

ENSAYO SOBRE LA FUNCIÓN ESTATAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, SU CONTRIBUCIÓN A LA DEMOCRACIA Y LOS RETOS QUE ENFRENTA EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Dr. Miguel Covián Andrade

En cumplimiento del Punto PRIMERO, numeral 2, inciso i) del ACUERDO de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de fecha 13 de febrero de 2020, mediante el cual se convoca al procedimiento para la designación de cuatro integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento el siguiente ***ensayo sobre la función estatal del Instituto Nacional Electoral, su contribución a la democracia y los retos que enfrenta en el sistema político mexicano.***

LA FUNCIÓN ESTATAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Uno de los contenidos más significativos de la reforma constitucional en materia electoral de 2014 se refiere a la competencia del Instituto Nacional Electoral en el ámbito de las entidades federativas en materia electoral. Los aspectos más relevantes de esta modificación normativa pueden agruparse en los siguientes rubros:

a) Designación y remoción del Consejero Presidente y de los consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES)

De conformidad con los artículos 41, fracción V, APARTADO C, último párrafo y 116, fracción IV, inciso c), numerales 2 y 3, tanto los presidentes como los demás integrantes, siete en total, de los llamados OPLES, son designados y removidos por el Consejo General del INE, en los términos establecidos en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), para ejercer el cargo durante siete años, sin posibilidad de reelección.

b) Organización de los procesos electorales locales mediante convenio firmado con las autoridades competentes de las entidades federativas

En el artículo 41 constitucional, fracción V, APARTADO B, párrafo segundo se determina que el Instituto Nacional Electoral, previa solicitud de las autoridades electorales locales y mediante convenio firmado con ellas, podrá asumir la organización de los procesos electorales locales, en los términos de la legislación aplicable, así como, a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, también podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

c) Facultades de atracción, asunción y delegación de las atribuciones de los Organismos Públicos Electorales Locales

En el mismo artículo 41 de la Constitución mexicana, el párrafo segundo, fracción V, APARTADO C, se establecen las atribuciones del Instituto Nacional Electoral para atraer y asumir la realización de actividades electorales locales, así como de delegar en los organismos públicos locales las atribuciones previstas en el inciso a) del Apartado B de la Base V, del párrafo segundo, del artículo 41 constitucional, conforme a los siguientes supuestos normativos:

1. Asumir directamente la realización de las actividades que corresponden a los organismos electorales locales, cuando así lo apruebe el Consejo General del INE por mayoría de ocho votos, al menos;
2. Atraer cualquier asunto de la competencia de los organismos electorales locales, cuando por trascendencia, o bien, para establecer criterios jurídicos de interpretación, por mayoría de dos terceras partes de sus miembros; y
3. Delegar en los organismos electorales locales, por la misma votación, el ejercicio de las atribuciones señaladas en el inciso a) del Apartado B de la

fracción V, del párrafo segundo, del artículo 41 de la Constitución federal, cuyo ejercicio directo podrá reasumir el INE en cualquier momento.

d) Organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional

De acuerdo al artículo 41 constitucional, párrafo segundo, fracción V, APARTADO D compete al Instituto Nacional Electoral la organización y el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional, el cual incluye la selección, el ingreso, la capacitación, la profesionalización, la promoción, la evaluación, la rotación, la permanencia y la disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE y de los organismos públicos electorales locales de las entidades federativas.

Sobre este tema es importante señalar que, en los cinco años transcurridos, la experiencia ha demostrado que la reforma constitucional de 2014 fue acertada y que la participación del INE en los procesos electorales locales, especialmente, en el año de 2016, ha sido muy exitosa, poniendo en evidencia que las objeciones que se hicieron en la materia no tenían sustento.

En particular, se decía que la intervención del INE en los procesos electorales locales y en la designación de las autoridades de la materia en las entidades federativas atentaba contra sistema federal mexicano. Este planteamiento se hizo con bastante ligereza y con mucho desconocimiento, tanto en lo relativo a la creación de un Instituto Nacional Electoral, como en lo concerniente a la modificación de los procedimientos de designación de las autoridades electorales locales, a lo que debe agregarse la facultad del Senado de la República de nombrar a los magistrados electorales de las entidades federativas.

En efecto, los integrantes de los órganos de dirección de los organismos públicos locales encargados de la organización de los procesos electorales en cada entidad

federativa (antiguos institutos electorales locales) son designados por el Consejo General del INE, en tanto que los magistrados electorales locales son nombrados por el Senado de la República, cámara representativa de las partes integrantes de nuestra federación, cambios que, a mi juicio, han reforzado la autonomía e independencia de las autoridades electorales locales y han logrado que se estructuren de manera uniforme las instituciones de las entidades federativas competentes en esta materia.

La idea de que estas transformaciones atentan contra el sistema federal carece por completo de sustento jurídico, entre otras causas, porque se basa en un concepto erróneo del sistema de distribución de competencias entre los órganos federales y los locales, consistente en suponer que éstos deben tener una “competencia cuantitativamente determinada y cada vez más amplia”. En este planteamiento se descubren dos errores muy claros.

El primero se debe a que la competencia local se mide equivocadamente, por el número de atribuciones que tienen las entidades federativas y no por las materias en las que pueden actuar, mientras que el segundo deriva de la idea falsa de que todas las entidades federativas deben ejercer sus atribuciones exactamente de la misma manera.

La falsedad de estos planteamientos se pone en evidencia con dos claros ejemplos extraídos de nuestro sistema constitucional, a saber:

- a) A nadie se le ha ocurrido decir que la del Código Nacional de Procedimientos Penales, “atenta contra el sistema federal”, no obstante que, si hubiera congruencia, quienes sostienen que la designación de las autoridades locales por las cámaras federales es contraria al federalismo, tendrían que sostener también que esta ley procesal no es coincidente con el sistema federal, porque ha sido suprimida esta facultad del ámbito de las competencias locales; y

b) En nuestro país hay entidades federativas en las que el órgano jurisdiccional electoral local forma parte del poder judicial del Estado, mientras que en otras ocasiones es un órgano autónomo, situación que demuestra que cada entidad federativa puede estructurar sus ámbitos competenciales de acuerdo a sus necesidades, sin dejar de respetar por supuesto, a la Constitución Federal.

En realidad, lo que deben tener todas las partes territoriales de un Estado federal y todas las provincias o regiones de un Estado autonómico es autonomía, pudiendo variar, inclusive significativamente, la organización de su competencia. En efecto, en cualquier estructura de gobierno en la que el poder esté territorialmente descentralizado es posible diseñar un sistema de distribución de competencias entre los órganos federales o nacionales y los locales o provinciales, basado en la asignación de atribuciones diferenciadas a las partes que lo integran, sin que esto implique que algunas sean más importantes que otras, o que tengan un peso político más relevante que las demás. En España y en Italia, entre otros países, existen provincias, regiones, comunidades y territorios que tienen una competencia más amplia que las demás, o bien que, en determinadas condiciones, ejercen facultades que normalmente corresponden a los órganos constituidos federales (facultades concurrentes), sin que esto implique desigualdades constitucionales, ni provoque desequilibrios políticos internos.

En nuestro país, la competencia de las entidades federativas puede resumirse en estos cuatro bloques de atribuciones:

a) Competencia en materia constitucional y legislativa (participación en el procedimiento de revisión constitucional, presentación de proyectos de reformas a la Constitución y de iniciativas de leyes federales, así como la creación y modificación de leyes locales);

- b) Competencia de naturaleza política y electoral (elección de los órganos locales de representación popular mediante voto directo de los ciudadanos de la entidad federativa y autoridades electorales locales);
- c) Competencia gubernativa, administrativa, hacendaria y judicial (gobierno y administración locales, impuestos locales, juicios de primera o de única instancia de jurisdicción local en diversas materias y juicios de apelación en el tribunal superior de justicia de la entidad federativa); y
- d) Competencia representativa en el ámbito de los órganos federales (integración de la cámara de senadores con representantes populares elegidos en la entidad federativa).

En síntesis, no comparto los argumentos vertidos en contra de la reforma político electoral de 2014, concretamente en lo relativo a la intervención del INE en las entidades federativas, en los diversos aspectos resumidos anteriormente, porque estoy convencido de que, contrario a lo que se pensaba, esta modificación ha contribuido a la consolidación de la autonomía de los organismos públicos electorales locales al ejercer la facultad del INE de designar a los integrantes de sus órganos de dirección e intervenir en los procesos locales, evitando la injerencia directa de los gobiernos y los congresos legislativos de los Estados, basada en muchos casos, en criterios poco profesionales, en la designación de los antiguos consejeros y magistrados electorales de las entidades federativas.

CONTRIBUCIÓN DEL INE A LA DEMOCRACIA Y RETOS QUE ENFRENTA EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

La propuesta de reforma constitucional para establecer el Instituto Nacional Electoral (INE) fue motivo de diversos análisis y de puntos de vista encontrados sobre la conveniencia de aprobar su creación para substituir al Instituto Federal Electoral (IFE).

Para sustentar mi opinión sobre el tema, seleccionaré dos planteamientos relacionados con esta discusión, explicando por qué no los comparto, en virtud de que a diferencia de quienes se opusieron abiertamente a la creación del INE, yo siempre me manifesté a favor, porque considero que la substitución del IFE fue un acierto y ha redundado en beneficio de la democracia política mexicana.

Los dos planteamientos básicos que se esgrimieron en contra del INE fueron los siguientes:

- a) El IFE “no debió ser substituido por el INE, porque este organismo constitucional autónomo funcionaba adecuadamente en el sistema político mexicano”; y
- b) La reforma político electoral y la creación del INE “ponían en riesgo a la democracia mexicana”.

Ambas ideas han sido claramente desmentidas por los hechos, en concreto, por los resultados de la organización de los dos procesos electorales federales que ha tenido a su cargo el INE desde su creación (2015 y 2018).

No hay duda de que el IFE fue un organismo constitucional autónomo de gran importancia para nuestro sistema político. No obstante, como ocurre con muchas instituciones públicas, ésta experimentó un proceso gradual e irreversible de desgaste, cuyas causas son variadas y complejas, no siendo éste el lugar para analizarlas, pero que, en todo caso, lo situaron una posición en la que para el sistema político mexicano resultaba más desventajosa su permanencia que su substitución.

Este proceso de deterioro puede explicarse con base en distintos enfoques, uno de los cuales puede ser muy útil para comprender lo que ocurrió en esta institución, porque constituye una verdadera paradoja. En efecto, el crecimiento constante de las atribuciones constitucionales del IFE contrastaba con la disminución de sus

niveles de desempeño en tanto máxima instancia organizadora y vigilante de los procesos electorales federales.

Si se observa con atención, vista en retrospectiva, resulta extraña, por decir lo menos, esa falta de coincidencia entre el fortalecimiento de la competencia del IFE y su ostensible debilitamiento institucional en los últimos tiempos. En términos generales, las reformas electorales de este siglo, particularmente la de 2007, le otorgaron mayor capacidad jurídica para actuar dentro del sistema político, lo que podría hacer pensar en un desarrollo de sus actividades cada vez más amplio y sólido.

Como sabemos, gradualmente sucedió todo lo contrario, al nivel de que la confianza en el IFE de los actores del sistema político mexicano y de la sociedad en general, se caracterizó por un descenso permanente, perdiéndose uno de los elementos que distinguían a esta institución desde sus orígenes, a lo que debe agregarse la dificultad cada vez mayor de alcanzar consensos sobre la idoneidad de los candidatos a ocupar los cargos de mayor responsabilidad en su Consejo General. En estas condiciones resultaba indispensable substituir a una institución que cumplió con sus propósitos mientras le fue posible, pero que definitivamente había llegado a un punto en el que lo mejor para nuestro sistema político era renovarla desde sus bases constitucionales.

En su lugar fue creado el Instituto Nacional Electoral, cuyas características, competencia, funcionalidad e idoneidad pueden resumirse en los siguientes términos:

- Se trata de un organismo constitucional autónomo dotado de atribuciones concernientes a la organización y vigilancia de los procesos electorales federales. El Consejo General del INE ahora integrado por 11 miembros, uno de los cuales es su Presidente, tiene intervención tanto en los

procesos electorales federales, como en los locales, en ciertas materias y bajo determinados supuestos.

➤ Entre sus atribuciones más importantes en materia federal y local están:

- a) La capacitación electoral,
- b) La geografía electoral;
- c) El padrón y la lista nominal de electores;
- d) La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de las mesas directivas;
- e) Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de distribución de los tiempos en los medios de comunicación; de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
- f) La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
- g) La organización de procesos electorales locales mediante convenio con las autoridades electorales de las entidades federativas.

➤ En cuanto a los procesos electorales federales es competente para determinar:

- a) Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
- b) La preparación de la jornada electoral;
- c) La impresión de documentos y de materiales electorales;
- d) Los escrutinios y cómputos;
- e) La declaración de validez y el otorgamiento de constancias de diputados y senadores;
- f) El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en cada uno de los distritos electorales uninominales;

g) La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, por su Consejo General, función que podrá delegar en su órgano técnico.

➤ De manera particular es conveniente subrayar que, mediante una votación calificada de ocho votos de su Consejo General, el INE puede, como he resumido antes:

a) Asumir directamente la función electoral que corresponde a los órganos electorales locales;

b) Delegar en los órganos electorales locales, algunas de sus atribuciones comunes a elecciones federales y locales, pudiendo reasumir su ejercicio directo en cualquier momento; y

c) Atraer cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite, o para sentar un criterio de interpretación.

El INE ejerce actualmente una amplia gama de atribuciones, orientadas esencialmente, a la consolidación de nuestras instituciones democráticas, mediante el cumplimiento de objetivos fundamentales, concretos y permanentes, como los siguientes:

a) Garantizar la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad, equidad y seguridad del desarrollo y de los resultados de los procesos electorales federales y locales;

b) Atender y resolver diversos problemas y cuestiones que durante mucho tiempo han sido una preocupación para los actores políticos del sistema democrático y para la ciudadanía, tales como la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y la adecuada aplicación de recursos públicos en las precampañas y campañas electorales; y

c) Garantizará el acceso equitativo de las diversas fuerzas políticas a los medios de comunicación.

Por ende, la idea de que esta renovación institucional sería negativa para el sistema político mexicano y “pondría en riesgo a nuestra democracia” carecía de argumentos racionales y de fundamentos jurídicos.

Estos puntos de vista fueron expresados en diversos ámbitos durante el proceso de creación del INE y reiterados públicamente por algunos consejeros y magistrados electorales. Me parece que esta opinión era excesiva y errónea, entre otras razones, porque la democracia mexicana no se limita a los procesos político electorales y porque nuestro sistema democrático no depende de una sola institución.

En efecto, estas afirmaciones equivalían a suponer que la democracia mexicana, como sistema constitucional, se pone en riesgo cuando se renuevan sus instituciones políticas, lo que demuestra que quienes así lo consideran, tienen una visión muy limitada de lo que es un Estado democrático y de la solidez de sus estructuras.

Sin duda, la idea de la democracia circunscrita a sus aspectos políticos y electorales es uno de los errores más comunes de quienes la identifican exclusivamente con la lucha por el poder y con los procesos de elección de gobernantes y legisladores. Conforme a este punto de vista, la democracia tiene un contenido esencial y exclusivamente político, por lo que el nivel de democraticidad del sistema político mexicano se analiza y se determina sólo con base en los procesos electorales, sin tomar en cuenta los resultados del ejercicio del poder y el beneficio que debe producirse en el nivel de vida de la población.

Si este punto de vista fuera correcto, la democracia terminaría exactamente en la etapa inicial de los procesos del poder político y la voluntad ciudadana sería transferida a los representantes populares, quienes desde el momento mismo de la elección se convertirían en detentadores originarios del poder y no en mandatarios de los ciudadanos.

Es obvio que esta posición es errónea en términos teóricos e inaceptable en términos prácticos, porque el poder político que se confiere a un representante popular no sólo debe tener un origen democrático, sino también un sentido democrático, lo que equivale a decir que sus efectos y sus resultados requieren del consentimiento y de la aprobación de los ciudadanos. La legitimidad, fundamento de la democracia, es indispensable en todas las etapas del poder político y no sólo en la de su origen, por lo que a la “democracia electoral” debe corresponder una “democracia de fines”, la cual se concreta después del momento de la elección, en las etapas del ejercicio y de los resultados del ejercicio del poder político. Esta democracia integral es la democracia política y social.

En suma, el análisis y la evaluación de un sistema político limitado a los procesos electorales pierden de vista que la democracia para ser auténtica, tiene que ser política desde luego, pero tan importante como lo anterior o más, también debe ser económica y social, porque de lo contrario, sencillamente carecerá de sentido y en el fondo, no será democracia, porque una “democracia sin adjetivos” es una “democracia sin objetivos”.

En cuanto a la porción de la democracia política que corresponde al INE, estoy convencido de que los procesos electorales federales y locales de los últimos cinco años han demostrado la idoneidad de la reforma electoral de 2014 y el acierto de haber substituido al Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral, el cual, obviamente, como cualquier institución pública, debe mantener una postura de revisión autocrítica constante, en aras de su mejoramiento continuo, a efecto de estar siempre en condiciones de cumplir con sus objetivos fundamentales en cada proceso electoral y en las etapas intermedias entre uno y otro.

Ésta es la misión esencial que debe cumplir el INE como elemento estructural imprescindible del sistema político democrático mexicano, la cual puede desglosarse en los siguientes cinco aspectos principales o retos que debe afrontar en el futuro inmediato, a saber:

- a) Garantizar la legalidad de los procesos electorales federales y locales en nuestro país, en el ámbito de su competencia, conforme a los principios constitucionales que rigen la materia, es decir, certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;
- b) Consolidar su condición de árbitro imparcial de la lucha institucional del poder, cuya función es insustituible en una democracia representativa moderna, de cuya actuación, siempre apegada al orden jurídico, depende, en gran medida, la estabilidad del sistema político mexicano, en la etapa del origen de los cargos de elección popular;
- c) Recuperar la credibilidad ciudadana en cada una de sus decisiones y la confianza de la sociedad en cada una de sus resoluciones, como requisito indispensable para que una y otras sean admitidas por los actores del sistema político y por los electores;
- d) Cuidar escrupulosamente la legalidad, la limpieza y la transparencia de sus decisiones y actos internos, administrativos, electorales, financieros y reglamentarios, en virtud de que la imagen de sus procedimientos internos afecta necesariamente, para bien o para mal, su credibilidad institucional y la confianza que la sociedad deposita en esta institución de interés público; y
- e) Lograr que, aunque el ámbito en el que actúa sea obviamente político y electoral, sus resoluciones con efectos internos y sus actos de autoridad relativos a los actores del sistema político y a la ciudadanía, sean tales que, por encima de los intereses en juego, prevalezca en su contenido y en sus procedimientos, el apego irrestricto a las normas jurídicas que regulan su competencia, cuyo ejercicio debe ser, invariablemente, objetivo, legal, imparcial y democrático, teniendo en cuenta que el buen juez y el buen árbitro, siempre por su casa empieza.