# ENSAYO

**SOBRE LA FUNCIÓN ESTATAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, SU CONTRIBUCIÓN A LA DEMOCRACIA Y LOS RETOS QUE ENFRENTA**

**DR. EDUARDO DE JESÚS CASTELLANOS HERNÁNDEZ**

**Introducción**

Este ensayo tiene tres destinatarios, cada uno con objetivos específicos diversos pero interrelacionados hacia un objetivo común. Los destinatarios son:

1. Las y los integrantes del Comité Técnico de Evaluación;

2. Las y los integrantes de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y, a través de ellos, todas las diputadas y diputados de la LXIV Legislatura; y

3. La opinión pública interesada en este proceso, particularmente las organizaciones civiles organizadas cuyos integrantes intervengan en las modalidades de parlamento abierto previstas en la propia convocatoria y, a través de ellos, los medios de información y la opinión pública en general.

El objetivo de los primeros destinatarios es la evaluación de los aspirantes y la definición de cuatro quintetas.

El objetivo de los segundos destinatarios, es la construcción de consensos para definir la lista de cuatro consejeras y consejeros que habrán de ser propuestos, para ser aceptados y votados por el Pleno de la Cámara de Diputados.

El objetivo de los terceros es analizar y evaluar la transparencia, sistematicidad y confiabilidad del proceso para, en su caso, sancionar con su observación participante e informada el cumplimiento de las disposiciones constitucionales que lo regulan.

Los tres grupos de lectores y evaluadores de los ensayos que presentemos las y los aspirantes que acudamos, tendrán necesariamente en mente que la o el autor del ensayo es una persona que empezará a tomar decisiones de inmediato, una vez que asuma el cargo de consejera o consejero electoral, y tendrá que participar y votar de manera informada, fundada y motivada al lado de siete colegas conocedores y compenetrados de los asuntos sometidos a su resolución.

Asumo el compromiso que esto entraña y escribo un ensayo que debe ser evaluado por todas y todos ellos, cuyo objetivo común es fortalecer la función estatal, la contribución a la democracia electoral y superar los antiguos y nuevos retos del INE.

Me refiero, por lo tanto, a los tres temas señalados: la función estatal del INE, su contribución a la democracia y los retos que ahora enfrenta; temas a los que agrego una referencia puntual sobre reformas constitucionales y atribuciones del INE para situar con exactitud el objeto de estudio, así como breves conclusiones.

**La función estatal del INE**

La función estatal del INE solo puede ser entendida a partir del estudio riguroso de la evolución del sistema político mexicano -formas de gobierno, sistemas electorales y sistemas de partidos-, a lo largo de la historia de México. Pues el conocimiento constitucional, gubernamental y electoral tiene que ser abordado desde una perspectiva histórica para optimizar sus enseñanzas.

En seguida, mediante el estudio de la estructura y funcionamiento de las autoridades electorales y su relación con el poder político -el ejecutivo federal, los grupos parlamentarios, el poder judicial y los demás órganos autónomos o semiautónomos emergentes- en las diferentes etapas de su evolución reciente.

Finalmente, mediante el conocimiento del complejo entramado de la distribución de competencias al interior de nuestro sistema federal que ahora tienen el INE, los OPLE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los tribunales locales, los congresos y ejecutivos locales, la Fiscalía General de la República y las fiscalías locales, la Auditoría Superior de la Federación y las auditorías locales y, desde luego, el Ejecutivo Federal.

Es un estudio al que me he dedicado desde los primeros tres tomos de la colección *Formas de Gobiernos y Sistemas Electorales en México*, así como *Las reformas de 1996*, publicados por el Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo” del Sistema SEP-CONACYT; libros reunidos en dos de los veintisiete tomos de la Enciclopedia Parlamentaria de México, publicados por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados bajo el rubro *Sistemas, Legislación y Resultados Electorales*. Tampoco puedo dejar de mencionar que mis libros *Derecho Electoral en México. Introducción General* y *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, han sido aprovechados por algunos de mis colegas profesores para impartir la materia a nivel licenciatura y posgrado.

Los cuatro tomos de la colección *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, publicada por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, en los que he participado con mis contribuciones, me acercan al difícil tema de la fiscalización y control del gasto público, particularmente del electoral.

Durante los últimos casi veinte años, un grupo de profesores e investigadores universitarios, al lado de consejeros y magistrados electorales federales y locales, legisladores federales y locales, y dirigentes partidistas, nos hemos reunido en foros universitarios, en México y en el extranjero, para analizar con nuestros colegas y con alumnos la evolución de la democracia electoral en México. Los libros anuales de la colección *Monitor Democrático*, en los que hay quince contribuciones mías, dan cuenta de nuestras reflexiones sobre esa evolución.

Señalo, por lo tanto, que la forma como la autoridad electoral mexicana evolucionó hasta convertirse el Instituto Nacional Electoral en el órgano rector de la función estatal electoral en México, en su vertiente administrativa, ha sido motivo de un estudio personal y colectivo permanente.

Mayor complejidad tiene aún la comprensión de esta función estatal electoral si consideramos el tránsito de la vía política, mediante los colegios electorales de las cámaras federales y locales para resolver los conflictos electorales, hasta llegar al actual modelo judicial electoral con la intervención como última instancia -con la única excepción de las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales que resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, consecuentemente, las contradicciones de tesis en la materia-, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Complejidad que se acrecienta, a partir de 2014, con la forma de designación de los magistrados electorales locales.

En consecuencia, señalo que en los tres tomos de la colección *Temas de Derecho Procesal Electoral* que coordiné y de la que soy coautor, se analiza la evolución de la justicia electoral de México, sin dejar de considerar desde luego el funcionamiento de las fiscalías electorales y el estudio de los delitos electorales.

La función estatal electoral, pues, no se agota en el Instituto Nacional Electoral, toda vez que sus resoluciones son revisadas por el TEPJF y, las de los OPLE, por los tribunales electorales locales. De la misma manera que su ejercicio del gasto es revisado por la Auditoría Superior de la Federación y por las auditorías locales, respectivamente. Además de que, como apunto desde ahora, tiene que ser inminente la inclusión de sus representantes al interior del comité coordinador de los sistemas nacional y estatales anticorrupción. Si a esto agregamos que la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales se realiza en los niveles federal y local de gobierno por órganos que forman el sistema respectivo, podemos advertir otros aspectos de la complejidad, interrelación y formas de materializarse el carácter estatal de la función electoral.

**La transición a la democracia electoral mediante reformas constitucionales**

La discusión histórica entre monarquía o república -a la que alude Maquiavelo desde el primer párrafo de *El Príncipe*-, fue resuelta en México, primero, a favor de la república, después, a favor de la república federal frente a la república centralista -aunque ésta nos haya dejado algunos legados, uno de ellos, por ejemplo, la preocupación y el modelo de control de la constitucionalidad que en su momento significó, a pesar de sus deficiencias obvias, el Supremo Poder Conservador regulado en la segunda de las siete Leyes Constitucionales de 1836-. En este momento y como resultado de la evolución ahí iniciada, nos encontramos en la difícil y lenta materialización del nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad que incluye, desde luego -y con gran fuerza-, a la materia electoral -en buena medida pionera de este esfuerzo judicial por razones que parten de la contradicción de tesis 2/2000 resuelta por la SCJN-.

La otra discusión, entre parlamentarismo y presidencialismo, iniciada en 1814 con un parlamentarismo gobernado por un órgano ejecutivo colegiado y rotatorio, fue resuelta completamente -después de las dudas de 1857, saldadas en 1874- en 1917, al adoptarse las propuestas de fortalecimiento del ejecutivo formuladas por Emilio Rabasa en *La Constitución y la Dictadura*; consolidadas, por cierto, con la aprobación de las iniciativas de reforma constitucional presentadas por un candidato presidencial asesinado apenas electo que abrió paso al *Maximato*. En 1993, un breve interludio nos acercó al semiparlamentarismo pero solo en el gobierno local del entonces Distrito Federal; nuevo peligro de parlamentarización rápidamente controlado con las reformas de 1996, con las que de manera fulgurante se regresó al sistema presidencial mediante la elección directa del jefe de Gobierno, hoy, de la Ciudad de México. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México solo reguló en este aspecto una decisión previamente ratificada por el Poder Revisor de la Constitución.

El hecho es que la forma de gobierno ya había quedado aparentemente resuelta desde tiempo atrás: república; federal -cuyos matices habremos de analizar porque forma parte de los retos sobre los que se nos invita a pronunciarnos-; y presidencialismo -inicialmente hiperpresidencialismo o autoritario, para ser después acotado con los organismos constitucionales autónomos, uno de los cuales es el INE; acotados éstos a su vez mediante un organismo autónomo o semiautónomo a su interior: el órgano interno de control-.

De 1977 a la fecha, salvo los detalles ya expresados acerca del sistema de gobierno, la discusión principal ha sido sobre el sistema electoral, pero también con decisiones clave sobre el sistema de partidos políticos. La descripción de esta ruta que haré en seguida -aunque solo con algunos de sus rasgos más distintivos- es indispensable para llegar al momento actual, cuando ya se han presentado iniciativas de reforma constitucional y legal en materia electoral que muy pronto habrán de empezar a estudiarse en serio para ser dictaminadas muy pronto.

La reforma constitucional de 1977[[1]](#footnote-1) estableció el sistema mixto con dominante mayoritario y abrió la posibilidad real para el reconocimiento legal y el fortalecimiento de los partidos de oposición, pues los hasta entonces existentes, salvo el Partido Acción Nacional, eran partidos satélites del anterior partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional; cuyo candidato presidencial había obtenido el triunfo un año antes sin que un candidato opositor con registro legal se le hubiese enfrentado. La ley reglamentaria en materia electoral fue la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales[[2]](#footnote-2).

La reforma constitucional de 1986[[3]](#footnote-3) introdujo el Tribunal de lo Contencioso Electoral, aunque con facultades muy disminuidas, por lo que los colegios electorales de las Cámaras -herencia de la Constitución de Cádiz de 1812 para la calificación de los resultados electorales- siguieron siendo la última instancia en materia de controversias electorales. Al año siguiente, otra reforma constitucional[[4]](#footnote-4) creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La ley reglamentaria fue el Código Federal Electoral[[5]](#footnote-5).

La reforma de 1990[[6]](#footnote-6) creó el Instituto Federal Electoral -originalmente con consejeros magistrados- y el Tribunal Federal Electoral. Los cambios a la cláusula de gobernabilidad fijaron en 35% el porcentaje de votación para alcanzar 251 diputados -la cláusula de gobernabilidad fue eliminada en 1993-. La ley reglamentaria fue el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales[[7]](#footnote-7).

Una de las reformas de 1993[[8]](#footnote-8) aumentó de 64 a 128 el número de senadores, electos mediante los principios de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional; en la Cámara de Diputados el partido mayoritario no podría tener por ambas vías más de 300 diputados, 60% de la Cámara; desaparecieron los colegios electorales para la elección de legisladores y solo se mantuvo el de la Cámara de Diputados para calificar la elección presidencial; se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, integrada por su presidente y magistrados de tribunales colegiados de circuito del Poder Judicial de la Federación. Ese año se creó también la figura de jefe del Distrito Federal, designado por el presidente de la República con un representante o legislador, diputado o senador, del Distrito Federal perteneciente al grupo parlamentario mayoritario en la Asamblea de Representantes -semipresidencialismo sofocado después como ya he referido y volveré a referir-.

La reforma de 1994[[9]](#footnote-9), como respuesta al cuestionamiento del sistema político planteado por el levantamiento zapatista en Chiapas, creó la figura de los consejeros ciudadanos designados a propuesta de los grupos parlamentarios, cancelando la atribución antes concedida al presidente de la república. Una “ciudadanización” definida por los partidos políticos que debería convocarnos a intentar una efectiva ciudadanización del INE, como adelante explicaré.

La reforma de 1996[[10]](#footnote-10) estableció que ningún partido podría contar con diputados por ambos principios que excedieran en un 8% su porcentaje de votación nacional -a lo que adelante me hubiera gustado tener espacio para referirme-; se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y desapareció el colegio electoral para calificar la elección presidencial. Sale el secretario de Gobernación de la presidencia del Consejo General del IFE. Al COFIPE se agregó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que se crearon dos medios de impugnación de aplicación nacional y no solo federal: el juicio de revisión electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Creó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal por elección popular directa. Bajo este marco constitucional y legal se dio la primera alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo Federal el año 2000. El Partido Revolucionario Institucional pasó la presidencia al Partido Acción Nacional.

Sin embargo, entre 2000 y 2002 surgieron dos controversias sobre el financiamiento de la elección presidencial en ambos partidos políticos, conocidas como los asuntos “Amigos de Fox” (PAN y PVEM), con una multa definitiva por 498 millones de pesos, y “Pemexgate” (PRI), con una multa de mil millones de pesos; impuestas por el Instituto Federal Electoral y confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue el momento de mayor autonomía e independencia del IFE, hasta ahora nunca repetido por el INE.

La elección presidencial de 2006 transcurrió con el marco normativo ya señalado y tuvo los resultados más cerrados en una elección presidencial (PAN 35.89% y PRD 35.33%). El candidato perdedor entonces, hoy presidente de la República, impugnó los resultados y exigió un recuento “voto por voto y casilla por casilla”. Conforme a la legislación vigente fueron anulados 904,604 votos con lo que se triplicó la diferencia ganadora que originalmente había sido de 233 mil votos. Cabe mencionar que en 2006 el IFE no permitió a Jorge Castañeda Gutman participar como candidato independiente en la contienda presidencial, por considerar que dicha postulación solo podía realizarse a través de partidos político. El asunto fue impugnado y resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las reformas posteriores al artículo 6º constitucional y al artículo 233 del Código Electoral permitieron a los perdedores de la contienda de 2006 incorporar una nueva regulación en materia de acceso a radio y televisión y prohibieron o penalizaron a los partidos con campañas negativas o de miedo. Según un autor judicialista experto[[11]](#footnote-11), hubo entonces resoluciones que pusieron en duda la eficacia y respetabilidad del IFE y del TEPJF. Esto condujo a la reforma de electoral de 2007[[12]](#footnote-12) y a una nueva versión del COFIPE[[13]](#footnote-13). Se establecieron así las bases de un nuevo modelo de comunicación social en materia electoral, con nuevas facultades para el IFE. En artículos transitorios se ordenó una recomposición del Consejo General.

Los resultados de la contienda presidencial de 2012 fueron favorables a la coalición Compromiso por México (PRI, PVEM) con 38.21% de los votos; en tanto que Movimiento Progresista (PRD, PT, Movimiento Ciudadano) recibió 31.59% de los votos; el PAN, 25.41%; y Nueva Alianza el 2.29%. La sanción del electorado contra la gestión de las dos administraciones de la primera alternancia fue evidente, puesto que el sistema electoral juega también el papel de sistema de control de la gestión pública en su eficacia, eficiencia y efectividad -cuando se trata de elecciones auténticas desde luego-. La reforma constitucional de 2012[[14]](#footnote-14), en las postrimerías del segundo gobierno del PAN, crea la figura de candidaturas independientes, establece el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares, establece la iniciativa ciudadana e incluye la figura legislativa de la iniciativa preferente.

Al inicio de la segunda alternancia en 2012 -cuando es el PAN el partido que entrega la presidencia al PRI-, se suscribe el documento denominado *Pacto por México*, mediante el cual los partidos con mayor votación -PRI, PRD y PAN, a los que posteriormente se agrega el PVEM- acuerdan un conjunto de compromisos (95), de los cuales 63 formaron un programa de reformas constitucionales y legales, que incluyó desde luego una nueva reforma electoral.

Otro autor, electoralista experto[[15]](#footnote-15), divide la reforma de 2014[[16]](#footnote-16) en dos grandes apartados: reforma política y reforma electoral. Por cuanto a la reforma política incluye los siguientes temas: 1. Reelección consecutiva de legisladores federales; 2. Reelección consecutiva de legisladores locales; 3. Reelección consecutiva de ayuntamientos; 4. Representación de los partidos políticos en las legislaturas locales. Límites a la sobrerrepresentación y a la subrepresentación; 5. Gobiernos de coalición en el ámbito federal; 6. Transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República; 7. Representación legal de la Federación y del Ejecutivo Federal; 8. Ratificación de los titulares de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, así como de los empleados superiores de ambas dependencias; 9. Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por la Cámara de Diputados; 10. Aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en la Cámara de Senadores; 11. Fecha de la toma de posesión del presidente de la República. Acortamiento del “periodo de transición”; y 12. Autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Por cuanto a la reforma electoral, incluye los siguientes aspectos: 1. Transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral; 2. Creación de los organismos públicos locales electorales (OPLE); 3. Atribuciones del INE respecto de los procesos electorales y otras atribuciones del INE; 4. Atribuciones constitucionales otorgadas a los OPLE; 5. Atribuciones de intervención del INE en las elecciones locales mediante la asunción, atracción y delegación de facultades; 6. Reconfiguración de los tribunales electorales locales; 7. Nuevas causales de nulidad de elecciones; 8. Reformas en materia de partidos políticos; 9. Nuevas modalidades de coaliciones de los partidos políticos; 10. Obligación de observar la paridad de género en la postulación de candidatos; 11. Ampliación del derecho de voto de mexicanos desde el extranjero; 12. Derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas; 13. Reformas al Procedimiento Especial Sancionador; 14. Nuevas obligaciones en materia de propaganda política o electoral; 15. Régimen transitorio de la Reforma Político-Electoral de 2014; y 16. Legislación secundaria derivada de la Reforma Político-Electoral de 2014

La legislación secundaria quedó integrada por tres nuevas leyes generales -de Instituciones y Procedimientos Electorales, en Materia de Delitos Electorales y de Partidos Políticos-, y reformas a la del Sistema de Medios Impugnación.

**La contribución del INE a la democracia**

La estructura y funcionamiento de las autoridades electorales es resultado de la historia política y constitucional de cada país y cada país es distinto. En México, desde 1946 y hasta 1991, las elecciones fueron organizadas por la Secretaría de Gobernación, exactamente como sucede ahora en Francia, por ejemplo, donde es el Ministerio del Interior el que se encarga de la organización electoral.

Transcurrieron diecisiete años desde que se formó el partido político que institucionalizó la lucha por el poder al interior del grupo revolucionario triunfante, para que la forma completamente descentralizada de la organización electoral, surgida de las juntas electorales de parroquia, tanto de la Constitución de Cádiz como de la Constitución de Apatzingán, se centralizara en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, convertida después en la Comisión Federal Electoral. Cuando se empieza a discutir, ahora, la ubicación institucional de la base de datos con los datos personales de los ciudadanos, es conveniente recordar que en la Ley Electoral Federal de 1946 el “Consejo del Padrón Electoral” estaba integrado por el Director General de Estadística -quien lo presidía-, el Director General de Población y el Director General de Correos.

En 1990-91, la Comisión Federal Electoral fue sustituida por el Instituto Federal Electoral en cuya primera integración hubo magistrados electorales propuestos por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, representantes de los partidos políticos y de las cámaras federales, presididos todos por el secretario de Gobernación, con la administración del Instituto a cargo de un director general y un secretario general. El Consejo General podía reunirse cada tres meses y durante el proceso electoral por lo menos una vez al mes.

La respuesta al cuestionamiento del sistema político que entrañó el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en Chiapas, en 1994, fue una reforma constitucional que introdujo en el Consejo General del IFE la figura de los consejeros ciudadanos propuestos por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, con lo que se da inicio al sistema de cuotas. La crisis iniciada por el EZLN se había agravado con el asesinato del candidato presidencial del partido gobernante; fueron momentos que permitieron avanzar hacia la autonomía e independencia del IFE.

Con las reformas de 1996 sale el Ejecutivo Federal de la presidencia del Consejo General y los consejeros ciudadanos se convierten en consejeros electorales, únicos con voz y voto, aunque conserven voz los representantes de los partidos políticos y del Poder Legislativo y el secretario ejecutivo. El artículo quinto transitorio del decreto de reformas de 1996, por cierto, elevó a ¾ partes de los senadores presentes la votación necesaria para la elección de los magistrados en la primera integración del TEPJF -un sistema de cuotas rampante anunciaba la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y el gobierno dividido, todo gracias a elecciones auténticas organizadas por el IFE-.

Las leyes secundarias fueron entonces el COFIPE y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues como ya lo he mencionado el sistema de medios de impugnación electoral se convirtió en un “amparo electoral” -de alguna manera, la tesis de la incompetencia de origen, abandonada y sepultada por el ministro presidente Ignacio L. Vallarta, resucitó más de cien años después-.

La autonomía del IFE se encontró desde entonces garantizada, entre otros principios y procedimientos, fundamentalmente por el sistema de cuotas en la integración de las autoridades electorales colegiadas. La desconfianza mutua entre partidos políticos opositores y gobierno es hasta el día de hoy la clave en la construcción y garantía de autonomía de la autoridad que organiza las elecciones y cuenta los votos, y también de la que califica en última instancia. En forma paradójica -y en seguida explico las razones- la desaparición del sistema de cuotas por innecesario es el gran reto y la decisión histórica que corresponde a los protagonistas de este procedimiento público al que concurro.

Lo episodios de desconfianza se han repetido incluso a pesar de la presencia de representantes indirectos, con mayor razón aún si éstos no existen. Sucede entonces que, en la primera integración del Consejo General del INE, después de la reforma de 2014, el grupo parlamentario del partido hoy gobernante no tuvo representación indirecta por no existir todavía dicho partido.

La reforma electoral de 2014, derivada de los compromisos asumidos en *Pacto por México* -intento frustrado de un gobierno de coalición que solo se dejó en el texto constitucional, a pesar de un programa de gobierno pactado-, trajo una nueva integración del Consejo General ahora del INE, en la que nuevos integrantes se agregaron a anteriores integrantes que supieron transmitir la idea de que la complejidad del proceso electoral, de la gestión del Instituto y su experiencia en la materia, hacían indispensable su presencia. Años más tarde, esta visión corporativa traería como consecuencia la defensa judicial de privilegios salariales y la reelección del secretario ejecutivo del Consejo General con argumentos similares a los que permitieron la reelección de Evo Morales.

Pero, a pesar de todo, la mejor prueba de la autonomía, independencia, profesionalismo e imparcialidad del INE es que en las elecciones de 2018 el partido político que ganó la presidencia de la república y obtuvo la mayoría absoluta en ambas cámaras federales -y la calificada de dos tercios en el Senado-, no tenía representantes indirectos vía el sistema de cuotas en el Consejo General del INE. Morena ganó las elecciones de 2018 sin tener representantes indirectos, vía el sistema de cuotas en ninguna de las instancias colegiadas del INE. Es una hazaña para el partido y es una proeza para el INE -que por cierto nadie le ha reconocido-. Aunque se pueda decir que sí había representantes de los partidos políticos y de sus grupos parlamentarios, pero insisto, desde 1996 éstos tienen voz, pero no tienen voto -aunque alguna vez en determinada circunstancia alguien haya deseado lo contrario-. Adelanto que el previsible registro de nuevos partidos políticos dentro de poco, habrá de complicar o incluso hacer totalmente innecesario el sistema de cuotas, como lo demuestran las victorias del partido que no participó en el reparto de cuotas.

Lo menos que se puede decir es que los candados para superar la desconfianza y llegar a este escenario en el que se puede triunfar sin cuotas, es bien conocido: credencial para votar con la fotografía del elector, tinta indeleble en el dedo pulgar del elector que ya sufragó, lista nominal y padrón electoral sujetos a supervisión y vigilancia de los partidos políticos, servicio profesional electoral nacional -la perla de la corona en el momento actual-, etc. Sencillamente, todo el andamiaje institucional está diseñado para contar bien los votos, aunque todavía existan cuestiones y procedimientos que esperen nuevas reformas constitucionales, paradójicamente, para hacer efectivas disposiciones constitucionales que ya existen -como antes ha sucedido-.

Hay numerosas definiciones y adjetivos de democracia, para efectos de este ensayo me quedo solo con una, la democracia electoral. En un sistema de valores, principios, reglas, procedimientos y sanciones para asegurar que el voto popular se convierta en cargos públicos de manera equitativa, transparente, segura, viable -y todos los demás adjetivos que se puedan agregar- y conforme a todos los ordenamientos legales, constitucionales y convencionales que se pueda considerar.

En este sentido y contexto, la contribución del IFE antes y del INE ahora ha sido clave para llegar a la etapa de desarrollo de la democracia electoral mexicana; simple y sencillamente gracias al IFE y al INE tenemos elecciones auténticas. Estoy seguro que es algo que nadie puede negar, ningún ciudadano informado y menos los actores políticos que protagonizan la lucha por el poder político hoy; aunque sin duda son de esperarse nuevos perfeccionamientos, algunos de los cuales forman parte de los retos del INE a que en seguida me refiero.

**Los retos del INE**

Para identificar los retos que se nos invita a enumerar es indispensable, primero, dar cuenta de sus nuevas atribuciones y de los ajustes ocurridos en sus anteriores y nuevas atribuciones después de la reforma constitucional de 2014. En seguida, referirme brevemente a los procesos electorales, federal y locales, en puerta. Para finalmente aludir a la reforma electoral, constitucional y legal, también en puerta, así como a la llegada de nuevos partidos políticos.

En lo que toca a los procesos electorales, las nuevas atribuciones del INE son las siguientes:

* Atribuciones del INE en materia de elecciones federales. Fueron mantenidas tal cual, reordenadas y ubicadas en el inciso b) del apartado B de la base quinta del artículo 41 constitucional: los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y producción de materiales electorales; escrutinios y cómputos; declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; y cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.
* Atribuciones del INE tanto para las elecciones federales como locales. Las señaladas de manera enunciativa en el inciso a) del apartado B ya mencionado: capacitación electoral; geografía electoral; diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones; padrón y lista de electores; ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas; reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, precandidatos y candidatos.
* Otras atribuciones exclusivas del INE. Se trata de las siguientes competencias adicionales a las anteriores, algunas provenientes del IFE y otras nuevas: 1. Atribuciones nuevas: organizar las elecciones de las dirigencias de los partidos políticos nacionales; contar con una oficialía electoral; garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a prerrogativas y tiempos en radio y televisión; 2. Atribuciones procedentes del IFE con cambios: modelo nacional de fiscalización de ingresos y gastos de los partidos, coaliciones y candidatos independientes; no limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal; convenios para organizar elecciones locales; organizar las consultas populares; Servicio Profesional Electoral Nacional.
* Atribuciones de intervención del INE en las elecciones locales mediante la asunción, atracción y delegación de facultades. El INE puede asumir directamente una, varias o todas las actividades electorales que corresponden a los OPLE. El INE puede atraer cualquier asunto competencia de los OPLE, sea por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación. La delegación es un acto unilateral del INE, excepcional y específico que no puede ser solicitado por un OPLE.

La reforma constitucional de 2014 incluyó reformas con atribuciones constitucionales otorgadas a los OPLE, algunas exclusivas y otras sujetas a las reglas, lineamientos y criterios que emita el INE; no me detengo a su análisis específico, pero sí destaco que estas cuestiones de coordinación interinstitucional el INE las ha resuelto llevando al extremo sus facultades institucionales de designación, remoción, sanción, etc., de tal forma que la centralización de facultades electorales ha pasado algunas veces por encima de las disposiciones legales electorales locales.

El Servicio Profesional Electoral Nacional es un reto, un instrumento, una realidad, pero sobre todo una oportunidad de abrir el INE a la ciudadanía. Hemos visto ya que ni el IFE ni el INE han estado sujetos a la observación ciudadana de manera integral y sistemática; la regulación al respecto ha sido puntual y aislada. Así como existe parlamento abierto regulado en la ley general y en la federal -por cierto, la LEGIPE es ley general y federal y orgánica y reglamentaria al mismo tiempo-, de igual forma debe existir un INE abierto a la observación ciudadana. Lo opuesto, es el corporativismo electoral; no caer en éste es otro gran reto del INE. Una burocracia hermética, sin transparencia, sin rendición cuentas, altiva y segura de sí misma, es una de las cosas a evitar que suceda en el INE. Puesto que no hay política sin gestión ni gestión sin política, los servidores profesionales deben poner en marcha las políticas adoptadas al interior del órgano superior de dirección mediante una retroalimentación permanente.

En este contexto, obviamente que un reto inmediato superable sin problemas mayores del INE es la organización de los procesos electorales de 2021, para elegir a los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, treinta congresos estatales, cerca de dos mil municipios y quince gubernaturas.

Pero otro reto, igualmente importante y decisivo en la operación del INE, está relacionado con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que involucra varios aspectos de la operación cotidiana del INE -propaganda electoral, capacitación, fiscalización, etc.-, pero me importa destacar el que considero el más importante: la aplicación del voto mediante vía electrónica en el proceso electoral federal de 2024. Si el INE no logra llevar a cabo esta tarea con éxito, habrá incumplido notoriamente en una de sus tareas esenciales. Puesto que es otra forma de atender el crecimiento demográfico y la llegada de nuevos ciudadanos, con todo lo que ello implica desde un punto de vista de gestión cotidiana del INE.

El otro reto será enfrentar la reforma electoral, constitucional y legal, que incluso puede llegar a significar la salida de algunos de las y los consejeros, de su presidente o de todos ellos, como ya ha ocurrido antes -a través de un transitorio del decreto de reforma-. La tendencia centralizadora en materia electoral, propia de nuestro federalismo centralizador -en oposición a los federalismos descentralizadores-, estuvo a punto de culminar de haberse llevado hasta sus últimas consecuencias los acuerdos de *Pacto por México*; parece que las nuevas iniciativas se proponen lograrlo.

Me acerco al cierre de este acápite con el reto que me parece el más importante para efecto de combate a la corrupción en materia electoral. Se ha escrito y publicado que el financiamiento y el gasto ilegal de las campañas políticas son los mayores problemas de la democracia electoral mexicana. Se trata sin duda de un asunto de incentivos y falta de controles adecuados para castigar el comportamiento indebido.

Es por todo lo expuesto que, a mi juicio, el primero y fundamental reto del INE es mantener su autonomía, independencia, profesionalismo e imparcialidad. Pero es algo que en buena medida no depende exclusivamente del INE sino de los actores que en este momento protagonizan la lucha por el poder político en México. No me refiero solo a la siguiente reforma electoral en puerta, sino específicamente a la designación de los cuatro consejeros electorales.

Todos los gobiernos federales mexicanos han tenido la tentación de controlar a la autoridad electoral, ya he señalado que aquí se encuentra la razón de la desconfianza mutua entre los actores partidistas y de las reformas sucesivas cada una con nuevos candados para asegurar que la autoridad electoral mantenga por lo menos las características enunciadas y, de ser posible, las acreciente.

Pero también ya he señalado, e insisto, que el profesionalismo, independencia, autonomía e imparcialidad del INE no solo ha permitido el registro de un nuevo partido político, sino que ha declarado sus victorias electorales. De ahí que el gobierno surgido de dicho partido, su dirigencia y sus mayorías parlamentarias tienen el compromiso ético y político de contribuir con toda su fuerza a afirmar la autonomía, independencia, profesionalismo e imparcialidad del INE.

**Conclusiones**

La función electoral es una función de Estado, pero raras veces ha sido asumida así puesto que se ha preferido verla como una función para beneficio del partido gobernante, por lo que una vez presentada -y con mayor frecuencia- la alternancia, la posibilidad y el deseo de que se presente nuevamente ha traído como consecuencia, reitero, la desconfianza mutua por los abusos de poder en la función electoral; abusos que, aunque han sido menos, no dejan de reaparecer.

Algunos de los retos estructurales y operativos del INE ya han sido expuestos, pero son más importantes los retos que ahora enfrentan la mayoría parlamentaria de esta Cámara de Diputados y, en primer lugar, los que enfrentarán los integrantes del Consejo Técnico de Evaluación. Puesto que se trata de asegurar un proceso con transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas, pues está sometido a la fiscalización de la opinión pública; pero, sobre todo, porque del mismo depende el ejercicio auténtico de la función estatal electoral en México, para que de una democracia emergente se convierta en una democracia consolidada mediante lo que explico en seguida.

La llegada de consejeras y consejeros electorales autónomos e independientes de todos los partidos políticos contribuirá a facilitar la construcción de equilibrios -al interior del propio INE, en su interacción con los demás entes públicos y los partidos políticos, así como con la sociedad en general-, para asegurar la gobernabilidad democrática del país; siempre que mantengan un espíritu de aplicación e interpretación de la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad totalmente ajeno a intereses partidistas, o de sus facciones y grupos de interés, para no caer en resoluciones contradictorias al interior del propio Consejo General e inclinar la balanza. Por las razones expuestas, lograr la llegada de este tipo de consejeras y consejeros es posible y no solo deseable.

Ciudad de México, 24 de febrero de 2020.

**Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández.**

1. DOF 06 diciembre 1977 [↑](#footnote-ref-1)
2. DOF 27 diciembre 1977. [↑](#footnote-ref-2)
3. DOF 15 diciembre 1986. [↑](#footnote-ref-3)
4. DOF 10 agosto 1987. [↑](#footnote-ref-4)
5. DOF 12 febrero 1987. [↑](#footnote-ref-5)
6. DOF 06 abril 1990. [↑](#footnote-ref-6)
7. DOF 15 agosto 1990. [↑](#footnote-ref-7)
8. DOF 03 septiembre 1993. [↑](#footnote-ref-8)
9. DOF 19 abril 1994 [↑](#footnote-ref-9)
10. DOF 22 agosto 1996. [↑](#footnote-ref-10)
11. Cfr.: Silva García, Fernando, *Derechos fundamentales, democracia y Estado de derecho en materia electoral*, tirant lo blanch, México 2016, p. 46. [↑](#footnote-ref-11)
12. DOF 13 noviembre 2007. [↑](#footnote-ref-12)
13. DOF 14 enero 2008. [↑](#footnote-ref-13)
14. DOF 9 agosto 2012. [↑](#footnote-ref-14)
15. Cfr.: Solís Acero, Felipe, *Reforma Político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, México 2018, p. 39 y sigs. [↑](#footnote-ref-15)
16. DOF 10 febrero 2014. [↑](#footnote-ref-16)