




Opinión del Experto
 Jaime Rivera Velázquez
 Consejero INE

INE: colegialidad o presidencialismo

• La autoridad electoral no es un organismo más.

En el contexto de elaboración y aprobación de leyes secundarias de la reforma judicial, a última hora y de manera subrepticia, en el Senado se introdujo una modificación a dos artículos de la ley electoral que nada tienen que ver con las normas que regularán las elecciones de juzgadores. En esencia, las modificaciones a los artículos 45 y 48 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) transfieren a la Presidencia del INE y a la Junta General Ejecutiva facultades que hasta ahora y durante 30 años habían sido del Consejo General. A la presidencia le confieren la facultad de designar libremente a titulares de direcciones ejecutivas y unidades técnicas, sin requerir la aprobación del Consejo General; por su parte, a la Junta General Ejecutiva (integrada por tales titulares) se le otorgan atribuciones para decidir sobre funciones electorales sustantivas que, hasta ahora, habían sido propias del Consejo General. En pocas palabras, con esta reciente reforma, en la presidencia y el equipo directivo que ésta designe se concentran algunas facultades muy importantes que pertenecían al Consejo General. Para muchos efectos, en lugar de una dirección colegiada se instala una dirección unipersonal.

Se trata de un cambio sustancial que afecta preceptos constitucionales y debilita una de las garantías de la imparcialidad y la independencia del INE: la toma de decisiones importantes por un órgano colegiado —el Consejo General—, que por obligación delibera y vota en público. La razón esencial de que el organismo electoral posea una dirección colegiada se deriva de la naturaleza misma de su función: quien arbitra la competencia legal por el poder entre partidos, debe conducir sus decisiones y acciones mediante la deliberación pública, con transparencia y reflejando la pluralidad de opiniones existente en la sociedad y en la vida política. La autoridad electoral no es un organismo más de la administración pública; su estructura y su funcionamiento no pueden regirse por reglas de decisión verticales y unipersonales.

Desde la creación del IFE, en 1990, se concibió una estructura en la que se combinaran los órganos administrativos y ejecutivos con órganos de dirección colegiada. De ahí que se instituyera un órgano máximo de dirección denominado Consejo General (que incluía a seis consejeros magistrados) en el que se buscaban equilibrios para tomar decisiones, aunque sus atribuciones tuvieron en los primeros años un alcance limitado. El mayor problema residía en que el presidente del IFE era el secretario de Gobernación y éste designaba al director general y al secretario general. En 1993 esto se modificó, confiriendo al Consejo la atribución de aprobar al secretario general

y a los directores ejecutivos. En 1994, ante la grave crisis política que se cernía sobre México, se aprobó por consenso multipartidista un cambio: los consejeros magistrados fueron sustituidos por consejeros ciudadanos. Por cierto, los consejeros designados fueron personas de alto nivel profesional y prestigio, con largo historial en favor de la democratización del régimen. Inclusive, de algunos de ellos podría decirse que tenían un talante opositor, aunque todos se desempeñaron con imparcialidad y probidad. El pluralismo político se reconocía y a la oposición se le respetaba.

Con la reforma electoral de 1996 el Consejo General se fortaleció aún más. El secretario de Gobernación dejó de presidir el Instituto; los consejeros electorales y el consejero presidente fueron nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, sin intervención del Poder Ejecutivo; los cargos de director general y secretario general desaparecieron, y se creó una Secretaría Ejecutiva, nombrada por el Consejo, con funciones de coordinación general de las áreas ejecutivas, cuyos titulares tendrían que ser aprobados por el Consejo. Además, se instituyeron comisiones integradas por consejeros para cada área sustantiva, a fin de supervisarlas y aprobar en primera instancia acuerdos para proponer al Consejo General. Este entramado de autonomía y colegialidad del IFE logró que todas las fuerzas políticas confiaran en la imparcialidad del árbitro. Cuando el IFE se transformó en INE, la estructura colegiada y esas atribuciones del Consejo permanecieron.

Los cambios aprobados a última hora a los artículos 45 y 48 de la LGIPE, que restan facultades al Consejo General para otorgarlas a la presidencia del INE y su equipo de colaboradores, significan una regresión de varias décadas en el diseño democrático de la autoridad electoral. Quienes impulsaron ese cambio —y quienes lo aplauden— parecen no comprender que la independencia y la imparcialidad del INE estarán mejor resguardadas si las decisiones más importantes las toma un órgano colegiado, no una sola persona. El poder unipersonal es más susceptible de ceder a eventuales presiones e intereses externos que un órgano colegiado. A fin de cuentas, las decisiones unipersonales despertarán desconfianza y ello debilitará a la presidencia del INE y al INE mismo. Sin embargo, el frenesí de omnipotencia que hoy domina al partido mayoritario lo ciega. Por esas razones, el Consejo General del INE acordó promover ante la SCJN una controversia constitucional, exclusivamente contra los cambios mencionados de la ley electoral. Por la fortaleza y la confiabilidad del INE, esperemos que esa reforma regresiva sea invalidada.