necesidad de que el IFE se concentre en las funciones técnico-administrativas, para evitar que estas funciones se contaminen por las deficiencias en la regulación del conjunto del sistema electoral cuya solución, en todo caso, no está entre las competencias funcionales de cualquier autoridad electoral *strictu sensu*.

#### 4. *Función jurisdiccional*

Como ocurre en la mayoría de los países, en el sistema electoral mexicano la función jurisdiccional se encuentra orgánicamente separada de las anteriores funciones. Esto es, esta función no corresponde al IFE. Así pues, en este sentido “formal”, no cabe hacer una evaluación de las funciones jurisdiccionales del IFE. Sin embargo, dado que el IFE interviene en la configuración de una buena parte de los elementos probatorios dentro de las controversias electorales, se insistió de manera generalizada en la importancia de la nítida separación de las funciones electorales y, en particular, de que el IFE se estructure como un órgano netamente administrativo que no intervenga como intermediario entre la autoridad jurisdiccional y los interesados en los conflictos generados por la competencia electoral. Así mismo, se señaló la importancia de que el IFE se encuentre al margen de la interpretación del contenido y alcance de los derechos de las organizaciones políticas y de los particulares.

### IV. CONSIDERACIÓN FINAL

Por último, aunque no es un asunto directamente vinculado con las funciones electorales, no puede dejarse de señalar la coincidencia entre los ponentes de que el IFE cuente con la con-

fianza de los principales participantes en los procesos electorales. Como se señaló, en esta cuestión resulta particularmente relevante el diseño del procedimiento de selección de los consejeros. No obstante, en relación con la actual polémica en torno a la conveniencia de la remoción del Consejo como condición para la discusión de los términos de una eventual reforma, la opinión general fue que esa no es una condición necesaria, sino, en su caso, una consecuencia previsible de la misma.