

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Irma Méndez de Hoyos

La independencia y autonomía
de los órganos electorales y la
integridad de las elecciones

52

Irma Méndez de Hoyos

La independencia y autonomía
de los órganos electorales y la
integridad de las elecciones

Irma Méndez de Hoyos

La independencia y autonomía
de los órganos electorales y la
integridad de las elecciones

52

Instituto Nacional Electoral

Consejera Presidenta

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtro. Arturo Castillo Loza

Norma Irene De La Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Mtra. Rita Bell López Vences

Mtro. Jorge Montaña Ventura

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva

Mtra. Claudia Edith Suárez Ojeda

Encargado de despacho del Órgano Interno de Control

Lic. Luis Oswaldo Peralta Rivera

Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Lcda. María Elena Cornejo Esparza

La independencia y autonomía de los órganos electorales y la integridad de las elecciones

Irma Méndez de Hoyos

Primera edición, 2024

D.R. © 2024, Instituto Nacional Electoral
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,
col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8711-78-9

ISBN volumen impreso: 978-607-2604-11-7

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-55-1

ISBN volumen electrónico: 978-607-2604-12-4

El contenido es responsabilidad de la autora y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7 Presentación

Conferencia Magistral

La independencia y autonomía de los órganos electorales y la integridad de las elecciones

- 13 La independencia y autonomía de los órganos electorales y la integridad de las elecciones
 - 19 Los problemas de integridad electoral en México
 - 41 Autonomía e independencia: atributos centrales de los órganos electorales
 - 55 EL INE y el TEPJF
 - 93 Conclusiones
 - 97 Referencias bibliográficas
- 113 Sobre la autora

| **Presentación**

La historia de las transiciones democráticas en México y el mundo ha supuesto retos sociales y culturales muy diversos, tanto que incluso hoy en día continúan vigentes y en franca evolución; sin embargo, existe un punto en común en todas ellas: la apuesta por elaborar diseños institucionales, como un eje fundamental para sostener la viabilidad democrática. Si bien no es el único eje, sí ha resultado fundamental.

Por ello resulta muy pertinente, en la coyuntura y el contexto en el que nos encontramos, la lectura de este análisis propuesto por la Dra. Irma Méndez de Hoyos, así como hacerlo parte de la discusión pública. Actualmente, para nadie resulta nuevo que, después de la ola democrática vivida en 1990 e inicios de la década del 2000, los órganos electorales se encuentren hoy bajo el más amplio escrutinio público, y se cuestione incluso su pertinencia.

En esta Conferencia Magistral la autora propone justamente poner a discusión, con la información y el rigor académico que la caracterizan, en específico, el por qué y la importancia de este tipo de órganos electorales, su vigencia en materia de organización y arbitraje de las contiendas políticas, y el papel que cumplen en nuestro modelo democrático hoy en día. Como lo señala ella misma:

Quando las elecciones son libres, limpias, justas, transparentes y competitivas, cumplen con estándares democráticos, que son el piso de toda democracia. Para cumplir con esos requisitos es necesario contar con órganos electorales independientes, imparciales, autónomos y profesionales, que hacen mucho más que organizar elecciones y dirimir conflictos, pues contribuyen a la gobernanza y al ejercicio del Estado de derecho.

Hoy las democracias enfrentan un deterioro que se puede medir a través de diferentes elementos, como la desafección de partidos, la polarización de la ciudadanía y la desconfianza e insatisfacción con la democracia. Esto ha generado problemas con la integridad electoral, pues minan la capacidad de independencia de estos órganos frente a otros poderes o fuerzas que pretenden intervenir de forma deliberada en el acuerdo democrático; por ejemplo, el financiamiento ilícito fuera y dentro de las campañas,

la intervención gubernamental directa por medio del uso clientelar de los programas sociales, la compra y coacción del voto, el sesgo en la cobertura por parte de los medios de comunicación, o directamente los intentos de captura de órganos electorales, así como la violencia política, principalmente en razón de género.

Por ello es importante colocar en el centro del debate la independencia de los órganos electorales, pues es uno de los contrapesos esenciales del poder al aplicar la ley de forma imparcial y autónoma. La falta de independencia y la parcialidad operan en contra de los derechos de la ciudadanía a tener elecciones íntegras, y también en contra de las y los actores políticos, porque en las democracias no hay personas ganadoras o perdedoras perpetuas, por lo tanto, su legitimidad recae en contar con reglas claras y piso parejo. El objetivo de esta obra editorial es analizar las condiciones de independencia que contempla la ley y también las que limitan la independencia real con la que operan estos órganos electorales, además de señalar los riesgos de la falta de ésta para realizar elecciones, como la celebrada el pasado 2 de junio en nuestro país.

La obra de la Dra. Méndez de Hoyos está estructurada en tres partes: en primer lugar, se plantean los problemas de la integridad electoral en México para entender de qué

tamaño es el problema que tenemos y por qué es tan importante contar con órganos electorales independientes en la ley y en los hechos; en segundo lugar, se encuentra el planteamiento de la independencia y autonomía de los órganos electorales como atributos centrales para su desempeño institucional; finalmente, se abordan los casos particulares del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por todo ello, invito a todas las personas lectoras a acercarse a esta obra, pues la autora ofrece un panorama amplio y muy puntual respecto a la autonomía de los órganos electorales a partir de este hilo conductor que es la integridad electoral: un concepto fundamental no sólo en la literatura, sino en la práctica; asimismo, señala de manera puntual todos estos elementos que conforman la integridad electoral y que concretiza en parámetros claros a lo largo de su exposición. En la literatura existe una clara distinción entre democracia procedimental y democracia sustantiva, aunque son conceptos íntimamente vinculados. Sin la procedimental, como las elecciones, que recaen en los órganos electorales autónomos, no se puede llegar a la democracia sustantiva, es decir, a la existencia de un Estado donde los derechos de todas las personas se respeten, se protejan y se garanticen. Y es justo a eso hacia donde atiende la democracia. La puerta de entrada son los procedimientos

electorales; sin embargo, depende de todas y de todos, partidos políticos, contendientes, ciudadanía y los gobiernos que de ellos emanen, que podamos caminar hacia una democracia sustancial que incida realmente en el bienestar por igual de quienes la integramos.

Martín Faz Mora
Consejero Electoral del
Instituto Nacional Electoral

La independencia y autonomía de los órganos electorales y la integridad de las elecciones

Cuando las elecciones son libres, limpias, justas, transparentes y competitivas, cumplen con estándares democráticos, que son el piso de toda democracia. Para cumplir con esos requisitos es necesario contar con órganos electorales independientes, imparciales, autónomos y profesionales, que hacen mucho más que organizar elecciones y dirimir conflictos, pues contribuyen a la gobernanza y al ejercicio del Estado de derecho. Al actuar siempre con base en la ley y en los principios democráticos, los órganos electorales generan confianza en los resultados de las elecciones y en la legitimidad de la decisión electoral. En ese sentido, existe una creciente preocupación global por la falta de integridad electoral, tanto en las democracias jóvenes como en las consolidadas. Frente a ello, el papel de los órganos electorales así como su independencia respecto de otros poderes, en particular, se consideran fundamentales. Sin embargo, hay evidencia que sugiere que la independencia

relevante no es sólo la formal, plasmada en la ley o *de jure*, sino principalmente la que se ejerce en la práctica, lo que la literatura denomina independencia *de facto*.

Por muchos años la discusión académica giró alrededor del diseño institucional de los órganos electorales. Los beneficios de los modelos gubernamentales, mixtos e independientes ocuparon un lugar central en la discusión entre expertos, académicos y políticos. Gradualmente, los órganos electorales independientes se convirtieron en el modelo predominante en el mundo (Van Ham y Garnett, 2019, p. 314). Hoy la inquietud se ha trasladado a la capacidad real de sus miembros para ejercer esa independencia. Es bien sabido que, en algunos países, los actores o los poderes que ven un beneficio particular en someter a las y los miembros de los órganos electorales y tienen la capacidad para hacerlo, de seguro lo intentarán, tratarán de seducir, apretar o manipular. Ésa ha sido la historia en muchos países latinoamericanos, entre ellos Brasil, Colombia y México, por mencionar algunos (Pozas Loyo y Ríos Figueroa, 2022; Cameron, 2002; Carruba, 2009; Clark, 2010; Ferejohn, Rosenbluth y Shipan, 2007).

En México, la transición a la democracia se fundó en profundos cambios en la arena electoral. Por un lado, se llevaron a cabo reformas al sistema electoral que estuvieron

centradas, en gran medida, en el establecimiento de órganos electorales independientes y autónomos para organizar las elecciones y resolver conflictos entre los partidos y/o las personas candidatas. Por el otro, se implementaron cambios sustantivos en el sistema de partidos para fortalecerlos como instituciones de interés público. Con las reformas electorales del periodo de 1990 a 1996 se dio paso a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE), y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). El diseño de estas instituciones se basó en la independencia y autonomía formales, características que se vieron fortalecidas a través de reformas posteriores; sin embargo, se planeó poco o no se dio la atención necesaria a la necesidad de establecer condiciones para que la independencia *de jure*, plasmada en las leyes, se tradujera en una independencia *de facto*.

La independencia formal de los integrantes de estos órganos electorales, como las consejerías del INE y las magistraturas del TEPJF, está vinculada al proceso de su nombramiento. En México, este proceso involucra a la Cámara de Diputados y a un Comité Técnico de Evaluación para el INE, y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y al Senado para el Tribunal Electoral. Sin embargo, la independencia *de facto* no está garantizada, pues no

sólo no se contemplan procesos claros de remoción en las leyes, sino que, en los hechos, sus miembros están sujetos a la vigilancia y a la presión de los partidos políticos, así como de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La evidencia muestra que se dio por hecho que, para garantizar la independencia de los órganos electorales, bastaba establecer en la ley los principios rectores de las elecciones, así como incorporar mecanismos de nombramiento en los que intervendrían varios actores e instituciones; no obstante, es cada vez más evidente que la independencia *de jure*, o basada en la ley, no siempre se traduce en independencia *de facto*. No solamente faltaron las normas (formales) para acompañar el nombramiento, como las relativas a la permanencia y a la remoción, sino que también se requería crear condiciones que contribuyeran de manera más contundente al ejercicio real de la independencia de los órganos electorales y sus miembros. Algunas instituciones informales, como el patronazgo y la corrupción, influyen en la convergencia o divergencia entre la independencia *de jure* y *de facto* en los órganos electorales. La falta de independencia e imparcialidad de los órganos electorales va en detrimento directo de los derechos de la ciudadanía a tener elecciones íntegras, y va en contra, también, de los actores políticos, porque en la democracia no hay ganadores ni perdedores perpetuos.

A todas y todos les conviene cumplir las reglas para tener un juego limpio. Ésa es la esencia de la integridad electoral, y eso es lo que la ciudadanía mexicana espera en las elecciones y por lo cual se renuevan los cargos públicos y de representación.

El objetivo de esta conferencia es analizar las condiciones de la independencia *de jure* y *de facto* de los órganos electorales nacionales en México, como el INE y el TEPJF, además de la relación entre las dimensiones de independencia e integridad de las elecciones. Para ello, en la primera sección se presentan los problemas de integridad electoral del país, lo que permite mostrar cuáles son los desafíos actuales ante las elecciones federales y locales, por ejemplo, de financiamiento político, de cobertura de medios y de violencia, entre otros. En la segunda sección se aborda la centralidad de los órganos electorales, las dimensiones de la independencia *de jure* y *de facto*, y la importancia de la autonomía y su relevancia para el buen funcionamiento del sistema electoral. En la tercera sección se analizan las condiciones particulares de independencia y autonomía de las *autoridades electorales federales* en México, es decir, del INE y del TEPJF. En esta misma sección se exponen casos que ejemplifican el ejercicio de la independencia, a la vez que se describen situaciones preocupantes de fragilidad institucional. En el apartado final se reflexiona sobre

la necesidad de realizar cambios en las leyes para incluir mayores garantías de independencia y autonomía, de forma que los órganos electorales sean más efectivos y, en la práctica, logren elecciones más íntegras y una democracia más consolidada.

Los problemas de integridad electoral en México

Una perspectiva relativamente reciente sobre los procesos electorales es la de la integridad electoral, desde la cual se aborda y problematiza la calidad de las elecciones en el mundo. El Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés) señala que las elecciones con integridad se basan en principios democráticos como el sufragio universal y la igualdad política, incluidos en acuerdos y normas internacionales. Las elecciones íntegras se caracterizan por el profesionalismo, la imparcialidad y la transparencia con los que se llevan a cabo todas las etapas del ciclo electoral (2012, p. 6). Para Pippa Norris (2014) —pionera en el desarrollo de esta perspectiva— el concepto de *integridad electoral* se refiere tanto a los convenios internacionales como a las normas globales aplicadas de forma universal en todos los países durante todo el ciclo electoral (p. 8).

Vale la pena destacar tres componentes importantes desde la perspectiva de la integridad electoral. El primero se refiere a las normas globales y convenios internacionales. De entre las primeras sobresale la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, así como la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, de 1966 (Norris, 2014, pp. 23-25). De entre los convenios internacionales destaca el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, aprobado en 2002 por la Comisión de Venecia (creada en 1990).

El segundo componente pone el acento en la universalidad, es decir, en la medida en que las normas globales son aplicables a todos los países, no sólo a las democracias consolidadas de occidente, sino también, y de manera destacada, en las emergentes, como es el caso de México.

El tercer elemento se refiere al proceso electoral, concebido como un ciclo compuesto de diversas etapas. Bajo esta perspectiva se propone que la integridad electoral permee en 11 etapas: 1) iniciando por la creación de las leyes electorales, 2) para seguir con los procedimientos electorales, 3) la distritación, 4) el registro de los votantes, 5) de los partidos y las y los candidatos, 6) la regulación y el acceso a los medios de comunicación, 7) el financiamiento de las campañas, 8) el proceso de votación, 9) el conteo de los

votos, 10) los resultados electorales y 11) los órganos de administración electoral. Además, en el ciclo se delimitan el periodo preelectoral, el de campaña, el de la jornada electoral, así como las repercusiones de los resultados.

La perspectiva de integridad electoral se complementa con la de las malas prácticas electorales. Para Sara Birch (2011) éstas se refieren a la manipulación de los procesos y los resultados electorales, con el fin de sustituir el interés público por el beneficio personal o partidista. Birch (2011, pp. 26-27) distingue tres formas de manipulación electoral: la manipulación de las instituciones electorales, destacadamente de las leyes electorales o *gerrymandering*; la manipulación de la decisión electoral a través de prácticas que van en contra de la libertad de elección (como son la compra y la coacción del voto, entre otras), y la manipulación de la administración electoral (que incluye la relativa a la composición de los órganos electorales, sobre todo en lo que se refiere al proceso de nombramiento de sus integrantes, con el fin de limitar su independencia).

Además, existe una distinción entre las malas prácticas y el fraude electoral, como se señala en la tabla 1. Ambas representan una violación a los principios clave y a los requisitos institucionales de elecciones democráticas, como la equidad, la imparcialidad, la inclusión y la transparencia.

Sin embargo, los afectan en diferentes grados: mientras el fraude los viola directamente, las malas prácticas los erosionan. El primero deja poco espacio para que la ciudadanía ejerza sus libertades y derechos a la hora de elegir, mientras las segundas permiten elegir entre alternativas, pero desnivelan el campo de juego e intentan sesgar las decisiones individuales (Méndez *et al.*, 2019, pp. 152-153).

Tabla 1. Diferencia entre las malas prácticas y el fraude electoral

¿Qué son las malas prácticas?	
Fraude electoral	Malas prácticas electorales
Intención: revertir las malas prácticas electorales	Intención: crear condiciones favorables para uno de los contendientes
Constituye una violación a las reglas electorales	No representan necesariamente una violación a las reglas electorales
Ej.: relleno de urnas, carrusel, etc.	Ej.: sesgos en los órganos electorales, condicionar programas sociales, compra de votos, etc.
Violación de las reglas	Juego desleal, pero dentro de las reglas

Fuente: Méndez *et al.* (2019, p. 153).

Como se muestra en la tabla 1, las malas prácticas electorales no involucran en todos los casos la violación de la ley, razón por la cual investigarlas, valorar sus pruebas y castigarlas es muy difícil y resulta un reto permanente para las autoridades electorales. Ejemplo de ello es la manipulación de la decisión electoral con prácticas como la compra de votos o la asistencia a las urnas (el llamado *turnout buying*), así como su impedimento (*abstention buying*) (Schaffer, 2008, p. 124), en cualquier caso, son prácticas que no dejan un rastro fácil de seguir, analizar y probar.

El esfuerzo más sólido y sistemático para medir la integridad electoral es, hasta ahora, el realizado en conjunto por las Universidades de Sídney y Harvard mediante la aplicación de la encuesta diseñada por Pippa Norris *et al.* (2014a) titulada "Percepciones de Integridad Electoral" (PEI, por sus siglas en inglés), que se aplica a expertos reconocidos en el tema. Se considera que una o un *experto en el tema* es un científico social en cualquiera de las disciplinas relacionadas con la materia que además haya publicado o demostrado un conocimiento profundo del proceso electoral de un país en concreto y, por lo tanto, cumpla con uno de los siguientes criterios: 1) sea miembro de un grupo relevante de investigación, red profesional o sección organizada de dicho círculo; 2) que cuente con publicaciones en la materia electoral del país, ya sea a través de libros,

artículos en revistas científicas o ponencias en conferencias, y 3) se encuentre laborando en alguna universidad como investigador o profesor. Durante cada elección se identifican alrededor de 40 expertos, a quienes se les aplica la encuesta en línea. Por tal razón, esta herramienta no es probabilística, aunque sí se cuidan las posibles inclinaciones políticas y/o partidistas de los encuestados, con el fin de evitar el sesgo en los resultados.

De acuerdo con los resultados del Índice de Percepciones de Integridad Electoral, elaborado por el Electoral Integrity Project en las elecciones federales de 2012 en México, la integridad alcanzó el 69.81% (en una escala del 0 al 100); sin embargo, en 2015 esta percepción cayó a un 57.26%, y en 2018 volvió a elevarse a un 61% (Garnett *et al.*, 2022, p. 28). Datos más recientes del Índice de Integridad Electoral 2021 aplicado en México indicaron que se alcanzó un puntaje de 61.51%, lo que corresponde a una categoría de integridad alta,¹ que coloca al país por encima del promedio regional del 58% obtenido en América Latina, y también por encima del 55% del promedio mundial.

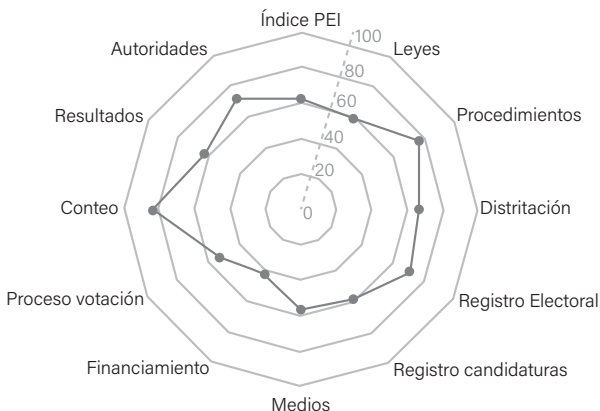
1 El Electoral Integrity Project ha determinado las siguientes categorías de integridad electoral (escala 0-100 del Índice de Integridad Electoral): integridad muy alta: >70; alta: 60-69; moderada: 50-59; baja: 40-49, y muy baja: <40 (Garnett *et al.*, 2023).

Una de las aportaciones del Proyecto de Integridad Electoral es que proporciona datos sobre el nivel de integridad para cada una de las 11 etapas del ciclo electoral. La gráfica 1 muestra que los puntajes más altos obtenidos para el proceso electoral federal de 2020-2021 en México corresponden a las etapas del conteo de votos (82.5%), con un primer lugar; a la de *procedimientos electorales* (75.8%), con un segundo lugar, y, en el tercer sitio, a la de las *autoridades electorales* (71.59%). La obtención de porcentajes tan elevados en estas etapas es resultado de las buenas prácticas implementadas en materia de organización electoral y pone de manifiesto los avances logrados. Se debe recordar que la transición a la democracia en el país estuvo basada, en un primer término, en el tránsito de elecciones, cuyos resultados eran anticipados por la ciudadanía en función de tres elementos: a) el dominio electoral de un solo partido —el oficial o en el gobierno—, b) la manipulación de los contendientes que llegaban a la boleta, y, finalmente, c) al control de los órganos electorales.

El ejemplo más claro del avance hacia elecciones más íntegras en el país se registra en el proceso de *conteo de votos* (82.5%). El nivel de integridad en esta etapa se obtiene a partir de las respuestas de los expertos a las siguientes afirmaciones: 1) las urnas estaban seguras, 2) los resultados se dieron a conocer sin demora indebida,

3) los votos se contaron justamente y 4) no hubo limitaciones a la labor de los observadores electorales nacionales e internacionales. Que exista hoy la certeza y la confianza de que los votos se cuentan bien es, sin duda, la base de toda elección íntegra. El Índice de Integridad Electoral obtenido revela, a su vez, un reconocimiento a la imparcialidad y la autonomía, así como a la capacidad para organizar una elección libre y justa de los órganos electorales.

Gráfica 1. Nivel de integridad electoral en México por etapa del ciclo electoral en las elecciones federales de 2021



Fuente: *The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity*.

La etapa de *procedimientos electorales*, en la que se alcanza un puntaje de 75.8%, comprende la valoración de

los expertos referente a aspectos relacionados con la organización profesional de una elección, a través de la calificación de estas afirmaciones: 1) las elecciones estuvieron bien organizadas, 2) la información sobre los procedimientos de votación estuvo ampliamente disponible, 3) los funcionarios electorales fueron justos y 4) las elecciones se celebraron de acuerdo con la ley. Éstas son actividades que desarrollan las autoridades electorales y se enfocan en facilitarle al ciudadano el acceso a la casilla para que ejerza su derecho a votar. Obtener un puntaje alto en este aspecto significa que los órganos electorales llevan a cabo una planeación adecuada, que se tienen los recursos suficientes y que se cuentan con profesionales altamente capacitados, los cuales actúan de acuerdo con la ley.

La tercera fase del ciclo electoral con buena evaluación (en 2021) es la relativa a las *autoridades electorales*. En este caso los expertos valoran si las autoridades electorales: 1) fueron imparciales, 2) permitieron el escrutinio público de su actuación, 3) distribuyeron información a la ciudadanía y 4) actuaron adecuadamente. De acuerdo con el Índice de la encuesta PEI, el INE obtuvo un puntaje del 71.59%, lo cual significa que hay una muy buena percepción respecto a su desempeño y, en particular, de su imparcialidad, esto es, de su capacidad para organizar las elecciones sin sesgos partidistas y sin beneficiar a un partido a costa de otro.

En términos de elecciones íntegras, frente a estos indiscutibles avances, resaltan aquellas etapas en las que aún se enfrentan déficits importantes. El puntaje más bajo se obtuvo en la fase de *financiamiento de la política*, en donde sólo se alcanzó el 41%; seguido de la etapa de *medios de comunicación* durante la campaña, que obtuvo una calificación del 55.48%, y, finalmente, la fase de *proceso de votación*, con un 52.65%, en la que se incluyen cuestionamientos respecto a la violencia en las urnas.

La etapa peor evaluada a nivel mundial y en México, tanto en elecciones federales como estatales, es la de *financiamiento de la política*, y comprende la calificación de los siguientes cinco aspectos: 1) los partidos/candidatos tuvieron acceso equitativo al financiamiento público, 2) los partidos/candidatos tuvieron acceso equitativo a las donaciones políticas, 3) los partidos/candidatos transparentan sus finanzas, 4) se hace uso del dinero para la compra de las elecciones y 5) se utilizan recursos estatales indebidamente para hacer campaña. Como se puede observar, el énfasis se coloca en la evaluación del acceso equitativo a los recursos económicos, la compra o coacción del voto y el uso de recursos públicos con fines políticos y electorales; estas últimas dos actividades se consideran malas prácticas que se encuentran muy extendidas en América Latina y México. Sin embargo, hay que reconocer que se

han hecho grandes avances, puesto que al día de hoy se consideran delitos que ameritan la cárcel, según la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE); aunque la denuncia, la investigación y el proceso judicial son muy deficientes (LGMDE, Título Segundo, Capítulo II).

El nivel de integridad para la etapa de *cobertura de medios* es el resultado de la valoración de las y los expertos a las siguientes afirmaciones: 1) la prensa cubrió de forma equilibrada las noticias de las elecciones, 2) las noticias de la televisión abierta favorecieron al partido en el gobierno, 3) los partidos y candidatos tuvieron un acceso justo a la publicidad, 4) los periodistas proporcionaron una cobertura equilibrada de las elecciones y 5) se utilizaron las redes sociales para exponer las malas prácticas y los delitos electorales. El promedio obtenido en esta etapa, de acuerdo con el Índice de Integridad Electoral en las elecciones federales de 2021, fue del 55.48%, en una escala del 0 al 100. Esta calificación muestra que aún se enfrentan problemas importantes con respecto a la imparcialidad de los medios de comunicación que toda elección íntegra supone. No sólo no hay una cobertura equilibrada y un acceso equitativo a los medios de comunicación por parte de los partidos y candidatos, sino que se favorece al partido en el gobierno, con lo que se desequilibra la equidad en la contienda.

Finalmente, vale la pena mencionar los componentes de la tercera etapa del proceso en los que se obtuvieron las valoraciones más bajas de integridad, y éstas se refieren a la votación. En este caso se ponderaron ocho aspectos de las condiciones que se presentaron el día de la jornada electoral, como son las siguientes: 1) algunos votantes fueron amenazados con violencia en las urnas, 2) se emitieron algunos votos fraudulentos, 3) el proceso de votación fue sencillo, 4) se ofrecieron opciones reales a elegir en las urnas, 5) hubo disponibilidad del voto por correo, 6) hubo instalaciones especiales para personas con discapacidad durante la jornada, 7) los nacionales residentes en el extranjero pudieron votar y 8) se ofreció alguna forma de voto por internet.

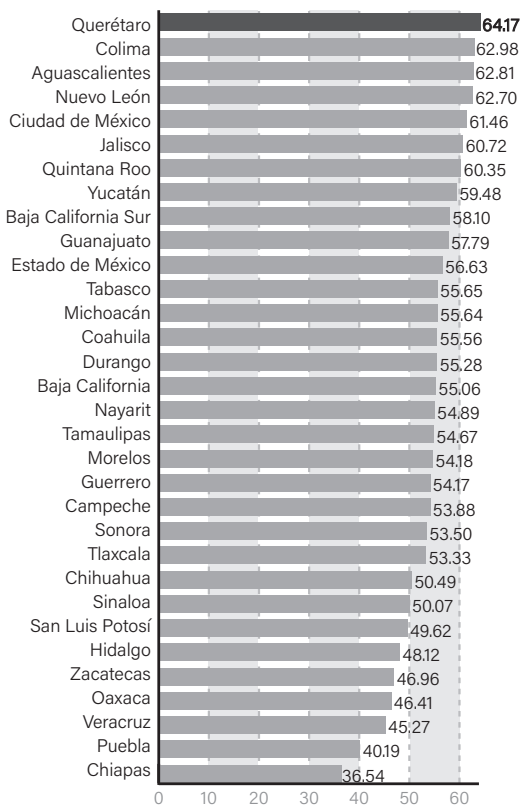
Como se puede observar, en esta fase se valoran tanto aspectos logísticos del proceso de votación, tales como la facilidad de votar y la inclusión (el voto desde el extranjero o por internet), y hasta aspectos relevantes relacionados con las malas prácticas, es decir, el voto fraudulento y, en particular, la existencia de violencia. El juicio negativo de las y los expertos sobre las elecciones federales en México —durante esta etapa del ciclo electoral— está relacionado con las prácticas no democráticas que han sido denunciadas, por lo general, por las y los observadores electorales

y la ciudadanía, las cuales se refieren a la compra y coacción del voto y a la inseguridad que prevalece en gran parte del país, particularmente, a nivel municipal y estatal.

Un mecanismo de gran utilidad para conocer los niveles de integridad a nivel subnacional en México es la encuesta que coordinan los investigadores de Flacso México, quienes desde el 2015, a través de un convenio celebrado con el Proyecto de Integridad Electoral, evalúan las elecciones en los diferentes estados de la República. En total, para el periodo 2015-2022 se aplicó el mismo cuestionario a los expertos en política de cada una de las 32 entidades federativas, obteniendo datos para los 107 procesos electorales celebrados en México. A continuación, se presentan algunos de los resultados más relevantes de cada una de estas entidades.²

2 El proyecto de integridad electoral subnacional en México es coordinado por el Dr. Nicolás Loza y la Dra. Irma Méndez de Hoyos. La aplicación más reciente de la encuesta fue en 2022 y se realizó para seis entidades, pero se incluyen los resultados de la última elección de gobernador para el resto de ellas.

Gráfica 2. Nivel de integridad electoral por entidad federativa en México, 2022



Fuente: *The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity*.

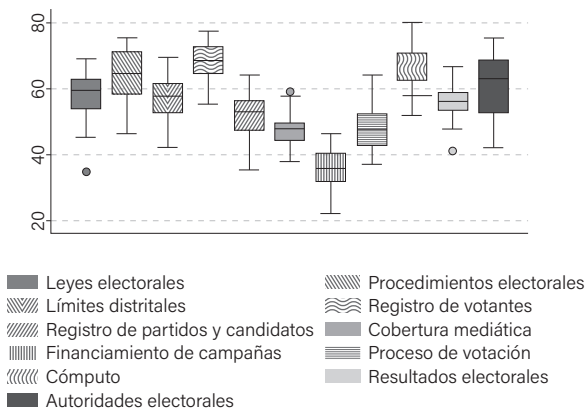
En la gráfica 2 se muestra la gran heterogeneidad en los niveles de integridad electoral entre las entidades federativas con respecto a las elecciones locales para la gubernatura. Como se puede observar, Querétaro es la entidad que obtuvo el mejor puntaje en integridad electoral por parte de los expertos, mientras que Chiapas es el estado peor evaluado. También destacan Colima, Aguascalientes, Nuevo León y la Ciudad de México con puntajes altos de integridad electoral, y la autoridad electoral ha jugado un papel muy destacado en todos estos estados.

Ahora bien, en la gráfica 3 se muestra el promedio de puntaje del nivel de integridad electoral obtenido en cada etapa del ciclo electoral a escala subnacional en México en 2022.

Como se observa en la gráfica 3, las etapas mejor evaluadas por los expertos a nivel subnacional es el conteo de votos y el registro de votantes, seguido de los procedimientos electorales y la valoración de las autoridades electorales; sin embargo, en todos los casos, los puntajes obtenidos son mucho más bajos que a nivel nacional, lo que revela que, pese a la reforma electoral de 2014 —por medio de la cual se colocó al INE como corresponsable del proceso electoral local y como autoridad superior de los Organismos Públicos Locales (OPL)—, los déficits en

integridad de las elecciones estatales son mucho más graves o pronunciados.

Gráfica 3. Promedio de puntaje en el nivel de integridad electoral subnacional para las elecciones de 2022



Fuente: *The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity*.

En cuanto a la etapa del conteo de votos, las posiciones de los estados se encuentran invertidas: el estado de Colima obtuvo el puntaje más alto en integridad, con un 64.13%; en segundo lugar, Querétaro, con un 58.56%, seguido por Baja California Sur, con un 57.81%.

Los resultados para la etapa de los procedimientos electorales muestran el enorme profesionalismo del INE y los OPL, así como la fortaleza del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), puesto que fueron los puntajes más altos obtenidos en el proceso electoral; por ejemplo, el estado de Querétaro fue calificado con un 75.50%, seguido de Aguascalientes, con un 75.27%, y Colima, con un 73.56%, todos ellos con puntajes muy cercanos al nivel federal.

Los resultados de la valoración de las autoridades electorales son también alentadores, pues los órganos electorales locales obtuvieron un promedio de calificación igual o mayor al del INE, que fue de un 71.59% en seis estados. En Michoacán, Querétaro, Aguascalientes, Yucatán, Guerrero y Colima los órganos electorales fueron valorados por su alta imparcialidad y buen desempeño. En contraste, en Zacatecas, Chiapas e Hidalgo la valoración del nivel de integridad de los órganos electorales fue bajo, con porcentajes de un 45% o menos.

Al igual que en las elecciones federales, la etapa que obtuvo los puntajes más deficientes fue la del financiamiento de las campañas. Los estados que recibieron puntajes extremadamente bajos, reflejo de problemas que van desde la compra del voto, el uso de recursos públicos con fines políticos, hasta la opacidad total de los partidos políticos

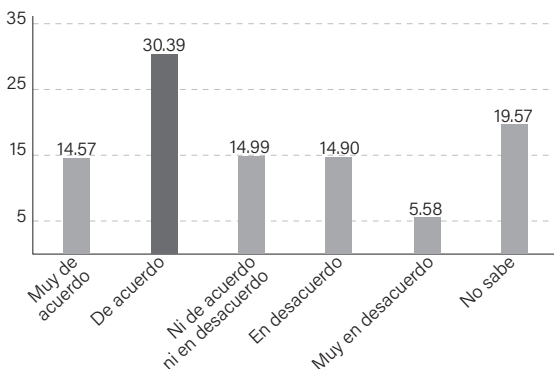
(al no rendir cuentas transparentes del financiamiento que reciben), son Zacatecas, con un 22.16%, Hidalgo, con un 28.77%, y Veracruz, con un 29.35%. En contraste, hay entidades que obtuvieron puntajes incluso por arriba del promedio en las elecciones federales (41.41%), lo que representa un cambio importante respecto de años anteriores. En esta situación se encuentra Aguascalientes, con un 46.50%, Querétaro, con un 44.61%, y Coahuila, con el 43.40%.

Los datos de la encuesta a nivel subnacional muestran que Baja California, Durango y la Ciudad de México son las tres entidades con los promedios de integridad electoral más altos con respecto a la cobertura de los medios, incluso por arriba del promedio de las elecciones federales, con un 55.48%. Por el contrario, las entidades con serios sesgos de cobertura mediática son Hidalgo, con un 38%, Sinaloa, con un 39.14%, y Veracruz, con un 39.61%.

Finalmente, vale la pena destacar una de las amenazas más poderosas a la integridad electoral en México: la influencia del crimen organizado en las elecciones estatales. De acuerdo con la encuesta del PEI 2022, en materia del financiamiento de las campañas y de la selección de candidatos, la influencia del crimen organizado fue alta, lo que pone en riesgo la calidad democrática de nuestras

elecciones. En la gráfica 4 se muestra que el 45% de los expertos coincidieron en que el crimen organizado influyó en las elecciones estatales a través del financiamiento de al menos un candidato.

Gráfica 4. Porcentajes de la influencia del crimen organizado a través del financiamiento de al menos un candidato en las elecciones de 2022



Nota: Escala 0-100.

Fuente: Elaboración propia con datos de Norris (2016).

En los últimos 10 años, la violencia y el crimen organizado se han disparado en México. Se ha confirmado, a través de estudios recientes, que la violencia criminal tiene un efecto negativo en la participación electoral (Trelles y Carreras, 2012, p. 3), ya que los ataques violentos en contra de las

y los candidatos de los partidos y de las autoridades públicas disuaden a las y los votantes de acudir a las urnas (Ley, 2017, p. 2). No hay duda de que la violencia afecta el comportamiento político de diferentes maneras, en primer lugar, reduce la confianza en las elecciones y en los incentivos para la participación de los votantes generando un sentimiento de inseguridad, pero, sobre todo, aumenta el costo de la participación. A pesar de la abrumadora presencia e influencia de la violencia en los procesos electorales, nuestra comprensión sobre cómo influye en la participación electoral es aún incompleta. La violencia sigue siendo una variable contextual inexplorada que coexiste con factores institucionales y sociopolíticos que se vinculan con el aumento en la participación electoral.

Según los resultados de una investigación sobre la integridad electoral y la participación ciudadana en contextos de violencia a nivel subnacional en México, el efecto de la violencia está condicionado por el nivel de integridad electoral. Cuando no se cumple con los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política, la violencia reduce la participación, como sugieren algunos estudios realizados en el pasado; sin embargo, el efecto negativo de la violencia sobre la participación electoral disminuye cuando la percepción de integridad electoral aumenta, es decir, cuando los ciudadanos perciben que las elecciones se han

llevado a cabo en forma adecuada, que los votos se contaron de manera justa, que los procedimientos electorales fueron claros y transparentes y que se percibieron a las autoridades como imparciales (Mendez y Pérez, 2023).

Estos resultados confirman que la apuesta por consolidar órganos electorales imparciales, independientes y profesionales para lograr elecciones íntegras es quizá el mejor y único camino, y que, pese a la violencia que azota al país, puede conseguir que las elecciones sigan cumpliendo su función primordial de proveer a la ciudadanía de una oportunidad esencial para participar en la vida política del país.

Autonomía e independencia: atributos centrales de los órganos electorales

Existe un consenso sobre el papel fundamental de los órganos electorales en la transición a la democracia, al garantizar elecciones que cumplan con los estándares democráticos de libertad, justicia, transparencia y competitividad. Según López-Pintor (2000, p. 13), estos órganos son instituciones fundamentales en la construcción de la democracia, ya que organizan directamente las elecciones e indirectamente influyen en la gobernanza y el Estado de derecho. Algunos académicos también destacan su carácter profundamente administrativo-técnico, al ser instituciones que se encargan de funciones de alta relevancia en la organización de las elecciones.³

3 Según Mackenzie (1958, p. 100), la administración de las elecciones o maquinaria electoral se refiere generalmente a una estructura institucional que incluye comisiones y consejos que realizan un conjunto de actividades, de entre las cuales las más relevantes son el registro de los electores, la administración de acontecimientos antes del día de la votación, el proceso de votación, el conteo de votos y la adjudicación de

Uno de los estudios más acabado, sistemático y concluyente sobre las autoridades electorales en América Latina es el de Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo (2009). Estos autores argumentan que la organización de elecciones de (buena) calidad se encuentra intrínsecamente relacionada con la existencia de órganos electorales autónomos e independientes. En su artículo "Electoral governance matters: explaining the quality of elections in Latin America" concluyen que las comisiones electorales independientes y profesionales han tenido un rol importante y positivo en los procesos electorales de América Latina, aunque reconocen que la independencia institucional formal o legal debe estar asociada al respeto y al fortalecimiento de las reglas electorales, así como al contexto sociopolítico (p. 76).

En ese mismo sentido, Van Ham y Garnett (2019) coinciden en que uno de los atributos de los órganos electorales que más tiene relevancia al salvaguardar la integridad electoral es la independencia; sin embargo, reconocen que

conflictos. Se asume, en general, que la administración electoral tiende a asegurar la transparencia, la igualdad y la objetividad de los procesos electorales. Para lograrlo, un requisito indispensable es que la maquinaria tenga independencia como autoridad no política (Smith, 1960, p. XII) libre del control del Gobierno en turno.

A pesar del supuesto ampliamente aceptado de que los órganos electorales independientes serían mejores para organizar, monitorear y juzgar de manera imparcial, las investigaciones muestran evidencia contradictoria sobre el vínculo o relación entre la independencia formal de los órganos electorales y la integridad electoral (p. 314).

Mientras Birch (2008) y otros no encontraron relación entre la independencia e integridad electoral, Van Ham y Garnett (2019) reivindican el vínculo entre ambas a partir de la realización de un estudio a mayor profundidad de los órganos electorales y de la diferenciación entre la independencia *de jure* y la independencia *de facto*.

Según IDEA, la independencia de los órganos electorales hace referencia a dos elementos: por un lado, a la independencia estructural o formal del Gobierno y, por el otro, a la independencia de actuación, lo que significa no ceder ante presiones gubernamentales o partidistas (citado por Catt *et al.*, 2014). Estas dos dimensiones de la independencia —la formal y la práctica— constituyen el centro de la preocupación en este ensayo, pues de su convergencia depende, en gran medida, que estos órganos puedan contribuir efectivamente a elecciones más íntegras, esto es, más libres, justas, limpias y transparentes.

López Pintor (2018), en su texto incluido en el *Diccionario electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, señala que en América Latina las administraciones electorales recaen en organismos especializados e independientes del Poder Ejecutivo. Además, explica que el modelo más frecuente que siguen estas comisiones o tribunales electorales independientes es el de organismos con responsabilidad plena sobre la dirección y la gestión de las elecciones. López Pintor también señala enfáticamente que

[...] no basta con que el organismo electoral sea independiente del Gobierno, sino que debe prestar sus servicios de manera imparcial, demostrar eficacia en su actuación profesional y ser percibido como imparcial y eficaz por la ciudadanía. De ello depende la credibilidad del proceso y la aceptación de los resultados (p. 30).

Incluso, López Pintor no sólo destaca la independencia de los órganos electorales respecto del Gobierno, sino también en la práctica o en el libre ejercicio de sus competencias, elemento que se ve reflejado en su imparcialidad, es decir, en la toma de decisiones sin sesgos políticos, dando el mismo trato a todos los actores.

La preocupación por la distancia entre la independencia *de jure* y *de facto* de los órganos electorales no es nueva. La fragilidad del Estado de derecho en regiones como la latinoamericana muestra las brechas entre las instituciones formales e informales, entre lo que está en la ley y en la práctica, y en la necesidad de acercar la ley a su ejercicio para cerrar la distancia entre lo formal y lo real.

Pero ¿de qué depende la independencia *de facto*? Para Van Ham y Garnett (2019, p. 316) la independencia *de facto* de los órganos electorales está sujeta a diversos factores externos y contextuales, tales como el nivel de democracia, la fortaleza del Estado de derecho y de las instituciones que actúan como contrapesos, como los partidos políticos, el Poder Ejecutivo y Legislativo; así como a la capacidad que tienen estos actores para fragmentar la cohesión interna e institucional, logrando presionar a sus integrantes, además de algunos factores internos propios de los órganos electorales derivados de su diseño institucional, como sus competencias, funciones y el profesionalismo de su personal.

A ello se añaden otros elementos del diseño institucional que son relevantes, como las causales de destitución y/o las garantías de inamovilidad; además de los recursos legales con los que cuentan para oponerse a las presiones

del Legislativo y el Ejecutivo, así como del periodo de nombramiento de las presidencias de los órganos, entre otros. También puede jugar un papel importante la presencia o la ausencia de la prensa libre, de la sociedad civil y de los observadores electorales (Birch, 2011; Lehoucq, 2003).

Hartlyn *et al.* (2009, p. 22) ponen el acento en la independencia partidaria de los órganos electorales, esto es, la independencia respecto de los partidos políticos más que la independencia en cuanto al Gobierno o al Ejecutivo en turno. Estos autores reconocen que es un verdadero reto evaluarla, en la medida en que la distancia entre lo formal y lo real implica reconocer que la independencia plasmada en las normas constitucionales y electorales no siempre se cumple ni se lleva a cabo, incluso la llega a oscurecer el partidismo de los órganos electorales. Por ello, proponen medir tanto el nivel de independencia (formal) como el grado de partidismo de los órganos electorales, pues mientras que el aspecto formal refleja la independencia *de jure* en la práctica, el grado de partidismo de estas autoridades refleja la independencia *de facto*. Con ello se pretende recoger las dos dimensiones de la independencia, la formal y la real.

La estimación del *grado de independencia*, según Hartlyn *et al.* (2009), debe estar basada en la naturaleza del

proceso de designación y en la duración del cargo, tanto de los designados como de los que designan. En la opinión de estos autores, la independencia “se fundamenta en la sencilla idea de que a mayor número de actores y de instituciones en el proceso de nombramiento, más independencia tendrán los órganos electorales de un estricto control partidario” (p. 23). Por otro lado, la independencia real o *grado de partidismo* de un órgano electoral se estima “con base en un examen de la naturaleza de la(s) institución(es) que nombra(n) a los integrantes de los órganos autónomos electorales y la independencia que se percibe en las personas nombradas, al momento de su designación” (p. 22). El grado de partidismo intenta reflejar el nivel real en el que los miembros del máximo órgano de decisión favorecen a un partido en específico o, por el contrario, en el que son genuinamente imparciales.

Las investigaciones más recientes apuntan a la importancia de las instituciones informales —como el patronazgo, la corrupción, el patrimonialismo, entre otras— para comprender el desempeño de las instituciones formales, pues generan incentivos para el comportamiento que pueden resultar más atractivos que los estímulos que ofrecen las instituciones formales (Levitsky y Ziblatt, 2018; Dressel *et al.*, 2017; Llanos *et al.*, 2016; Pozas Loyo y Ríos Figueroa, 2018). En este sentido, Pozas Loyo y Ríos Figueroa (2022,

p. 2) argumentan que las instituciones informales son cruciales para explicar si la independencia *de jure* y *de facto* convergen y por qué.

Pozas Loyo y Ríos Figueroa (2022), expertos en el tema de la independencia de los órganos judiciales, entienden por independencia judicial *de jure* al “conjunto de incentivos destinados a producir decisiones judiciales libres de interferencias indebidas, que puedan derivarse de las reglas formales sobre el nombramiento, la permanencia en el cargo y las sanciones a las y los jueces” (p. 4). Por otro lado, la independencia judicial *de facto* es la “ausencia de injerencias indebidas en el proceso de toma de decisiones de las y los jueces de los Tribunales inferiores, por parte de los superiores en la jerarquía” (p. 10). Cabe destacar que estos autores distinguen entre independencia interna y externa. La independencia judicial externa o *de facto* “se refiere a la ausencia de interferencias indebidas en el proceso de toma de decisiones de las y los jueces de los Tribunales Superiores por parte de los actores de los Poderes Ejecutivo y Legislativo”, mientras que la interna se refiere a la interferencia por parte de los superiores jerárquicos (p. 4). Finalmente, es relevante destacar que estos autores se refieren a la independencia de los jueces individuales y no al Poder Judicial en su conjunto.

Con respecto a los incentivos que producen las instituciones informales en el comportamiento frente a los incentivos planteados por las instituciones formales, Pozas Loyo y Ríos Figueroa (2022) proponen cuatro tipos de instituciones informales, según la relación que establezcan con las instituciones formales. Esta clasificación distingue las instituciones contrincantes, las superpuestas, las auxiliares y las redundantes. Los autores utilizan esta tipología para “explicar la eficacia (o falta de ella) de las instituciones formales creadas para fomentar (o dificultar) la independencia judicial” (p. 2).

En su estudio, Pozas Loyo y Ríos Figueroa (2022) analizan varios países en América Latina; por ejemplo, señalan que en México una institución (informal) de patronazgo compite y erosiona la eficacia del Consejo de la Judicatura Federal, órgano creado para reforzar la independencia interna del Poder Judicial. En contraste, señalan que en Brasil sí existe la convergencia entre la independencia interna *de jure* y *de facto* en el Consejo de la Judicatura, y que se debe, en parte, al profesionalismo —en tanto que es una institución informal que se refleja en el conjunto de sentimientos y creencias entre los pares—. Ello les permite concebirse como expertos, lo cual los hace neutrales suplantando intereses particulares (Bonelli, 2013, p. 125, citado por Pozas Loyo y Ríos Figueroa, 2022, p. 18).

Aunque la distancia entre la independencia *de jure* y *de facto* en los órganos jurisdiccionales ha sido objeto de estudio constante, los hallazgos y los supuestos a los que se ha llegado son, también, aplicables a los órganos electorales. Muestra de ello es el mencionado análisis de la calidad de los órganos electorales en América Latina (Hartlyn *et al.*, 2009) y los estudios de Birch (2008) y Van Ham y Garnett (2019), además del análisis de los órganos electorales subnacionales en México de Méndez *et al.* (2013, 2019 y 2021).

En dichos estudios se sugiere que, dada la importancia de la independencia de los órganos electorales, es común que estas autoridades enfrenten intentos de manipulación en su integración o composición. Birch (2011) señala la existencia de tres tipos de manipulación de las elecciones, y una de ellas es, precisamente, dirigida a influir o manejar el proceso de selección o nombramiento de los miembros de las autoridades electorales, con el objetivo de sesgar las decisiones a favor o en contra de alguno de los contendientes. Esta misma autora señala que, por mucho tiempo, la manipulación de los sistemas electorales en América Latina y, más específicamente, de los órganos rectores, fue la forma más recurrente en la que los partidos en el poder intentaron influir en los resultados electorales.

La manipulación de los órganos electorales ocurre primordialmente a través del proceso de selección del personal administrativo o jurisdiccional, lo que erosiona de manera definitiva su independencia. En dicho proceso se introducen sesgos políticos y partidistas que pueden, finalmente, desvirtuar la imparcialidad en las etapas del proceso electoral, además del perfil de los y las participantes. El propósito de la manipulación en la integración de las autoridades electorales equivale, por lo general, a *inclinarse* para favorecer a una fuerza política o candidatura por encima de otras a través de decisiones sesgadas, por ejemplo, en temas de propaganda o de gastos no reportados, de intervención de funcionarios públicos o incluso del uso de recursos ilícitos —públicos o privados—, lo cual puede traducirse en una competencia inequitativa. Lo cierto es que, cuando los órganos políticos intervienen en el nombramiento de los miembros de las autoridades electorales se llevan a cabo acuerdos políticos en diversos niveles, y es difícil, o prácticamente imposible, evitar la partidización de su composición. Esto deriva en la conformación de órganos electorales influenciados o, aun, capturados por un partido, cuando lo ideal es que mantengan su naturaleza independiente, pues así fueron diseñados, para desempeñar funciones con total imparcialidad, ya que de estos dos atributos —independencia e imparcialidad— dependen,

en gran medida, la confianza de la ciudadanía en las elecciones, así como su legitimidad. Si en unas elecciones la distancia entre el ganador y el segundo lugar es muy amplia, los resultados electorales no necesariamente se verán afectados, pero cuando es estrecha, la manipulación de las autoridades electorales puede afectar el triunfo de alguno de los contendientes. En cualquier caso, en este contexto, la competencia no es totalmente justa o libre y, por lo tanto, la naturaleza democrática de las elecciones locales se ve erosionada.

Otro atributo central de las autoridades electorales es la autonomía, que ha sido menos estudiada que la independencia, aunque es de suma relevancia para el funcionamiento de estos órganos. En ocasiones, se habla de *autonomía* como sinónimo de *independencia*, sin embargo, es importante —para el contexto— tener en cuenta las diferencias entre ambos atributos, pues, si bien son complementarios, reflejan dimensiones muy distintas.

En términos generales, la autonomía es la capacidad, potestad o condición que tiene un órgano para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, sin depender de otros. Se pueden identificar al menos tres ámbitos relevantes de autonomía para los órganos electorales: la autonomía técnica, que se refiere a la determinación de los

procedimientos internos de manera independiente; la autonomía normativa, que establece que el órgano electoral cuente con atribuciones para a) reglamentar su funcionamiento interno y b) determinar las condiciones laborales de su personal; y la autonomía financiera, que alude a las atribuciones de un órgano para manejar su propio presupuesto. A estos tres ámbitos, Concha *et. al* (2020) le suman tres condiciones más que contribuyen a la autonomía institucional de los órganos electorales y que son relevantes para este estudio: 1) los requisitos profesionales para la designación en el cargo, que se refiere a aspectos mínimos y relevantes para el perfil del puesto (criterios de mérito); 2) la estabilidad en el cargo, que define si los nombramientos cuentan con garantías de inamovilidad del mismo; y 3) la protección frente a conflictos de interés, esto es, si la normativa vigente contempla este tipo de conflictos y los mecanismos para sancionarlos.

| **El INE y el TEPJF**

En México, la transición a la democracia se centró en los procesos electorales y en el paso de elecciones controladas y manipuladas por el gobierno en turno a elecciones democráticas, esto es, libres, limpias y justas (Méndez de Hoyos, 2006, pp. 18-19). Ello implicó la construcción de instituciones electorales autónomas, profesionales y capaces de contar con la confianza de la ciudadanía.

Las reformas de 1990-1991 resultaron en la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). Según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1990, aprobado después de un proceso electoral crítico en 1988, el IFE se creó como un organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Todas sus actividades se regían por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad

y objetividad (Cofipe, 1990, artículos 68-70). Vale la pena resaltar que en ese momento el IFE no era independiente, aunque sí autónomo, pues estaba encabezado por un representante del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con el artículo 74 del mismo Cofipe (1990), el máximo órgano de decisión del IFE, el Consejo General, estaba integrado por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos nacionales. El consejero del Poder Ejecutivo era el secretario de gobernación, quien fungía como presidente del Consejo General. Los consejeros magistrados eran propuestos por el Ejecutivo Federal y electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Fue hasta 1996, tras la reforma electoral llamada *definitiva* por el Presidente de la República en turno, Ernesto Zedillo, que el IFE pasó a ser un órgano independiente. Según el Cofipe, en su artículo 70 reformado, el Instituto Federal Electoral pasó a ser un organismo público autónomo de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Así, el Consejo General se integró por un consejero presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto;

además de consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos y un secretario ejecutivo, todos con voz, pero sin voto. La designación del consejero presidente y de los consejeros electorales siguió siendo parte de las atribuciones de la Cámara de Diputados, quienes los elegían por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Es importante hacer notar que, si bien los representantes de los partidos y del Congreso perdieron su voto, siguieron siendo parte del máximo órgano de decisión del Instituto.

La reforma electoral de 2014 transformó casi radicalmente el sistema electoral mexicano. Para Leonardo Valdés (2021) se trató de una reforma de “[...] carácter rupturista, pues se planteó como un modelo de replanteamiento del sistema electoral que había venido existiendo”. Para ejemplificarlo añadió que:

El Instituto Nacional Electoral tuvo que poner en marcha, desde el momento mismo de su fundación, atribuciones completamente inéditas en la vida electoral, como ponerse a organizar las elecciones internas de un partido político (PRD), así como empezar, prácticamente sin ningún antecedente en la materia, un proceso de designación de las y los consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE [sic]) de más de la mitad del país (p. 5).

Como resultado de esta reforma, el IFE pasó a ser el Instituto Nacional Electoral (INE) y se convirtió en responsable de las elecciones locales, una responsabilidad que inició como un acompañamiento y que poco a poco se fue delineando como una relación jerárquica clara de subordinación entre los OPL y el INE. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), después de la reforma, la organización de las elecciones pasó a ser una función estatal que se realiza a través del INE y de los OPL. El Instituto se mantuvo como un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y la ciudadanía, en los términos que ordene la ley. En el caso de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, se agregó el de máxima publicidad (CPEUM, artículo 41).⁴

4 En este mismo artículo se determina que para los procesos electorales federales y locales corresponden al Instituto Nacional Electoral las siguientes funciones: capacitación electoral; geografía electoral, la cual incluye el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; padrón y lista de electores; ubicación de 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; fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y otras que se especifican en las leyes secundarias.

Se incorporó un cambio importante en la composición del Consejo General como órgano superior de dirección, que pasó a integrarse por un consejero presidente y 10 consejeras y consejeros electorales. Como en el pasado, se les suman —con voz, pero sin voto— consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y una o un secretario. También se destaca que la o el consejero presidente y las y los consejeros electorales deben durar en su cargo nueve años y no pueden ser reelectos.

La independencia de este nuevo modelo de órgano electoral nacional siguió vinculada exclusivamente al método de selección de sus miembros. Como en la normativa anterior, quedó estipulado en la Constitución que las consejerías serían electas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados mediante un mecanismo también renovado, que añadió la participación de un nuevo órgano técnico, el Comité Técnico de Evaluación (CTE). El proceso incluye los siguientes elementos:

1. La Cámara de Diputados emite una convocatoria pública con los requisitos a cubrir por parte de las y los interesados, así como el proceso para la designación de un CTE, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres son nombradas por el

órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, la Junta de Coordinación Política (Jucopo), dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y dos por el organismo nacional garante de la transparencia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

2. El CTE valora el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las y los aspirantes, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; después selecciona a las personas mejor evaluadas, para finalmente remitir la lista a la Jucopo.
3. El órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, la Jucopo, impulsa la construcción de los acuerdos para la elección de la o el consejero presidente y de las y los consejeros electorales. Si se cumplen los plazos y no se alcanza la votación requerida en el pleno, se convoca a una sesión en la que se realiza la elección mediante insaculación de la lista conformada por el CTE.

La incorporación del CTE como instancia técnica especializada para el proceso de selección de las consejerías

del INE representó una innovación positiva, pero limitada. Implicó incorporar la visión y los intereses de diversos sectores, fuerzas políticas y de las instituciones garantes de los derechos humanos (como la CNDH) y de la transparencia (como el INAI) —ambas instituciones formalmente independientes—, lo que sin duda le imprime pluralidad, pero, sobre todo, legitimidad a la selección de las y los miembros del Consejo General del INE. Sin embargo, el posible predominio de una visión política en las instancias que participan, como en la CNDH y la Jucopo, podría restarle objetividad a la evaluación de las y los aspirantes, por lo que el efecto de legitimidad sería marginal. Al final, de cualquier manera, la selección de las consejerías del INE es resultado de un método que produce un órgano electoral independiente mixto y partidizado, pues pasa por un filtro de evaluación técnica, pero la selección final está basada en criterios políticos, realizada por los representantes de los partidos políticos que conforman las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. En este sentido, la línea de continuidad con respecto a los criterios políticos prevalecientes en el proceso de selección de los miembros del órgano administrativo electoral es clara.

Es imprescindible mencionar la inclusión de un mecanismo de control o la existencia de un límite a la independencia

del propio INE, que se da a través de la incorporación de un contralor nombrado directamente por la Cámara de Diputados. De acuerdo con la CPEUM, en el mismo artículo 41, que rige las cuestiones electorales, se señala que forma parte del INE una Contraloría General, que goza de autonomía técnica y de gestión, cuya principal función es la fiscalización de todos los ingresos y los egresos del Instituto. Los informes de labores del contralor general, como titular del Órgano Interno de Control (OIC) del Instituto, muestran que, en diversas ocasiones, ha inhabilitado o cesado a funcionarios de la institución, inhibiendo con ello la función electoral que desempeñan.⁵

5 El 14 de noviembre de 2023, la persona titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) del INE presentó un juicio electoral ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como respuesta a la decisión de la persona titular del OIC del INE, que solicitaba suspender a la primera de su puesto de manera indefinida a partir de la emisión de un acuerdo por falta administrativa grave (Expediente SUP-JE-1487/2023); no obstante, se destaca que éste no es un caso extraordinario. En el Informe anual de gestión y resultados del OIC del INE de 2022 se menciona lo siguiente: “Se mantuvo actualizado el Registro de Servidores Públicos Sancionados que lleva el OIC, al realizarse 30 inscripciones, de las cuales 2 se eliminaron en cumplimiento a la determinación emitida por un órgano jurisdiccional, 3 se encuentran suspendidas provisionalmente” (Consejo General del INE [CG del INE], 2023a, p. 213), y en el informe preliminar del primer semestre del 2023 se dice que: “Se mantuvo actualizado el Registro de Servidores Públicos Sancionados que lleva el OIC, al realizarse 24 inscripciones: 22 sanciones de inhabilitación y dos amonestaciones públicas, de las cuales ninguna se eliminó o se suspendió” (CG del INE, 2023b, p. 94).

Otro de los grandes cambios en 2014 fue la desagregación de la normatividad electoral, pues de la regulación existente se desprendieron cuatro leyes generales: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

De acuerdo con estas normas generales, el proceso electoral de 2023-2024 es organizado por un Consejo General del INE renovado, pero que fue producto de un proceso de nombramientos que se tornó complejo después de la salida del Consejero Presidente Lorenzo Córdova Vianello y de tres consejeros más. Tras llevar a cabo el proceso de selección con base en lo previsto en la Constitución, y ante la falta de consenso entre las fuerzas políticas, Guadalupe Taddei Zavala fue designada Consejera Presidenta del INE, junto con Jorge Montaña Ventura, Rita Bell López Vences y Arturo Castillo Loza, todos designados por la insaculación o *tómbola*, realizada en la Cámara de Diputados el día 31 de marzo de 2023 (Chávez, 2023; Vallejo, 2023).

Ahora bien, a diferencia de otros países en América Latina, en México los conflictos electorales los resuelve un órgano electoral distinto al que organiza las elecciones. Se trata

de una corte constitucional en materia electoral denominada Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Antes de la reforma electoral fundacional del llamado modelo electoral mexicano en 1990, la Constitución establecía la existencia de un tribunal, cuyas resoluciones sólo podían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara del Congreso, que eran la última instancia en la calificación de las elecciones. Esta reforma de 1990 creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, concentrado en la sustanciación y la resolución de los recursos de apelación y de inconformidad. Según la ley, en contra de sus resoluciones no procedía juicio ni recurso alguno, salvo aquellas sentencias adoptadas después de la jornada electoral, que sólo podían ser modificadas por los colegios electorales que subsistieron a la reforma de dicho año. El proceso de nombramiento de sus magistrados involucraba al Poder Ejecutivo, de ahí que no se le reconociera independencia alguna. De acuerdo con la CPEUM (1990, artículo 41), los magistrados del Tribunal debían satisfacer los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y debían ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes

de la Cámara de Diputados, de entre las personas propuestas por el Ejecutivo Federal.

En 1993 se promovió una reforma constitucional que eliminó el principio de autocalificación legislativa, así como la participación del Ejecutivo Federal en el proceso de nombramiento de los magistrados, y fue sustituido por la SCJN, aunque la selección final de sus miembros siguió siendo facultad de la Cámara de Diputados.

La independencia definitiva *de jure* del Tribunal Electoral se alcanza con la reforma constitucional y legal de 1996. La CPEUM, en su artículo 105, estableció que este Tribunal pasaba a ser parte del Poder Judicial de la Federación, mientras que en el artículo 99 se instauró que le correspondía resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de las elecciones federales de diputados y senadores y de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que debían ser resueltas en única instancia por la Sala Superior, a la cual se le adjudicó realizar el cómputo final de la elección de presidente y la declaración de validez de la elección y la de presidente electo.

En el caso del proceso de nombramiento, el mismo artículo constitucional señalaba que los magistrados electorales de la Sala Superior y regionales serían elegidos por el voto

de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los requisitos que debían cubrir no podrían ser menores a los que se exigen para ser ministro de la SCJN. La duración del encargo se estableció en nueve años improrrogables y la elección se previó como escalonada. En 2007 se promovió una reforma para darle permanencia a las salas regionales del Tribunal Electoral.

La evolución del TEPJF ha sido paralela a la consolidación del INE como autoridad electoral administrativa. Ambas instituciones ampliaron sus facultades y funciones y, sobre todo, lograron su independencia y autonomía plenas, al menos en la ley, o *de jure*. En el caso particular del Tribunal Electoral su transformación ha sido acelerada, pues pasó de ser una corte dedicada a resolver disputas entre partidos y candidatos sobre los resultados electorales a ser un tribunal que desempeña tres grandes funciones que abonan a la consolidación de la democracia en el país y, al mismo tiempo, elevan la calidad de nuestros comicios: 1) tutelar los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, 2) resolver los conflictos electorales y 3) garantizar la transmisión pacífica del poder político. De manera específica se destaca en el informe de labores del presidente del TEPJF de 2022-2023 que su prioridad en materia jurisdiccional en ese periodo fue hacer del Tribunal Electoral

una institución más responsiva a través de garantizar los derechos humanos para la participación política y de mantener la estabilidad democrática del país mediante la restitución de los derechos político-electorales violados y, en su caso, del orden jurídico vulnerado. Se señala que, para lograrlo, este Tribunal emitió lo que se conoce como sentencias estructurales “a fin de hacer cumplir y consolidar importantes políticas públicas, como la paridad en la elección de las gubernaturas o las acciones afirmativas destinadas a los grupos en situación de vulnerabilidad. Es con estas medidas como se ha avanzado en la construcción de una democracia incluyente y plural” (TEPJF, 2023).

Con el propósito de avanzar en la medición de la autonomía e independencia del INE y del TEPJF, según su normatividad vigente hasta el proceso electoral 2023-2024, se presenta a continuación el panorama general de evaluación de ambos principios y sus resultados.

La independencia y autonomía del INE y del TEPJF

Como se mencionó, la independencia de los órganos electorales en México ha estado vinculada directamente con el proceso de nombramiento de las consejerías electorales (para el caso del INE) y de las magistraturas electorales (para el caso del TEPJF). En el presente texto, la estimación del grado de independencia de estas dos instituciones

considera los elementos utilizados por Hartlyn (2009), es decir, el número de órganos que intervienen en el proceso de nombramiento y los años de duración del cargo de los que nombran y de los que son nombrados. A ello se añadió un elemento más, las normas que regulan la remoción de las consejerías y las magistraturas. La relevancia de este indicador radica en valorar en qué medida estas normas electorales permiten ejercer un *control velado* sobre las decisiones de las y los consejeros del INE y de las magistraturas del Tribunal Electoral al existir la amenaza de remoción de sus cargos, lo que, sin duda, lesiona directamente la independencia o autonomía con la que toman sus decisiones.

Otro atributo vinculado a la independencia de las autoridades electorales es el profesionalismo. El propósito es medir el grado en el que los órganos electorales integran a personal altamente capacitado a través de un sistema de gestión que premie el mérito y el desempeño, y reduzca o —incluso— elimine el patronazgo, esto es, la relación laboral que permite el ascenso o el despido sin mediar consideraciones de orden profesional.

Tabla 2. Independencia formal INE y TEPJF

Institución	Número de órganos que intervienen	Duración del cargo de los que nombran	Duración del cargo	Años para consejeros/años para los que nombran	Remoción	Servicio profesional	Grado de independencia <i>de jure</i> *
INE	2	3	9	3	No está regulada	Sí	Media+
TEPJF	2	6	9	1.5	No está regulada	Sí	Media-

* El grado de independencia es alto cuando los órganos que intervienen son tres o más, la duración del nombramiento de las consejerías o magistraturas triplica al de los diputados o senadores que los nombran (proporción 3), la remoción está debidamente regulada y está a cargo de un órgano colegiado plural como el Congreso y requiere el voto de las dos terceras partes de sus miembros; la ley establece un servicio profesional electoral para el personal que realiza las funciones sustantivas de la institución (administrativas electorales o jurisdiccionales electorales) y está efectivamente en operación. La independencia es media cuando los órganos que intervienen son dos, la duración del nombramiento de las consejerías o magistraturas duplica la de los diputados o senadores (proporción entre 2 y 2.99), la remoción está debidamente regulada o hay órganos plurales involucrados. La independencia es baja cuando los órganos que intervienen son uno o dos, la duración del nombramiento de las consejerías o magistraturas y los diputados o senadores es la misma (proporción 1), la remoción no está regulada y la ley no contempla un servicio profesional electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa electoral vigente para el INE y el TEPJF y de Hartlyn *et al.* (2009).

Como se muestra en la tabla 2, ambas instituciones tienen un grado de independencia media, aunque es ligeramente mayor la del INE que la del Tribunal Electoral. El número de órganos que intervienen en los procesos de selección de sus miembros es de dos en cada caso, pero de muy distinta naturaleza. Para seleccionar a las consejerías del Instituto Nacional Electoral, la Cámara de Diputados —que es el primer órgano que interviene— emite una convocatoria pública y, posteriormente, participa el Comité Técnico de Evaluación, una instancia más plural formada por representantes de varias instituciones (como ya se describió).⁶ En el caso del Tribunal, el primer órgano encargado de emitir la convocatoria y de realizar un proceso formal de valoración de los perfiles idóneos es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, después, la Cámara de Senadores interviene y selecciona a las magistraturas.⁷ En ambos casos destaca la intervención de órganos con naturaleza política, en específico, la Cámara de Diputados y la de Senadores, en

6 “[...] El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados [...]” (CPEUM, artículo 41, V, Apartado A).

7 “[...] Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley” (CPEUM, artículo 99, X).

las que los partidos políticos son los últimos responsables de la selección de las consejerías para el órgano de administración electoral y las magistraturas, en el caso del órgano jurisdiccional.

La participación de los partidos políticos en el proceso de selección de las y los integrantes de las autoridades electorales les imprime un carácter híbrido, pues son una mezcla de órganos independientes —conformados por personas profesionales altamente especializadas y capacitadas en la materia electoral— y, a la vez, partidizadas, pues pasan por este *filtro político* que las vincula directa o indirectamente con los partidos políticos. Son, precisamente, estas relaciones o instituciones informales que operan entre las consejerías, las magistraturas y los partidos políticos lo que ha generado múltiples cuestionamientos sobre los sesgos partidistas en el INE y el TEPJF, y lo que al mismo tiempo genera la convergencia o divergencia entre la independencia *de jure* y la *de facto*.

El diálogo con los partidos políticos durante el proceso de selección de las consejerías y magistraturas es parte del diseño institucional, y se incluyó para lograr que estos institutos políticos tuvieran confianza en la integración de los órganos electorales y en sus decisiones. Sin embargo, a pesar de su intervención, hay dudas sobre la independencia

del INE y del TEPJF, y también de sus miembros en lo particular y de la institución en su conjunto; quizá sea momento de replantear el esquema de independencia con el que se cuenta. Lo importante es enfatizar que no hay diseños institucionales perfectos, sino aquellos que funcionan en contextos determinados (Nohlen, 2010, p. 12).

El siguiente criterio para evaluar el grado de independencia es la duración del cargo de las consejerías y magistraturas —que en ambos casos es de nueve años— respecto de la duración del cargo de los que los nombran (los diputados duran tres años, mientras que los senadores seis años). Éste es un elemento muy importante y está vinculado de nueva cuenta con los partidos políticos. Entre mayor sea la diferencia entre ambos encargos, mayor será la independencia de los miembros de los órganos electorales, pues, idealmente, se rompe el lazo o el vínculo de dependencia o patronazgo entre partidos, consejerías y magistraturas.

Como se observó en la tabla 2, la relación entre la proporción de los años de duración del nombramiento de las consejerías o magistraturas con respecto a los de los diputados o los senadores que los nombran es de 3 en el caso del INE y de 1.5 en el caso del TEPJF. Estos números indican que, de acuerdo con este supuesto, los miembros del INE tienen más independencia que los del Tribunal

Electoral. O lo contrario, hay mayor dependencia de las magistraturas en cuanto a los partidos políticos y específicamente respecto de las y los senadores que de las consejerías sobre las diputaciones federales.

Otro elemento para tomar en cuenta es la remoción. Éste es uno de los fundamentos que más peso tiene en la literatura que aborda la independencia, pues se parte del supuesto de que en la medida en que esté regulada en la ley y sujeta a pruebas y a elementos objetivos se evitará la amenaza permanente directa o velada de la destitución y, con ello, se fortalecerá la independencia. Desafortunadamente, en ninguno de los dos casos, tanto en las consejerías del INE como en las magistraturas del Tribunal Electoral, se encuentra regulada la remoción. Al respecto, sólo se establece en la Constitución que ambas figuras podrán ser sujetas de juicio político.⁸ Es importante recalcar que, para avan-

8 Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos [...]. Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

zar hacia una mayor independencia de las autoridades electorales en México, y en su confluencia con la independencia *de facto*, es imprescindible regular la remoción de sus miembros aplicando —en todo momento— los principios o los criterios internacionales, para así evitar que sean consideraciones políticas las que orillen a su remoción, pues eso anularía la independencia *de jure* en los hechos. En este sentido se destaca que, de acuerdo con los estándares y obligaciones de las elecciones democráticas del Centro Carter (2023), “los órganos que nombran a los miembros de las comisiones electorales no deben tener la libertad de destituirlos a voluntad”⁹.

Finalmente, se resalta el profesionalismo de los órganos electorales. En México, la profesionalización en el ámbito electoral se ha impulsado a través de la creación de servicios de carrera que regulan el ingreso, formación, desempeño, promoción y sanción de las y los funcionarios que realizan tareas sustantivas en materia electoral. El

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables (CPEUM, artículo 110).

9 Traducido del inglés.

ingreso se hace a través de concursos públicos, por lo que, principalmente, la formación está basada en el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes vinculadas con el puesto al que se aspira; mientras que la evaluación del desempeño debe estar fundada en indicadores, objetivos y ser, preferentemente, multidimensional. La promoción, sanción y, en su caso, separación del puesto tiene que estar debidamente fundada en aportaciones de calidad, en el primer ámbito, y en faltas graves y probadas, en el segundo.

Para medir el profesionalismo en el INE y en el Tribunal Electoral, se consideró la obligación de establecer un servicio profesional en la ley, y su operación en la práctica mediante la aprobación de un estatuto o de algún elemento que pruebe su funcionamiento. Como se expuso en la tabla 2, ambas instituciones tienen un servicio profesional, sin embargo hay diferencias sustantivas que vale la pena señalar. El servicio profesional electoral del INE, con carácter nacional desde 2014, es un sistema de gestión de personal integral, que si bien no comprende a todo el personal de la institución y de los OPL sí incluye a todos aquellos puestos que desempeñan funciones sustantivas de carácter electoral. El sistema regula cinco procesos sustantivos: ingreso a través de concursos públicos, formación —desde básica hasta especializada—, evaluación del desempeño, promoción y sanción. Esto significa que

quienes implementan las acciones destinadas a administrar las elecciones son profesionales probados, capacitados permanentemente y evaluados en su desempeño, con estándares de rendimiento muy elevados.

En el caso del Tribunal Electoral, el servicio profesional de carrera sólo existe de forma integral en la rama administrativa, y ello es producto de reformas aprobadas única y recientemente por el pleno de la Sala Superior (TEPJF, 2023). Las tareas sustantivas de la institución, que son las jurisdiccionales, no las desempeña en su totalidad el personal de Carrera Judicial. Este sistema de carrera está en funcionamiento sólo parcialmente, pues se hacen convocatorias públicas de ingreso y las personas que logran acreditarse no en todos los casos se incorporan a la institución, y los ingresos siguen siendo facultad discrecional de las magistraturas.

En síntesis, como se observó en la tabla 2, el INE tiene una independencia media-alta ligeramente por arriba de los estándares, pues los miembros de su máximo órgano de decisión —el Consejo General— tienen una dependencia media respecto a los partidos políticos. A ello se suma un servicio profesional electoral consolidado, que opera con regularidad y al que pertenecen quienes realizan las tareas sustantivas de la institución. En contraste, la

independencia *de jure*, o formal, del TEPJF es media-baja, pues formalmente hay una mayor dependencia de las magistraturas que lo integran con respecto a los partidos políticos, además de un servicio profesional no consolidado.

La independencia del INE y del TEPJF puede verse en la práctica en las múltiples decisiones que toman sus órganos de dirección, pero algunas son especialmente ilustrativas. En este sentido, cuando despliegan su capacidad de control es más claro el ejercicio de su independencia *de facto*; por ejemplo, cuando actúan como instituciones que detectan, señalan y castigan el abuso del poder, las faltas a la integridad y los comportamientos ilegales de otras instituciones (como las de los partidos políticos, la Presidencia de la República o el Congreso).

El Consejo General del INE ejerce su independencia plenamente en la práctica, o *de facto*, cuando, por ejemplo, sanciona a los partidos políticos o cancela el registro de sus candidatos a cargos importantes o hace señalamientos respecto a servidores públicos, sobre todo del partido en el poder. Para ilustrar esto, se menciona la sanción que el Consejo General del INE (2015) le impuso al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) el 13 de mayo de 2015 a través de una multa millonaria y la suspensión de sus *spots*; así como las sanciones a partidos políticos por

irregularidades en materia de fiscalización, en específico en las campañas para gobernador en Coahuila y el Estado de México en 2022 (INE, 2023a); o las sanciones a partidos nacionales o locales por irregularidades en sus informes de ingresos y gastos en 2021 (INE, 2022a). También mostró y ejerció su independencia cuando emitió medidas cautelares en contra de actores políticos relevantes por vulneraciones a la normativa electoral de cara al Proceso Electoral Federal 2023-2024.¹⁰

El Tribunal Electoral ha confirmado en múltiples ocasiones las sanciones del Consejo General del INE, por ejemplo, confirmó las multas al PVEM (Rivera, 2015) o, en la revocación de mandato, cuando hizo señalamientos dirigidos a diputados y senadores por la falta de una legislación terminada que permitiera conducir adecuadamente, con sanciones claras, las conductas contrarias a la ley

10 Por ejemplo, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, por unanimidad, resolvió 16 proyectos de acuerdo con solicitud de medidas cautelares por presuntamente conculcar los Lineamientos aprobados por el Consejo General para regular y fiscalizar los procesos políticos, a fin de no vulnerar los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad ante el inminente comienzo del Proceso Electoral Federal (PEF) 2023-2024. En total, la comisión conoció proyectos interpuestos en contra de Marcelo Ebrard Casaubón, de Claudia Sheinbaum Pardo, del Senado de la República, del Partido Acción Nacional (PAN), de Beatriz Paredes Rangel, de Manuel Velasco Coello, de Xóchitl Gálvez, de Francisco García Cabeza de Vaca y del Frente Amplio por México, respectivamente (INE, 2023b).

(SUP-RAP-415/2021 y acumulados; SUP-JDC-1431/2021; SUP-RAP-20/2022; SUP-RAP-27/2022). Asimismo, es posible observar la independencia *de facto* de las autoridades electorales en México cuando ordenan a los partidos políticos que cumplan con el principio de paridad en las candidaturas, como sucedió en 2024, la vez que se les obligó la postulación de cinco candidatas a las gubernaturas, como mínimo (Morán Breña, 2023).

Un tema particularmente relevante que muestra en plenitud el ejercicio de la independencia del INE y del TEPJF es el de la violación constante del principio de neutralidad por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal, Andrés Manuel López Obrador, pues ambas instituciones electorales están obligadas a garantizar elecciones íntegras, lo que implica limitar y sancionar, en su caso, de manera directa y firme la intervención de funcionarios públicos en las elecciones, de acuerdo con la normatividad electoral vigente, en especial cuando se trata del Presidente de la República, por su impacto en la opinión pública.

Recientemente se atendió una demanda sobre este mismo tema: el caso se identifica como SUP-REP-39/2024 y consistió en la denuncia de infracciones relativas a la promoción personalizada, en el uso indebido de recursos públicos y en la violación al principio de imparcialidad y

neutralidad que el Presidente de la República cometió en el discurso pronunciado el 1° de julio de 2023, al cumplir cinco años de su llegada al poder.¹¹ Después de agotar varias instancias, la Sala Superior del TEPJF confirmó el 12

11 El 18 de julio de 2023, Kenia López Rabadán denunció al Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, por el discurso que pronunció en el marco del evento denominado “5° aniversario del triunfo democrático del pueblo de México”, el cual se realizó el 1° de julio de ese año en la Ciudad de México. Posteriormente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE registró la denuncia con la clave UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023, la admitió y ordenó el inicio de la investigación. El 20 de julio del mismo año, en el acuerdo ACQyD-139-INE-2023, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE determinó la improcedencia de las medidas cautelares por tratarse de hechos futuros de realización incierta; la sala especializada lo confirmó. El 29 de noviembre de 2023, la sala superior revocó parcialmente la sentencia y ordenó a la sala especializada que emitiera otra en la que analizara nuevamente el discurso pronunciado por el Presidente de la República a fin de que determinara si se acreditaban o no las infracciones denunciadas. En cumplimiento, el 12 de enero de 2024, la sala especializada emitió una nueva resolución en la que determinó, entre otras cosas: i) la existencia de la promoción personalizada, el uso indebido de los recursos públicos y la vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda y ii) la inexistencia de los actos anticipados de precampaña y campaña, derivado del discurso del Presidente de la República en el “5° aniversario del triunfo democrático del pueblo de México”. El 18 de enero de este año, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos impugnó la aludida sentencia de la sala especializada, frente a lo cual ésta confirmó la resolución emitida por la que se acreditó la existencia de dichas infracciones y aprobó la elaboración de un “catálogo de resoluciones” o sentencias firmes y definitivas que declarasen la existencia de una irregularidad con impacto en la validez de todos los procesos electorales; en este caso, esa base informativa no se haría sólo con propósitos de máxima publicidad y transparencia, sino también dotaría de certeza al régimen de sanciones al momento de graduar o individualizar nuevas infracciones susceptibles de sanción (TEPJF, expediente SUP-REP-39/2024).

de enero de 2024 la resolución emitida por la Sala Regional Especializada, por la que se acreditó la existencia de dichas infracciones.

Adicionalmente, en la Sala Superior se propuso ordenar la apertura de un *cuaderno auxiliar* en el que se incluyeran todas las resoluciones definitivas y determinadas como violaciones por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal a los principios constitucionales que rigen las elecciones, con el propósito de apoyar la importante tarea que tiene esta autoridad electoral para realizar el dictamen de calificación en la elección presidencial. En la sesión del día 28 de febrero de 2024 la Sala Superior determinó no crear el cuaderno auxiliar, pero sí otro instrumento. En la sentencia definitiva aprobada por mayoría se señala que se

[...] ordena la creación de un catálogo de determinaciones, resoluciones o sentencias firmes y definitivas —ejecutorias o que hayan causado estado— que declaren la existencia de alguna irregularidad en materia electoral y que sean emitidas por alguna de las Salas integrantes del Tribunal Electoral, identificando, en su caso, a los sujetos infractores (TEPJF, expediente SUP-REP-39/2024).

La aprobación de dicho catálogo, aunque con alcances más limitados que el cuaderno auxiliar propuesto

originalmente, representa, sin duda, una muestra de la independencia *de facto* que la normatividad le otorga al INE y al Tribunal Electoral y que ha sido puesta a prueba constantemente por el titular del Ejecutivo Federal, quien debe tener “un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emite y que puedan derivar en una afectación de los principios de imparcialidad, neutralidad” (TEPJF, expediente SUP-REP-39/2024, p. 15).¹²

Este caso ilustra que el INE y el TEPJF, al ejercer la independencia que se les ha conferido, enfrentan a otras instituciones y actores —tanto formales como informales— que intentan controlarlos. En este sentido, destaca el conjunto de iniciativas de reformas constitucionales por parte del Ejecutivo Federal que atentan, sin duda,

12 Es importante mencionar que en la sentencia finalmente aprobada por la Sala Superior se menciona explícitamente que el principio de neutralidad “exige a todos los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable. Lo que implica la prohibición a tales servidores de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes. [...] En el caso del Presidente de la República al ser, en términos generales, el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los asuntos del orden administrativo federal o nacional, tiene deberes, obligaciones y responsabilidades directas e indirectas, además de un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emite y que puedan derivar en una afectación de los principios de imparcialidad, neutralidad” (TEPJF, expediente SUP-REP-39/2024, pp. 14-15) https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2024/REP/39/SUP_2024_REP_39-1328818.pdf

contra la independencia y la autonomía de dichas instituciones. En este sentido, y pese al buen funcionamiento del sistema electoral en general, el Ejecutivo Federal impulsó una reforma constitucional en materia electoral en 2022.¹³ Sin embargo, ésta no alcanzó el voto favorable de las dos terceras partes de las y los presentes en la Cámara de Diputados, por lo que la iniciativa se rechazó. Posteriormente, el Ejecutivo optó por promover una reforma legislativa a las leyes secundarias, a la cual se le conoció popularmente como Plan B.

La aprobación del denominado Plan B también se convirtió en un tema de discusión pública y política, derivado de que el procedimiento legislativo estuvo marcado por diversas irregularidades, como que se dispensara el trámite legislativo ante la “urgencia” de aprobar las iniciativas. Así, en menos de cuatro horas fueron discutidas y votadas, tanto en lo general como en lo particular, dos iniciativas de modificaciones a diversas leyes en la materia electoral. El 8 de mayo de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por una mayoría de nueve de sus integrantes y dos votos en contra, declaró la invalidez de la “totalidad

13 En abril de 2022, el Presidente López Obrador envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma político-electoral. En ella se proponía 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos.

del decreto combatido” por violaciones al procedimiento legislativo.

Recientemente, el 5 de febrero de 2024 de nueva cuenta el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados un paquete de reformas, incluida la electoral. En todos los casos las iniciativas del Presidente Andrés Manuel López Obrador han apuntado al debilitamiento de las autoridades electorales a través de propuestas como la elección por voto popular de las consejerías del Consejo General del INE, así como de las magistraturas de las salas del Tribunal Electoral, afectando su imparcialidad, independencia y facultades, disminuyendo sus estructuras (al desaparecer los órganos electorales locales, por ejemplo) y centralizando sus funciones. Es decir, estas propuestas se refieren a cambios normativos que atentan (en contra o directamente) y vulneran la integridad de las elecciones en México.

Otro ataque a la independencia, en particular al Tribunal Electoral, ha sido la demora en el nombramiento de las vacantes de las magistraturas en las salas regionales, así como en la Sala Superior, lo que debilita al órgano jurisdiccional encargado de tutelar los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, de resolver las diferencias entre partidos, de validar las elecciones y de garantizar la

transmisión pacífica del poder. A ello se añade la renuncia del presidente del TEPJF el 11 de diciembre de 2023, al estar ya en marcha el proceso electoral 2023-2024, derivado de supuestas diferencias entre magistraturas que nunca fueron transparentes y de las que no se presentaron pruebas. Desafortunadamente, su salida dio lugar a expresiones de preocupación por la posible captura del Tribunal Electoral por parte de intereses ajenos a la institución, vinculados con un partido político (Zerega, 2023).

Tabla 3. Evaluación de la autonomía de los órganos electorales

Institución	Autonomía técnica	Autonomía normativa	Autonomía financiera	Requisitos profesionales	Estabilidad en el cargo	Conflictos de interés
INE	1	1	1	1	0	1
TEPJF	0	0.5	0	1	0	1

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa electoral vigente para el INE y el TEPJF.

Ahora bien, para evaluar la autonomía de las autoridades electorales, en específico del INE y del TEPJF, se estudiaron las facultades con las que cuentan para determinar sus

procedimientos internos, sus capacidades regulatorias y sus atribuciones para definir y manejar su presupuesto. A ello se añadieron dos criterios más, el de la estabilidad en el cargo y el de las protecciones frente a conflictos de interés. La tabla 3 muestra los resultados de esa evaluación.

Como se observa en dicha tabla, el INE goza de plena autonomía técnica, esto es, tiene la facultad para determinar sus procedimientos internos sin que intervenga ningún otro órgano, autoridad o institución. Por el contrario, en el caso del TEPJF, su Ley Orgánica señala que será la Comisión de Administración la máxima instancia de decisión respecto a sus procedimientos internos. Esta comisión está conformada por la persona titular de la presidencia del Tribunal,¹⁴ además de un segundo magistrado de Sala Superior que es elegido por insaculación para integrar ese órgano; los tres integrantes restantes son consejeros de la Judicatura Federal, uno de los cuales es designado por la SCJN, otro más por el Senado y el tercero lo propone el Presidente de la República. Esta conformación, por tanto, acota la autonomía institucional en virtud de que son funcionarios ajenos a la institución quienes toman las decisiones relevantes sobre el gobierno interno del Tribunal.

14 El artículo 178 de la LOPJF, fracción II, establece que el Presidente o la Presidenta del TEPJF tiene la atribución de presidir la Sala Superior y la Comisión de Administración.

Ciertamente, cualquier reforma al Reglamento Interior la aprueba la Sala Superior, a propuesta de la Comisión de Administración. Ésta es la razón por la cual la valoración de su autonomía técnica es negativa.

Respecto a la autonomía normativa se valoran dos aspectos: primero, si el INE y el Tribunal Electoral tienen atribuciones para diseñar y aprobar la regulación de su funcionamiento interno y, segundo, si cuentan con la posibilidad de establecer las condiciones laborales de su personal. En este caso se destaca que el INE tiene plena autoridad normativa, pues no sólo establece y aprueba su normatividad interna, también gobierna la relación laboral con su personal, tanto el incorporado al Servicio Profesional Electoral Nacional como el que pertenece a la rama administrativa. En cuanto al Tribunal, es con el aval o con la aprobación de la Comisión de Administración que la institución regula su funcionamiento interno y establece las condiciones laborales de su personal, por ello, la valoración en este aspecto es menor a uno. Respecto de la autonomía financiera, basta decir que el INE elabora su presupuesto y lo envía directamente a la Cámara de Diputados. En lo que concierne al Tribunal, es su respectiva presidencia la encargada de elaborar el presupuesto para toda la institución y presentarlo ante la Comisión de Administración, quien formalmente lo aprueba. El presupuesto del Tribunal forma

parte del presupuesto del Poder Judicial, que al final es aprobado por la Cámara de Diputados. De ello deriva la valoración negativa de este atributo de la autonomía. En suma, respecto a estas tres dimensiones de la autonomía —técnica, normativa y financiera— el INE goza de plena autonomía institucional, mientras que el Tribunal cuenta con autonomía limitada.

Otro criterio que forma parte de los indicadores de la autonomía institucional es la existencia de requisitos profesionales para ocupar el cargo. En este caso, para aspirar a ser parte del Consejo General del INE, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 38, señala que se debe poseer, al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y la experiencia que permitan el desempeño de las funciones, con antigüedad mínima de cinco años. Deben satisfacer, además, otros requisitos, pero que no están relacionados con la experiencia profesional en la materia, sino con impedimentos de carácter político (no haber sido registrado como candidato, no haber desempeñado un cargo de elección popular en los últimos cuatro años ni ejercer o haber ejercido algún cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años).

En el caso de las magistraturas del TEPJF también existen requisitos profesionales que deben ser cubiertos: se exige poseer, al día de la designación, un título profesional de licenciado en Derecho, con antigüedad mínima de 10 años, expedido por una autoridad o institución legalmente facultada para ello, según el artículo 95 de la CPEUM. En ese mismo artículo también se señala que los nombramientos deberán recaer preferentemente en aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica. Como se observa, ambas autoridades electorales, el INE y el TEPJF, tienen órganos de dirección con personal altamente capacitado y con experiencia profesional sólida en la materia. En el caso del órgano jurisdiccional se promueve, además, que gocen de un prestigio importante como impartidores de justicia, lo que respalda aún más su profesionalismo.

Para consolidar la autonomía de los órganos electorales y de sus miembros es necesario avanzar hacia nombramientos con la garantía de inamovilidad del cargo. Ninguna de las instituciones de este estudio goza de esta condición. La remoción de los miembros de los órganos máximos de dirección no está regulada, como ya se mencionó, de forma que están permanentemente sujetos al escrutinio político

por sus acciones o declaraciones. La ley sólo contempla el juicio político, que es un recurso de última instancia y una amenaza constante a su independencia.

Un criterio adicional de la autonomía es la protección que debe existir en todas las instituciones públicas frente a conflictos de interés. Ello es, particularmente, relevante en los órganos electorales que suponen vínculos directos o indirectos con los partidos políticos, dependiendo del tipo de autoridad electoral. Para valorar si hay dicha protección se considera la existencia de requisitos mínimos que eviten conflictos de interés, además de mecanismos para sancionarlos. Tanto en el INE como el TEPJF contemplan en su normatividad el conflicto de interés. Sus funcionarios están sujetos a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la que se señala que el conflicto de interés se entiende como la posible afectación del desempeño imparcial y el objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios (artículo 3, fracción VI); mientras que en el artículo 58 se describe que “incurre en actuación bajo conflicto de interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento legal”. Con base en ello, este atributo obtuvo una buena valoración.

Como en el caso de la independencia, la autonomía *de jure*, ya descrita, debe coexistir con el ejercicio de la autonomía *de facto*, o en la práctica. La existencia de servicios profesionales de carrera a los que están adscritos parte del personal del INE y del TEPJF es muestra de autonomía normativa, la cual, como se ha señalado, es mayor en el caso del Instituto. Por otro lado, una muestra de los ataques a la autonomía, a los que han estado sujetas estas instituciones, son las amenazas y/o recortes a su presupuesto. Pese al inicio del proceso electoral, en septiembre de 2023 la Cámara de Diputados aprobó recortes al presupuesto del INE y del Tribunal, lo que representa, al mismo tiempo, una amenaza a su autonomía financiera (INE, 2022b). Debido a esto ambas instituciones realizaron ajustes a programas y proyectos para no afectar el desarrollo del Proceso Electoral Federal 2023-2024.

| Conclusiones

Lograr elecciones íntegras que cumplan con los objetivos que les son propios, como la selección de gobernantes, la vinculación de la ciudadanía con sus representantes, la generación de legislaturas inclusivas, la determinación de las prioridades de la política pública, el control y la rendición de cuentas por parte de las y los gobernantes, así como la posibilidad de la participación en la vida política de un país, requiere de órganos electorales independientes y autónomos en la ley, *de jure*, y en la práctica, es decir, *de facto*. Ambos atributos hacen posible que las autoridades electorales cumplan con la función de garantizar elecciones libres, limpias, justas, transparentes y competitivas, en las que se asegure el sufragio universal y la equidad política.

La capacidad de las autoridades electorales para frenar abusos, desacatos, atropellos y, a la vez, ampliar la igualdad, los derechos y las libertades de la sociedad depende

de tener facultades, garantías y condiciones que les permitan en los hechos y en la práctica fungir como órganos de control del poder. La convergencia de la independencia y la autonomía, *de jure* y *de facto*, hacen viable las elecciones íntegras.

Frente a los desafíos actuales a la integridad, y en un contexto de deterioro democrático acelerado, de polarización y de pérdida de derechos, lograr elecciones íntegras se convierte en un pilar fundamental, único de la democracia y su resiliencia.

En México, la organización de las elecciones en manos del INE y la administración de la justicia electoral en las del TEPJF abonan hoy a la integridad de las elecciones de forma múltiple. Se trata de dos instituciones clave para la democracia del país, pues no sólo garantizan el voto libre de la ciudadanía —el sufragio universal—, sino también avalan la competencia equitativa y proveen a los actores políticos de recursos institucionales para dirimir diferencias. Gracias a ello, hacen posible la transmisión pacífica del poder político y dotan de legitimidad a quien ostenta el poder.

El Proceso Electoral Federal 2023-2024 presenta desafíos únicos. La legitimidad de los resultados de las elecciones

y la capacidad de los perdedores de aceptar la derrota depende de que los actores e instituciones involucrados en las elecciones se conduzcan conforme a las leyes, acuerdos y sentencias que rigen las elecciones. En el caso del INE y del TEPJF es imprescindible que las consejerías y las magistraturas se apropien de la independencia que la ley les otorga y la ejerzan en cada acuerdo o sentencia, aunque ello implique lastimar intereses. Las amenazas a su independencia han estado expuestas a la opinión pública (López Noriega, 2024). Lo que está en juego es la viabilidad de las elecciones democráticas en México, propósito que debe estar por encima de cualquier interés político particular o personal.

A futuro, será necesario crear condiciones para que sus miembros sean inamovibles, contar con protección frente a las presiones de otros poderes, así como fortalecer los mecanismos de nombramiento y de remoción. Si no se logra la convergencia de la independencia *de jure* y *de facto*, los miembros de las autoridades electorales no serán capaces de contribuir a la integridad de las elecciones, las cuales constituyen el pilar de toda democracia.

| Referencias bibliográficas

Álvarez, R. M. y Boehmke, F. J. (2008). Correlates of Fraud: Studying State Election Fraud Allegations. En R. M. Alvarez, T. E. Hall y S. D. Hyde (eds.), *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (pp. 99-111). Brookings Institution Press.

Álvarez, R. M., Hall, T. E. y Hyde, S. D. (eds). (2008). *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation*. Brookings Institution Press.

Andon, K. y Lireza, L. (2023). On the legislation and integrity of electoral management bodies in Western Balkans Countries. *Interdisciplinary Journal of Research and Development*, 10(1), 1-10.

Birch, S. (2008). Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis. *Electoral Studies*, 27(2), 305-320.

Birch, S. (2011). *Electoral Malpractice*. Oxford University Press.

Cameron, C. M. (2002). Judicial Independence: How Can You Tell It When You See It? And, Who Cares? En S. B. Burbank y B. Friedman (eds.), *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach* (pp. 134-147). Sage Publications.

Carruba, C. J., Gabel, M. y Hankla, C. (2008). Judicial Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice. *The American Political Science Review*, 102(4), 435-452.

Carruba, C. J. (2009). A Model of the Endogenous Development of Judicial Institutions in Federal and International Systems. *The Journal of Politics*, 71(1), 55-69.

Catt, H., Ellis, A., Maley, M., Wall, A. y Wolf, P. (2014). *Electoral Management Design. Revised Edition*. IDEA Internacional. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>

Centro Carter. (2023). *Election Standards at The Carter Center. Election Obligations and Standards Database*. <https://eos.cartercenter.org/parts/8#854>

Chávez, V. (31 de marzo de 2023). Guadalupe Taddei es elegida como nueva consejera presidenta del INE. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/03/31/guadalupe-taddei-es-elegida-como-nueva-consejera-presidenta-del-ine/>

Clark, T. S. (2009). The Separation of Powers, Court Curbing and Judicial Legitimacy. *American Journal of Political Science*, 53(4), 971-989.

Clark, T. S. (2010). *The Limits of Judicial Independence*. Cambridge University Press.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (1990). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_orig_15ago90_ima.pdf

Concha Cantú, H. A., Lara Otaola, M. A. y Orozco-Henríquez, J. (2020). *Hacia un índice global de justicia electoral. Documento de debate de IDEA Internacional 2/2020*. IDEA Internacional; TEPIF.

Consejo General del Instituto Nacional Electoral (CG del INE). (2023a). *Informe anual de gestión y resultados del Órgano Interno de Control del INE 2022*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/150662/CGex202303-30-ip-21.pdf>

CG del INE. (2023b). *Informe previo de gestión y resultados del Órgano Interno de Control del INE 2023, enero-junio*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153170/CGor202309-20-ip-2.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Dressel, B., Sánchez-Urribarri, R. y Stroh, A. (2017). "The Informal Dimension of Judicial Politics: A relational Perspective". *Annual Review of Law and Social Science*, 13, pp. 413-430.

Ferejohn, J. (2002). Judicializing Politics, Politicizing Law. *Law and Contemporary Problems*, 65(3), 41-68.

Ferejohn, J. A. y Kramer, L. D. (2002). Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint. *New York University Law Review*, 77(4), 962-1039.

Ferejohn, J., Rosenbluth, F. y Shipan, C. (2007). Comparative Judicial Politics. En C. Boix y S. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 727-751). Oxford University Press.

Finkel, J. S. (2008). *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*. University of Notre Dame Press.

Garnett, H. A., James, T. S. y MacGregor, M. (2022). *Year in Elections Global Report: 2019-2021*. The Electoral Integrity Project. <https://www.electoralintegrityproject.com/global-report2019-2021>

Garnett, H. A., James, T. S., MacGregor, M. y Caal-Lam, S. (2023). "Perceptions of Electoral Integrity, (PEI-9.0)"; <https://doi.org/10.7910/DVN/2MFQ9K>, Harvard Dataverse, V1, UNF: 6:spNKXn/mJ6i0X7PJCsyXsg== [fileUNF]

Gilas, K. y Méndez, I. (2022). Índice Subnacional de Justicia Electoral en México. TEPJF.

Hartlyn, J., McCoy, J. y Mustillo, T. M. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 51, 15-40.

Hayo, B. y Voigt, S. (2007). Explaining *de facto* Judicial Independence. *International Review of Law and Economics*, 27(3), 269-290.

Herron, E. S. y Randazzo, K. A. (2003). The Relationship Between Independence and Judicial Review in Post-Communist Courts. *The Journal of Politics*, 65(2), 422-438.

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). (2012). *Deepening Democracy. A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. The Report of the Global Commission on Elections, Democracy and Security*. IDEA; Kofi Annan Foundation.

Instituto Nacional Electoral (INE). (13 de mayo de 2015). Determina Consejo General sancionar al Partido verde con multa de 322 millones de pesos. <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2015/05/20150513-2.html>

INE. (29 de noviembre de 2022a). Sanciona INE a partidos políticos nacionales y locales por irregularidades en informes de ingresos y gastos del ejercicio 2021. <https://centralelectoral.ine.mx/2022/11/29/sanciona-ine-a-partidos-politicos-nacionales-y-locales-por-irregularidades-en-informes-de-ingresos-y-gastos-del-ejercicio-2021/>

INE. (16 de diciembre de 2022b). Tras la reducción de 4 mil 475 millones 501 mil 178 pesos el INE ajustó su presupuesto 2023. <https://centralelectoral.ine.mx/2022/12/16/tras-la-reduccion-de-4-mil-475-millones-501-mil-178-pesos-el-ine-ajusto-su-presupuesto-2023/>

INE. (20 de julio de 2023a). Sanciona INE a partidos políticos por irregularidades en materia de fiscalización en campaña de PEL 2022-2023 en Coahuila y Estado de México. <https://centralelectoral.ine.mx/2023/07/20/sanciona-ine-a-partidos-politicos-por-irregularidades-en-materia-de-fiscalizacion-en-campana-de-pel-2022-2023-en-coahuila-y-estado-de-mexico/>

INE. (24 de agosto de 2023b). INE otorga siete medidas cautelares por vulneraciones a la normativa electoral de cara al Proceso Electoral Federal 2023-2024. <https://centralelectoral.ine.mx/2023/08/24/ine-otorga-siete-medidas-cautelares-por-vulneraciones-a-la-normativa-electoral-de-cara-al-proceso-electoral-federal-2023-2024/>

Lehoucq, F. (2008). Bolivia's Constitutional Breakdown. *Journal of Democracy*, 19(4), 110-124.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How democracies Die*, Random House.

Ley General en Materia de Delitos Electorales. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf

Ley General de Responsabilidades Administrativas. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>

Ley, S. (2017). Electoral Accountability in the Midst of Criminal Violence: Evidence from Mexico. *Latin American Politics and Society*, 59(1), 3-27.

Llanos, M., Weber, C. T., Heyl, Ch. y Stroh, A. (2016). "Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of six African and Latin American Cases". *Democratization*, 23(7), pp. 1236-1253.

López-Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. UNDP.

López Pintor, R. (2018). Actos anticipados de campaña. En *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

López Noriega, S. (1° de abril de 2024). El Tribunal Electoral en la orilla. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=78601>

Loza, N. y Méndez, I. (coords.). (2016). *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. Flacso-México; IEDF.

Mackenzie, W. J. M. (1958). *Free Elections. An Elementary Text Book*, Great Britain, George Allen and Unwin LTD.

Martí i Puig, S., Ortega Ortiz, R. Y., Somuano Ventura, M. F. y Wright, C. (eds.). (2014), *Democracy in México. Attitudes and Perceptions of Citizens at National and Local Level*. Institute of Latin American Studies.

Méndez de Hoyos, I. (2006). *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales, 1977-2003*. Distribuciones Fontamara; Flacso-México.

Méndez de Hoyos, I. y Loza Otero, N. (coords.). (2013). *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. Flacso-México.

Méndez, I., Martínez, F. y Loza, N. (eds.). (2019). *Integridad electoral. México en perspectiva global*. Flacso-México.

Méndez, I., Grömping, M., Martínez, F. y Loza, N. (2021). Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad. *Región y Sociedad*, 33(1), 1-25.

Mendez, I. y Pérez Arellano, M. (2023). Electoral Integrity and Turnout in a Context of Violence at the Sub-National Level in Mexico, 2015-2018. *Bulletin of Latin American Research*, 42(5), 603-757.

Morán Breña, C. (2023). El Tribunal Electoral obliga a que los partidos postulen a cinco candidatas como mínimo a las gubernaturas en 2024. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-11-08/el-tribunal-electoral-obliga-a-que-los-partidos-postulen-a-cinco-candidatas-como-minimo-a-las-gubernaturas-en-2024.html>.

Nohlen, D. (2010). *Ciencia Política y Democracia en su contexto*. Tribunal Contencioso Electoral.

Norris, P. (2012). *Are There Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions*. Serie de documentos de trabajo de investigación RWP12-010 de la Facultad HKS, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:8506826>

Norris, P. (2013). The Concept of Electoral Integrity, Electoral Integrity Project Workshop. Weatherhead Center, Harvard University, 2-4 junio.

Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press.

Norris, P., Frank, R. W. y Martínez i Coma, F. (2014a). Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset. *PS: Political Science & Politics*, 47(4), 789-798.

Norris, P., Frank, R. W. y Martínez i Coma, F. (2014b). *Advancing Electoral Integrity*. Oxford University Press.

Norris, P. (2015). *Why Elections Fail*. Cambridge University Press.

Norris, P., Wynter, T. y Cameron, S. (2018). *Perceptions of Electoral Integrity*, (PEI-6.0) [Conjunto de datos]. <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml;jsessionid=11fe989836c597b4151eae828b8b?persistentId=doi:10.7910/DVN/Q6UBTH>

Pozas Loyo, A. y Ríos Figueroa, J. (2022). Instituciones informales e independencia judicial de facto. El eslabón olvidado en el camino hacia la eficacia institucional. *Política y Gobierno*, XXIX(2), 1-27.

Rivera, C. (1° de junio de 2015). Tribunal Electoral confirma suspensión de spots del PVEM. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/tribunal-electoral-confirma-suspension-spots-pvem>

Salazar-Elena, R. y Flores-Ivich, L. G. (2013). Determinantes de las percepciones sobre la calidad de las elecciones locales. En I. Méndez de Hoyos y N. Loza Otero (coords.), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México* (pp. 93-111). Flacso-México.

Schaffer, F. C. (2008). *The Hidden Costs of Clean Election Reform*. Cornell University Press.

Schedler, A. (2002). The Nested Game of Democratization by Elections. *International Political Science Review*, 23(1), 103-122.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2021). Expediente SUP-JDC-1431/2021. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-1431-2021.pdf>

TEPJF. (2021). Expediente SUP-RAP-415/2021 y acumulados. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0415-2021.pdf>

TEPJF. (2022). Expediente SUP-RAP-20/2022. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/RAP/20/SUP_2022_RAP_20-1119600.pdf

TEPJF. (2022). Expediente SUP-RAP-27/2022. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0027-2022>

TEPJF. (2023). Expediente SUP-JE-1487/2023. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-1487-2023->

TEPJF. (2023). Informe anual de labores, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

TEPJF. (2024). Expediente SUP-REP-39/2024. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2024/REP/39/SUP_2024_REP_39-1328818.pdf

Trelles, A. y Carreras, M. (2012). Bullets and Votes: Violence and Electoral Participation in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 4(2), 89-123. <https://doi.org/10.1177/1866802X1200400204>

Van Ham, C. y Garnett, H. A. (2019). Building Impartial Electoral Management? Institutional Design, Independence and

Electoral Integrity. *International Political Science Review*, 40(3), 313-334.

Vanberg, G. (2008). Establishing and Maintaining Judicial Independence. En K. E. Whittington, R. D. Keleman y G. A. Caldeira (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics* (pp. 99-118). Oxford University Press.

Vickery, C. y Shein, E. (2012). *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: Refining the Vocabulary*. IFES. <https://www.ifes.org/publications/assessing-electoral-fraud-new-democracies-refining-vocabulary>

Valdés Zurita, L. (2021). *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*. Instituto Electoral del Estado de México.

Vallejo, G. (31 de marzo de 2023). PAN impugna a Taddei y Montaño en el INE; PRD pide apegarse a la Constitución. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/03/31/reacciones-cuatro-nuevos-consejeros-del-ine>

Zerega, G. (12 de diciembre de 2023). Rodríguez Mondragón renuncia a la presidencia del Tribunal Electoral tras las presiones de sus compañeros. *El País*. <https://elpais.com/>

[mexico/2023-12-12/rodriguez-mondragon-renuncia-a-la-presidencia-del-tribunal-electoral-tras-las-presiones-de-sus-companeros.html](https://www.inec.org.mx/mexico/2023-12-12/rodriguez-mondragon-renuncia-a-la-presidencia-del-tribunal-electoral-tras-las-presiones-de-sus-companeros.html)

| Sobre la autora

Irma Méndez de Hoyos es doctora en Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra, maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Londres, Queen Mary and Westfield College, Inglaterra, y licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública. Es profesora investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y profesora visitante en la Universidad de Oxford y en la Universidad de Essex, Reino Unido (2013), así como miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II.

Ha sido coordinadora de la Encuesta de Integridad Electoral en México a Nivel Subnacional, coordinadora de investigación de la Flacso México y coordinadora general de la Escuela de Verano IPSA-Flacso en Métodos, Conceptos y Técnicas en Ciencia Política. Ha impartido cursos sobre partidos políticos, elecciones, órganos electorales

en México y América Latina, conducta electoral y políticas públicas de 2003 a la fecha.

Fue presidenta del Comité Técnico de Evaluación del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2018 y 2021, y miembro del Grupo de Análisis de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (2015-2017). Fue coordinadora general de la Oficina de la Presidencia del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (2021-2023) y asesora del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón (2024).

Es autora de numerosos libros, entre ellos: *La Calidad de la Justicia Electoral a nivel Subnacional en México* (en coautoría con K. Gilas); *Integridad electoral. México en perspectiva global* (en coautoría con Ferran Martínez y Nicolás Loza); *Poderes y democracias. La política subnacional en México* (en coautoría con Nicolás Loza), y *Los órganos de Administración Electoral en América Latina*.

Entre sus artículos en revistas se encuentran: "Electoral Integrity and Turnout in a context of violence at the sub-national level in Mexico, 2015-2018", "Integridad electoral y órganos de administración electoral a nivel subnacional en México", "¿Por qué importa la integridad de las elecciones locales en 2021?", "De selección en elección: el proceso de

selección de consejeros y la integridad de las elecciones subnacionales en México (2015-2018)", "La compra de votos, el desafío en las elecciones de 2018" y "La Manipulación del Marco Legal de las Elecciones en América Latina, 2000-2012: una aproximación metodológica".

Entre sus colaboraciones en libros colectivos están: "Corruption and populism in Mexico: is AMLO the same formula against corruption?" (en coautoría con T. Lendo y U. Flores), "El análisis de las políticas públicas en los partidos políticos", "Integridad electoral: América Central en perspectiva", "México en el contexto de la integridad electoral: financiamiento de campañas y resultados electorales 2015-2017", "Integridad electoral y protección de derechos políticos de asociación en los partidos políticos en México", y "Party Funding in Mexico and Chile".

52

La independencia y autonomía de los órganos electorales y la integridad de las elecciones

La edición estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

52

 **CONFERENCIAS
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral