

PRESENTE Y FUTURO DE LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Jaime CÁRDENAS*
Carlos PÉREZ VÁZQUEZ**
Miguel CARBONELL***

SUMARIO: I. Introducción. II. Los órganos constitucionales autónomos. III. La autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral. IV. La autonomía del IFE en la legislación secundaria vigente. V. Avances y rezagos en la aplicación de la autonomía del Instituto Federal Electoral. VI. La autonomía del Instituto Federal Electoral hacia el año 2000. Una visión prospectiva.

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas electorales de 1994 y 1996, aunque no agotaron en toda su amplitud y consecuencias la naturaleza jurídica autónoma del Instituto Federal Electoral (IFE), sí la formularon de forma bastante clara. El discurso político previo a esas modificaciones jurídicas demandaba del IFE un “órgano ciudadano o ciudadanizado”, y también su concreción jurídica como un órgano de Estado independiente del Poder Ejecutivo Federal. La apelación a la ciudadanización del órgano devino de una necesidad histórica producto de los esfuerzos en pos de la transformación del régimen político creado en 1929, pues resultaba insostenible, sobre todo después de 1988, que las elecciones en México no fueran ni limpias, ni transparentes, ni equitativas, y que el gobierno federal y los estatales sin gozar de la credibilidad social suficiente siguieran preparándolas. Además, la evidencia histórica, sobre todo a partir de mediados de los años

* Consejero electoral del Instituto Federal Electoral.
** Asesor del consejero electoral del Instituto Federal Electoral.
*** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ochenta, demostraba la tendencia a que los conflictos por lo electoral fueran cada vez más explosivos. Los partidos de oposición, al final con el concurso del partido en el poder, demandaron la independencia del órgano electoral y su integración por ciudadanos ajenos a los circuitos tradicionales de organización y operación de los procesos electorales. La otra demanda que se expresó en la necesidad de que el IFE fuera un órgano de Estado, carece de la fuerza evocativa de la palabra ciudadanización o de su contenido y sentido político pero posee una evidente connotación jurídica que rebasa las categorías jurídicas nacionales tradicionales, pues, para empezar, conviene preguntarse qué tipo de órgano es ese, si forma parte o no de los tres poderes clásicos del Estado, y cómo debe conciliarse el contenido del artículo 41 de la Constitución, que establece las bases de organización y funcionamiento del IFE, con lo previsto en el artículo 49 de la Constitución, que señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión. Las anteriores preguntas deben ser evaluadas tanto a la luz del propio texto constitucional como con el apoyo de la doctrina jurídica sobre los órganos constitucionales autónomos.

II. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

En el mundo entero ha cambiado la forma de entender la teoría de la división de poderes. Ésta no se concibe ya como la separación rígida de funciones y atribuciones sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.¹

La teoría tradicional de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes. Hoy, a finales del siglo XX, la teoría sigue manteniendo trascendencia, pero se extrae de ella sólo lo que importa: evitar la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes. En el pasado, el centro dominante de donde emanaba el poder era el rey. Ahora los poderes suelen estar, además de en las instituciones, en la sociedad: partidos, organizaciones empresariales, transnacionales, medios de comunicación, etcétera.²

1 Torres Boursault, Leopoldo, "La división de poderes en la España de hoy", *Revista Sistema*, Madrid, núm. 117, 1993, pp. 19-34.

2 García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, pp. 121-148.

La teoría debe por tanto reformularse y aplicarse a los sistemas políticos contemporáneos, pues en el mundo entero aparecen órganos y entes que no podemos encasillar en los tres poderes típicos y tradicionales. ¿Dónde poner a los Tribunales constitucionales europeos, dónde colocar a los consejos económicos y sociales de Europa, a los tribunales de Cuentas, etcétera?

La realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros “poderes” sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales.

Cuando los partidos dominan la escena política en democracia, suele generarse corrupción si no se prevén los necesarios mecanismos de control, pues ellos, se constituyen en jueces y partes, en sujetos y objetos de la fiscalización estatal y de los *checks and balances*. Por ello, necesitamos limitarlos, evitar que corrompan al Estado al igual que los otros “poderes” sociales cuando son dominantes.³

Una vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos económicos y sociales y democracia, es a través de los órganos constitucionales autónomos. Estos órganos surgen de la sociedad y de los partidos, pero no se deben totalmente a ellos, y pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política, siempre y cuando no se conformen en los cotos cerrados y burocratizados de los técnicos.

El riesgo de la neocorporatización⁴ de estos órganos se debe exorcizar a través de los *checks and balances* entre poderes y órganos, con diseños jurídicos en donde se premie la transparencia, la movilidad y la democracia interna, y sobre todo con el constante y permanente control de la sociedad a través de la obligada rendición de cuentas sociales.

Los órganos constitucionales autónomos podemos definirlos como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales

3 Vega García, Pedro de, “Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad”, *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 389-407.

4 Sobre los problemas del neocorporativismo véase: Schmitter, Philippe C., “Neocorporativismo y Estado”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, núm. 31, julio-septiembre de 1985, pp. 47-77.

del Estado.⁵ Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. Aunque tienen orígenes en el siglo XIX, se desarrollan en el actual, principalmente en los países europeos —el más importante ha sido el Tribunal Constitucional— y tienen por finalidad controlar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el parlamento, tienen los partidos. Es decir, “despartidocratizan” el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y, para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que en ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Se trata, cuando existen, de verdaderos “poderes” del Estado porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos, esto es, ulteriormente inmodificables por otros órganos, salvo el control jurisdiccional que, en su caso, pueda ejercerse sobre sus actos. Expresan también, como los poderes tradicionales, la voluntad del Estado. El reconocimiento de ellos en la doctrina jurídica y el derecho extranjero ha ido evolucionando, principalmente a la luz de los conflictos competenciales o de atribuciones entre ellos o con los poderes tradicionales, y por eso no hay aún un tratamiento sistemático sobre cuáles y cuántos son los órganos constitucionales autónomos. Cada país, constitucionalmente y a veces a través de la legislación secundaria o de la decisión jurisprudencial, ha extendido o limitado su número.⁶

5 García Roca, Javier F., *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid, Tecnos, 1987, pp. 22 y 23. García Roca dice respecto a los órganos constitucionales en general que son “...órganos inmediatos y fundamentales del ordenamiento...”.

6 Biscaretti di Ruffia considera para Italia como órganos constitucionales a: el presidente de la República, la Cámara de Diputados y el Senado, los ministros, el Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal Constitucional. No estima, sin embargo, como órganos constitucionales al cuerpo electoral, a los partidos, etcétera. Véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, trad. española de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 194 y 195.

La idea de “órganos constitucionales” se ha tomado de Jellinek, quien en su *Sistema de los derechos públicos subjetivos* y en su *Teoría general del Estado*⁷ realiza una teoría sobre los órganos constitucionales. Santi Romano, en su obra *Noción y naturaleza de los órganos constitucionales* de 1898, y en su *Curso de derecho constitucional*, los distinguirá de los órganos administrativos.⁸ García Pelayo nos dice que la noción de órganos constitucionales adquiere gran importancia al analizarse, por los teóricos, el *status* o condición jurídica de los tribunales constitucionales, sobre todo en Alemania y en Italia.⁹ En la doctrina jurídica italiana según Lavagna, Cheli o Pizzorusso, la noción de órgano constitucional cobra gran importancia en los años treinta y cuarenta, al advertir los profesores de derecho la nueva función estatal de dirección política (dicha función engloba a un gran número de órganos colocados en el vértice del Estado, que no son siempre los tradicionales).¹⁰

La importancia de los tribunales constitucionales en el derecho continental europeo ha hecho pensar que existen también otros órganos de trascendencia constitucional y política. García Pelayo, preocupado por la identificación de estos órganos, pues en cada país varía su número y su grado de autonomía, propuso algunos criterios de distinción: a) La inmediatez, es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) La esencialidad, son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo; c) La dirección política, participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado; d) La paridad de rango, mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones), y e) La autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.¹¹

Algunas constituciones europeas claramente los determinan. Por ejemplo, la actual ley fundamental de Bonn de 1949, en su artículo 93.I.1,

7 Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1981, p. 412.

8 Gomez Montoro, Ángel J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 309-324.

9 García Pelayo, Manuel, “El *status* del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 1, p. 12.

10 García Roca, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 90.

11 García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, pp. 11-34.

alude a ellos cuando señala: “El Tribunal Constitucional Federal conoce: de la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otros interesados dotados de derechos propios por la presente ley fundamental o por el reglamento interno de un órgano supremo de la Federación”. Como puede apreciarse, en ese país las controversias constitucionales no son exclusivamente respecto a conflictos en la Federación y los *Länder*, comprenden igualmente aquéllas surgidas respecto a órganos dotados de derechos propios por la Constitución, y que no son exclusivamente los tradicionales.

En Italia, la Constitución de 1947, en su artículo 134, párrafo segundo, dice: “La Corte Constitucional juzga: los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y los conflictos entre el Estado y las Regiones y entre las Regiones”. Por poderes del Estado, la jurisprudencia constitucional italiana ha incluido a un gran número de órganos-poderes que entiende son de relevancia constitucional y con funciones independientes a las tradicionales del Estado. Además de admitir como sujetos legitimados en las controversias constitucionales a jueces instructores en lo particular o a comisiones de investigación del parlamento, ha legitimado al Tribunal de Cuentas (Corte dei Conti) y hasta a comités promotores de referendos.¹²

El Tribunal Constitucional de Austria tiene competencia para resolver controversias constitucionales entre el Tribunal de Cuentas y el gobierno federal o algún ministro federal o gobierno de un *Länder*, o entre el gobierno y el *Volkswirtschaft* (*ombudsman*).¹³ En España, además del antecedente de la Constitución de la Segunda República de 1931, que admitía como órgano constitucional al Tribunal de Cuentas, la actual Constitución reconoce ciertos órganos de relevancia constitucional como el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado, el Consejo Económico y Social, el Consejo General del Poder Judicial, y la misma Corona, entre otros. Sin embargo, en España no todos los órganos de relevancia constitucional son parte de las controversias constitucionales. El artículo 59.3 de la Constitución de 1978 hace parte de los conflictos competenciales, además de a los órganos clásicos, al Consejo

12 Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, trad. de Javier Jiménez Camp, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, t. I, pp. 245-253.

13 Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, trad. de Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 43-62.

General del Poder Judicial, y además la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas legitima activamente a este tribunal en esos conflictos.

La doctrina española critica a la actual normativa constitucional de ese país y sostiene en términos generales que: 1) todos los órganos de relevancia constitucional deberían ser parte de las controversias constitucionales; 2) que los órganos internos o fracciones de órganos complejos como las comisiones de investigación, jueces y magistrados, y las fracciones del cuerpo electoral deben ser admitidos en las controversias competenciales del Tribunal Constitucional, y 3) evidentemente, muchos de los órganos señalados en el primer punto no tienen la autonomía estructural o funcional debida.¹⁴

En el derecho estadounidense, por la tradición jurídica de ese país y por la antigüedad de su Constitución, no están previstos los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, nadie puede poner en duda la evolución de ciertos órganos, necesarios para el funcionamiento institucional, que han adquirido características de órganos autónomos. Tal es el caso de la Reserva Federal.

Los países latinoamericanos reconocen a los órganos constitucionales autónomos. Pensemos en todos aquellos países como Guatemala que tienen Tribunal Constitucional ajeno al Poder Judicial. Hay en nuestro entorno verdaderos casos paradigmáticos como la jurisdicción electoral especializada de Costa Rica o la Contraloría chilena —en Chile otro ejemplo clásico es su Banco Central— o en Uruguay el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral que, como dice un jurista de ese país, son tres “órganos jerarcas de la persona jurídica del Estado”.¹⁵ Evidentemente, estos no son todos los órganos constitucionales autónomos en el derecho latinoamericano y no todos son realmente independientes de los órganos tradicionales del Estado o de otros intereses. En nuestro país tenemos al Instituto Federal Electoral y al Banco de México. Probablemente, pronto las comisiones de derechos humanos también tendrán un carácter autónomo.

En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones —que no es el único órgano constitucional autónomo, pues también existe en ese país la Contraloría General de la República con características semejantes— está

14 García Roca, Francisco Javier, *op. cit.*, pp. 183 y 184, y Gómez Montoro, Ángel J., *op. cit.*, pp. 469-472.

15 Esteve Gallicchio, Eduardo G., “El sistema constitucional uruguayo”, *Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 755.

integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes, elegidos por periodos de seis años por la Corte Suprema de Justicia, pero que pueden ser reelegidos indefinidamente. Desde un año antes y seis meses después de la celebración de una elección nacional, dos magistrados suplentes se integran ordinariamente al Tribunal. Sus miembros deben reunir los mismos requisitos que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El Tribunal Supremo de Elecciones es un organismo apolítico y es el encargado de organizar, dirigir y vigilar todos los actos relativos al sufragio. Entre sus funciones está la de interpretar auténticamente las disposiciones electorales de rango constitucional y legal; sus resoluciones en materia electoral carecen de recurso judicial, por lo que producen cosa juzgada (es decir, se reúne otra característica de los órganos autónomos: la de ser supremos en sus decisiones). Tres meses antes de la celebración de elecciones, los miembros de la fuerza pública quedan bajo su mandato. Gozan de autonomía financiera garantizada a nivel constitucional.¹⁶

La actual Constitución chilena de 1980, nacida bajo el régimen autoritario de Pinochet, recogió una institución de gran tradición en el constitucionalismo chileno: la Contraloría General de la República. Ésta, según el artículo 87 de la carta chilena, es un organismo autónomo que ejerce el control de legalidad de los actos de la administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinan las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tienen a su cargo bienes de esas entidades y lleva la contabilidad general de la nación. Aunque el contralor general de la República es designado por el presidente con acuerdo mayoritario del Senado, es inamovible en el cargo y cesa al cumplir los setenta y cinco años de edad.¹⁷

Como se mencionó anteriormente, la Constitución uruguaya prevé tres sistemas orgánicos de control, que son: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se integra por cinco miembros, cuyo estatuto es coincidente con el de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. El Tribunal de Cuentas está compuesto por siete miembros a quienes compete la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la

16 El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica está previsto en los artículos 99-104 de la Constitución.

17 Nogueira Alcalá, Humberto, "El sistema constitucional chileno", *op. cit.*, p. 298.

función de controlar toda la gestión relativa a la hacienda pública. La Corte Electoral cuenta con nueve miembros, de los cuales cinco son designados por la Asamblea General, por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad, y los cuatro restantes, que deben ser representantes de los partidos, son designados por la Asamblea General por el sistema de doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que les siga en número de votos.

Las recientes reformas a la Constitución argentina de 1994 introdujeron importantes modificaciones a su régimen político-constitucional¹⁸ entre las instituciones constitucionales autónomas —a las que algunos ya han criticado por su insuficiente autonomía— están: la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público. El artículo 85 de la Constitución señala:

El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del poder legislativo. El examen y la opinión del poder legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, que goza de autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, misma que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada...

El Defensor del Pueblo está regulado en el artículo 86, el cual precisa que es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación y que actúa con autonomía funcional sin restricciones de ninguna autoridad. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes, dura en su cargo cinco años y puede ser nuevamente designado.

18 Por ejemplo, el artículo 100 reformado en 1994 creó la figura del jefe de gabinete que aunque no es similar al primer ministro francés de la Constitución de 1958 (semipresidencial), parece alejar a la Constitución argentina de las instituciones del presidencialismo puro.

Por su parte, el artículo 120 de la Constitución reputa al Ministerio Público como un órgano independiente dotado de autonomía funcional y autarquía financiera. La norma agrega que goza de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.

Estos ejemplos y muchos otros que podemos obtener del constitucionalismo latinoamericano nos muestran varias cosas: 1) una tendencia constitucional a establecer estos órganos constitucionales autónomos; 2) diferentes grados en la concepción de autonomía, tanto en su integración —¿cuánta influencia de los partidos o de los órganos o poderes tradicionales se puede ejercer sobre ellos permanentemente?—, en su estructura, en su organización y en su autarquía financiera; 3) no hay aún un acuerdo de cuáles y cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos; 4) tampoco se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado de derecho democrático; y 5) constitucional y políticamente no se ha definido su lugar en la teoría de la división de poderes y en su relación con los partidos políticos (la doctrina constitucional tampoco ha aportado suficientes elementos para el debate).

La teoría jurídica y política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características de los órganos constitucionales autónomos. Además de los criterios expuestos por García Pelayo, ya mencionados aquí —inmediatez, esencialidad, participación técnica en la dirección política, paridad de rango y autogobierno—, creo que se podrían adicionar, por ser fundamentales, los siguientes:

1) *La autonomía o independencia, no exclusivamente funcional sino también financiera.* Todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Esa es una de las mejores garantías para su independencia.

2) *Otro principio apunta a la integración de los órganos constitucionales autónomos y al estatuto de sus titulares.* Los titulares de estos órganos, preferentemente deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas iguales o superiores a las 2/3 partes del Congreso. Tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de los magistrados o ministros supremos del Poder Judicial del Estado, esto es: la selección justa e imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente y la prohibición de su reducción; deberán también preverse que las de-

signaciones sean escalonadas y la existencia del servicio civil de carrera para los funcionarios al interior de los órganos.

3) *Apolititudad*. Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos. A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.

4) *Inmunidades*. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades. Sin embargo, es conveniente que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.

5) *Responsabilidades*. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. El Tribunal Constitucional, será el encargado de ventilar los conflictos competenciales que tengan dichos órganos entre sí o con otros órganos o poderes del Estado. No obstante, en lo tocante a sus atribuciones, serán supremos dentro del marco constitucional.

6) *Transparencia*. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente, el resto de los órganos del Estado.

7) *Intangibilidad*. Deberán ser órganos permanentes o, por lo menos, para cuya modificación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.¹⁹

8) *Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho*. Es decir, sería imprescindible que, en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales: presunción de inocencia, oralidad, publicidad de los procesos y derecho de defensa. Los órganos constitucionales autónomos deben evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos.

¹⁹ Por ejemplo, la Constitución española de 1978 contempla dos procedimientos de reforma constitucional. Uno previsto en el artículo 167 para reformas ordinarias, y el previsto en el artículo 168 para reformas sustanciales: véase Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Tecnos, 1986.

Los órganos constitucionales no obedecen a un capricho. Su necesidad viene determinada por las características con las que se desenvuelve la vida política de los países democráticos. Hacen falta órganos que vigilen los excesos de los partidos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales. Un argumento teórico para sostener su necesidad proviene de uno de los más importantes de esos órganos: el Tribunal Constitucional. En efecto, es obligado que exista un órgano encargado de la defensa de la Constitución. Ésta no se puede confiar a los órganos que aprueban las leyes, las ejecutan, o resuelven las controversias jurídicas ordinarias. Se precisa de un órgano especializado que a la manera de un árbitro vigile que los jugadores, que son los poderes tradicionales, cumplan las reglas básicas.²⁰

Casi nadie duda en el mundo contemporáneo, que los principales actores políticos, aún en su estado de crisis, son los partidos.²¹ Ellos hacen la política a través de las instituciones: en el Legislativo, en el Ejecutivo, y a veces indebidamente en el Poder Judicial. Adoptan decisiones, aprueban, interpretan y aplican las leyes. ¿Quién los controla? Ese ha sido el principal problema de la democracia representativa a partir de la aparición de los partidos, que en algunos países como Italia ha llevado a extremos partidocráticos. La corrupción y el manejo indebido de los fondos públicos que ciertos partidos realizan, seguramente hace que, desde ultratumba, Mosca, Pareto o Michels, se sonrojen al ver comprobadas empíricamente muchas de sus tesis.²²

Se podría sostener que en el esquema clásico de división de poderes, las funciones de control que se quieren encomendar a los órganos autónomos, podrían realizarse por un Poder Judicial independiente. Existen para ello algunos inconvenientes: 1) no todas las funciones de control

20 Los tribunales constitucionales, por ejemplo, se legitiman porque son comisionados del poder constituyente para la defensa de la Constitución. La legitimidad en última instancia de los órganos constitucionales autónomos y del Tribunal Constitucional en lo particular deriva de la conformidad o asentimiento de los ciudadanos a las decisiones de éste o de éstos. Sobre tales aspectos véase Caldeira, Gregory A. y Gibson, James L., "The Legitimacy of the Court of Justice in the European Union: Models of Institutional Support", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2, junio de 1995, pp. 356-376; Cappelletti, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press, pp. 57 y ss., y García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1985, pp. 197-205.

21 Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, pp. 81-85.

22 Véase Vega García, Pedro de, "Presentación", *Revista Sistema*, Madrid, núms. 118 y 119, marzo de 1994, pp. 5-10.

que se requieren son jurisdiccionales. Pensemos en las del banco central, en las de los organismos que administran la información del país, en los órganos autónomos sobre medios, en los consejos de la judicatura, en el *ombudsman* o en muchas funciones de los tribunales de cuentas o contralorías, etcétera; 2) aunque algunos órganos constitucionales autónomos sean esencialmente jurisdiccionales como el Tribunal Constitucional, en los países adscritos al sistema jurídico de origen europeo continental, se necesita un órgano especializado encargado de los conflictos entre los distintos órganos, entre la Federación, estados y municipios, que resuelvan sobre la constitucionalidad de las leyes, y por ser el Poder Judicial un órgano del Estado que podría ser parte de las controversias constitucionales —evidente es que no se puede ser juez y parte— se requiere de un órgano que por encima de él y de los demás en las materias constitucionales, atienda entre otros a los conflictos constitucionales; 3) se ha dicho que nuestro sistema judicial adoptó características estadounidenses —por las similitudes con el *judicial review*— con la introducción del amparo en el siglo XIX, lo que en parte puede ser cierto, pero, además de que el amparo tiene muchísimos antecedentes, se olvida que uno de los conflictos tradicionales y más graves al interior del Poder Judicial y en la doctrina jurídica doméstica, ha consistido en cómo conciliar funciones de control constitucional y de control de legalidad, cuando el sistema jurídico del Estado proviene —con la honrosa y lógica excepción de la Constitución—, del sistema europeo continental; 4) incluso en Estados Unidos existen órganos autónomos de control como la Reserva Federal, que, aunque no tengan formalmente la independencia del Ejecutivo, materialmente son más independientes que otros que formalmente lo son. Lo importante es que entendamos que la lógica jurídica básica de Estados Unidos se generó en otras tradiciones y, aunque es cierto en parte que hay cada vez más puntos de acuerdo y de acercamiento entre el sistema jurídico anglosajón y el continental-europeo, hay que tener cuidado tanto con la concepción general del sistema jurídico anglosajón como con el impacto político de sus instituciones en un sistema jurídico y político diferente.²³

23 Es muy importante entender el contexto político y socio-cultural del sistema jurídico estadounidense, que hace que sus instituciones jurídicas y políticas sean aptas para ese país, pero que en un contexto diferente tal vez no lo serían. Véase Riggs, Fred, "La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: prácticas paraconstitucionales", *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, pp. 45-93.

Gran parte de la crisis de la democracia representativa y de los partidos se debe a que no ha habido poder capaz de controlarlos debidamente cuando se apoderan o abusan de las instituciones.²⁴ Una buena dosis de control por parte de órganos técnicos con atribuciones muy definidas, con transparencia y responsabilidad, vendría muy bien a los sistemas democráticos y a los propios partidos políticos.

También los órganos constitucionales autónomos pueden ser un excelente instrumento de control de los intereses y grupos de presión contemporáneos: medios de comunicación, intereses económicos transnacionales, narcotráfico, etcétera.²⁵ Como se sabe, éstos son verdaderos poderes al margen de los poderes tradicionales,²⁶ y cuyas acciones corruptoras son cada vez más difíciles de detener y controlar. Modifican y transforman a los países de un día para otro e influyen en decisiones sobre el sistema financiero, monetario, el control de cambios y las economías nacionales en general. Asimismo, es común que los “nuevos poderes” operen en el secretismo propio de las mafias y controlen, desde ahí, a muchos Estados nacionales. Piénsese, al respecto, en la actual situación de Rusia.²⁷

Las críticas a los órganos constitucionales autónomos son generadas por su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Críticas que también suelen vertirse sobre la mayoría de los poderes judiciales del mundo. ¿Cómo contestar a esa crítica aparentemente demolidora? Una forma sería aplicar la misma solución que se ha dado para el Poder Judicial. La legitimidad de los órganos constitucionales autónomos se produce con su ejercicio adecuado, es decir, los órganos constitucionales autónomos, se justificarían o legitimarían día a día, al adoptar sus decisiones conforme a principios constitucional-democráticos. Otra respuesta consiste en sostener que todos los actos de estos órganos estarían conformados y actuarían apegados a derecho y, aunque no es pertinente confundir legalidad con legitimidad, no debe olvidarse que uno de los requisitos de la legitimidad es la legalidad que descansa o proviene

24 Para el caso español, véase entre otros a Pradera, Javier, “Las pasiones del poder: el PSOE tras diez años de gobierno”, *La década socialista. El ocaso de Felipe González*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992.

25 Kaplan, Marcos, “La soberanía estatal-nacional: retos e interrogantes”, *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 225-234.

26 Para el análisis prospectivo de estas instituciones y fenómenos, véase Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, Londres, HarperCollins, 1993, pp. 3-134.

27 Véase Leitzel, Jim, Clifford y Alexeev Gaddy, “Mafiosi and Matrioshki. Organized Crime and Russian Reform”, *The Brookings Review*, Washington, invierno de 1995, pp. 26-29.

de principios constitucional democráticos. Uno de los principios fundamentales de esa justificación es precisamente la transparencia al interior de los órganos y la discusión pública que, al derivarse de ellos, se genera.²⁸ También se justifican los órganos constitucionales autónomos porque los sistemas políticos, ya sean presidenciales o parlamentarios, suelen responder a los intereses de las mayorías, ¿quién las controla cuando realizan excesos, quién defiende los derechos legítimos de las minorías cuando los órganos tradicionales y principales del Estado están dominados por las mayorías?; y aquí no es dable omitir que una de las mejores concepciones sobre lo que es la democracia se concibe a partir de la relación entre mayorías y minorías.²⁹

Por tanto, si los órganos constitucionales autónomos se conducen en la vida pública con transparencia y apego a su independencia resultante de una Constitución democrática, no hay duda que su legitimidad y democracia estaría garantizada. Si no se definen institucionalmente de esta manera, que es lo que ocurre con frecuencia por el temor de los partidos o de los grupos de interés a ser controlados, su prestigio desciende notablemente.³⁰ Los partidos al pactar la transición mexicana a la democracia deben ser muy conscientes de esto.

III. LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

A diferencia del derecho comparado, en donde los órganos constitucionales autónomos nacen del interés de los actores políticos y sociales para enfrentar los riesgos de la partidocracia, en México su origen y desarrollo busca enfrentar los excesos del Poder Ejecutivo, reducir las capacidades políticas del partido dominante con el propósito de propiciar condiciones de relativa simetría política, y sentar bases institucionales que generaran confianza y credibilidad social en un momento de tránsito

28 Convendría en este punto traer a colación a Habermas y la manera y las vías de legitimidad política que propone a través del discurso y la argumentación. Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, Buenos Aires, Taurus, 1989.

29 Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, t. I, *El debate contemporáneo*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989, pp. 167-224.

30 Esto ha ocurrido con algunos órganos autónomos en algunos países. En España esta crítica se ha enderezado en contra del Consejo General del Poder Judicial y en contra del Tribunal de Cuentas, principalmente, aunque el propio Tribunal Constitucional español no se ha salvado del rechazo social en algunas de sus decisiones como en el famosísimo caso Rumasa.

a la democracia, pues los esquemas de operación político-electoral del régimen nacido en 1929, además de presentar déficit democráticos graves, eran disfuncionales para la gobernabilidad y potencialmente cada vez más explosivos. Por eso, una de las demandas permanentes de las reformas electorales a partir de 1988, se centró en la independencia del órgano electoral y en sus procedimientos de integración.

Aunque las reformas electorales en México no han concluido, y el tema de la autonomía no está agotado,³¹ es preciso señalar que el nivel de independencia y autonomía logrado en 1996 es relativamente notable, si comparamos estas reformas con las anteriores. Basta, en este aspecto, describir la evolución del IFE para constatarlo.

La reforma al artículo 41 constitucional de 1990 que dio nacimiento al Instituto señalaba: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonial propios”.

Como vemos, en 1990 la definición que del Instituto hacía la Constitución no preveía como uno de sus elementos sustanciales el concepto de autonomía. Ésta únicamente se precisaba por lo que respecta al ámbito de sus decisiones: “el organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y *autónomo en sus decisiones*”.

Durante sus cuatro primeros años de existencia, el IFE no fue concebido como un organismo público autónomo. La reforma de 1993, que entre otros preceptos modificó al artículo 41, fue omisa en lo relativo a la incorporación de la autonomía.

No es sino hasta 1994 cuando la autonomía constitucional del IFE se hace realidad. En efecto, de acuerdo con la iniciativa, la reforma constitucional tenía por objeto “continuar con la evolución de las instituciones electorales mexicanas”, y en ese tenor es que el artículo 41 se adiciona y determina al IFE como “organismo público autónomo”.

El artículo 41 constitucional de 1994, precisaba: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”.

31 Cárdenas, Jaime, “Una reflexión sobre el proceso electoral y el futuro del IFE”, *Conciencia Mexicana*, México, núm. 3. otoño de 1997, pp 45-57.

Dos años más tarde, el artículo 41 es objeto de una nueva modificación. La reforma de 1996, impulsó la autonomía constitucional del Instituto. La iniciativa de reforma constitucional reconoció la transformación de la “naturaleza” de las “instituciones político electorales” nacionales acaecida durante la presente década, y agregó: “en la iniciativa se materializa un acuerdo trascendente para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral respecto de los Poderes Públicos”. El objeto de la reforma, como bien dice la iniciativa, ya no era incorporar o fortalecer la autonomía, sino *consolidarla*.

Dentro de este mismo espíritu se inscribe el dictámen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, el cual recuerda que dentro de los temas propuestos por el presidente Ernesto Zedillo al momento de tomar protesta se encontraba el de “la autonomía plena de los órganos electorales”.

Como se aprecia, tanto la iniciativa de reforma como el dictamen transcrito en sus partes fundamentales denota claramente el *status* jurídico del Instituto Federal Electoral. De hecho, la adjetivación que hace el dictamen de la Cámara de Senadores al hablar de autonomía “plena” —y el verbo que se emplea en la iniciativa: “consolidar”— disipa cualquier duda respecto al alcance contemporáneo de la autonomía del Instituto.

La reforma constitucional de 1996 no buscó una autonomía débil; al contrario, el compromiso constitucional explícito estribó en hacer del IFE la autoridad suprema, especializada e independiente del resto del aparato estatal, encargada de desarrollar la función electoral. Sólo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, puede revisar los actos del Instituto, según dispone el artículo 99 de la Constitución y tal como se explica más adelante.

Desde 1994, el Constituyente Permanente hizo del IFE un complejo institucional que actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público y que mediante una creciente autonomía política, jurídica, administrativa, funcional y financiera,³² se erige en un órgano distinto del poder público.

La fórmula que, a partir de 1996, la Constitución utiliza para “consolidar” la autonomía del Instituto Federal Electoral es una fórmula típica

32 Dichas modalidades de la autonomía se analizan con detalle más adelante.

del llamado “constitucionalismo abierto”, propio de las cartas constitucionales que surgen después de la segunda posguerra mundial.³³

El sentido de las cláusulas constitucionales abiertas es el de permitir un ámbito de libre decisión política para el legislador ordinario. Esto se traduce en márgenes más o menos amplios de configuración política del legislador en sus tareas sustantivas. La Constitución no predetermina las opciones que el legislador puede plasmar en la ley.

Para el constitucionalismo abierto, la ley no es solamente ejecución de la Constitución, sino sobre todo expresión de la mayoría política coyuntural que en un momento determinado cuenta con el dominio del parlamento. En este contexto, se entiende que la ley siempre goza de una presunción fuerte de constitucionalidad, de modo que el Tribunal Constitucional sólo puede declarar la contradicción de una ley con la Constitución cuando las alternativas interpretativas no dejen lugar a otra solución.³⁴

Para el caso que nos ocupa, el hecho de que la Constitución señale una fórmula abierta respecto a la autonomía del IFE significa que crea un ámbito ciertamente flexible dentro del cual el legislador ordinario puede ir construyendo tal autonomía. La Constitución permite que el legislador elija entre los varios “grados” posibles de autonomía del Instituto. En efecto, la fracción III del artículo 41 se limita a señalar que: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...”.

Desde luego que para el legislador existe un núcleo intocable que por ningún motivo puede traspasar; dentro de ese núcleo se encuentra, obviamente, el propio principio de “autonomía”. En otras palabras, el legislador nunca podrá, a través de la legislación secundaria, anular de hecho el mandamiento constitucional de que el IFE sea autónomo.

Y junto con el mandamiento genérico de la autonomía, de acuerdo con la parte ya transcrita del artículo 41, el legislador tampoco puede sustraer al IFE su ámbito material de actuación, descrito en el último párrafo de la fracción III del mismo precepto y que, al tenor literal del texto constitucional, se compone de:

33 Lucas Verdú, Pablo, *La Constitución abierta y sus enemigos*, Madrid, Universidad Complutense, 1993.

34 Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1989.

las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Lo anterior constituye una “garantía institucional” creada por la Constitución y que el legislador no puede afectar, ya que se traduce en una asignación directa de potestades desde el propio texto constitucional hacia el IFE. Pero no se trata solamente de que el legislador no pueda realizar una afectación formal al elenco de actividades transcrito, sino también que el legislador, en el diseño institucional que haga en la correspondiente ley electoral, debe hacer efectivas, reales, esas atribuciones, dándole al Instituto la posibilidad de llevarlas a la práctica de forma correcta.

Si observamos la forma en que el COFIPE va detallando las disposiciones del artículo 41 constitucional se percibe claramente que el marco que permite la Constitución no ha sido todavía llenado por completo.³⁵

Al igual que los órganos constitucionales autónomos del derecho comparado, el IFE goza de:

a) *Inmediatez constitucional*. Es la propia ley suprema quien de manera directa se encarga de establecerlo y configurarlo.

b) *Esencialidad*. El Estado mexicano lo ha concebido como un órgano necesario para el desarrollo de la vida democrática nacional.

c) *Dirección política*. De acuerdo al artículo 41 constitucional, el IFE participa en la conducción política del Estado mexicano, de él emanan actos de autoridad de distinto cuño: administrativos, normativos (expedición del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, aprobación de reglamentos, entre otros) y algunas jurisdiccionales (como el recurso de revisión previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y las quejas administrativas contempladas en el Código Electoral);

35 Algunas de las propuestas para seguir avanzando en el diseño autónomo del IFE dentro del marco abierto de la Constitución se analizan posteriormente.

d) *Paridad de rango*. También conocida como paridad jurídica, que implica, como ya se señaló, una relación de coordinación con los otros órganos del Estado, los que a su vez son supremos e independientes por lo que a sus funciones constitucionales se refiere.

Como rasgos importantes que el Estado mexicano establece para garantizar la efectiva autonomía del Instituto Federal Electoral se encuentran:

a) *Integración del órgano de dirección*. La reforma de 1996, a efecto de robustecer la autonomía del Instituto, inhibió la presencia de un representante del Poder Ejecutivo en el seno del Consejo General. De fungir como su presidente, el secretario de Gobernación, en tanto funcionario supeditado al Ejecutivo, dejó de integrar el máximo órgano de dirección del Instituto. Por lo que respecta a los representantes del Poder Legislativo, su poder dentro del Consejo se vio limitado. De contar con derecho a voz y a voto, hoy su participación se reduce al derecho a voz.

De esta forma, la reforma de 1996 menguó la presencia de los poderes constituidos en el IFE, omitiendo a uno de ellos y reduciendo los derechos del otro.

b) *Designación*. La autonomía del Instituto se ve fortalecida mediante el complejo procedimiento de designación de los miembros con derecho a voz y voto en el seno del Consejo General. El nombramiento del consejero presidente y de los consejeros electorales pasa exclusivamente por la Cámara de Diputados, a quien compete elegirlos a partir de las propuestas que formulen las fracciones parlamentarias. La autonomía se evidencia en la forma de designación de los consejeros electorales y se finca en la no intervención del Poder Ejecutivo. Cabría recordar que este avance se obtiene merced a la reforma de 1994, al crearse la figura de consejero ciudadano.

Para fortalecer la independencia e imparcialidad de los consejeros electorales, el constituyente permanente estimó oportuno demandar una mayoría calificada de la Cámara de Diputados para su designación. De esta forma, se garantiza que los consejeros electorales no sean nombrados por endebles mayorías legislativas.

c) *Inamovilidad*. Para fortalecer la autonomía de los miembros con derecho a voz y voto en el Consejo General se estableció el principio de inamovilidad en su cargos por siete años. La certeza y seguridad en la permanencia en el cargo propende a generar un cumplimiento imparcial e independiente de las obligaciones asumidas y tiende a disipar las eventuales presiones externas.

d) *Remoción*. Vinculado a lo anterior, encontramos que el consejero presidente y los consejeros electorales, durante el tiempo en que dure su encargo, sólo podrán ser removidos por alguna de las causas extraordinarias previstas por el título cuarto de la Constitución. Los funcionarios aludidos sólo podrán ser destituidos mediante el juicio político previsto por el artículo 110 constitucional.

e) *Duración*. La duración de los periodos para los cuales fueron designados el consejero presidente y los consejeros electorales constituyen un insumo adicional a la autonomía. El derecho comparado nos muestra cómo la mayor parte de los titulares de órganos públicos autónomos son nombrados para un periodo relativamente largo y que excede al de las autoridades políticas. El Instituto Federal Electoral no es la excepción: tanto el consejero presidente, como los consejeros electorales son electos para un periodo de siete años, lo que de suyo permite una planeación institucional de largo plazo.

Cabría señalar que lo ideal sería conservar la duración vigente y establecer una renovación parcial y escalonada, con inicios y vencimientos sucesivos en el cargo. La anterior medida fortalecería aún más la independencia de los consejeros respecto a los partidos y al gobierno.

f) *Inmunidad*. Otro mecanismo ideado por el poder reformador de la Constitución para proveer un ejercicio independiente del consejero presidente y de los consejeros electorales es el previsto en el artículo 111 constitucional. Para proceder penalmente en contra de dichos servidores públicos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo es preciso obtener una declaración de procedencia.

g) *Idoneidad primaria de sus servicios*. El párrafo cuarto de la fracción tercera del artículo 41 constitucional prevé un régimen de incompatibilidades para el consejero presidente y los consejeros electorales. Durante el tiempo en que dure su encargo, no podrán “tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados”. Lo anterior, además de darle prioridad a las funciones que desarrollan en el Instituto evita posibles conflictos de interés.

h) *Garantía económica*. Al igual que a otros funcionarios, la Constitución concede al consejero presidente y a los consejeros electorales del Consejo General del IFE una remuneración a sus labores suficiente para

garantizar un desempeño independiente, imparcial y probo. Es el párrafo cuarto, fracción III, del artículo 41 constitucional, el que en su última parte precisa: “la retribución que perciban el consejero presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Precepto éste que vinculado al artículo 94 de la norma fundamental nos lleva a la conclusión de que durante el tiempo en que duren en su encargo, la remuneración del consejero presidente y de los consejeros electorales no podrá ser disminuida. Lo anterior evita que por la vía de la merma salarial se atente contra la independencia de dichos funcionarios.

i) *Controles*. El Instituto Federal Electoral, al igual que todo organismo público dentro de un sistema republicano está sujeto a una serie de controles, dentro de estos podemos mencionar:

- El análisis y vigilancia de la cuenta pública del Instituto Federal Electoral a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.
- La determinación de su presupuesto por la Cámara de Diputados.
- El régimen de responsabilidades previsto en el título cuarto de la Constitución, por lo que hace a las responsabilidades políticas y penales. En lo relativo a la responsabilidad administrativa, se requieren aún reformas legislativas y reglamentarias para establecer las causas de responsabilidad de los consejeros y los procedimientos para su determinación.
- El control de la juridicidad que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Como un mecanismo adicional de control, el moderno Estado de derecho demanda a los órganos públicos autónomos, la presentación periódica de informes. Lamentablemente el Instituto Federal Electoral escapa a dicha obligación. Por lo general, los órganos públicos autónomos presentan sus informes ante la instancia encargada de supervisar su adecuado funcionamiento: el Poder Legislativo. De manera excepcional, algunos sistemas jurídicos demandan la presentación de informes ante la opinión pública. Anteriormente, el COFIPE imponía al Consejo General una obligación cercana a la precitada. El artículo 82, párrafo primero, inciso t, señalaba, dentro de las atribuciones del Consejo General,

la de “Informar a la Cámara de Diputados sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y en su caso, de los recursos interpuestos, en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de su calificación”. La reforma de 1996 derogó tal deber al suprimir la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados que anteriormente se erigía en Colegio Electoral. Es así como la reforma de 1996 a la vez que suprimió la calificación política de la elección presidencial derogó la obligación de presentar informes. Frente a la laguna legal, sería oportuno que el Consejo General del IFE acuerde, en ejercicio de sus atribuciones, la presentación anual de un informe ante la opinión pública.

j) *Profesionalismo de sus servidores*. Desde el nacimiento del Instituto, en 1990, la Constitución previó la existencia de un servicio profesional electoral. De esta forma, la Constitución obliga al IFE a contar de un personal altamente calificado y especializado en la materia, sujeto, entre otras cuestiones, a evaluaciones periódicas y a programas permanentes de formación actualización que haga realidad el cumplimiento de los principios rectores que deben caracterizar el funcionamiento de la institución.

IV. LA AUTONOMÍA DEL IFE EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA VIGENTE

Una de las posibles causas de que el marco que proporciona la Constitución no haya sido plenamente desarrollado en la legislación secundaria, derivada exclusivamente de una coyuntura política concreta dentro del Poder Legislativo mexicano, quizá resulte del hecho de que el COFIPE vigente fue aprobado por una sola de las fuerzas políticas que tienen representación parlamentaria.

Junto con lo anterior, debe observarse que el diseño legislativo creado por las Cámaras del Congreso puede remitir, y de hecho remite, a posibles desarrollos normativos internos que haga el órgano superior de dirección, es decir, el Consejo General.

De esa forma, son dos las posibles vías de ampliación del marco de la autonomía del IFE. Distintas no solamente en su alcance sino también en sus posibilidades cualitativas. Se trata, en un caso, del desarrollo le-

gislativo que, a través de posibles modificaciones al COFIPE y a otras leyes, puedan hacer las Cámaras del Congreso. La segunda posibilidad, más reducida en su ámbito material de actuación, aunque no menos relevante por lo que hace a las actividades y desempeños cotidianos del IFE, se traduce —en lo fundamental— en una facultad de tipo reglamentaria que encuentra sus límites bien definidos en la ley vigente.

Dentro de la primera posibilidad se podrían incluso imaginar tres subposibilidades o tres posibles alternativas. La primera es que todas las modificaciones se incluyeran en el texto del COFIPE, para crear un macrocódigo que, junto con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tuviera toda la regulación orgánica y procedimental del derecho electoral mexicano. La segunda alternativa es que se expida una Ley Orgánica del IFE en la que se regule todo lo relativo a la parte organizativa y estructural de la institución, dejando al COFIPE como el código propiamente procedimental, incluyendo en él la regulación de las actividades de los partidos y agrupaciones políticas. La tercera es modificaciones a los distintos ordenamientos legales federales que tengan que ver con el desarrollo de las funciones del Instituto.

En cualquier caso sería conveniente revisar casuísticamente toda la legislación federal para adaptarla a la concepción constitucional de la autonomía del IFE.

Desde luego que entre las tres opciones hay diferencias notables. Quizá la que técnicamente sea más perfecta es la segunda, en cuanto que responde a una mejor técnica legislativa y puede producir un agrupamiento provechoso de toda la parte orgánica en un solo texto legal. La primera, es decir, la que consiste en incorporar todas las modificaciones al texto del COFIPE, tiene la ventaja de que se trata de un Código que ya tiene cierta difusión y que ya comienza a identificarse con relativa facilidad dentro de la sistemática del ordenamiento jurídico mexicano.

Los desarrollos posibles y las alternativas concretas que se presentan para la autonomía “completa” del IFE se estudian más adelante. Antes, se exponen algunos rasgos de la autonomía recogida en la legislación secundaria.

Para conocer cuáles son las fronteras de la autonomía del IFE se hace necesario distinguir sus manifestaciones política, administrativa, financiera y jurídica, y precisar hasta dónde se extiende cada uno de estos modos de expresión de la autonomía. Es preciso aclarar que se trata de distinciones teóricas que se complementan y que en los hechos se mani-

fiestan conjuntamente; por ejemplo, la autonomía política se traduce en atribuciones jurídicas, y la autonomía administrativa y la financiera hacen referencia al presupuesto del IFE, etcétera.

1. *La autonomía política*

A nivel de la legislación reglamentaria de la Constitución, la autonomía política se regula principalmente en los artículos 68 y 69 del COFIPE, aunque se va concretando a lo largo de todo el articulado del propio Código. El artículo 68 define al IFE como el “depositario de la autoridad electoral”, “responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”. Por su parte, en el artículo 69 se enuncian los fines del Instituto, de los que se desprende una esfera de atribuciones y objetivos que le permiten y le exigen a la vez el desempeño de su autonomía política.

Un mandato concreto que traduce la autonomía política en atribuciones efectivas de los funcionarios electorales frente al resto de los órganos del Estado es el artículo 2o. del COFIPE, según el cual para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y el Código contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales. De este modo, la ley obliga al resto de las autoridades nacionales, de cualquier nivel de gobierno, a reconocer las decisiones del IFE y colaborar con el Consejo General del Instituto, el consejero presidente, el secretario ejecutivo y el resto de las autoridades previstas en la Constitución y la ley.

De lo anterior puede desprenderse, como conclusión fundamental acerca de la autonomía política, que ésta no reside exclusivamente en uno o algunos pocos de los órganos del Instituto sino en cada una de las autoridades electorales que lo forman, siempre y cuando estén establecidas por la Constitución y el Código. Esto lo ha confirmado el Tribunal Electoral al señalar que los fines y las funciones del Instituto no son sinónimo de atribuciones de su Consejo General, sino que tales fines y funciones genéricos están distribuidos en las atribuciones expresas que el Código le otorga al Consejo General, la Junta General Ejecutiva, los Consejos Distritales, etcétera.

Se estima conveniente apuntar que, en el contexto del lenguaje jurídico, la distinción entre atribución, función, principios y fines consiste en lo siguiente: Por los sujetos a que están vinculadas esas expresiones, puede afirmarse que atribución está referida única y exclusivamente a un órgano cierto que se ubi-

ca en la estructura del IFE, mismo que tiene como base de su organización la desconcentración; en tanto que los términos función, principios y fines, están relacionados con el organismo público autónomo denominado IFE, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; es decir, atribución es a las partes, en tanto que función, fines y principios primordialmente son al todo.³⁶

Sin embargo, es importante destacar que de acuerdo con el artículo 73 del Código Electoral, el Consejo General, como órgano superior de dirección del IFE, es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto. De ese modo, la garantía de autonomía política del Instituto es vigilada por el Consejo General, aunque su ejercicio no resida exclusivamente en él sino en cada una de las autoridades electorales.

Ahora que se trata el tema de la autonomía política del IFE, quizá valga la pena subrayar que no es verdad, como afirman algunos autores, que el Instituto esté adscrito por exclusión y con fundamento en el artículo 90 de la Constitución, al Poder Ejecutivo Federal. El principio constitucional de los tres poderes no es una taxonomía exhaustiva, es decir, no existe ni explícita ni implícitamente una norma constitucional que ordene que toda entidad u órgano público deba adscribirse a alguno de los poderes del Estado enunciados en el artículo 49 constitucional. El querer encajar por fuerza a los órganos constitucionales autónomos dentro del esquema clásico de los tres poderes revela, sencillamente, un entendimiento muy pobre de la realidad constitucional de los Estados contemporáneos, en los cuales los planteamientos clásicos —incluyendo por supuesto la división de poderes— se han adaptado a las necesidades emergentes a las que han tenido que hacer frente las estructuras estatales.³⁷ Que el IFE no pertenezca a ninguno de los tres poderes es una

36 Resolución del recurso de apelación, expediente SUP-RAP-009/97, promovida por el Partido Revolucionario Institucional, del 18 de abril de 1997, pp. 42 y 43.

37 *Cfr.* García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, así como Vega, Pedro de, *Estudios político-constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, donde se realiza una observación que podría ser perfectamente aplicada a la teoría de la división de poderes y al surgimiento de los órganos constitucionales autónomos: “Las doctrinas políticas no son, en última instancia —sostiene De Vega—, más que sistemas de respuestas a problemas históricos concretos y, como tales, no pueden ser entendidas en su verdadero alcance y significado más que a la luz de la situación histórico-social en que fueron pensadas. No hay verdades, teorías o doctrinas eternas. Hay solamente problemas más o menos permanentes” (p. 70).

decisión del poder constituyente permanente y en ese sentido su autonomía tiene la máxima jerarquía jurídica.

Es obvio que el IFE no está adscrito al Poder Ejecutivo pues la autonomía *política* es respuesta precisamente a la dependencia que históricamente ha existido en el país entre la autoridad electoral y el Poder Ejecutivo.³⁸ Como parte de la autonomía política del IFE frente al Poder Ejecutivo, está el hecho de que el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores del Instituto, en estricto sentido, no depende de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Si bien el artículo 108 constitucional indica que los servidores públicos del Instituto son responsables por los actos o las omisiones en que incurren, eso no los obliga a sujetarse a una dependencia del Ejecutivo Federal como lo es SECODAM, sino a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Tampoco a nivel de la legislación secundaria existe una norma vinculatoria en ese sentido, pues la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 80, fracción III, señala que la declaración patrimonial deben presentarla servidores públicos de la administración pública paraestatal, siendo que el IFE es un organismo constitucional público y autónomo.

El límite más fuerte a la autonomía política del IFE lo constituye su sujeción a un tribunal de plena jurisdicción, el Tribunal Electoral, que puede revisar todos los actos de los órganos del Instituto; es éste la máxima autoridad electoral jurisdiccional. El control que realiza el Tribunal Electoral sobre el IFE es un límite a su autonomía, pero es también una de sus más fuertes garantías, pues con la existencia de un sistema complejo y completo de medios de impugnación en materia electoral se asegura la plena constitucionalidad y legalidad de los actos del Instituto: el apego a la Constitución y a la ley es, como se ha mencionado, la mejor carta credencial de la legitimidad *política* y *jurídica* del Instituto y, en consecuencia, el mayor respaldo de su autonomía.

En conclusión, la autonomía política del IFE es absoluta frente a cualquier órgano del Estado, excepto por el control jurisdiccional que ejerce el Tribunal Electoral.

38 Cfr. en general, Cárdenas, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

2. *La autonomía administrativa*

La autonomía *administrativa* consiste, básicamente, en la libertad plena del IFE —dentro del marco del COFIPE, claro está— para establecer la forma y modalidades de organización interna. La autonomía administrativa de cualquier órgano significa que dicho órgano puede administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado.³⁹ Actualmente, el reconocimiento de esta libertad plena se encuentra a nivel constitucional y se reitera en el artículo 70, párrafo tercero, del Código Electoral, que indica que el Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas y por las del COFIPE.

La autonomía administrativa, en el COFIPE, tiene las siguientes manifestaciones:

a) La posibilidad del Consejo General de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto (artículo 82, párrafo 1, inciso a);

b) La facultad de vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto (artículo 82, párrafo 1, inciso b), y

c) La posibilidad de regular todo lo relativo al servicio profesional electoral sobre las bases establecidas en el mismo Código (artículos 167 y siguientes).

La legislación electoral mexicana vigente parece reconocer el principio formulado por algunos autores de que los órganos constitucionales autónomos “no tienen por qué regirse por el derecho administrativo, sino que la aplicación de éste será consecuencia de una libre elección efectuada por estos órganos constitucionales”.⁴⁰

En conclusión, la autonomía administrativa del IFE es plena dentro del marco de la Constitución y del COFIPE.

3. *La autonomía financiera*

De acuerdo con el régimen presupuestario vigente, el IFE, a partir de la determinación de sus propias necesidades materiales, puede confecio-

39 Díez Picazo, Luis Ma., *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*, Zaragoza, Cuadernos de los Studia Albornotiana, 1985, p. 52.

40 Trujillo Rincón, María Antonia, *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Madrid, Publicaciones Congreso de los Diputados, 1995, p. 39.

nar un anteproyecto de presupuesto que se envía al titular del Poder Ejecutivo para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Desde las reformas de agosto y noviembre de 1996, la Constitución Federal y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales confieren autonomía al IFE en la determinación del monto de su presupuesto. La exposición de motivos de la iniciativa de reformas al Código Electoral se refirió al tema del modo siguiente:

Una cuestión relevante para fortalecer la autonomía e independencia del IFE se refiere a la forma en que se determina el monto de su presupuesto. En este sentido, en el artículo 82 se plantea que el Consejo General tenga la facultad de aprobar el anteproyecto que le presente su Presidente quien, una vez aprobado, lo enviará al titular del Poder Ejecutivo para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El Presidente de la República no tendrá la facultad de modificar este proyecto, que en adelante sólo estará sujeto a la última consideración del Poder Legislativo Federal.

Las facultades en que se concreta la autonomía financiera se encuentran reguladas por el COFIPE en el texto de los artículos 70, párrafos primero y segundo; 82, párrafo primero, inciso v; 83, párrafo primero, incisos g y h y, 89, párrafo primero, incisos p y q del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

De acuerdo con el artículo 70, párrafo primero, el IFE es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El artículo 82, párrafo 1, inciso v, señala como facultad del Consejo General: “Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación”.

El artículo 83 dispone que corresponden al presidente del Consejo General las atribuciones de proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación, y remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, “en los términos de la ley de la materia”. Sobre el particular, la ley aplicable es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal al Instituto.

Entre las atribuciones del secretario ejecutivo, el artículo 89 del Código le encomienda elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes apli-

cables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General y ejercer las partidas presupuestales aprobadas.

En el artículo 97, párrafo 1, inciso d, se establece que es una facultad de la Dirección Ejecutiva de Administración: “Establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales”.

En conclusión, existe autonomía financiera frente al Poder Ejecutivo, quien solamente funciona como intermediario con la Cámara de Diputados. No existe, desde luego, autonomía financiera del órgano electoral en relación con la Cámara Baja, que determina el monto de su presupuesto.

4. *La autonomía jurídica*

La autonomía jurídica consiste en la posibilidad que tiene el IFE de dictar, para efectos de su organización interna, las normas jurídicas que sean necesarias para el desempeño de sus funciones.⁴¹

El COFIPE dispone que el Consejo General podrá: “Expedir los reglamentos internos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto” (artículo 82, párrafo 1, inciso a), así como dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le señala el artículo 82, y los demás preceptos relativos del propio Código (artículo 82 párrafo primero, inciso z).

La facultad del Consejo General del Instituto de expedir reglamentos es análoga a la facultad reglamentaria de las leyes federales que está a cargo del presidente de la República de acuerdo con el artículo 89, párrafo primero, de la Constitución Federal. Tanto en el caso de la facultad reglamentaria del Consejo General del IFE, como en el de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, es posible desarrollar y especificar el contenido de la ley, pero no ir más allá de ésta. De acuerdo con lo que la Corte ha señalado en jurisprudencia firme, un reglamento expedido por el Ejecutivo Federal es “una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley”.⁴² La doctrina mexicana en derecho administrativo

41 Díez Picazo, *op. cit.*, pp. 51 y 52.

42 “REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA”, séptima época: amparo en revisión 1409/72, Creaciones Raklin, S. A., 22 de marzo de 1973, cinco votos; amparo en revisión 1137/72, Manuel Álvarez Fernández, 25 de abril de 1973, cinco votos; amparo en revisión 1608/72, Blusas y Confecciones, S. A., 3 de mayo de 1973, unanimidad de cuatro votos; Amparo en revisión 1017/72, Yosam, S. A., 21 de junio de 1973, cinco votos; amparo en revisión 1346/72, Embotelladora Potosí, S. A. de C. V., 9 de julio de 1973, cinco votos.

ha señalado que “de ir más allá de lo que previene la ley o contener regulaciones contrarias a las que hace aquélla, el reglamento es inconstitucional o anticonstitucional, respectivamente”.⁴³

Así, el límite infranqueable a la autonomía jurídica del Instituto es la Constitución y la ley electoral. En este sentido, la autonomía jurídica del Instituto consiste en la libertad del Consejo General de expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto dentro de los ámbitos de competencia que el Poder Legislativo le concede. Asimismo, las decisiones del Tribunal Electoral constituyen el mecanismo de control de la juridicidad de la facultad reglamentaria del Instituto.

En conclusión, la autonomía jurídica del Instituto es absoluta con respecto al Poder Ejecutivo, no así en relación con los poderes Legislativo y Judicial (Tribunal Electoral).

V. AVANCES Y REZAGOS EN LA APLICACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

1. *El funcionamiento del Instituto Federal Electoral como un órgano público autónomo durante el proceso electoral federal de 1997*

De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Esto significa que la ley fundamental del país instituye a la vía electoral como la única legitimada para conducir el cambio de dos de los poderes en los que se divide el poder público. Es evidente, entonces, que la vía electoral goza de reconocimiento constitucional.

Es también claro que, aunque la realización de procesos electorales como medio de renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo ha sido una de las características distintivas de la historia contemporánea de México, al acercarse el final del siglo, las elecciones son vistas por los mexicanos como algo muy importante que puede tener efectos directos en la vida cotidiana.

Es dentro de esta nueva relación entre los ciudadanos y los procesos electorales del país donde podemos enmarcar los resultados que la nueva naturaleza jurídica del IFE —tal como ha sido ya expuesta— generó, y

43 Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, FCE, 1995, p. 82.

que incidieron directamente en las actividades relacionadas con la organización de las elecciones federales.

No nos parece correcta la idea según la cual la democracia mexicana o la transición hacia ella, nació con la autonomía del IFE. Por el contrario, como hemos sostenido, la autonomía constitucional que ahora tiene el IFE es un producto del largo y a veces desesperanzado camino que los mexicanos de la segunda mitad del siglo han andado para hacer de nuestro país un Estado verdaderamente democrático. De esta manera, la autonomía del IFE es uno de los últimos eslabones de una cadena que da forma al despertar de la sociedad civil mexicana a partir de la segunda mitad del siglo.

El que el establecimiento del IFE como un organismo público autónomo pueda inscribirse en el marco general de la democratización del país, obedece también a diversos procesos internos que la institución ha registrado y que la han encaminado a su condición actual. Ahora, para los efectos de este apartado, nos referiremos muy brevemente a tres de ellos, mismos que, por otra parte, pueden considerarse prácticamente irreversibles.

El padrón electoral. El padrón electoral que, de acuerdo con la Constitución corresponde elaborar al Instituto Federal bajo la vigilancia de los partidos políticos, ha dejado de ser un instrumento impugnado, presa de la desconfianza.

Es preciso reconocer que el padrón electoral con el que hoy cuentan los mexicanos es el producto de un trabajo cada vez mejor e ininterrumpido que se remonta al año de 1991. El IFE de hoy es el depositario del padrón electoral, es decir, del esfuerzo de muchos mexicanos comprometidos con la transparencia electoral.

La ciudadanía del IFE. En virtud de la reforma constitucional de 1996, los órganos de dirección del IFE quedaron en manos de los ciudadanos. Se respondió así a un reclamo legítimo de la sociedad: las elecciones son patrimonio inalienable de la ciudadanía. Los ciudadanos, al tener el derecho de elegir su forma de gobierno, deben ser responsables de organizar los procedimientos y mecanismos para hacerlo.

De nueva cuenta, el gobierno ciudadano del IFE no nació de la nada, sino que es parte de un largo proceso de cambios de carácter legal y administrativo, expuestos en los párrafos anteriores y registrados al interior de la Institución desde su nacimiento.

La apuesta por el control ciudadano de las elecciones no es equivocada. Esto obedece a dos razones fundamentales. Por una parte es perfectamente correcto, desde un punto de vista constitucional, que el pueblo, entendido como la persona jurídica en quien, de acuerdo con la Constitución, reside la soberanía nacional, controle el órgano electoral. Por la otra, es claro que sólo los ciudadanos organizados pueden hacerse cargo de llevar a buen término un proceso de las dimensiones del que está encargado de organizar el IFE, que involucra a más de 50,000,000 de ciudadanos empadronados.

El gobierno del IFE por los ciudadanos es más que una simple fórmula retórica. De hecho, no hay que olvidar que al momento de la elección, la autoridad electoral más cercana a los votantes son los miles de ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla que se encargan de recibir directamente el sufragio. De esta forma, la naturaleza ciudadana del IFE no puede menospreciarse.

El servicio profesional electoral. Es cierto que el IFE puede ser concebido ahora como el representante de la ciudadanía organizada para ejercer su derecho constitucional a votar en las elecciones populares. Sin embargo, por mandato constitucional, los órganos ejecutivos y técnicos del IFE deben contar con el personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral,⁴⁴ cuya existencia, como se ha visto, puede entenderse como uno de los elementos característicos de la autonomía institucional.

De esta manera, la existencia propiamente irreversible del servicio profesional electoral no se contraponen a que el gobierno del IFE consolide su autonomía al ciudadanizarse. La existencia de tal servicio civil de carrera, por el contrario, significa el acatamiento de lo dispuesto por la Constitución y la garantía de que la autonomía de un órgano dirigido por la ley y los ciudadanos se utilice con eficiencia y eficacia al realizar, en los hechos, la función estatal de organizar las elecciones federales.

Puede afirmarse que con el trabajo eficaz y eficiente de la mayoría de los miembros del servicio profesional electoral durante el proceso electoral de 1997, la autonomía del Instituto dio un paso significativo hacia su consolidación.

44 El artículo 41 de la Constitución señala que los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto deberán contar con el personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.

2. *La autonomía ignorada*

Es innegable que el IFE actuó, primordialmente, como un órgano autónomo en la organización de las elecciones federales de 1997. Sin embargo, la autonomía no fue del todo respetada. Al respecto, sólo nos permitiremos analizar, muy brevemente, dos casos.

El presupuesto de 1997. Previamente a la aprobación del anteproyecto de presupuesto que el IFE ejerció durante 1997, el presidente de la República había enviado a la Cámara de Diputados el proyecto de Egresos de la Federación para 1997, el cual ya incluía el monto correspondiente al IFE. Esto contravino la disposición constitucional que otorga al IFE autonomía en su funcionamiento y en sus decisiones.

La compra y la coacción del voto. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre los fines del Instituto se encuentran el de contribuir al desarrollo de la vida democrática, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, así como llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

Con base en esas razones, el Consejo General del IFE emitió dos acuerdos por los cuales se buscaba contrarrestar la compra y la coacción del voto, entendidas como conductas que vulneran la libertad y la efectividad del sufragio. Uno de esos acuerdos, creaba una comisión del Consejo General encargada de vigilar y sancionar las conductas tendientes a coaccionar el voto de los ciudadanos. El otro acuerdo consistía, únicamente, en exhortar a las autoridades federales, estatales y municipales para que no realizarán actos de propaganda respecto de obras públicas que pudiera incidir en el ánimo de los votantes.

En ambos casos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, aplicó la ley estrictamente y, al hacerlo, anuló los acuerdos, limitando de esa forma la posibilidad de que el IFE cumpliera con su deber de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Según el Tribunal Electoral, el Consejo General no tiene facultades para emitir los acuerdos mencionados.

Desde un punto de vista dogmático, es cierto que el Consejo General no tiene facultades expresas para exhortar a las autoridades federales, estatales o municipales para que no realicen obras públicas o publicidad

sobre las mismas durante el proceso electoral. Sin embargo, desde un punto de vista menos formal, puede entenderse que la defensa de las disposiciones constitucionales en materia electoral, entre las que se encuentra la libertad de votar en las elecciones populares, debe ser promovida lo más ampliamente que sea posible.⁴⁵ Junto al principio de legalidad, que fue el que hizo valer el Tribunal Electoral para anular los acuerdos, debía haberse ponderado el principio democrático recogido en el artículo 40 constitucional: sin elecciones equitativas (es decir, elecciones en las que no haya compra ni coacción del voto y en las que las autoridades no utilicen dinero público para hacer publicidad de sus actos, realizando de esa forma una especie de “campana velada” a favor de un partido) no hay democracia posible.

3. *El fortalecimiento de la autonomía institucional. Un recuento de los trabajos pendientes*

A partir de lo expuesto en los puntos anteriores, puede concluirse que gracias al nuevo diseño institucional contemplado en la Constitución y en las leyes, el IFE ha avanzado considerablemente en la consolidación de su autonomía. Sin embargo, el afán por hacer del Instituto un órgano independiente dentro del marco de la Constitución, también ha generado esfuerzos específicos al interior del organismo.

Una vez concluido el proceso electoral de 1997, se creó el Grupo de Trabajo para la Autonomía Institucional, integrado por todos los consejeros electorales, el secretario ejecutivo, los directores ejecutivos y el director jurídico del IFE. En el seno de este grupo de trabajo se elaboró una agenda para la autonomía institucional, de acuerdo con la cual se estableció una propuesta sobre el procedimiento y tiempos de desahogo de las tareas pendientes en el fortalecimiento de la autonomía.

En cuanto al contenido de la agenda para la autonomía, se determinó que la misma debería estar integrada por los siguientes temas:

- Un análisis de la naturaleza jurídico-constitucional de la autonomía del IFE.

45 Un análisis de la sentencia del Tribunal Electoral que anuló el exhorto del Instituto Federal Electoral, puede verse en Carbonell, Miguel, “Equidad electoral y actos de autoridad: una perspectiva constitucional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, núm. 21, 1997.

- Los alcances de la autonomía en el derecho vigente.
- Las posibilidades de desarrollo de la autonomía a partir del marco constitucional.

El Grupo de Trabajo para la Autonomía Institucional, acordó que los pasos que debían seguirse para materializar la agenda mencionada, serían los siguientes:

- Revisión de todas las medidas administrativas que pueden ayudar a consolidar la autonomía constitucional del IFE.
- Revisión de los aspectos reglamentarios de la institución.
- Preparación de un memorial para el Poder Legislativo con el fin de promover los cambios legislativos necesarios.

La idea que inspiró el itinerario mencionado fue que los dos primeros puntos podrían ser solucionados, en buena medida, dentro del marco jurídico vigente. Es decir, para llevarlos a cabo, no se considera necesaria la intervención de ninguna institución ajena al Instituto. De hecho, el Grupo de Trabajo para la Autonomía Institucional considera que la lógica que debe guiar todo el procedimiento para fortalecer y consolidar la autonomía, tiene que partir, en primera instancia, de la necesidad de utilizar todos los mecanismos jurídicos de que disponga el Instituto para lograr esos fines.

Por lo anterior, el Grupo de Trabajo para la Autonomía Institucional decidió acomodar cronológicamente los distintos pasos, de modo que se abordaran al mismo tiempo, pero por separado, los aspectos administrativos y el estudio de las modificaciones reglamentarias. Asimismo, se tomó la determinación de que, en un segundo momento, se llevaran a cabo las propuestas de modificación legislativa que serían incluidas en un memorial dirigido al Poder Legislativo.

Un primer paso se dio en la sesión del Consejo General celebrada en octubre de 1997, con la presentación de un documento conjunto elaborado por las oficinas del consejero Jaime Cárdenas y el licenciado Fernando Zertuche, asesor de la Dirección Ejecutiva de Administración. En esa misma sesión se instruyó a la Junta General Ejecutiva para que realizara un diagnóstico de cuáles podrían ser las medidas administrativas que, dentro del ámbito de competencia de las direcciones ejecutivas, podrían ayudar a fortalecer la autonomía del IFE. Asimismo, se realizó una

invitación a todos los miembros del Consejo General con el fin de que participaran en la elaboración del estudio mencionado.

De forma simultánea la Comisión de Administración y el Grupo de Trabajo para la Autonomía Institucional elaborarían un diagnóstico y una propuesta sobre reformas reglamentarias que resulten necesarias para consolidar la autonomía del IFE.

Una vez elaborados ambos documentos, se harán del conocimiento del Consejo General, para su estudio y análisis de forma previa a la siguiente sesión de Consejo, en la cual se deberán presentar los respectivos proyectos de acuerdo.

El Grupo de Trabajo para la Autonomía Institucional ha elaborado una serie de proyectos que pretenden, mediante la modificación de diversas leyes, fortalecer la autonomía constitucional del IFE. Entre los proyectos que ya han sido elaborados y están en proceso de estudio, se encuentran los relativos a la materia presupuestaria, a la de adquisiciones y a la de responsabilidades de los servidores públicos. En las siguientes páginas se hará un análisis descriptivo de los distintos proyectos de reforma.

Regulación de Adquisiciones y Obras Públicas. Es el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que establece las bases que rigen la materia de adquisiciones para la Federación.

Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal, y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficacia, eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que se hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Tal como se desprende de la lectura del artículo primero de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el IFE no es sujeto de la misma, por lo que la reforma propuesta a ese ordenamiento es la siguiente:

Art. 1. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten:

I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;

II. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos;

III. Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal;

IV. El gobierno del Distrito Federal;

V. Los organismos descentralizados, y

VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales...

El Instituto Federal Electoral establecerá su propio régimen jurídico interno en materia de adquisiciones, obras públicas, arrendamientos y contratación de todos aquellos servicios que no se encuentren regulados por disposiciones legales o reglamentarias específicas. Para ello, el Consejo General del Instituto deberá dictar un reglamento interno que, de acuerdo con los principios rectores de la actividad del propio Instituto y de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución General de la República, asegure en esas materias las mejores condiciones para el Instituto en términos de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.

Tal como se ha señalado anteriormente, en materia de adquisiciones y obras públicas otra forma de fortalecer la autonomía administrativa del Instituto Federal Electora es por vía reglamentaria. El Grupo de Trabajo para la Autonomía Institucional ha elaborado un proyecto de reglamento interno de adquisiciones que, en estos momentos, se encuentra en estudio.

Regulación en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Los artículos constitucionales que fundamentalmente regulan la materia de responsabilidades para el caso del IFE son los siguientes:

Art. 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a..., así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...

Art. 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad...

Las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se someterán en breve al Grupo de Trabajo para la Autonomía Institucional del IFE, son las siguientes:

Art. 3o. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

I. ...

X. El Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Art. 51. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo.

...

...

El Consejo General, en su calidad de órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, será la autoridad facultada para determinar los órganos y sistemas que se aplicarán en dicha Institución, con sujeción a lo siguiente:

I. El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General, así como el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, sólo podrán ser privados de sus puestos en la forma y términos que determina el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las siguientes reglas;

II. Los Directores Ejecutivos, los titulares de las unidades administrativas, los consejeros electorales locales y distritales, se sujetarán a lo dispuesto por estas reglas y demás disposiciones que en la materia emita el Consejo General;

III. Los miembros del Servicio Profesional Electoral, el personal administrativo y los trabajadores auxiliares, se sujetarán a los órganos y sistemas que establezca el Estatuto respectivo;

IV. Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Instituto Federal Electoral:

A) Realizar conductas que atenten contra los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales, así como contra la autonomía de la institución, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo Instituto o de cualquier otro órgano del Estado.

B) Inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del Instituto Federal Electoral,

C) Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;

D) Impedir de cualquier manera que los ciudadanos, partidos políticos nacionales o agrupaciones políticas nacionales, ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de estas leyes;

E) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;

F) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;

G) No poner en conocimiento del Consejo General, cualquier acto tendiente a vulnerar los principios rectores del Instituto Federal Electoral o la autonomía de la propia Institución;

H) Abandonar la residencia de la oficina a la que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;

I) Las previstas en el artículo 47 de esta Ley, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función electoral, y

J) Las demás que determinen las leyes.

I. Serán competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, así como para aplicar las sanciones a que se refiere la fracción VII de este párrafo:

A) El Consejo General del Instituto Federal Electoral, tratándose de faltas del consejero Presidente, los consejeros electorales, el secretario ejecutivo, los Directores Ejecutivos, los jefes de unidades administrativas y los consejeros electorales locales y distritales;

B) Los demás servidores del Instituto en la forma y términos que establece el Estatuto del Servicio Profesional Electoral;

I. Para la determinación de las responsabilidades a que se refieren el inciso A) de la fracción anterior, deberá seguirse el procedimiento que, respetando las garantías constitucionales y los lineamientos generales señalados por este artículo, establezca el Consejo General.

II. Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente Título y en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consistirán en:

- A) Apercibimiento privado o público;
- B) Amonestación privada o pública;
- C) Sanción económica;
- D) Suspensión;
- E) Destitución del puesto en los casos que proceda, e
- F) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio electoral.

I. Las faltas serán valoradas y, en su caso sancionadas, de conformidad con los criterios establecidos en los tres últimos párrafos del artículo 53 y los artículos 54 y 55 de esta Ley.

En todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones XI a XIII, y XV a XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el caso del consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General, la destitución sólo procederá en términos de lo dispuesto por el Título IV y por el artículo 41, fracción III, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuando dejen de asistir en dos ocasiones consecutivas y sin causa justificada, a las sesiones del Consejo General. En el caso del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, la destitución procederá en términos de lo dispuesto por el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando transgreda las obligaciones que le impone el artículo 41, fracción III, párrafo cuarto de la propia Constitución o cuando deje de asistir, sin causa justificada, al Consejo General.

Tratándose de Directores Ejecutivos, titulares de unidades administrativas y consejeros electorales locales y distritales, la destitución sólo procederá en los siguientes casos:

- A) Cuando incurran en una causa de responsabilidad grave en el desempeño de sus cargos, y
- B) Cuando reincidan en una causa de responsabilidad sin haber atendido a las observaciones o amonestaciones que se les hagan por faltas a la disciplina que deben guardar conforme a la ley y a los reglamentos respectivos.

Las resoluciones del Consejo General, podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del recurso de apelación que regula la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Art. 79. La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y en-

tidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3o. en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables.

...

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, contará con las mismas facultades respecto a los servidores del Instituto Federal Electoral.

...

Art. 80. Tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 79, bajo protesta de decir verdad, en los términos que esta ley señala:

...

X. En el Instituto Federal Electoral: Todos los funcionarios, desde el nivel de jefe de departamento hasta el de consejero Presidente y consejero electoral del Consejo General.

Actualmente y acatando el programa de labores acordado, el Grupo de Trabajo para la Autonomía Institucional elabora un proyecto de reglamento interno en materia de responsabilidades con el fin de complementar una eventual reforma a la legislación en la materia.

Regulación en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público federal. Las reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que ya han sido elaboradas por el Grupo de Trabajo para la Autonomía Institucional del IFE y que se encuentran en estudio, son las siguientes:

Artículo 2o.: El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

I.....

.....

IX. El Instituto Federal Electoral.

Artículo 16. El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV y IX del artículo 2o. de esta ley.

...

Artículo 18. Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Instituto Federal Electoral, atendiendo a las previsiones del

ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Instituto Federal Electoral se sujetará a su propia normatividad al programar y presupuestar sus previsiones de gasto y aprobar su proyecto de presupuesto, así como para fijar las condiciones para el ejercicio, contabilidad, control y evaluación del mismo. Para tal efecto, expedirá los reglamentos internos necesarios, aprobados por su órgano superior de dirección.

Artículo 26...

Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y al Instituto Federal Electoral se efectuarán por conducto de sus respectivas tesorerías.

...

...

Artículo 43...

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Instituto Federal Electoral, remitirán oportunamente los estados e información a que se refiere el párrafo anterior, al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

...

También en esta materia, el Grupo de Trabajo para la Autonomía Institucional elabora un proyecto de reglamento interno.

Finalmente, es importante señalar que los proyectos de reforma analizados en las páginas anteriores, no son los únicos necesarios para hacer efectiva la autonomía del IFE. En el futuro cercano, deberá buscarse la adecuación de otros ordenamientos, entre los que pueden mencionarse la Ley de Bienes Nacionales, la Ley de Información Estadística y Geográfica, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales.

VI. LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL HACIA EL AÑO 2000. UNA VISIÓN PROSPECTIVA

Desde nuestro punto de vista, la autonomía del IFE puede servir como la herramienta más poderosa en la consolidación de la confiabilidad que la

institución y la propia vía electoral deben tener a los ojos de la ciudadanía. Si pensamos que toda la legitimidad del Estado mexicano y sus órganos se deriva de la decisión que el pueblo ejerce en las urnas o si revisamos el mandato constitucional primario que otorga la soberanía política al pueblo, entonces no es tan difícil imaginar al IFE en su justa dimensión: el instrumento que los mexicanos utilizan para ejercer su soberanía política cada tres años. Ese y no otro, es el origen y último objetivo que anima la existencia del IFE.

Lo anterior, no debe llevarnos a creer que el IFE es un ente autárquico. Debemos estar ciertos de que si las actividades del IFE tienen un límite, entonces el ejercicio de la autonomía que la Constitución le otorga, también lo tiene. En efecto, el IFE no puede estar por encima de los ciudadanos o de la Constitución. Tampoco puede estar por encima de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión que no violenten o no transgredan lo señalado por la ley fundamental.

El límite a la autonomía del IFE está claramente delineado por la Constitución. El organismo electoral no puede considerarse como uno de los poderes en los que se divide el Supremo Poder de la Federación, enumerados en el artículo 49 constitucional; éste es un límite. Tampoco puede el IFE legislar; éste es otro límite. Además, el organismo electoral federal está sujeto al control de órganos externos, como lo son el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Estos límites y controles, al legitimar al Instituto Federal Electoral, lo fortalecen.

Otro límite a las actividades del órgano electoral federal, que no puede ser desdeñado, es su sujeción permanente a la evaluación que de su funcionamiento hace la opinión pública. Así, es claro que existen suficientes factores que impiden considerar a la institución como ajena al conjunto del Estado que enmarca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Autonomía no significa ausencia de controles políticos y jurídicos, sino independencia con una adecuada fiscalización de la sociedad y de instituciones que no formen parte del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, el que los límites a la autonomía institucional sean claros, no significa que la misma esté plenamente consolidada. Se ha sostenido que la autonomía institucional, puede ser una herramienta poderosa para fortalecer la confiabilidad que hoy en día la institución tiene a los ojos de la sociedad. Es por eso que los trabajos que ya han comenzado

para reformar aquellas disposiciones administrativas, reglamentarias e incluso legales que pueden transgredir el mandato de la Constitución, deben ser llevados a buen puerto. Además de estas medidas, en el futuro inmediato el IFE se enfrentará a asuntos —como la expedición de la cédula de identidad ciudadana o los procedimientos para que mexicanos puedan votar en el extranjero— que también pondrán a prueba su autonomía. Ojalá que, por el bien de la confianza que los mexicanos ya tienen puesta en los procesos electorales federales, esas situaciones sean resueltas con la Constitución en la mano.

La autonomía del Instituto Federal Electoral no podrá consolidarse si la misma no incluye también la independencia de los órganos desconcentrados de la institución, respecto de las autoridades locales y regionales en el país. De esta manera, la independencia del IFE descansará, en buena medida, en la de los órganos locales y distritales de la institución que operan en todo el país. Al respecto, es importante señalar que dicha independencia no sólo requerirá de la consolidación de una auténtica autonomía administrativa que logre que el Instituto necesite menos apoyos financieros y materiales de los gobiernos de los estados, sino también de un cambio en las actitudes de los propios miembros y servidores del órgano electoral federal. Así, puede sostenerse que medidas como la reestructuración administrativa institucional y el perfeccionamiento de instrumentos legales como los convenios de apoyo y colaboración que el IFE firma con las entidades federativas, son indispensables para consolidar la autonomía.

En el cuerpo de este trabajo, se ha presentado una clasificación de los distintos tipos de autonomía que caracterizan, constitucional y legalmente, al Instituto Federal Electoral. Nos parece provechoso, antes de concluir, intentar hacer un breve diagnóstico del estado actual que guarda el proceso de consolidación de la autonomía en cada una de esas clases.

En primer término, la autonomía política del IFE no estará plenamente consolidada en tanto la independencia que ya tiene el Consejo General respecto del Poder Ejecutivo Federal, no se refleje en la relación que a diario tienen las juntas locales y distritales de la institución con las autoridades estatales y municipales.

En el mismo sentido, la autonomía presupuestaria institucional que ahora el IFE empieza a tener respecto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tampoco será completa hasta lograr la descentralización

en la planeación, ejercicio y control del presupuesto de la institución. Además, es claro que el éxito en la consolidación de la autonomía presupuestal estará determinado por la independencia que el órgano electoral adquiera respecto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual sigue realizando algunas actividades de control sobre el Instituto, que pueden interpretarse como transgresiones a la naturaleza autónoma del IFE.

Por su parte, la autonomía administrativa que tanto la Constitución como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen en favor del Instituto, no será una realidad hasta que los recursos del IFE sean utilizados con plena eficiencia, eficacia y transparencia. Las tareas que se han emprendido con la auditoría administrativa y el diagnóstico elaborado por la Junta General Ejecutiva, tienen este propósito. Otras actividades, como la relativa al cambio en el horario de labores, también apuntan en esa dirección.

Finalmente, es necesario reconocer que la autonomía jurídica del Instituto Federal Electoral tampoco es una tarea acabada; para serlo, será preciso que el Consejo General ejerza a plenitud la capacidad reglamentaria que, de hecho, ya le reconoce el Código de la materia. En este rubro, es particularmente urgente la expedición de un reglamento interno que ayude a aclarar las competencias y atribuciones de los órganos, permita limitar las fisuras que se han generado al interior del Instituto debido a la discusión de competencias, procedimientos y circuitos de información y favorezca el perfeccionamiento de las labores administrativas del IFE.

En cualquier caso, la autonomía del IFE no debe verse como un hecho aislado en el proceso de transformación democrática de México, sino sólo como una labor entre las muchas que exige la transición de nuestro país. En efecto, la autonomía del órgano electoral federal se relaciona, en distintos grados, con factores externos a la vida institucional. Así, por ejemplo, la consolidación de la autonomía del IFE sólo adquiere sentido relacionada con la de los órganos encargados de organizar las elecciones en cada una de las entidades federativas, cuya autonomía, regularmente, presenta niveles muy desiguales de desarrollo en comparación con el órgano federal.

En el mismo sentido, el desarrollo formal de la autonomía del Instituto, derivada del perfeccionamiento en el diseño constitucional y legal de la Institución, sólo podrá considerarse como un avance del sistema político

mexicano si la misma se acompaña de un cambio en la concepción que los ciudadanos, incluidos aquellos encargados de dirigirlo,⁴⁶ tienen respecto al IFE y en las condiciones objetivas que, en estos días, dificultan el cumplimiento cabal de los mandatos constitucionales y legales que hacen del Instituto un órgano con una naturaleza jurídica peculiar en el sistema jurídico nacional.

De la misma forma, tampoco con un Instituto plenamente autónomo y con elecciones limpias, transparentes y equitativas habremos llegado a la democracia. El Estado democrático no se conforma solamente de elementos electorales. Las elecciones son solamente un paso más hacia la construcción de un sistema democrático. Son una condición necesaria, pero no suficiente. En la medida en que se vaya avanzando en terrenos distintos de lo electoral, se irá consolidando la incipiente democracia mexicana. Necesitamos elecciones fiables, pero necesitamos también más justicia social, una mejor distribución del ingreso, una protección más eficiente de los derechos (sobre todo de los derechos sociales: educación, vivienda, derecho al trabajo digno y bien remunerado, derecho a la salud, etcétera) y, sobre todo, necesitamos ir creando las condiciones para que exista una verdadera cultura política democrática. Una cultura política propia de ciudadanos y no de súbditos. Sin ella, todos los esfuerzos que se hagan para afianzar la vía electoral serán efímeros y poco estables. Como dice Paolo Flores D'Arcais: “La democracia conoce sólo una posible garantía: un *ethos* democrático extendido, constantemente renovado, arraigado. Sin las virtudes del ciudadano, la actualidad de la democracia es perennemente puesta en peligro”.⁴⁷

46 No sobra recordar que, como cualquier otro órgano “cúspide” del Estado el IFE basa parte de su legitimidad en el prestigio y honorabilidad a toda prueba de sus miembros; quizá tampoco esté de más volver a poner sobre la mesa conceptos como el de interés general o el de la ética de la responsabilidad cuando se aborda el funcionamiento cotidiano del IFE. Buenos diseños institucionales en manos de funcionarios de “bajo perfil” —por decirlo de algún modo— seguramente no darán los resultados esperados ni estarán a la altura de los requerimientos de la sociedad compleja y pluralista que está surgiendo en el México de fin de siglo.

47 “La democracia tomada en serio”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 2, 1992, p. 11.