

Ventajas, costos y riesgos de la elección popular de las autoridades electorales en México

Ideas clave

- > La idea de elegir por el voto popular a consejeros y magistrados electorales ofrece ventajas como el fortalecimiento de la democracia, una mayor legitimidad de las autoridades electorales, así como posibilidades de mejora e innovación institucional como producto de la competencia política. Sin embargo, esta fórmula democrática también implica costos y riesgos que no deben perderse de vista en el proceso de deliberación legislativa.
- > En principio, la organización y celebración de un nuevo proceso electoral federal tendría un costo económico superior a los 8 mil millones de pesos, que va en contra del principio de austeridad que el gobierno busca incorporar con su iniciativa de reforma electoral.
- > Por otro lado, la elección popular de las consejerías y magistraturas electorales conlleva riesgos, entre los que destacan, la preservación de cuotas partidistas, la subordinación de las autoridades electorales al gobierno en turno, incertidumbre institucional y condiciones de inestabilidad política y social.

Introducción

La creación de autoridades electorales fue uno de los ejes torales del proceso de democratización en México. Particularmente, luego del cisma que representó la elección presidencial de 1988, se hizo evidente la necesidad de contar con un árbitro imparcial y confiable que se hiciera cargo de la organización de los comicios, así como del conteo, cómputo y calificación de los votos de donde surgen las autoridades y órganos de representación política.

En respuesta a este y otros reclamos democráticos, durante la década de los noventa del siglo anterior, se aprobaron sucesivas reformas electorales que, entre otras cosas, tuvieron la finalidad de construir un andamiaje

César Alejandro Giles Navarro

jurídico e institucional que brindara garantías para la celebración de elecciones auténticas y acabar con los fraudes electorales. De este modo, nuestro país logró transitar de un modelo de elecciones organizadas por el gobierno en turno, a un complejo sistema integrado por dos órganos autónomos -uno de carácter administrativo y otro de carácter jurisdiccional- que hoy en día tienen a su cargo la rectoría de todos los procesos y actividades relacionados con la competencia por el poder.

Como no podía ser de otra manera, la conformación de las autoridades electorales ha sido objeto de debate en todas las reformas político-electorales que se han aprobado desde los años noventa hasta la fecha. A lo largo de este tiempo, los problemas identificados por las fuerzas políticas han variado según las experiencias y lecciones surgidas después de cada proceso electoral. En una primera fase, que podríamos ubicar de 1988 a 1996, la principal demanda de los partidos oposición se concentró en sustraer a la representación del gobierno de toda actividad y espacio relacionado con la función electoral. En una segunda fase, que podríamos ubicar desde los comienzos del presente siglo hasta nuestros días, el foco de atención se ha puesto en el reparto de cuotas entre los partidos políticos y sus posibles repercusiones en el desempeño de las autoridades electorales.

Para prevenir la captura y el desempeño parcial de las autoridades electorales se han ensayado distintas propuestas de solución. La legislación actual combina mecanismos de evaluación con la designación de los funcionarios electorales

por mayorías calificadas en las cámaras del Congreso. Esta fórmula, si bien ha permitido en última instancia la integración de las autoridades, no ha estado exenta de conflictos, desencuentros e inconformidades. El tema sigue siendo materia de preocupación y de propuestas de toda índole.

Recientemente, en el contexto de la reforma electoral promovida por el presidente López Obrador, se ha puesto sobre la mesa una nueva alternativa que significaría una transformación radical de la manera en que se eligen a estas autoridades.

La iniciativa enviada por el presidente López Obrador plantea “elegir autoridades administrativas y jurisdiccionales honestas e imparciales que se mantengan fuera de la lucha por el poder”. Para ello, propone “elegir mediante voto secreto, directo y universal a las máximas autoridades electorales mediante la postulación de candidaturas a cargo de los poderes de la Unión” (Ejecutivo Federal, 2022).

El presente documento tiene por objeto identificar las ventajas, los costos y riesgos de la iniciativa del Ejecutivo, con el fin de aportar elementos para el debate y la toma de decisiones en el Poder Legislativo.

1. La evolución de las autoridades electorales en México y las fórmulas usadas para su integración

La creación de las autoridades electorales es considerada como una de las piedras angulares de la transición democrática en México, entendida como un proceso gradual que se desarrolló en fases sucesivas en cada una de las cuales se buscaron distintos objetivos (Córdova, La reforma electoral y el cambio político en México, 2008, pág. 655).

En sus orígenes, con la aprobación de la reforma de 1977 de Reyes Heróles, se buscó reconocer la pluralidad política del país a partir de la constitucionalización de

los partidos políticos como entidades de interés público y la apertura del Congreso a la representación de las minorías. Después de la traumática experiencia que representó la elección presidencial de 1988, el foco se puso en las autoridades electorales y el respeto al voto. En palabras de Ernesto Núñez:

Las cuestionadas elecciones de 1988 significaron un parteaguas en la vida política nacional. El control de las elecciones por parte de la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Federal Electoral, la carencia de un listado de electores cierto y confiable, la falta de claridad en la designación y en la imparcialidad de los responsables de recibir y contar los votos en las casillas, la ausencia de transparencia y certeza en el cómputo de los sufragios, la decisión del órgano electoral de interrumpir la transmisión pública de la sumatoria de los votos del sistema informático diseñado para tal efecto con el propósito (se dijo) de “evitar malas interpretaciones” (que fue coloquialmente conocida como la “caída del sistema”) y la sesgada y parcial cobertura noticiosa de las campañas presidenciales son sólo algunos de los graves problemas que se presentaron y que fueron denunciados por la oposición como parte de un masivo fraude electoral (Córdova & Núñez, La democracia no se construyó en un día, 2021, pág. 20).

En respuesta a este evento, durante la década de los noventa se aprobaron cuatro reformas que gradualmente fueron retirando al gobierno de la organización de los comicios, al tiempo que colocaron los cimientos del sistema electoral que hoy conocemos. Después de la alternancia del año 2000, se aprobaron dos reformas que hicieron cambios importantes en este sistema, aunque siguiendo una lógica más encaminada a elevar la calidad de las contiendas y homologar las condiciones de competencia y ya no tanto en eliminar la injerencia del gobierno (al menos a nivel federal). En este apartado, revisaremos brevemente las repercusiones de estas reformas en la conformación de las autoridades electorales del país, a fin de

dejar claro de dónde venimos y cómo hemos evolucionado en esta materia.

1.1. Reforma electoral de 1990: creación del IFE y del órgano jurisdiccional en materia electoral

a) Autoridad administrativa

En respuesta a la crisis de 1988 y con el impulso de los partidos de oposición, se aprobó la reforma electoral de 1990, mediante la cual se creó al Instituto Federal Electoral (IFE), concebido como un órgano público autónomo encargado de la función estatal de la organización de elecciones federales (DOF, 06/068/1990). El IFE sustituiría a la Comisión Federal Electoral (CFE), instancia de la Secretaría de Gobernación que había sido puesta en el ojo del huracán con la llamada “caída del sistema”.

Para la conducción del IFE se creó un órgano colegiado de toma de decisiones denominado “Consejo General”, el cual, desde entonces hasta la fecha, ha fungido como la principal instancia de dirección del Instituto, sobre la cual han gravitado los cambios en lo que respecta a las fórmulas para su integración.

En sus orígenes, el Consejo General del IFE se integraba por el secretario de Gobernación que lo presidía, cuatro representantes del Poder Legislativo, dos de cada cámara con voz y voto (uno de la mayoría y otro de la primera minoría), así como por seis consejeros magistrados nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República. De acuerdo con Woldenberg, la incorporación de estos consejeros magistrados tuvo por objeto neutralizar el sesgo partidista en el Consejo General y fue el primer paso hacia la ciudadanización del INE (Woldenberg, Salazar, & Becerra, 2011, págs. 251-252).

b) Autoridad jurisdiccional

La reforma de 1990 también transformó al Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), creado en 1986 como una institución de orden administrativo, en una instancia de carácter jurisdiccional encargada de resolver las impugnaciones electorales, aunque la calificación de las elecciones federales se mantuvo como atribución de los colegios electorales en las cámaras del Congreso. El TRIFE estaba encabezado por una Sala Central conformada por cinco magistrados designados por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República.

1.2. La reforma de 1993: cambios en la organización interna del IFE

a) IFE

La reforma electoral de 1993 se concentró en los órganos descentralizados del IFE. Ante las resistencias del gobierno y su partido de perder la influencia que ejercían en el Consejo General del IFE, los cambios de esta reforma se limitaron a modificar la conformación de los consejos locales y distritales.

b) TRIFE

La reforma de 1993 incorporó en el texto constitucional al Tribunal Federal Electoral (TRIFE), el cual se consagró como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presentaran en materia electoral federal así como de declarar la validez de las elecciones para la Cámara de Diputados y el Senado (aunque se preservó la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección de presidente de la República) (DOF, 03/09/1993).

La Sala Central del TRIFE preservó su conformación de cinco magistrados elegidos por la Cámara de Diputados, aunque traslado la facultad de proponerlos del Ejecutivo a la SCJN. Adicionalmente, se dispuso para cada proceso electoral se formaría una sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral (TEPJF, 2002, págs. 283-296).

1.3. La reforma de 1994: el comienzo de la ciudadanización del IFE

a) IFE

La reforma de 1994, aprobada unos meses antes de la elección presidencial de ese año, puso énfasis en la ciudadanización del IFE, al instituir en el artículo 41 constitucional que las elecciones federales constituían una función estatal que se realizaba a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurrían los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales. Lo más importante es que se precisó que el órgano superior de dirección del IFE se integraría por Consejeras y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Asimismo, se introdujeron los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función electoral. (DOF, 19/04/1994).

Los seis consejeros ciudadanos serían elegidos por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, ya sin la intervención del Poder Ejecutivo. Con esta reforma, además, los partidos políticos perdieron su derecho a votar en las decisiones de todos los órganos

colegiados del IFE (Consejo General, consejos estatales y consejos distritales).

b) TRIFE

La reforma de 1994 mantuvo en esencia la integración del TRIFE. Solo se precisó que los magistrados debían satisfacer, al menos, los mismos requisitos establecidos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República (DOF, 19/04/1994).

1.4. 1996: culminación del proceso de ciudadanización del IFE y judicialización de la política.

a) IFE

La reforma electoral de 1996 consolidó al IFE como un órgano autónomo independiente, al eliminar la participación de la secretaría de Gobernación en el Consejo General. Esta instancia estaría integrada ahora por un consejero presidente y ocho consejeros electorales que serían los únicos con derecho a voz y voto; así como un secretario ejecutivo y representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos (estos con derecho a voz, pero sin voto), por lo que “toda la responsabilidad de las decisiones recaería en los consejeros electorales” (Woldenberg, Salazar, & Becerra, 2011, pág. 403). Asimismo, se eliminó la figura de Dirección General del IFE.

En cuanto el procedimiento para la designación de los consejeros se estableció que los nueve consejeros electorales serían nombrados por las dos terceras partes de los votos de la Cámara de Diputados, a partir de propuesta de los grupos parlamentarios. Los consejeros electorales podrían ser reelegidos para un periodo adicional (DOF, 22/08/1996).

b) TEPJF

La reforma electoral de 1996 trajo consigo la transformación más relevante en el ámbito de la justicia electoral, al integrar al órgano jurisdiccional al Poder Judicial de la Federación y reafirmarlo como el encargado de resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones a nivel federal, así como de la declaración de validez de la elección presidencial. De este modo, el TRIFE se convirtió en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (DOF, 22/08/1996).

Para el cumplimiento de sus funciones se estableció que el TEPJF contaría con una Sala Superior conformada por siete magistrados los cuales serían nombrados por dos terceras partes del Senado, con base en ternas presentadas por el pleno de la SCJN. La presidencia del TEPJF, sería elegida por la mayoría de los miembros para un periodo de cuatro años (DOF, 22/08/1996).

1.5. 2007: Renovación anticipada del Consejo General del IFE y nuevas atribuciones para el TEPJF

a) IFE

La reforma electoral de 2007 atendió algunas de las problemáticas que confluyeron en la crisis electoral del año 2006, entre las cuales se encontraba precisamente la integración de las autoridades electorales. Cuatro años antes, en 2003, la exclusión de la izquierda del proceso de nombramiento de los consejeros electorales había generado un clima propicio para que uno de los competidores de la elección presidencial de 2006 señalara la actuación parcial del IFE en el proceso electoral. En respuesta a estas inconformidades, la reforma electoral de 2007 estipuló, por un lado, la renovación adelantada y escalonada del Consejo General del IFE y, por el otro, llevó

a cabo precisiones en el proceso de elección de los consejeros electorales.

El número de integrantes del Consejo General se mantuvo en nueve y en los artículos transitorios de la reforma se ordenó que la Cámara de Diputados elegiría a un nuevo consejo conforma a las siguientes bases:

- Elegiría a un nuevo consejero presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013, con posibilidades de ser reelecto por una sola vez.
- Designaría a dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluiría el 30 de octubre de 2016.
- Elegiría entre los ocho consejeros electorales en funciones a tres que concluirían su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarían en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010.
- A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegiría a tres nuevos consejeros electorales que concluirían su mandato el 30 de octubre de 2013.

En cuanto al procedimiento para la elección de los consejeros electorales, se precisó que durarían en su cargo nueve años, que serían renovados en forma escalonada y no podrían ser reelectos. También se estableció que serían elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, “previa realización de una amplia consulta a la sociedad”.

Para asegurar el desempeño imparcial del Consejo General del IFE se instituyó que el consejero presidente y los consejeros electorales no podrían tener 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. Asimismo, se indicó que su retribución sería igual a la prevista para los ministros de la SCJN.

Por otro lado, se estableció que el titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior y que podría ser reelecto por una sola vez.

b) TEPFJ

La integración de la Sala Superior del TEPJF se mantuvo sin cambios, al igual que el proceso para su designación (siete magistrados elegidos por la mayoría calificada del Senado a propuesta de la SCJN). Adicionalmente, se precisó la facultad del Senado para elegir a los magistrados de las salas regionales y se creó una Comisión para la vigilancia y disciplina del TEPJF. Esta reforma, además, amplió las atribuciones del tribunal para que pudiera anular los procesos en casos como el rebase de tope de gastos de campaña.

1.6. 2014: creación del Sistema Nacional de Elecciones

a) IFE.

La reforma de 2014 transformó al IFE en el Instituto Nacional Electoral (INE) bajo la premisa de homologar la calidad de los comicios en todo el país y, especialmente, buscando neutralizar la injerencia de los gobernadores en los procesos electorales locales. Ante las resistencias y la falta de acuerdo en torno a la desaparición de los institutos electorales locales, se instituyó un sistema nacional de elecciones en el que convergen los organismos públicos locales (OPLE) y una autoridad nacional a la que se le reconocieron como atribuciones exclusivas para asumir,

delegar y atraer procesos locales y llevar a cabo la fiscalización de campañas y partidos políticos; que se sumaron a su función primigenia de organizar las contiendas a nivel federal. Otro aspecto sumamente relevante de esta reforma es que concedió al Consejo General del INE la atribución para nombrar y remover a los consejeros electorales de las entidades federativas.

Esta ampliación de las atribuciones de la autoridad electoral se tradujo en el aumento de los integrantes del Consejo General del INE, que pasó de 9 a 11 integrantes: un consejero presidente y 10 consejeros electorales, los cuales durarían en su cargo nueve años sin posibilidad de ser reelectos. En cuanto al proceso para su designación, se estableció nuevamente que serían nombrados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, pero en esta reforma se precisó un procedimiento que incorporó diversos mecanismos de evaluación y sumó la participación de algunas otras instituciones del Estado, abriendo la posibilidad de que la SCJN pudiera designar a los consejeros mediante un mecanismo de insaculación con base en una lista previamente evaluada por un Comité de Evaluación.

El procedimiento establecido en el Apartado A del artículo 41 constitucional, vigente hasta la fecha dicta lo siguiente:

- La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la

Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución.

- El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados.
- El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes.
- Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;
- Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por

el comité de evaluación (DOF, 10/02/2014).

Este procedimiento buscó dos objetivos fundamentales. En primer lugar, se procuró asegurar la idoneidad de las y los aspirantes a ocupar un lugar en el Consejo General del INE, con base en una evaluación objetiva realizada por una instancia imparcial creada específicamente para tal efecto, a partir de la cual se contaría con una lista de aspirantes sobre la cual los partidos políticos podrían negociar. En segundo lugar, se trató de garantizar que el Consejo General del INE quedara integrado incluso en caso de que los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados no pudieran alcanzar los acuerdos que permitieran construir la mayoría calificada prevista en la Constitución, problema que había quedado de manifiesto en nombramientos anteriores.

b) TEPJF

La reforma de 2014 mantuvo la misma integración de la Sala Superior del TEPJF, así como el procedimiento para la designación de sus integrantes, es decir, el nombramiento por mayoría calificada del Senado a propuesta de la SCJN.

Tabla 1. Integración de la autoridad electoral administrativa (IFE/INE)

1988 Comisión Federal Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (presidente). • 1 diputado. • 1 senador. • Un representante de partido político proporcional en un número proporcional a su votación (PRI: 16 y el resto de los partidos 12) (todos con voz y voto).
1990-1994 Consejo General IFE	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Gobernación (presidente). • 4 representantes del Poder Legislativo, con voz y voto (uno de la mayoría y otro de la primera minoría)

**1994-1996
Consejo
General
IFE**

- Seis consejeros magistrados elegidos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo.
- Secretario de Gobernación (presidente).
- Director General.
- Secretario del Consejo.
- Dos consejeros del Senado (uno de la mayoría y otro de la primera minoría (con voz y voto).
- Dos consejeros de la Cámara de Diputados (uno de la mayoría y otro de la primera minoría (con voz y voto).
- Seis consejeros ciudadanos con voz y voto.
- Un representante de cada partido político nacional con registro (PAN, PRI, PRD, PPS, PFCRN, PARM, PDM, PT, PVEM).

**1996-2007
Consejo
General
IFE**

- 1 consejero presidente.
- 8 consejeros electorales.
- Secretario ejecutivo (sin voto).
- Consejeros del Poder Legislativo, uno por cada grupo parlamentario (sin voto)
- Representantes de partidos con registro (sin voto).

**2014 - (a
la fecha)
Consejo
General
INE**

- 1 consejero presidente.
- 10 consejeros electorales.
- Secretario ejecutivo.
- Consejeros del Poder Legislativo, uno por cada grupo parlamentario (sin voto)
- Representantes de partidos con registro (sin voto).

Fuente: elaboración propia con información de y DOF

Tabla 2. Integración de la autoridad electoral jurisdiccional (TRIFE/TEPJF)

1990-1994 Sala central del TRIFE	<ul style="list-style-type: none"> • 5 magistrados designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo Federal.
1993-1996 Sala de Segunda instancia del TRIFE	<ul style="list-style-type: none"> • 4 magistrados. • Presidente del Tribunal Federal Electoral <p>Electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República.</p>
1996- a la fecha Sala Superior del TEPJF	<ul style="list-style-type: none"> • Siete magistrados nombrados por dos terceras partes del Senado a propuesta del pleno de la SJN.

Fuente: elaboración propia con información de (Woldenberg, Salazar, & Becerra, 2011) y DOF

2. La propuesta del Ejecutivo Federal

En los párrafos anteriores, hemos hecho un breve repaso de la evolución que han tenido las autoridades electorales en cuanto a su integración y algunas de sus atribuciones. A continuación, se abordarán algunos de los elementos de la iniciativa enviada al Congreso por el presidente Andrés Manuel López Obrador el 26 de abril de 2022.

De acuerdo con la exposición de motivos, la iniciativa tiene por objeto “adecuar el sistema electoral mexicano a las transformaciones políticas que ha vivido México en los últimos años”. En particular, la propuesta del Ejecutivo busca:

(...) ampliar la representatividad y garantizar la pluralidad, en los poderes públicos; insertar el principio de austeridad republicana en el sistema electoral y de partidos; facilitar el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana en la vida pública; fortalecer a los órganos administrativo y jurisdiccional en materia electoral salvaguardando el equilibrio de poder y su imparcialidad en las contiendas electorales, y homologar los procesos electorales locales y el método de su representación (sic) (el subrayado es nuestro) (Ejecutivo Federal, 2022).

Para tal efecto, se propone reformar los artículos 35, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115, 116 y 122 de la Constitución.

En lo que respecta a las autoridades electorales, se plantea: “Erigir autoridades administrativas y jurisdiccionales honestas e imparciales que se mantengan fuera de la lucha del poder” (objetivo 2) y “Elegir mediante voto secreto, directo y universal a las máximas autoridades administrativas y jurisdiccionales, por postulación de candidaturas a cargo de los poderes de la Unión” (objetivo 6) (Ejecutivo Federal, 2022).

Para lograr lo anterior, el Ejecutivo Federal propone convertir al INE en el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), que sería la única autoridad electoral en el país, absorbiendo las funciones de los organismos electorales locales, los cuales desaparecerían. También se propone suprimir a los órganos jurisdiccionales locales para que el TEPJF se encargue de resolver las controversias a nivel local.

Uno de los aspectos más novedosos de la iniciativa del Ejecutivo se refiere a la conformación del INEC y el TEPJF. En este punto, se argumenta que, desde sus antecedentes, el INE y el TEPJF se han integrado por cuotas partidistas y que han sido “cooptados por grupos de poder, en detrimento de su imparcialidad en favor de

la democracia”. En vista de lo anterior, la iniciativa plantea “reivindicar a la ciudadanía como fuente de poder y representación de estas instituciones clave en el funcionamiento de los poderes formales del país” (Ejecutivo Federal, 2022).

2.1. Elección de consejeros del INEC

En lo que respecta al INEC, el proyecto de decreto propone estipular en el Apartado A del Artículo 41 constitucional que su Consejo General -el órgano superior de dirección de dicho organismo- se integrará por siete consejeros y consejeras electorales, los cuales durarían en su encargo seis años sin poder ser reelegidos.

Los consejeros del INEC serían elegidos cada seis años mediante el voto secreto y directo de la ciudadanía, en elecciones celebradas cada seis años durante el primer domingo de agosto, a través del siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados emitiría una convocatoria con las etapas del procedimiento, sus fechas y plazos.

Cada uno de los Poderes postularía a 20 personas de manera paritaria (por conducto del presidente de la República, 10 personas la Cámara de Diputados, 10 el Senado, ambas cámaras por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y 10 el pleno de la SCJN, con mayoría de ocho votos).

Las personas candidatas tendrían derecho de acceso igualitario a radio y televisión en los tiempos asignados a los partidos políticos nacionales. Además, podrán participar en foros de debate organizados por el INEC.

Los partidos políticos no podrán realizar actos de proselitismo a favor o en contra de candidatura alguna.

El INEC efectuará los cómputos de la elección y los comunicará a la SCJN que procederá a resolver las impugnaciones, calificará el proceso y declarará sus resultados.

La presidencia del INEC sería el que más votos reciba.

En los artículos transitorios se plantea que por única ocasión y para efectos de la conformación originaria del INEC, la primera elección de su Consejo General se llevaría a cabo el primer domingo de febrero de 2023. Adicionalmente, se prevé que los consejeros actuales del INE cesarán en sus funciones al momento en que sea declarada la elección de las personas integrantes del INEC.

2.2. Elección de magistrados del TEPJF

La iniciativa propone mantener el número de magistrados que conforman la Sala Superior del TEPJF (siete), precisando que durarán en su encargo seis años improrrogables. También plantea su elección mediante el voto directo y secreto de la ciudadanía a nivel nacional, a través del siguiente procedimiento:

La elección se llevaría a cabo cada seis años el primer domingo de agosto, de manera simultánea con la de los consejeros del INEC.

El Senado se encargaría de emitir la convocatoria con las etapas del procedimiento, fechas y plazos.

Cada uno de los poderes postularía 10 personas de forma paritaria (el Senado y la Cámara de Diputados 5 y 5, por mayoría calificada),

Las y los candidatos tendrían derecho de acceso igualitario a los tiempos en radio y televisión asignados a los partidos políticos, con el fin de dar a conocer sus propuestas.

Al igual que en el caso de las y los consejeros, los partidos tendrían prohibido pronunciarse a favor o en contra de cualquier candidatura.

Se establece que las magistraturas electorales deberán satisfacer, al menos, los mismos requisitos que los estipulados para ser ministro de la SCJN.

En los artículos transitorios se prevé que la primera elección de los magistrados de la Sala Superior del TEPJF se llevaría a cabo el primer domingo de febrero de 2023 y que los actuales magistrados cesarán de sus funciones una vez que se haya declarado la elección. En ese momento, también quedarían disueltos los tribunales electorales locales.

3. Ventajas

La propuesta del Ejecutivo Federal de elegir mediante el voto popular a las personas titulares de las autoridades electorales ofrece beneficios y ventajas para la vida democrática del país. En los siguientes párrafos abordaremos algunas de ellas.

3.1. Fortalecimiento de la democracia

Si partimos de que la democracia significa “identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y el gobierno del pueblo por el pueblo” (Kelsen, 2005, pág. 30), y una forma de gobierno que adopta a la regla de la mayoría como regla fundamental, la idea de elegir a las autoridades electorales podría fortalecer a la democracia en nuestro país, en la medida en que abriría nuevas posibilidades para la participación ciudadana en el proceso de integración de los órganos rectores del sistema electoral.

Lo anterior supondría una ampliación de los derechos políticos de la ciudadanía y, por tanto, una mayor responsabilidad en los procesos de toma de decisiones

relacionados con la competencia por el poder.

3.2. Mayor legitimidad de autoridades electorales

En consonancia con lo anterior y, entendiéndolo a la legitimidad como aquella cualidad que determina el grado de aceptación y reconocimiento de las figuras de autoridad de una sociedad, la ratificación popular de los consejeros y magistrados electorales reforzaría su legitimidad no solo sobre su embestidura, sino también sobre los actos de autoridad que realicen para regular y verificar la legalidad de las actividades y procesos electorales, dirimir los conflictos entre los competidores y defender los derechos de la ciudadanía.

Actualmente, las autoridades electorales gozan de la legitimidad que le otorgan las leyes y las decisiones tomadas por los representantes populares que intervienen en los nombramientos, tanto en la Cámara de Diputados y el Senado. La propuesta del presidente de la República propone trasladar la fuente y el fundamento de legitimidad hacia el pueblo, en donde reside esencial y originariamente la soberanía nacional de acuerdo con el Artículo 39 constitucional.

Adicionalmente, las campañas para dar a conocer las propuestas de los candidatos para integrar el INEC y el TEPJF podría derivar en un mayor reconocimiento y aprecio social de estas instituciones.

3.3. Posibilidades de innovación institucional

Desde enfoque economicista, la competencia refiere a una condición en la que existen varios actores en pugna tratando de ganar la preferencia de las personas consumidoras, lo que permite elevar la calidad de los bienes y servicios y el costo que se paga por ellos (COFECE, 2020).

En ese sentido, la competencia entre distintos actores políticos para ganar el voto de los electores podría generar condiciones para la innovación y mejora institucional, pues las personas candidatas tendrían que ofrecer propuestas para atraer las preferencias electorales de la ciudadanía.

4. Costo

La idea de someter a las personas titulares de los órganos electorales es contradictoria con la premisa de la austeridad que impulsa la iniciativa, toda vez que implicaría destinar más recursos a una nueva contienda de alcance nacional.

Como se mencionó anteriormente, la iniciativa del Ejecutivo Federal plantea que la elección de consejeros y magistrados sea por primera vez el 23 de febrero de 2023 y a partir de ahí el primer domingo de agosto cada seis años. Ello supone un proceso electoral federal adicional al cual habría de destinar recursos económicos, prerrogativas y tiempos en radio y televisión, monitoreo de medios, labores de fiscalización, entre otras actividades.

Es conveniente recordar que la realización de las elecciones en nuestro país se lleva a cabo observando ciertas condiciones y cumpliendo obligaciones específicas señaladas por la ley, la cual estipula, entre otras cosas, el número de casillas a instalar, la cantidad de boletas a imprimir, la capacitación de funcionarios, tan solo por nombrar algunas.

Si tomamos como parámetro el costo de los procesos electorales de los últimos años, la elección de consejeros y magistrados tendría un costo superior a 8 mil millones de pesos que supondrían una carga adicional para el sistema electoral mexicano (véase tabla 3).

Tabla 3. Costo estimado de la organización de los procesos electorales federales 2015-2021 *		
<i>2015</i>	<i>2018</i>	<i>2021</i>
\$4,373,502,306	\$7,636,633,183	\$8,168,910,742

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (INE, 2014; INE, 2017; INE, 2020)

5. Riesgos

Además de los costos que representa, la iniciativa del Ejecutivo Federal entraña riesgos y problemas para la estabilidad y el desarrollo político del país que no pueden perderse de vista por el Poder Legislativo en la discusión de la reforma electoral.

5.1. Sesgos y parcialidad de las autoridades electorales

La iniciativa del Ejecutivo abre la posibilidad de que las autoridades electorales se desempeñen de forma parcial y sesgada en el ejercicio de sus responsabilidades, guiadas más por los cálculos políticos que por el apego a la legalidad. En ese sentido, llama la atención que la propuesta es contradictoria en sus propios términos, pues propone “elegir autoridades administrativas y jurisdiccionales honestas e imparciales que se mantengan fuera de la lucha por el poder” (el subrayado es nuestro).

La adopción del voto directo para la conformación de las autoridades electorales no solo las introduce de lleno en la lucha por el poder, sino que los convierte en juez y parte en las contiendas electorales, lo que podría poner en duda la objetividad de sus resoluciones y eventualmente debilitarlas en el marco de una elección competitiva.

Por otro lado, la participación de los partidos en el Congreso y del titular del Poder Ejecutivo en la postulación de las candidaturas deja abierta la posibilidad de que las autoridades electorales sean capturadas por los actores políticos que

participan en la lucha por el poder, incluso con el refrendo del voto popular.

El mayor riesgo en ese sentido sería la captura de las autoridades electorales por parte del gobierno en turno. Si hoy en día se llevaran a cabo las elecciones para integrar las autoridades electorales, es muy probable que los consejeros y magistrados más votados serían los propuestos por el presidente de la República, considerando la exposición mediática y popularidad que tiene esta figura, las mayorías con las que cuenta en las cámaras del Congreso y el hecho de que su partido gobierna en 20 de las 32 entidades federativas.

5.2. Preservación de las cuotas entre partidos

En abono al punto anterior se suma que el procedimiento que se propone para integrar las listas de candidaturas para la conformación del INEC y el TEPJF mantiene la misma lógica de repartición de cuotas entre los partidos políticos en el Congreso de la Unión. Recordemos que estas listas tendrían que ser aprobadas por mayorías calificadas de las cámaras, por lo que muy probablemente las 20 candidaturas para el INEC y las 10 del Tribunal Electoral serían repartidas entre las principales fuerzas políticas en aras de lograr la mayoría calificada.

Por otro lado, la iniciativa no establece ningún candado que evite los vínculos entre las personas candidatas al Consejo General del INEC y la Sala Superior del TEPJF con los partidos políticos, como sí se establece en otros casos, en los que se establecen requisitos como no haber sido dirigente de algún partido político o candidato a ocupar un cargo de elección popular en los años anteriores.

Adicionalmente, la intervención del Ejecutivo prevista para este proceso, el cual por sí mismo podría postular a 20

personas, además de revivir una fórmula usada en el pasado suprimida en los años noventa en respuesta al reclamo democrático de la izquierda, representaría, en los hechos, una cuota para el partido en el poder, pues las personas propuestas por el Ejecutivo estarían claramente asociadas con este poder.

5.3. Inequidad en la contienda

Tanto en el caso del INEC como en el del TEPJF, las candidaturas del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tendrían mayor ventaja que las candidaturas procesadas por la SCJN. Y es que, si bien la iniciativa plantea prohibir a los partidos políticos pronunciarse a favor o en contra de algún candidato, no menciona nada sobre el titular del Poder Ejecutivo o los legisladores, de manera que estos actores podrían intervenir en el proceso electoral y, por tanto, sus candidatos tendrían mayores probabilidades de ganar la elección. Ello podría ocasionar una sobrerrepresentación de los candidatos postulados por los actores políticos participantes en las contiendas y una subrepresentación de las y los impartidores de justicia.

5.4. Legalidad y populismo electoral

Otro de los riesgos de convertir a los árbitros en jugadores es que la observación, aplicación y sanción de las normas electorales dejaría de ser un asunto técnico y legal para transformarse en una cuestión de popularidad sujeta a los humores y vaivenes de la competencia política.

En un contexto de desprestigio institucional, desconfianza social y desencanto democrático, se generaría un clima propicio para la promoción de medidas como la desaparición de los partidos políticos, la cancelación de registros y candidaturas, el recorte del

financiamiento hacia actividades propias de la función electoral, la vulneración de los derechos laborales de las y los trabajadores que forman parte de las instituciones, entre otras medidas populares no necesariamente apegadas al Derecho y los derechos humanos.

5.5. Inestabilidad social y política.

Una de las principales características de la democracia es la certidumbre sobre las reglas del juego y la incertidumbre en los resultados. La idea de someter la designación de las autoridades electorales a la disputa por el poder introduciría una gran incertidumbre sobre las personas encargadas de dirimir la competencia por el poder.

Este cambio trastocaría en sus cimientos a un sistema de gobernanza electoral que ha permitido la transmisión pacífica del poder durante los últimos treinta años, en los que se han dado tres alternancias en la presidencia de la República y reconfigurado el mapa político en todos sus niveles, todo ello por el mandato popular expresado en las urnas. En ese sentido, transformar tan radicalmente uno de los principales componentes del sistema electoral mexicano podría poner en riesgo la estabilidad política y social de nuestro país, en la medida en que se haría parte de la lucha por el poder a las autoridades encargadas de aplicar las normas y resolver las diferencias entre las fuerzas políticas del país.

Especialmente, tratándose de una contienda competida, los riesgos de descalificar a los árbitros electorales y sus resoluciones aumentarían, pues los actores inconformes podrían seguir apelando a los orígenes de los funcionarios electorales en las listas elaboradas por los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso previo a la elección de las autoridades.

5.6. Incertidumbre institucional

Otro de los riesgos de adoptar el mecanismo de votación popular para la integración de las autoridades electorales es que inauguraría un camino incierto para otras instituciones del Estado, pues el mismo argumento democrático podría replicarse en el futuro para el Banco de México, la CNDH, el IFT, el INEGI, el INAI, entre otros órganos en los que la incorporación del voto popular podría generar más problemas que soluciones.

5.7. Tema confuso para el electorado

Después de más de medio siglo de reformas electorales, muchas de ellas aprobadas sobre la base de la desconfianza, hoy contamos con un sistema en el que convergen diversas instituciones, las cuales desempeñan una amplia gama de atribuciones. Por ello, en México la función electoral es una cuestión eminentemente técnica y cada vez más compleja que demanda conocimientos especializados, tanto para ejercerse como para ser conocidos.

Actualmente, de acuerdo con el marco jurídico vigente, el INE tiene a su cargo no solo la organización y el conteo de los votos de las elecciones de la Cámara de Diputados, el Senado y la presidencia de la República, sino que este organismo también expide la credencial para votar, que es el documento de identidad más utilizado en nuestro país. Derivado de la reforma político-electoral de 2014 se le concedieron facultades para atraer la organización de los comicios locales y nombrar y remover a los consejeros de los OPLE, así como para fiscalizar las campañas y partidos políticos. Además, es la autoridad que administra los tiempos del Estado en radio y televisión, investiga las infracciones en materia de propaganda gubernamental. Recientemente, se le han conferido atribuciones para organizar las

consultas populares y la revocación de mandato, así como para garantizar el principio de paridad de género establecido en la Constitución. Estas son tan solo algunas de las funciones que desempeña el INE y que explican en buena medida los requerimientos presupuestales y humanos para su funcionamiento.

El TEPJF, por su parte, se encarga de resolver las impugnaciones en las elecciones de las cámaras que conforman al Congreso y la presidencia de la República, las impugnaciones de actos y resoluciones del INE y los OPLE, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de la ciudadanía, además de ser tener la última palabra en los conflictos laborales del INE y el propio tribunal.

Todo este universo de competencias definido en las leyes sería un tema sumamente confuso para el electorado, al involucrar temas técnicos y especializados, además de tener alcances delimitados por las normas vigentes que darían poco margen para el planteamiento de las propuestas de las y los candidatos. Esto podría traducirse en una magra participación electoral que mermaría la legitimidad de las autoridades electorales.

5.8. Poco tiempo

De acuerdo con el artículo 105 de la Constitución, las leyes electorales federal y locales tienen que promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante los mismos no pueden haber modificaciones legales fundamentales. En vista de esta cláusula y, dado que el siguiente proceso electoral federal comenzará formalmente el 1º de septiembre de 2023, la reforma electoral tendría que quedar aprobada, tanto a nivel constitucional como en su reglamentación correspondiente, a más tardar a finales de mayo de 2023.

Tomando en cuenta que la iniciativa del Ejecutivo plantea prácticamente un nuevo modelo de gobernanza electoral, además de modificar la conformación del Congreso, se tendría que crear en muy poco tiempo, un vasto y complejo entramado legal que contemple, al menos, una nueva ley de instituciones y procedimientos electorales y reformas a la legislación del sistema de medios de impugnación en materia electoral, de delitos electorales, de partidos políticos, de consulta popular y revocación de mandato, entre otras modificaciones reglamentarias. Hacer todos estos cambios en menos de siete meses podría generar errores e inconsistencias que repercutirían en la calidad y certeza de los siguientes procesos electorales.

Conclusiones

Uno de los mayores logros de la transición democrática fue que la función electoral dejara de ser una tarea del gobierno para convertirse en una auténtica labor del Estado, lo cual pudo ser posible gracias a la autonomía, ciudadanización y profesionalización de las autoridades electorales que hoy en día se encargan de organizar los comicios, contar los votos, asegurar condiciones de equidad en las contiendas, fiscalizar los recursos utilizados por partidos y candidatos, garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como de calificar los comicios, resolver las impugnaciones de los competidores y proteger los derechos político-electorales de las personas.

Estas funciones del modelo de gobernanza electoral vigente son determinantes en la calidad de los procesos electorales y, por tanto, son una responsabilidad crucial para la vigencia y preservación de la democracia en México. De ahí la relevancia de las personas que encabezan las autoridades electorales y los mecanismos establecidos en la legislación para su designación.

Como se dio cuenta en esta nota, la idea de elegir mediante el voto popular a las y los consejeros y magistrados electorales busca atender la legítima preocupación de contar con árbitros que velen por los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad consagrados en la Constitución.

La propuesta del Ejecutivo Federal ofrece ventajas como el fortalecimiento de la democracia, una mayor legitimidad de las autoridades electorales, así como posibilidades de mejora e innovación institucional como producto de la competencia política.

Tabla 4. Elección de consejeros y magistrados electorales

Ventajas	Costos
Fortalecimiento de la democracia	8 mil millones de pesos (aprox. con base en la estimación del costo de un nuevo proceso electoral federal)
Mayor legitimidad de autoridades electorales	Riesgos Desempeño parcial y sesgado Inestabilidad política y social. Preservación de las cuotas partidistas Incertidumbre institucional Inequidad en la contienda
Posibilidades de innovación y mejora institucional	Confusión y baja participación electoral Problemas de legalidad y populismo electoral. Inconsistencias y deficiencias ocasionadas por la premura y la falta de consenso Inestabilidad política y social. Incertidumbre institucional Confusión y baja participación electoral

Elaboración propia

Sin embargo, esta fórmula democrática que convierte a los árbitros en jugadores también implica costos y riesgos que no deben perderse de vista en el proceso de deliberación legislativa que estamos por presenciar.

En principio, la organización y celebración de un nuevo proceso electoral federal tendría un costo económico superior a los 8 mil millones de pesos, que va en contra del principio de austeridad que el propio gobierno busca con su iniciativa de reforma electoral.

En segundo lugar, la elección popular de las consejerías y magistraturas electorales entraña riesgos importantes como el desempeño parcial y sesgado de las autoridades electorales, la preservación de cuotas partidistas y, especialmente, la subordinación de las autoridades al gobierno en turno.

Particularmente, en un contexto de clara hegemonía partidista como el que se ha configurado luego de la tercera alternancia del año 2018, la posibilidad de que los consejeros y magistrados elegidos por la ciudadanía pertenezcan al partido en el gobierno es muy alta, lo que convertiría nuevamente a las autoridades electorales en entidades dependientes del Poder Ejecutivo Federal.

De avanzar esta propuesta, además, se abriría un camino incierto para otras instituciones del Estado, pues el mismo argumento democrático se podría proponer en el futuro en órganos técnicos como el Banco de México, el INEGI o el Instituto Federal de Telecomunicaciones, poniendo en riesgo la estabilidad económica y política del país.

Estas son algunas de las consideraciones que es necesario valorar para garantizar que los cambios en el sistema electoral verdaderamente contribuyan hacia el avance democrático del país sin generar más problemas de los que se busca resolver.

Referencias

- COFECE. (2020). Obtenido de www.cofece.org.mx:
https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2020/12/COSAS_QUE_DEBES_SABER_26-01.png
- Córdova, L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. En D. Z. Orozco, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (págs. 653-703). México: UNAM IDEA.
- Córdova, L., & Núñez, E. (2021). *La democracia no se construyó en un día*. México: Grijalbo.
- Cruz, G. (2006). *Los acuerdos en la democratización del Estado y el cambio político en México*. CDMX: IEDF.
- Ejecutivo Federal. (26 de abril de 2022). *Iniciativa de reforma electoral*. Obtenido de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/04/asun_4362834_20220428_1651186182.pdf
- INE. (2014). *Acuerdo por el que se aprueba el anteproyecto del INE para 2015*. México: INE.
- INE. (2017). *Acuerdo por el que se aprueba el presupuesto del INE para el año 2018*. México: INE.
- INE. (2020). *Acuerdo por el que se aprueba el presupuesto del INE para el año 2021*. México: INE.

- Kelsen, H. (2005). *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*. México: Ediciones Coyoacán.
- TEPJF. (2002). *Evolución histórica de las instituciones de la justicia*. México: TEPJF.
- Valadés, D. (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. CDMX: IIJ-UNAM.
- Woldenberg, J., Salazar, P., & Becerra. (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.

**INSTITUTO BELISARIO
DOMÍNGUEZ**

notas estratégicas son investigaciones ejecutivas sobre temas de la agenda legislativa y de interés público. Las opiniones expresadas en este documento de exclusiva responsabilidad de su autor.