

IV. LA AUTORIDAD ELECTORAL. SU NUEVA CONFORMACIÓN Y ATRIBUCIONES	87
1. Antecedentes	87
2. Nueva conformación del IFE	91
3. Los consejeros electorales	93
4. Requisitos para ser consejero electoral	98
5. El secretario ejecutivo del IFE	100
6. Nuevas atribuciones del IFE	104

IV. LA AUTORIDAD ELECTORAL. SU NUEVA CONFORMACIÓN Y ATRIBUCIONES

1. *Antecedentes*

En materia de autoridad electoral el sistema mexicano ha vivido una larga evolución desde los tiempos que no existía ningún órgano centralizado a nivel federal para la preparación, vigilancia y desarrollo de los comicios, situación que privó desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917 hasta la Ley Electoral del 7 de enero de 1946 que creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.² Este órgano cambió a través de las distintas legislaciones electorales. Su diseño original se basaba en la coparticipación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo por parte de la estructura estatal, y los partidos políticos.

Los partidos opositores al PRI —cuyo carácter ultradominante se originó en su condición de partido aglutinador de las fuerzas que protagonizaron la Revolución de 1910 y le permitió ganar prácticamente todas las elecciones tanto federales como locales casi 60 años—, habían argumentado constantemente que la configuración de la autoridad electoral no era justa, pues en ella tenían una participación mayoritaria los representantes del propio PRI al contar con los votos de quienes participaban como miembros de dicho partido y los integrantes del gobierno.

La elección de 1988 fue intensamente reñida e incluso en la opinión pública se mantuvo la duda sobre la legitimidad del

² Para una referencia a la evolución del sistema electoral mexicano desde el siglo pasado a la década de los ochenta, véase mi artículo “Evolución del derecho político electoral mexicano”, *Obra Jurídica Mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1987, t. IV, pp. 2045 a 2096.

triumfo del candidato priista Carlos Salinas de Gortari. Ya en el cargo, Salinas promovió una nueva reforma política tendiente a suprimir los motivos de inconformidad de una oposición que había alcanzado proporciones muy considerables. Entre las demandas opositoras se encontraba, por supuesto, la modificación del órgano encargado de actuar como autoridad electoral.

En la reforma constitucional del 6 de abril de 1990 se creó un nuevo órgano para realizar dicha función. Esta nueva autoridad en materia de elecciones federales gozaría de autonomía y tendría al frente un cuerpo colegiado que conservaba la intervención gubernamental y la representación de los partidos pero, para evitar un desequilibrio en favor del PRI, se introdujeron los llamados *consejeros magistrados*. Estos funcionarios deberían ser totalmente independientes de los partidos, a fin de garantizar imparcialidad en la toma de decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral del que habrían de formar parte en número de seis. Para ser consejeros magistrados era requisito indispensable contar con título de licenciado en derecho.

Los consejeros magistrados actuaron en las elecciones federales de 1991, en las que el PRI obtuvo una amplia victoria y puede afirmarse que en ella no tuvo influencia la actuación del nuevo Consejo General del IFE al que se habían incorporado dichos consejeros. De cualquier manera, la oposición continuó presionando en cuanto a la necesidad de ampliar las garantías de imparcialidad en el órgano supremo del IFE y en la reforma constitucional de 19 de abril de 1994, se introdujo la figura de los “consejeros ciudadanos” para formar parte del Consejo General de dicho instituto. Los consejeros ciudadanos vendrían a substituir a los antiguos consejeros magistrados y ya no requerirían contar con título de licenciado en derecho. Estos consejeros serían designados por la Cámara de Diputados mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes y a propuesta de los grupos parlamentarios.

Con motivo de esta reforma se debatió intensamente acerca de la pertinencia de que permaneciera como presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral el secretario de

Gobernación con el carácter de representante del Poder Ejecutivo. La oposición había sostenido largamente la demanda de que la autonomía del IFE debería fundarse en la ausencia de representantes de los poderes establecidos, particularmente en la no intervención del Poder Ejecutivo a través del secretario de Gobernación. Empero, las características personales de quien fuera designado por Carlos Salinas de Gortari en tal cargo para fungir durante la etapa en que habrían de realizarse las elecciones de 1994, el doctor Jorge Carpizo, exrector de la UNAM, concitaron las voluntades a su favor y un reconocimiento en cuanto a su imparcialidad y a su alejamiento de los intereses partidistas; de ahí que perdiera vigor la intención de separar al representante del Poder Ejecutivo del Consejo General del IFE.

Las elecciones de ese año se desarrollaron en un ambiente de intensa participación, tanto de los ciudadanos que asistieron a las urnas, como de observadores nacionales y extranjeros que dieron fe de la limpieza del proceso electoral. En todo caso, las impugnaciones que se efectuaron por parte de los partidos opositores tuvieron que ver más con algunos aspectos adjetivos de la contienda electoral como a los recursos de que dispuso cada partido, el trato que los medios de comunicación dieron a dichas organizaciones políticas y, finalmente, una nueva insistencia de crear condiciones de plena autonomía para el órgano responsable de la organización de las elecciones, mediante la exclusión de la representación del Poder Ejecutivo e incluso se cuestionó también la presencia de los representantes del Poder Legislativo.

Estos eran principalmente los temas que se plantearon como aún pendientes de solución plena a principios del régimen del presidente Ernesto Zedillo, a fin de lograr un perfeccionamiento absolutamente aceptable para todas las partes del proceso electoral mexicano.³ De este modo quedaba en el plano inmediato de la discusión la necesidad de abordar los temas a los

3 Cfr. el extenso artículo de Carpizo, Jorge, "La reforma federal electoral de 1994", *Elecciones, diálogo y reforma*, coordinado por Jorge Alcocer, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995, t. I, p. 88.

que hemos hecho alusión y a los que nos referiremos con detalle más adelante al revisar los cambios que introdujo la reforma de 1996 en el régimen de partidos. Nos corresponde aquí verificar las condiciones en que se desarrolló el cambio de la configuración del órgano máximo de autoridad del IFE con motivo de tal reforma.

En el proceso de discusión de la manera como debería configurarse el Consejo General de IFE se dieron distintas posiciones por parte de los partidos políticos. En un principio, el PRI pareció proclive a mantener la presencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo con el argumento de que el Estado no podía desentenderse de la organización de las elecciones y que la participación de los gobiernos es prácticamente la norma en todos los países democráticos del mundo.

En cambio, los principales partidos opositores, el PAN y el PRD asumieron posturas diferentes durante el proceso de negociación. El PRD se mantuvo contrario a la presencia del gobierno; en tanto el PAN que en ocasiones había expresado una opinión similar, modificó su posición cerca del final de las negociaciones para admitir la presencia de representantes de los poderes instituidos.

El PRI y el propio gobierno a través de la Secretaría de Gobernación cambiaron su postura para acceder a la demanda del PRD, y a la que originalmente también se había suscrito el propio PAN. Se generó consenso para modificar la Constitución e introducir la plena autonomía del Instituto Federal Electoral al eliminar la intervención del Poder Ejecutivo; aunque permaneció el Poder Legislativo, sus representantes carecen de voto, como lo explicaremos más adelante.

De esta manera, el texto constitucional que formó parte de la iniciativa suscrita por todos los partidos políticos con miembros en las cámaras y el presidente de la República incorporó en el artículo 41 constitucional el nombre del Instituto Federal Electoral como el del organismo público autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales. Se reiteró, como ya lo decía el texto anterior, que dicho organismo está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y se cambió el texto correspondiente de la fracción tercera para

retirar la referencia a la participación del Poder Ejecutivo en la integración de dicho instituto y dejar únicamente la mención al Poder Legislativo de la Unión, a los partidos políticos y a los ciudadanos en los términos que ordene la ley.

2. Nueva conformación del IFE

En el párrafo segundo de la fracción III se indica que el Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia como ya estaba previsto en el texto constitucional con vigencia previa y se añadió su carácter de *independiente en sus decisiones y en su funcionamiento*. Para lograr esto último se plantearon cambios en la integración del Consejo General. En la Constitución también se menciona por primera vez a este órgano supremo del Instituto Federal Electoral, el cual quedará integrado por un *consejero presidente* y ocho *consejeros electorales*, quienes son los únicos que tienen voto en dicho organismo. El consejero presidente viene a substituir al anterior presidente del Consejo, que era el representante del Ejecutivo, cargo que correspondía al secretario de Gobernación. En lugar de los seis consejeros ciudadanos introducidos en la reforma de 1994, habrá nueve consejeros independientes y ajenos a la actividad partidista. La participación del Legislativo se mantuvo, pero en realidad muy matizada por dos motivos: el primero, porque los representantes de dicho poder sólo tienen voz pero no voto y el segundo, porque en realidad más que representantes institucionales de las cámaras integrantes del Poder Legislativo vienen a ser comisionados de los propios partidos políticos por la vía de los grupos parlamentarios.

En el quinto párrafo del artículo 41 se prevé que “los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas cámaras del Congreso de la Unión”. Esta fórmula cuya redacción es un tanto confusa, en el texto constitucional borra en buena medida la separación de las cámaras como integrantes del Poder Legislativo y remite

en última instancia la decisión de la representación de dicho Poder a los grupos parlamentarios y en consecuencia a las directivas de los partidos políticos.

La solución que se dio al problema de cómo podrían las cámaras, como órganos del Congreso de la Unión tomar las decisiones correspondientes y vincularlas a la voluntad de las directivas partidistas, fue de naturaleza pragmática: se le dejó la facultad de decidir a la Cámara de Diputados acerca de quiénes representarían al Poder Legislativo, a propuesta de los grupos parlamentarios.

La mecánica prevista en la Constitución abre la posibilidad de un número variable de representantes del Poder Legislativo, tantos como grupos parlamentarios existan en las cámaras pero consideradas conjuntamente, esto es, si un partido político tiene grupo parlamentario en las dos cámaras, entonces acreditará un solo representante. Puede acontecer, como en la LVI Legislatura, que exista un partido que sólo tenga grupo parlamentario en una de las cámaras, tal es el caso del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, en tal circunstancia ese grupo parlamentario acredita también a un representante.

La manera como hasta antes de esta reforma constitucional estaba representado el Poder Legislativo era más institucional ya que estaba vinculada a cada una de las cámaras. Los cuerpos legislativos acreditaban separadamente a dos representantes para un total de cuatro. El modo empleado para garantizar cierta pluralidad en dicha representación era que en cada cámara, el grupo parlamentario mayoritario designaba a un representante y el grupo parlamentario que tuviera el segundo lugar en miembros, nombraba al otro.

Ahora la representación de los poderes instituidos constitucionalmente quedó prácticamente nulificada en cuanto a la capacidad de participar en las decisiones, ya que, como hemos visto, el Poder Ejecutivo carece de representación ante el Consejo y la que se otorga al Poder Legislativo en realidad es un mecanismo meramente formal para acreditar representantes de los partidos políticos con voz pero sin voto. Estas organizaciones políticas tienen también intervención a través de miembros del Consejo General que son acreditados por ellas. Evi-

dentamente existe la posibilidad de que un partido político no tenga un grupo parlamentario y sin embargo logre representación en el Consejo General en su condición de partido.

El fundamento legal para la intervención exclusiva de la Cámara de Diputados en la designación de los consejeros del Poder Legislativo es el párrafo cuarto del artículo 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de acuerdo con la reforma que se aprobó el 31 de octubre de 1996. Este viene a ser un caso de facultades exclusivas concedidas a la Cámara de Diputados en la legislación ordinaria y no en el texto constitucional.

La redacción del párrafo referido obliga también, a que en el caso de que existiera un grupo parlamentario solamente representado en la Cámara de Senadores y no en la de Diputados, éste tuviese que actuar ante esta última proponiendo a los representantes correspondientes. El texto del artículo prevé también la existencia de hasta dos suplentes por cada uno de los propietarios.

Los partidos, como ya se indicó, tienen derecho a representación en el Consejo General. En el artículo 74 del COFIPE reformado el 31 de octubre de 1996 se establece que los partidos políticos nacionales designarán un representante propietario y un suplente. Estos representantes tienen voz pero no voto.

3. *Los consejeros electorales*

Ya hemos mencionado que el consejero ciudadano surgió en la reforma de 1994 en substitución de los antiguos consejeros magistrados. Las modificaciones de 1996 ampliaron la intervención de los ahora denominados *consejeros electorales*; de hecho, son ahora los únicos con capacidad de tomar decisiones, pues solamente ellos disponen de voto, y uno de ellos es el presidente del consejo, función que antes ejercía el secretario de Gobernación.

La forma de elección del consejero presidente y de los consejeros electorales se prevé en el propio texto constitucional,

como ya ocurría respecto de los *consejeros ciudadanos*. Tanto el consejero presidente como los consejeros electorales son designados mediante el mismo procedimiento; sin embargo, conceptualmente fueron considerados diferentes para superar el problema de la no reelección de dichos consejeros que se había previsto en un artículo transitorio de la reforma constitucional, a ese punto volveremos más adelante. Para su designación se aplica igual sistema que el señalado anteriormente en la Constitución: los grupos parlamentarios proponen prospectos para estos cargos y el pleno de la Cámara de Diputados decide por los dos tercios de los votos presentes.

Ahora debemos señalar que como novedad en el texto del artículo 41 constitucional se previó la posibilidad de que en los recesos de la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente haga la designación correspondiente. Esta disposición quizá parezca un tanto exagerada puesto que también se señala en la Constitución que además del consejero presidente y los ocho consejeros electorales designados por la Cámara de Diputados, se elaborará una lista de ocho consejeros electorales suplentes en orden de prelación designados mediante el mismo procedimiento. Esto, pues, hace poco probable que llegue a darse el caso de que sea necesario que la Comisión Permanente designe a los consejeros electorales o al consejero presidente, salvo una situación de crisis. Es conveniente que exista esta previsión para que no se produzca un vacío constitucional y pueda actuar la Comisión Permanente en el remoto caso de que faltasen los consejeros electorales propietarios y se hubiese agotado la lista de suplentes y, por lo tanto, fuera necesario incorporar a uno o más consejeros mediante la decisión de dicha Comisión.

La elección de los consejeros electorales se realizó la noche del 30 de octubre a fin de poder cumplir con lo previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 22 de agosto de 1996. En el referido artículo se indicaba que a más tardar el 31 de octubre del mismo año deberían estar nombrados el consejero presidente, el secretario ejecutivo del Consejo General y los ocho nuevos consejeros electorales

(así como sus suplentes) que habrían de sustituir a los consejeros ciudadanos que habían fungido hasta ese momento, los cuales, decía el mencionado artículo, *no podrán ser reelectos*. También señalaba que en tanto se hicieran los nuevos nombramientos, así como la reforma a la ley de la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral seguiría ejerciendo las competencias y funciones que hasta el momento le señalaba el COFIPE.

La elección de los consejeros electorales; pues, tenía una fecha límite claramente establecida en el artículo al que hemos hecho referencia, y en las disposiciones constitucionales transitorias contenidas en el mencionado decreto, no se creó ningún mecanismo que permitiera atender la hipótesis de que no se lograra la elección para la fecha fijada, bien porque no se hubieran hecho las reformas legales correspondientes o bien porque no se lograra la mayoría de los dos tercios previstos para la elección de los consejeros electorales. Esto planteaba una grave dificultad a medida que se acercaba el término y no se había logrado un consenso entre los diferentes partidos para resolver la cuestión. En algunos medios se llegó a hablar de una crisis constitucional por la falta de conformación del órgano electoral en cuanto a que si no se conseguía su integración en el tiempo previsto, se entorpecería totalmente la acción del Instituto Federal Electoral por carecer de su órgano de dirección. En los últimos días de octubre algunos especialistas como el diputado Jorge Moreno Collado, en declaraciones formuladas a la prensa plantearon el hecho de que la parte final del artículo tercero podría permitir que continuara funcionando el Consejo General anterior; sin embargo, esto daba lugar a graves problemas de interpretación constitucional ya que dicho Consejo General estaba presidido por el secretario de Gobernación en representación del Poder Ejecutivo y ese cargo había ya desaparecido con motivo de las reformas a la carta magna, en consecuencia su acción podría resultar inconstitucional.

Igualmente, el mencionado artículo tercero establecía la no reelección de los consejeros ciudadanos que habían venido fungiendo hasta esa fecha y el alargamiento de su actividad po-

dría dar lugar también a impugnaciones en cuanto a la constitucionalidad de su actuación.

Afortunadamente, cuando se agotaba el plazo y con grandes presiones finales, el día 30 de octubre se logró un acuerdo entre los partidos políticos en cuanto a las reglas que se introducirían en el COFIPE para atender al procedimiento de nombramiento de los consejeros electorales y también de los magistrados del Tribunal Electoral, que veremos más adelante. Sin embargo, se presentó una nueva dificultad, puesto que el consenso de los partidos en tornó a la figura del presidente del Consejo General se dio respecto de José Woldenberg, quien había sido ya consejero ciudadano. Desde un punto de vista parecía estar afectado por la imposibilidad de reelección establecida en el artículo tercero transitorio ya citado y, en realidad ese era el espíritu de tal precepto cuando se redactó: evitar que alguno de los consejeros que habían actuado hasta entonces y que se habían electo exclusivamente para el proceso electoral de 1994, continuaran formando parte del Consejo General.

No obstante, el logro de tan difícil acuerdo constituía también un valor a salvaguardar, puesto que otro de los principios que habían inspirado toda la reforma constitucional era precisamente el del consenso entre los partidos, y su preservación resultaba indispensable para mantener en marcha el proceso de reforma política. Para salvar este escollo, se planteó el argumento de que la imposibilidad de reelección se constreñía a los cargos de consejeros electorales; es decir, de los ocho individuos que tendrían tal tarea y que no podría recaer un nombramiento de ellos en la misma persona que hubiera ocupado el cargo de consejero ciudadano con anterioridad; pero que el consejero presidente sí podría ser seleccionado entre los consejeros ciudadanos salientes, puesto que en tal circunstancia no se trataría de una reelección.

Bajo esta premisa de interpretación constitucional se consiguió aprobar el nombramiento de José Woldenberg Karakowsky para consejero presidente. La cámara eligió también a los ocho consejeros electorales propietarios y a sus respectivos suplentes y el decreto correspondiente apareció publicado el mismo jueves 31 de octubre de 1996 en el *Diario Oficial*.

En el artículo primero de dicho decreto se da cuenta de la designación del consejero presidente y el artículo segundo contiene la referencia a los ocho consejeros electorales, que resultaron ser los siguientes, como propietarios: José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irazábal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas, Jacqueline Peschard Mariscal y Emilio Zebadúa González. Como suplentes resultaron electos los siguientes en el orden de prelación que se indica, primero Gastón Luken Garza, segundo José Florencio Fernández Santillán, tercero J. Virgilio Rivera Delgadillo, cuarto Fernando Serrano Migallón, quinto Rosa María de la Peña García, sexto Joel Ortega Juárez, séptimo Leonardo Valdez Zurita, y octavo Francisco José de Andrea Sánchez.

El proceso para la selección de José Woldenberg fue prolongado, y según las notas de prensa estuvo precedido por una serie de tensiones entre los diferentes partidos políticos. En algunos momentos la decisión pareció inclinarse en favor de Juan Molinar Horcasitas que contaba con la preferencia del PAN, otro candidato que se mencionó con gran frecuencia fue Jorge Alcocer, quien había sido asesor muy cercano de Jorge Carpizo y tiene una amplia experiencia electoral. Cuando parecía haber alcanzado el consenso, finalmente el PRD, partido al que había pertenecido, aparentemente modificó su posición favorable a que él ocupara la presidencia, pese a que ya tanto el PRI como el PAN habían, en principio, accedido a su proposición conjunta. En el proceso llegó a mencionarse incluso el nombre del rector de la UNAM, José Sarukhán, que estaba por concluir su periodo.

En cuanto a las reglas relativas al tiempo de ejercicio y algunas limitaciones derivadas del cargo, el texto constitucional, en el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 41 indica que los consejeros, sin que exista ninguna previsión en cuanto a su posible reelección, duraran siete años. En este punto se redujo a un año el ejercicio que se preveía para los anteriores consejeros ciudadanos, que era de ocho.

En cuanto a las limitaciones, se fijó en la propia Constitución que los consejeros electorales no pueden tener ningún

otro empleo, cargo o comisión, con excepción, por supuesto, de aquellos que actúen en representación del Consejo General y los que se desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remunerados. Se pretende aquí, fortalecer la independencia de quienes tienen a su cargo la función de dirigir la institución que organiza las elecciones. Este tema había sido ampliamente debatido con anterioridad porque los consejeros ciudadanos que integraron el Consejo General del IFE sí estaban autorizados a ejercer otros cargos, profesiones o tareas por las que percibieran emolumentos. Un caso particularmente importante había sido el del periodista Miguel Ángel Granados Chapa quien siguió ejerciendo su actividad periodística y en algunos casos fue cuestionado por el PRI, considerando que su actitud era permanentemente crítica hacia el gobierno y que esto mostraba una parcialidad que lo podía descalificar como consejero. No obstante, hay que decir que en su actuación Granados Chapa siempre mostró objetividad y apego a la ley sin desviar su función de consejero. De cualquier manera es innegable que la posibilidad de ser influido por la percepción de ingresos de otras fuentes en las que puede haber también un interés político, plantea por lo menos una posibilidad de que se ponga en riesgo la independencia de criterio, que es uno de los principios sustantivos del órgano al que hacemos referencia. Además, se supone que debe atenderse al requerimiento formulado por todos los partidos en cuanto a la absoluta imparcialidad de quienes ejercen estos cargos y de ahí que se justifique plenamente la limitación establecida en el propio texto constitucional.

Como contrapartida a las limitaciones de no desempeñar otras funciones se indica a nivel constitucional que la retribución que perciban tanto el consejero presidente, como los consejeros electorales, será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. Requisitos para ser consejero electoral

La Constitución remite a la ley en cuanto a los requisitos que deben reunirse para ser presidente del Consejo General y

consejero electoral, y establece también que estos funcionarios están sujetos al régimen de responsabilidades establecido en ella. No podría ser de otra manera, ya que se trata en realidad de verdaderos funcionarios gubernamentales que ejercen una función de particular importancia como es la organización de las elecciones, en consecuencia tienen una condición similar al de cualquier otro servidor público y por lo tanto deben responder de sus actos.

Los requisitos que establece el COFIPE para los consejeros electorales están previstos de manera general en el artículo 76 y debe entenderse que abarcan también al presidente del Consejo. En el mencionado artículo se mantuvieron las exigencias previstas en los incisos del a) al e) del párrafo primero, en los que se exige ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; tener más de treinta años de edad el día de la designación; poseer en dicho día título profesional o formación equivalente; tener conocimientos en la materia político electoral; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial. En el inciso f) se modificó el tiempo de residencia previa en el país, que antes era de cinco años y ahora se redujo a dos, y al mismo tiempo se mantiene la situación de que dentro de los años de residencia anteriores pueda dispensarse la ausencia hasta por seis meses en servicio de la República. Parece conveniente esta modificación dado que cinco años de residencia previa parecían excesivos.

El inciso g) impone no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político.

En el inciso h) se substituyó el requisito de no haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores al día de la designación, por el de no haber sido registrado como candidato a ningún cargo de elección popular durante el mismo periodo. Esta reforma también se justifica porque es la postulación por un partido político lo que lo

vincula a él, y de lo que se trata es de garantizar que se tenga cierto tiempo de haberse desligado de las funciones partidistas.

En el inciso i) se señala el no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación. En este caso se reemplazó el periodo de tres años para ampliarlo hasta cinco, también quizá con el propósito de aumentar el tiempo de haberse desligado de los partidos. Se agregó, en el inciso j) como requisito, el no ser secretario de Estado ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe del gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento. Hay que hacer notar que en este caso la referencia al jefe de gobierno del Distrito Federal o al gobernador, si hubiesen sido electos popularmente; es decir, que no estén desempeñando el cargo por una designación con el carácter de interino o sustituto, no les bastaría con haber dejado el cargo con un año de anticipación, puesto que seguirían afectados por lo establecido en el inciso h) que impide a cualquier persona registrada como candidato a cargo de elección popular —y debe entenderse que tanto a nivel federal como local— en los últimos cinco años anteriores a la designación, ocupar el cargo de consejero.

Es interesante constatar una importante omisión, que aunque parecería muy poco probable, quizá de todas maneras debió haber quedado prevista, es la relativa al presidente de la República saliente, quien no está impedido para ocupar el cargo de consejero electoral en ninguno de los incisos del artículo 76.

5. *El secretario ejecutivo del IFE*

Apareció también en la Constitución una nueva figura denominada secretario ejecutivo, que viene de hecho a sustituir a las figuras de director general y secretario general del Instituto, según se desprende del artículo quinto transitorio del

decreto de reformas al COFIPE del 31 de octubre de 1996. Con la presidencia del Consejo General en manos del secretario de Gobernación es claro que su función solamente se ejercía como cabeza del órgano directivo, pero que no trascendía a las tareas cotidianas administrativas y organizativas del Instituto; además, no era conveniente que así ocurriera, por tratarse del representante del titular del Ejecutivo. Sin embargo, al pasar esta presidencia a una persona seleccionada por la Cámara de Diputados se hacía necesario que el presidente del Consejo General también asumiera la posición directiva del propio Instituto y en consecuencia la figura de director general no resulta necesaria. Al mismo tiempo era imprescindible contar con una persona encargada directamente de todas las tareas de carácter ejecutivo, de ahí que se lograra consenso en cuanto a la necesidad de un funcionario al que se denominó secretario ejecutivo, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente. Esto le da al presidente la posibilidad de proponer a una persona en la que tenga confianza para que, mediante el voto de las dos terceras partes del Consejo, pudiera asumir dicha secretaría ejecutiva. Es evidente que este voto supone la participación de por lo menos seis consejeros electorales. Fue designado como primer secretario ejecutivo del IFE el licenciado Felipe Solís Acero, quien había venido fungiendo como director ejecutivo de Organización Electoral en el propio Instituto Federal Electoral y por lo tanto cuenta con la experiencia necesaria para el desempeño de dicho cargo. En cuanto al secretario ejecutivo, se le exigen los mismos requisitos que para ser consejero, excepto el último mencionado que se refiere a cargos de alto nivel en la administración pública federal o local.

De acuerdo con el artículo quinto transitorio del Decreto que reforma y adiciona diversos artículos del COFIPE, de fecha 31 de octubre de 1996, las funciones y atribuciones que dicho Código establece para ser ejercidas por el director general y el secretario general del Instituto Federal Electoral, competarán al secretario ejecutivo que designe el nuevo Consejo General, por el voto de las 2/3 partes de sus miembros, conforme a la propuesta que haga su presidente.

Sin embargo, en la reforma posterior del 22 de noviembre de 1996, esta disposición transitoria se modificó, puesto que en realidad se otorgaron nuevas facultades al presidente del Consejo, de entre las cuales varias eran del director general del IFE, como son las contenidas en el artículo 83: e) Proponer al Consejo General el nombramiento del secretario ejecutivo y de los *directores ejecutivos* del Instituto, en términos de los incisos c) y d), del párrafo uno del artículo 82.

En el inciso d) del artículo 82, antes de la reforma se establecía que el Consejo General tiene la atribución de designar al secretario general y a los directores ejecutivos del Instituto, conforme a la propuesta que presentara el director general.

f) Designar de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva a quien sustanciará en términos de la ley de la materia, el medio de impugnación que se interponga en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo.

j) Presidir la junta ejecutiva e informar al Consejo General de los trabajos de la misma, anteriormente en el artículo 85 se establecía que el director general era quien presidía la junta. Asimismo, se reformó dicho artículo 85 en el sentido de que el presidente del Consejo es quien preside la Junta General Ejecutiva del Instituto.

k) Ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo podrán ser difundidos cuando así lo autorice el Consejo General. Antes de la reforma, esta facultad correspondía al director general, quien de acuerdo con el inciso ll) del artículo 89 podía “ordenar”, cuando lo estime conveniente, la realización de dichos estudios o procedimientos. Ahora, de acuerdo con la fracción o) del artículo 89, es atribución del secretario ejecutivo sólo “apoyar” la realización de estos estudios.

l) Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral, facultad que, de acuerdo con el inciso m) del artículo 89 anterior, correspondía al director general.

m) Convenir con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales, esta facultad también correspondía al director general, de acuerdo al inciso f) del artículo 89. Actualmente en el mismo inciso f) del artículo 89, ya reformado, se establece que es atribución del secretario ejecutivo “participar” en dichos convenios, por lo que se limita la facultad de “convenir” que correspondía anteriormente al director general.

n) Someter al Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto. Esta facultad también correspondía al director general, conforme al párrafo cuatro del artículo 91 del código anterior.

o) Ordenar, en su caso, la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General.

Por otro lado, en el inciso e) del nuevo artículo 89 se establece que el secretario ejecutivo debe *informar permanentemente al presidente del Consejo* sobre la orientación y coordinación que lleve a cabo de las acciones de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y distritales del Instituto; obligación ésta que el director general no tenía conforme al inciso e) del artículo 89, pues no se le obligaba a informar al anterior presidente del Consejo, que era el secretario de Gobernación, sobre estos asuntos.

Asimismo, en la fracción p) del artículo 84 se dispone que corresponde al secretario del Consejo General *cumplir las instrucciones* del presidente del Consejo General y auxiliarlo en sus tareas. Antes el secretario general del IFE, de acuerdo al inciso d) del artículo 90 debía cumplir las instrucciones del director general, y no del presidente del Consejo. De acuerdo al artículo 89 inciso m) el secretario ejecutivo deberá dar cuenta al presidente del Consejo General sobre los informes que reciba de los vocales ejecutivos de las juntas locales y distritales ejecutivas; antes, según el artículo 90 e), el secretario general del IFE debía dar cuenta al director general sobre estos informes y no al presidente.

Por otra parte, según lo establecido en el párrafo segundo del artículo 91, el secretario ejecutivo presentará a la consideración del presidente del Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal. Conforme al artículo 91, párrafo cuatro anterior, el director general debía someter al Consejo General, y no al presidente, las propuestas para la creación de dichas direcciones y unidades técnicas.

En el inciso b) del artículo 82 reformado, ahora el Consejo General deberá vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, *por conducto de su presidente* y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles. En este inciso se agregó el hecho de que sea “por conducto” del presidente del consejo y sus comisiones, la vía por la cual el Consejo General conocerá de dichos informes.

En el artículo 82 inciso f) se establece que es atribución del Consejo General designar, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo, a los consejeros electorales de los Consejos locales a que se refiere el párrafo tres del artículo 102; sin embargo, en el inciso e) del artículo 82 anterior, estas designaciones las haría el propio Consejo General “de entre las propuestas que al efecto haga la Junta General Ejecutiva”, claro que ahora hay que tomar en cuenta que además es el presidente del Consejo General quien preside dicha junta.

6. Nuevas atribuciones del IFE

En cuanto a las referencias novedosas que aparecen en el último párrafo de la fracción tercera del artículo 41 y que deben ser desarrolladas por el Instituto Federal Electoral, encontramos la alusión a la *geografía electoral*. Con esta denominación se hace referencia a la determinación de los distritos electorales; su extensión, características, definición de límites,

distribución de la población nacional definida en el censo —entre las diferentes circunscripciones electorales—, delimitación de las circunscripciones plurinominales. Aunque la expresión constitucional comentada es de reciente factura, estas funciones ya estaban reguladas por el COFIPE. Con base en él, se emitió el acuerdo del 12 de agosto de 1996 en el que se da a conocer la nueva distribución de los distritos electorales del país. Hubo cambios relevantes; por ejemplo, la ciudad de México pasó de contar con cuarenta distritos electorales federales, a solamente treinta. También se efectuó una nueva configuración de los cuarenta distritos en que se divide el Distrito Federal para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, según el acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de agosto de 1996.

Se señala también a nivel constitucional la existencia de las agrupaciones políticas, en una alusión a las actividades relativas a ellas que debe desarrollar el Instituto Federal Electoral. Estas agrupaciones son reguladas en la legislación ordinaria. (Ver la parte correspondiente al régimen de partidos).

Otra incorporación al texto del párrafo que nos ocupa es la atribución contenida anteriormente en el artículo 60 de la propia norma suprema, que comprende al Instituto Federal Electoral para hacer la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores. Este es el acto por virtud del cual las elecciones son declaradas válidas y adquieren plenos efectos, salvo que sean impugnadas a través del sistema de medios de impugnación. Empero, con esta referencia constitucional, es claro que la elección impugnada goza ya de una declaración de validez, es más, cuenta a su favor con esta presunción, aun en el caso de que sea cuestionada y deban probarse los hechos o circunstancias que den lugar a una posible anulación por los órganos jurisdiccionales electorales.

Se incluye también una mención a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose una clara diferencia en cuanto a la función que realiza respecto de ella el IFE y la que corresponde a dicha autoridad electoral en el caso de los legisladores; en este último, como ya vimos, hay una declaración de validez que tiene un efecto jurídico con-

creto, en tanto que en la elección presidencial la tarea del IFE es exclusivamente la de computar los votos en cada uno de los distritos uninominales, de manera que su trabajo es estrictamente administrativo y los resultados se remiten al Tribunal Electoral, el cual declara la validez de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. (Véase más adelante el sistema jurisdiccional electoral.)

En el artículo 41 constitucional se atribuye —también como novedad— al Instituto Federal Electoral la regulación de la “observación electoral” y de las encuestas o sondeos de opinión. Estos aspectos se rigen por el COFIPE, en la Constitución no se hace sino consagrar al máximo nivel normativo una institución que ya se había incorporado en nuestro derecho electoral desde las reformas de 1993 y 1994. La posibilidad de que participaran observadores nacionales y extranjeros de manera jurídicamente regulada había sido también un tema de discusión de la reforma política del sexenio 88-94 y dio lugar al artículo quinto del COFIPE, donde se estableció como derecho de los ciudadanos mexicanos el participar como observadores en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral y de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral. Esta norma permanece en el texto del COFIPE y se incorpora una modificación en cuanto a que la solicitud de registro de los observadores se realizará ahora directamente ante los Consejos locales y distritales y no ante las juntas de los mismos niveles, como se preveía en el texto anterior.

Una innovación interesante en la fracción cuarta del artículo quinto del COFIPE, es la inclusión de la facultad otorgada al IFE para supervisar los cursos de capacitación, preparación o información dirigidos a los observadores electorales. Esta atribución es muy importante porque permite garantizar que dichos cursos efectivamente cumplan con el propósito de preparar a los observadores a fin de que su actuación sea imparcial y objetiva, y así prevenir el posible empleo de las fórmulas observadas para tratar de influir indebidamente en el resultado electoral. Como una garantía para las organizaciones que participen en la observación se establece que la falta de supervi-

sión, no imputable a la organización respectiva, no será causa para que se niegue la acreditación.

En ese artículo quinto quedó un tanto ambiguo, el empleo de los términos “acreditación” y “registro”. En la redacción anterior se usaba el término “acreditación” para referirse a los observadores, en tanto que ahora en el inciso c) del párrafo tercero de dicho artículo se hace alusión a la “solicitud de registro”. Sin embargo, como ya vimos, la fracción cuarta menciona el término “acreditación”. En realidad, deben considerarse como equivalentes, ya que esto es el resultado de la mezcla de redacciones, o de la influencia de la redacción anterior sobre la actual.

Otro aspecto relevante de la nueva regulación de la observación electoral es la introducida en el párrafo cuarto del artículo quinto, en donde se prevé que las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar veinte días antes al de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades. Esta regla constituye una forma de control para asegurar la seriedad de las organizaciones dedicadas a la observación electoral y un obstáculo para que por esa vía se financien actividades que puedan consistir en formas encubiertas de participación indebida en la vida política nacional.