

II. INE: AUTONOMÍA, PROFESIONALIZACIÓN Y ESTRUCTURA CENTRAL

III. PLAN B: VIOLACIONES FLAGRANTES A LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

María MARVÁN LABORDE¹

No es una exageración decir que la reforma electoral conocida como el “Plan B” significa el fin de la autonomía constitucional del Instituto Nacional Electoral (INE). El Instituto Federal Electoral fue creado en 1990 como la respuesta institucional a las cuestionadas elecciones de 1988; la necesidad de nuevas autoridades electorales legítimas se convirtió en un problema de Estado, por ello el IFE fue diseñado como una institución fuerte que pudiera resistir las presiones del presidente y del todavía hegemónico Partido Revolucionario Institucional. A pesar de que era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Constitución le aseguró autonomía operativa y presupuestaria.

Si bien es cierto que entre 1990 y 1996 el titular de la SEGOB presidió el Consejo General, y por tanto el IFE siguió siendo parte del Poder Ejecutivo, la legitimidad de sus acciones provenía de sus amplios márgenes de autonomía. La historia es bien sabida, en la reforma electoral de 1996 se ampliaron los márgenes de autonomía consagrados en la Constitución, hasta el punto de que el Poder Ejecutivo quedó totalmente al margen del IFE. Desde entonces y hasta ahora ni el presidente, ni ninguna oficina del Poder Ejecutivo tiene poder alguno de decisión en las actividades que realiza el INE para empadronar a los mexicanos y organizar las elecciones.

El Plan B (re)vincula al INE con el Poder Ejecutivo en actividades electorales clave, dándole poder de decisión en tareas tan delicadas como la elaboración del padrón electoral y las listas nominales. Pero la autonomía queda también comprometida porque establece algunas facultades al Poder Legislativo que interfieren de manera directa con cuestiones que hasta ahora estaban en el ámbito de decisión del Consejo General del INE.

¹ María Marván Laborde es investigadora Titular "B" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. ORCID: 0000-0001-9706-8017

Cinco aspectos fundamentales violan la autonomía constitucional del INE: 1. Se le dan facultades al Poder Ejecutivo para intervenir de manera directa en la elaboración del padrón (desde la ubicación de los Módulos de Atención Ciudadana hasta la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el empadronamiento de los mexicanos que residen en el extranjero). 2. Obliga al INE a trabajar con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en el desarrollo del voto electrónico, lo que sin duda es otra injerencia más del Poder Ejecutivo en el INE. 3. El Órgano Interno de Control conserva sus funciones de fiscalización y *simultáneamente* adquiere facultades de administración e interfiere en funciones electorales sustantivas; como es evidente aquí hay una invasión del Poder Legislativo que vulnera la autonomía del INE. 4. La disposición explícita que prohíbe al INE disponer del dinero que pudiese resultar del subejercicio en ningún otro proyecto de desarrollo institucional vulnera directamente su autonomía presupuestaria, consagrada desde 1990 en la Constitución. 5. Se obliga al INE al despido del Secretario Ejecutivo. A continuación, analizaremos cada una de estas violaciones.

Una de las grandes demandas de la oposición fue contar con un padrón electoral bien hecho en el sentido más amplio del término. Cobertura amplia en la que todos los mexicanos mayores de 18 pudieran quedar registrados para ejercer su derecho al voto, que nadie estuviese repetido en la lista y que cada quién supiese con claridad en que casilla le tocaba ir a votar el día de la elección. La inclusión de la fotografía en la credencial de elector fue una conquista que permitió la identificación de todas las personas al ejercer su voto, los podrían identificar tanto los funcionarios de casilla como los representantes de partido que estuviesen en la casilla vigilando la pulcritud del proceso. En 1993, antes de que el IFE se convirtiera en un órgano constitucional autónomo, el Registro Federal Electoral se convirtió en la autoridad única a nivel nacional para llevar a cabo el empadronamiento de las personas. Baja California había implementado un proceso de empadronamiento propio que incluía la credencialización con fotografía, pero dejó de hacerlo a partir de la aprobación de la mencionada disposición. A lo largo de tres décadas se han perfeccionado los mecanismos de seguridad del Padrón para que este sea

confiable, poco a poco se han ido introduciendo medidas de seguridad que dificulten la falsificación de las credenciales con micro textos, hologramas, etc. Con el propósito de mantener actualizado el padrón se estableció que la credencial de elector tendría una validez máxima de 10 años. El INE ha hecho tan buen trabajo en el proceso de cuidado de la integridad de la base de datos, vinculada a la expedición de credenciales electorales, que hoy por hoy es el medio de identificación más confiable con el que cuentan los mexicanos mayores de 18 años.

La reforma electoral propone compartir la responsabilidad de empadronamiento con la Secretaría de Relaciones Exteriores para que sea esta la que tenga el poder de empadronar, a través de los servicios consulares en el exterior, a los mexicanos que residen en el extranjero. Inclusive, también disminuye las facultades de los partidos, ya que expresamente lo convierte en autoridad para validar la lista nominal que corresponda a los mexicanos que residen en el exterior: “La Secretaría de Relaciones Exteriores validará la información que el Instituto le envíe sobre los mexicanos en el extranjero que hubieren solicitado su inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero” (Art. 331 fracción 4). Vale la pena recordar que la Comisión de Vigilancia del Padrón Electoral, única en la que participan los partidos con voz y voto, avalan uno por uno todos los pasos en la conformación del Padrón. Es decir, la reforma electoral propuesta cede a la SER el control de una parte del Padrón y corresponderá a dicha Secretaría el registro de los mexicanos en el exterior, la distribución de las credenciales y además la validación de la Lista Nominal, prescindiendo en este último acto del deber de vigilancia que los partidos tienen sobre los actos del Registro Federal de Electores. La Lista Nominal de los mexicanos en el exterior será la única porción del Padrón en que una autoridad del Estado (en este caso del Poder Ejecutivo) realice tareas de empadronamiento, sin la supervisión de ningún cuerpo colegiado que evite errores o fraudes a este instrumento clave de legitimidad en las elecciones.

Por lo que hace a los Módulos de Atención Ciudadana (MAC), oficinas que ha instalado el INE a lo largo y ancho del país para llevar a cabo las tareas de empadronamiento, se establece que estas deberán mudarse de manera preferente a oficinas de los gobiernos municipales, de las entidades federativas o del gobierno

federal bajo el pretexto de un supuesto ahorro se pretende acomodar a los MAC en oficinas de otros niveles de gobierno (municipios y entidades federativas) o del Poder Ejecutivo de la Federación, por lo que debemos considerarlo también una posible vulneración a la autonomía constitucional del INE que además implica altos riesgos para salvaguardar la integridad del padrón. “Los módulos de atención ciudadana que instale el Registro Federal de Electores se deben ubicarse (sic), preferentemente, en bienes inmuebles de dominio público de los municipios, entidades federativas, o de la Federación” (Art. 61, fracción 10).

Valga decir que la ubicación geográfica de los MAC responde a la realización de un estudio previo de las necesidades para atender de la manera más adecuada posible a la ciudadanía. Actualmente hay instalados 845 MAC, de los cuales 477 son fijos y 368 móviles; en los MAC se hacen adaptaciones para asegurar de la mejor manera posible el resguardo de las instalaciones, los equipos de cómputo y otros necesarios para la credencialización como son las cámaras fotográficas y las máquinas en las que se toman las huellas dactilares de las personas empadronadas, obligar a una “mudanza masiva” en sí misma generaría más gastos que ahorros ya que habría que adaptar las nuevas oficinas.

En segundo lugar, al trasladar los MAC a oficinas “ajenas” se incrementa de manera exponencial los riesgos de seguridad con el que el INE está obligado a resguardar la base de datos personales más importante y grande del país. A los riesgos de incumplir con las obligaciones que le establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, habría que sumar las obligaciones de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Para cada oficina habría de celebrarse un convenio con la “dependencia receptora”, quizá en algunos casos sería un convenio de comodato, en la mayoría de los casos se cobraría una renta al INE por lo que los supuestos ahorros se relativizan o quizá inclusive son nulos. Lo cierto es que el INE debería de responsabilizarse de las medidas de seguridad que le permitan proteger la integridad del padrón y la protección de los datos personales de la base de datos, además de tener el debido resguardo de los equipos necesarios para llevar a cabo el empadronamiento. Esto supondría que el INE deberá contratar con sus propios recursos la vigilancia de las

“dependencias receptoras” y hacer las adaptaciones a las instalaciones eléctricas y de internet necesarias para poder funcionar de manera uniforme en todos los MAC que se establezcan. No es óbice recordar que las filtraciones a los padrones electorales *siempre* han sido responsabilidad de los partidos políticos y nunca del propio INE.

Otra de las maneras en las que se viola la autonomía constitucional del INE es porque en el Artículo Transitorio Vigésimo Segundo la reforma establece la colaboración obligatoria con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, para diseñar un sistema informático que facilite el voto electrónico, y además prohíbe de manera expresa al INE y a los 32 Organismos Políticos Locales que dediquen recursos al desarrollo de los sistemas que pudiesen facilitar la implementación del voto electrónico, salvo los aprobados por dicha comisión, y le impone un plazo de cinco años sin tomar en consideración lo que el INE o los OOPLL pudieran decir al respecto. Es evidente que esto es una nueva interferencia directa de la Administración Pública Federal (Poder Ejecutivo) en el quehacer del organismo electoral, la cual viola la autonomía operativa y presupuestaria del INE y de todos los Institutos locales, que también gozan de autonomía constitucional en sus respectivas entidades.

La reforma propuesta también vulnera la autonomía constitucional del INE al rediseñar las funciones del Órgano Interno de Control. Al darle al OIC funciones de administración y no sólo de fiscalización podemos considerar que esto es una forma de intervención del Poder Legislativo que trasciende el nombramiento del Contralor General. Hemos de considerar, además, que el diseño del nuevo OIC entraña problemas serios de conflicto de interés, ya que le da al Contralor General la facultad de intervenir de manera activa en la Comisión de Administración que tiene la responsabilidad directa en el diseño y aprobación del presupuesto del Instituto, lo que sin duda vulnera la autonomía presupuestal, como ya dijimos establecida desde el nacimiento del IFE en 1990, cuando todavía era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La presencia del OIC en dichas decisiones lo convertiría en juez y parte en una de sus labores más importantes: la revisión de la forma en la que el INE emplea su presupuesto.

Preocupa de manera particular que el OIC deberá intervenir en la validación de la nueva estructura del INE ya que le corresponde aprobar las nuevas plantillas del personal, así como los salarios de toda la estructura del INE. También se establece que el OIC deberá estar en todas las reuniones del Secretario Ejecutivo con las distintas áreas operativas. Es decir, no sólo se vulnera la autonomía presupuestal, también se vulnera la autonomía operativa; huelga decir que esta también estaba consagrada en el diseño institucional primigenio del INE.

Por último, en el Artículo Transitorio Décimo Séptimo, el Poder Legislativo se arroga el derecho de cesar al actual titular de la Secretaría Ejecutiva: “Dada la modificación de las facultades de la Secretaría Ejecutiva con la entrada en vigor del presente Decreto, la persona titular de dicho cargo cesará en sus funciones a partir de su publicación”. No obstante, la Constitución establece que el nombramiento de este es facultad del Consejo General. No conformes con esta flagrante violación a la autonomía constitucional del Instituto, además establece cómo nombrar a un encargado del despacho y la fecha en la que deberá nombrarse a la persona titular de la nueva, y disminuida, Secretaría Ejecutiva.

La legitimidad de los procesos electorales en México está ligada a la autonomía constitucional del INE. Esta reforma de ley viola sistemáticamente la autonomía consagrada en la reforma de 1996, y le deja al Instituto sus capacidades disminuidas como en las épocas anteriores a 1990. Si bien la correlación de fuerzas de Morena en el Congreso de la Unión no le alcanzó para reformar la constitución, lo cierto es que esta reforma plantea serios problemas de inconstitucionalidad, aquí sólo damos cuenta de las violaciones a la autonomía constitucional del INE.