

# Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

## **La relevancia democrática del Instituto Nacional Electoral en el Estado constitucional mexicano.**

**Ricardo Alexis Uvalle Aguilera\***

*Resumen:* El artículo analiza y explica la función de la administración electoral a cargo del Instituto Nacional Electoral en el Estado constitucional mexicano. Para este propósito se exponen una serie de argumentos que tienen que ver con su relevancia en el quehacer democrático al ser no sólo el órgano responsable de organizar, vigilar y fiscalizar los procesos electorales a nivel federal y estatal, sino también como una institución garante de la democracia constitucional mexicana. Se analizan su evolución histórica, la integración de sus órganos de gobierno y las tensiones institucionales que en la actualidad existen en relación con el Gobierno Federal, que tienen que ver, entre otros aspectos, con cooptación de los órganos de dirección, reducción presupuestal y señalamientos directos que lejos de fortalecer la calidad de la democracia,

---

\* Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y catedrático de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Ha sido profesor invitado en Universidades nacionales y de Colombia, España, Argentina, Perú. Ha participado como conferencista en congresos y seminarios internacionales en la Universidad de Yale en Estados Unidos, la Universidad de Caldas en Colombia, la Universidad de Buenos Aires, Argentina, la Universidad Católica de Chile en Santiago y el Instituto Nacional de Administración Pública de España. Es Director de los Trabajos de Fin de Máster en el Programa de Alta Dirección de la Gestión Pública en la Universidad Internacional de la Rioja España. Ha escrito en revistas indexadas sobre temas como la transparencia en la reforma energética, el sistema nacional anticorrupción, la implementación de la cuestión de constitucionalidad en México, la guardia nacional mexicana, entre otros. Ha fungido como árbitro de Revistas de derecho indexadas, nacionales y extranjeras. Sus líneas de investigación son el derecho constitucional, el derecho administrativo, el diseño institucional, los órganos constitucionales autónomos, las políticas públicas, así como la profesionalización del servicio público.

únicamente debilitan los andamiajes y estructuras de un sistema político obsoleto cuya nula evolución complica hacer valer a la democracia como forma de vida tal y como lo establece el artículo tercero de la Constitución mexicana.

*Palabras clave:* democracia, tensiones institucionales, garantía de la Constitución.

### **The democratic transcendence of the National Electoral Institute in the Mexican constitutional State**

*Abstract:* The article analyzes and explains the function of the electoral administration in charge of the National Electoral Institute in the Mexican constitutional State. For this purpose, a series of arguments are presented that are related with its relevance in the democratic task of being not only the responsible institution for organizing, monitoring, and supervising electoral processes at the federal and state levels, but also as a guarantor institution of Mexican constitutional democracy. It discusses its historical evolution, the integration of its organs of government, and the institutional tensions that currently exist in relation with the Federal Government, which deal, among other things, with budget reduction and direct evidence that, far from strengthening the quality of democracy, only weaken the scaffolds and structures of an obsolete political system whose void evolution complicates to assert democracy as a way of life as stipulated in the 3rd article of the Mexican Constitution.

*Keywords:* democracy, institutional tensions, guarantee of the Constitution.

*Fecha de recepción del artículo:* 08 agosto 2022

*Fecha de aceptación:* 19 septiembre 2022

## **Introducción**

La democracia tiene como atributo que el poder no es del gobernante y del cuadro administrativo, sino que pertenece a los ciudadanos. Es una forma de organización política que tiene como objetivo que el poder sea impersonal y por tanto imparcial. Esto significa que hay una distinción de

áreas de actuación que distinguen lo privado de lo público y lo doméstico de los asuntos oficiales. Sólo así se forma lo público del Estado. En este caso, la democracia es un sistema de poder diseñado sobre la base de controles que tienen como objetivo evitar que el poder se degrade por el abuso, la arbitrariedad y la corrupción. Es el sistema de vida más complejo, debido a que se nutre de la pluralidad, la diversidad, las contradicciones y los cambios.

Desde esta óptica, el poder debe ser situado en la esfera de la responsabilidad, los pesos y contrapesos, la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación pública. Debemos entender al poder como el medio que permite formar y desarrollar instituciones públicas que favorezcan la tarea de gobierno. Conducir, dirigir, coordinar y lograr que la sociedad civil viva mejor, es el propósito del poder constructivo, es decir, del poder que construye, edifica, desarrolla, incentiva e impulsa a las personas y las colectividades.

La democracia, por tanto, es un sistema de relaciones encaminadas a convivir, intercambiar y consolidar formas de vida que permitan la realización de las personas con base en la libertad y la igualdad. En ese sentido, el poder público tiene que ser consecuente con esos referentes ineludibles, dado que es el encargado de organizar a la sociedad, la economía y los intercambios de manera regular y estable.

El poder público en la democracia es el más desarrollado porque es nutrido por el *demos*, es decir, por el pueblo entendido como el conjunto de ciudadanos que generan con sus iniciativas y propuestas el sentido del espacio público desde la sociedad hacia el Estado. La clave de la democracia es que las personas y las organizaciones conocen con anticipación las reglas vigentes que deben cumplirse al amparo del poder responsable que tienen como misión generar confianza y certidumbre en favor de todos. Por eso el poder democrático es objeto de vigilancia y controles para que sea un generador de certidumbre.

El poder democrático se instituye mediante instituciones, es decir, a partir de normas, reglas y procedimientos que indican cómo ejercer derechos, pero también obligaciones. El poder democrático se nutre

de la legalidad y la legitimidad. La legalidad implica el cumplimiento pulcro y diáfano de las normas vigentes que lo regulan para acceder y ejercer el poder. La legitimidad alude a la aceptación del poder legal tanto en su origen como en los resultados de gobierno que es capaz de lograr. La legitimidad de origen se desprende de la legalidad y amplía su radio de acción en la medida que las políticas públicas y la administración de los servicios públicos se distribuyen con calidad y eficiencia. El poder democrático tiene como exigencia que los ciudadanos, los agentes productivos y la opinión pública son actores que necesitan de la eficacia continua para llevar a cabo las actividades productivas y sociales.

Gobernar en democracia es una tarea compleja y ardua. La democracia se integra de públicos diversos, lo cual da lugar a una heterogeneidad de problemas y políticas públicas. La materia de gobierno, en consecuencia, es amplia, diversa e interconectada. Esto significa que la complejidad se multiplica debido a que en la democracia los derechos y los beneficios son de carácter universal. En este caso, lo universal se vincula con lo público desde el momento en que los bienes y servicios públicos son accesibles para todos, sin considerar ideología, creencias, condición de vida, género o raza. En esto radica una de las complejidades más severas de la democracia, ya que su diseño institucional se realiza sobre la base de lo impersonal, lo general y lo público.

En este sentido, el gobierno de la democracia se ciñe a la legalidad y de ese modo lleva a cabo la distribución de los recursos públicos para que satisfagan las necesidades sociales. El gobierno desde la democracia, para fines de operación y desempeño, debe que focalizarse como un sistema de instituciones orientadas a el manejo del conflicto y la satisfacción de las condiciones de vida. Elegir, optar, decidir e implementar son momentos claves en la conducción de los gobiernos democráticos, situaciones que conllevan a la definición nítida de las instituciones a instaurar y garantizar la eficacia de los resultados.

La democracia se forma como sistema de vida en reglas que son fruto de la discusión, la deliberación y la argumentación de voces diversas y posiciones múltiples.

Esto implica que las reglas del juego en la democracia tienen carácter constitucional, democrático y republicano, lo cual es imperativo a considerar para ubicar la formación y el ejercicio del poder. En esta lógica, los asuntos electorales son interdependientes con las dinámicas que se gestan y desarrollan en la estructura básica de la sociedad<sup>1</sup>. Refieren al modo de estructurar los órganos, procedimientos, tiempos, requisitos y acciones que tienen como objetivo regular la obtención, el ejercicio y la alternancia en el poder público para que sea regular y pacífica.

La dinámica del poder es el punto central para renovar las estructuras de representación y dirección políticas, ya que son las encargadas, con la investidura que les corresponde, de tomar las decisiones y manejar los recursos públicos que tienen como horizonte el gobierno por políticas públicas, así como la administración de los problemas sociales y el diseño de las soluciones que se deben aplicar. La dinámica del poder democrático en el terreno de las elecciones también necesita de los procesos de administración y gestión institucional para generar racionalidad y certidumbre entre los actores políticos, fortaleciendo los procesos de gobernabilidad.

La administración de la vida electoral es asunto de primer orden para producir reglas, procesos, procedimientos, sistemas y operaciones que se encarguen de los aspectos logísticos que se deben cumplir para que la competencia política se realice sobre ámbitos de certeza y credibilidad. La administración de la vida electoral consiste en generar los espacios administrativos que se encaminan a la planeación, programación y evaluación de actividades y recursos que desembocan en el orden y regulación de todas aquellas operaciones que se relacionan con el modo de cumplir las reglas del juego autorizadas de manera formal para que la competencia política se concrete en agendas, programas, políticas, información, recursos, estrategias y acciones a materializar mediante el desempeño de órganos especializados.

La administración de la vida electoral se relaciona con la manera de que las expectativas ciudadanas y la

---

<sup>1</sup> Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000 [1971], p. 17.

oferta político-electoral de los actores que compiten en la lucha por el poder político tengan los apoyos y recursos que impulsan las actividades que se concatenan para dar vida a las expectativas de los ciudadanos, y también de quienes participan de modo organizado en la lucha por el poder.

La administración electoral es, en consecuencia, de vital importancia en las democracias, dado que de la misma depende que la preparación y funcionalidad de las jornadas electorales se lleven a cabo en tiempo y forma. En buena medida, la credibilidad en las democracias depende del modo en cómo se preparan e implementan los programas y recursos que se canalizan a las jornadas electorales. Organizar, preparar, planificar, programas e implementar la jornada electoral es un asunto que exige pericia directiva, trabajo operativo calificado, órganos administrativos eficientes, personal profesional, diseño de reglamentos, reglas de operación y lineamientos administrativos apropiados, lo cual requiere capacidad acreditada para no incurrir en la improvisación o descuido de operaciones que darían lugar a suspicacias y desencanto por parte de los ciudadanos.

Por otra parte, es fundamental valorar la gestión de los asuntos electorales, considerando su relevancia, dado que tiene como objetivo cuidar el modo en que se cumplen los tiempos y requisitos correspondientes. La gestión de los asuntos electorales alude al modo en que funcionan los sistemas administrativos con base en la legalidad, los recursos disponibles, cómo se adoptan las decisiones públicas, cómo se organiza el trabajo de los órganos gubernamentales, cómo se prepara al personal responsable de la gestión institucional, cómo se diseñan y funcionan los sistemas de información, cómo se transita de la producción de los datos a la información y el conocimiento que se necesita para elegir rutas de acción, cómo se clasifican y aprovechan los recursos escasos de manera inteligente, cómo llevar a cabo los trabajos de implementación y evaluación de los programas, cómo medir el desempeño de los programas y cómo evaluar la satisfacción de los servicios electorales al público ciudadano.

La gestión de los asuntos electorales es un campo en el cual se preparan por parte de los directivos y los grupos encargados las estrategias y tácticas que demanda

el quehacer administrativo. Se responsabiliza de que la formulación e implementación de los programas se cumplan con base en los objetivos y metas que lo integran de manera coherente. El funcionamiento de las instituciones electoral es un asunto de gestión institucional, lo cual significa que el conjunto de destrezas, habilidades y pericias a cargo del personal especializado se tienen que acreditar de forma eficiente y responsable.

En consecuencia, tanto la administración como la gestión institucional de los asuntos electorales debe situarse en la esfera del Estado constitucional, en la cual la vida democrática se nutre la riqueza de sus instituciones y la calidad de vida de los ciudadanos con la cual está comprometida.

## Desarrollo

Para la conducción de la función electoral del Estado mexicano, en 1996 el constituyente permanente dio nacimiento, tras varias modificaciones, al Instituto Federal Electoral como organismo autónomo rector del proceso electoral con jurisdicción nacional. A partir de la reforma constitucional de 2014, en materia político-electoral, el Instituto Federal Electoral se transformó en el Instituto Nacional Electoral para homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales y así fortalecer la democracia electoral.

En 1990, como resultado de las reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), ordenó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a la organización de las elecciones. En 1996, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al artículo 41 constitucional en la cual se reforzó la autonomía e independencia del IFE, estableciéndose en la Constitución que *“la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, denominado Instituto Federal Electoral, con personalidad jurídica y patrimonio propios”*<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> [Consultado el 1 de agosto de 2022]

En el 2007 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales otorgando 53 nuevas atribuciones al IFE. Y, es hasta el 10 de febrero de 2014 que la reforma político-electoral, rediseñó el régimen electoral mexicano para transformarlo en una autoridad de carácter nacional: el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), con autonomía de carácter nacional, cuya finalidad es homologar los procesos electorales federales y locales para garantizar la democracia de nuestro país.

El objetivo principal del INE, según lo dispuesto por la fracción V del artículo 41 de la Constitución, consiste en fortalecer la democracia electoral y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía. El INE es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, así como organizar en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas las elecciones locales. De esta forma se busca que sea más fácil para la ciudadanía participar y ejercer su derecho al sufragio y una justicia electoral más efectiva, así como mejorar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

El Consejo General es el órgano superior del Instituto, integrado por un consejero presidente y diez consejeros electorales y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Así, los órganos centrales del INE son:

- Consejo General
- Presidencia del Consejo General
- Junta General Ejecutiva
- Secretaría Ejecutiva
- Órgano Interno de control

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, mediante el siguiente procedimiento:

a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;

b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;

c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;

d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;

e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

Para los procesos electorales y locales: capacitación electoral; geografía electoral, integración del padrón y lista de electores, ubicación de las casillas, emitir reglas, lineamientos, criterios y formatos en la materia. En relación a los procesos electorales federales el registro de partidos políticos nacionales, la preparación de la jornada electoral, producción de materiales electorales, cómputo de la elección y declaración de validez y otorgamiento de constancias, educación cívica entre otras.

En materia electoral, la democracia mexicana contaba desde 1989 con el Instituto Federal Electoral (IFE), quien era el encargado de organizar las fases operativa y logística de los comicios, así como del proceso para emitir la credencial de elector a los ciudadanos, desapareciendo así a la Comisión Federal Electoral, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente, a inicios de la década de los noventa en un contexto de crisis económica y política, caracterizada por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, la sociedad en general percibía un entorno de desestabilización que le generaba incertidumbre; la propia clase gobernante estaba preocupada por las circunstancias que evidenciaban que no existía normalidad democrática en el país. Esos ingredientes coadyuvaron a que se promoviera rápidamente una reforma electoral que impidiera la descomposición de la formalidad política en la antesala de las elecciones de 1994, a la que el PRI, PAN y algunas fracciones del PRD se sumaron.<sup>3</sup>

El 19 de abril de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se Reforma el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en virtud de la cual se le otorga autonomía constitucional al entonces Instituto Federal Electoral. Dicha reforma constitucional se vio influenciada por una tendencia universal al acrecentamiento de la autonomía e independencia de los órganos electorales.

<sup>3</sup> Vargas Gómez, Gabriela, “Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo”, *Organismos Constitucionales Autónomos*, *Revista de Administración Pública*, volumen L, No. 3 (septiembre-diciembre 2015), México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 41.

En el proceso de discusión de la reforma constitucional, el Senador Porfirio Muñoz Ledo señaló, respecto de la autonomía del IFE, que “en vez de atribuir el ejercicio de la función electoral a los poderes Ejecutivo y Legislativo, (la reforma) esclarece que dicha función corresponde a un órgano autónomo, en cuya composición concurren los otros poderes, y subraya como un valor supremo del órgano al lado de la legalidad, la imparcialidad y la objetividad, la independencia con que debe actuar en relación a los poderes públicos.”<sup>4</sup>

Puntualizó, además, “que debiera estar por entero ausente del órgano electoral la representación directa de los poderes públicos. Hacia allá muy probablemente se encamina el país, pero por ahora se ha convenido entre la presidencia de ese organismo, ya sin voto de desempate y con el ofrecimiento de formalizar una tradición que hasta ahora se ha venido practicando, la de que no ejerce su derecho de voto en las deliberaciones de ese cuerpo”.<sup>5</sup>

Así, el matiz que se le dio a la autonomía constitucional del IFE estuvo orientado hacia la imparcialidad, objetividad e independencia del órgano electoral de cualquier consigna o injerencia política (sobre todo del Poder Ejecutivo) en su quehacer, que diera credibilidad a los resultados de los comicios electorales. Transcurrida la primera década del siglo XXI, la demanda por el fortalecimiento de la protección del voto a nivel local era manifiesta. De igual manera, se requería un sistema más vigoroso de fiscalización electoral, así como garantizar mayor certeza en las elecciones y un resultado justo y aceptado por todos.

La reforma constitucional de 2012 posibilitó la existencia de candidaturas independientes; sin embargo, este avance en materia de participación podía invalidarse si no se garantizaba que los ciudadanos que optasen por buscar un cargo de elección popular por esta vía pudieran competir en condiciones de equidad con los candidatos postulados por los partidos políticos. Por ello, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en materia política-electoral.

<sup>4</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, año III, segundo periodo ordinario, sesión número 2, 19 de abril de 1994. Versión electrónica: [http://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/540](http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/540) [Consultado el 1 de diciembre de 2020]

<sup>5</sup> Ídem.

En cumplimiento a esta reforma, el 23 de mayo del 2014 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los decretos que expiden: i) la “Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, ii) la “Ley General de Partidos Políticos”, y iii) la “Ley General en Materia de Delitos Electorales”. Este conjunto de ordenamientos modifica la relación entre Poderes, y entre éstos y los ciudadanos en dos grandes aspectos: 1. Se modernizan las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión, facilitando el diálogo y los acuerdos, así como para consolidar una democracia de resultados, y 2. Se transforman las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios tanto locales como federales.

A partir del año 2018 el Instituto Nacional Electoral ha sostenido diferencias institucionales con el Poder Ejecutivo Federal, lo que ha derivado en que éste último, presentará en el Presupuesto de Egresos de la Federación anual, una reducción sustancial que imposibilita al Instituto para realizar los procesos electorales federales y locales en las mejores condiciones.

Los ajustes aprobados al Presupuesto 2022 incluyen una disminución al Presupuesto Base por 150.70 millones de pesos para quedar en 11,074.83 millones de pesos, y en la Cartera Institucional de Proyectos por 294.70 millones de pesos y que quedaría en 1,564.01 millones de pesos. Estos ajustes suman 445.4 millones de pesos, además de que se eliminan 1,913.13 millones de pesos solicitados para la Consulta Popular.<sup>6</sup>

Recientemente, el INE organizó dos procesos electorales de trascendencia nacional; el primero, la consulta popular, que atravesó por un paradigma respecto de la pregunta que se planteaba para ser sometido a

<sup>6</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible:

<https://centralectorale.ine.mx/2021/12/10/modifica-ine-presupuesto-2022-derivado-de-las-reducciones-efectuadas-por-la-camara-de-diputados/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

consideración de la soberanía popular<sup>7</sup> y, por último, la revocación de mandato respecto de mantener la titularidad del Poder Ejecutivo Federal hasta el término del sexenio.

La revocación de mandato ocasionó que el INE emitiera recomendaciones a determinados funcionarios públicos que en ejercicio de sus facultades promovieron este proceso en sentido de votar en contra de la revocación del titular del Poder Ejecutivo Federal.<sup>8</sup> Recientemente, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE sancionó a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la CDMX; Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación; Ricardo Monreal Ávila, senador de la república; al dirigente nacional del partido político MORENA, Mario Martín Delgado Carrillo y otros servidores públicos más, por realizar actos proselitistas que podrían constituirse en actos anticipados de campaña rumbo a las elecciones de 2023 en el Estado de México y 2024 respecto del proceso electoral federal.<sup>9</sup>

Aunado a ello, el Instituto Nacional Electoral contaba con un presupuesto limitado para desarrollar sus actividades sustanciales, como lo son la organización de los procesos electorales locales de 2022, a través de los Organismos Públicos Locales (OPL), siendo que no estaba prevista una partida presupuestal para la organización de un proceso electoral extraordinario y que conforme al transitorio quinto de la Ley Federal de Revocación de

Mandato, el Presupuesto de Egresos de la Federación debía prever este tema para el adecuado desarrollo de una posible revocación de mandato.

---

<sup>7</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125433/CGex202110-20-ap-2.pdf> [consultado el 04 de agosto de 2022].

<sup>8</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible <https://centralectoral.ine.mx/2022/04/01/ordena-ine-retirar-propaganda-a-favor-del-ejecutivo-federal-en-30-entidades-federativas-ya-que-preliminarmente-viola-los-principios-de-legalidad-certeza-y-el-derecho-fundamental-al-voto-libre-e-info/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

<sup>9</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible <https://centralectoral.ine.mx/2022/07/20/ine-ordena-a-personas-servidoras-publicas-que-se-abstengan-de-asistir-participar-organizar-convocar-y-realizar-actos-de-proselitismo-politico/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

El Instituto en diversas ocasiones presentó a la Cámara de Diputados y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una solicitud para la autorización de un presupuesto extraordinario para atender a la inminente revocación de mandato, la cual fue negada y en su lugar, se planteó una reestructuración salarial de los funcionarios públicos que laboran en el INE, con lo cual podían cubrir e integrar una reserva económica al INE, comenzando por el Consejero Presidente del Instituto, el Dr. Lorenzo Córdova Vianello.<sup>10</sup>

Tras este descontento institucional entre el Instituto y el Poder Ejecutivo Federal, la jornada de revocación de mandato tuvo verificativo el día 10 de abril de 2022, con una participación del 17.77% de la lista nominal nacional, lo que se traduce en cerca de 16 millones de ciudadanos de más de 92 millones de ciudadanos registrados en la lista nominal. En función de los resultados obtenidos, el efecto no fue vinculatorio y, por tanto, el titular del Poder Ejecutivo Federal continuará hasta el término de su sexenio en septiembre de 2024.<sup>11</sup>

El Consejero Presidente del INE, Dr. Lorenzo Córdova Vianello, en su participación en la Mesa “Debilitamiento del Estado de Derecho a través de las restricciones a los órganos de control y garantía de la democracia” organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM), abordó tópicos relativos a los órganos electorales.<sup>12</sup>

El defender los principios institucionales del INE y garantizar una democracia electoral en México, trajo consigo que el titular del Poder Ejecutivo Federal en uso de las facultades constitucionales que le confiere el artículo 71,

<sup>10</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible:

<https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-5-las-secretarias-de-hacienda-y-de-la-funcion-publica-presentan-propuesta-de-plan-de-austeridad-para-el-ine?idiom=es> [consultado el 04 de agosto de 2022].

<sup>11</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible:

<https://centralector.ine.mx/2022/04/11/realiza-ine-declaratoria-de-resultados-del-proceso-de-revocacion-de-mandato/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

<sup>12</sup> Destacó que los órganos electorales como órganos de garantía de derechos políticos, pero también de control del poder, a nivel global, en mayor o menor medida y de manera particularmente acentuada en México, padecen de un ataque o es un asedio, un acoso que puede articularse en cuatro grandes ejes: la descalificación; amenazas, agresiones e incluso acoso político y judicial; la asfixia presupuestal y reformas constitucionales. Instituto Nacional Electoral. Disponible <https://centralector.ine.mx/2022/06/01/ataques-a-organos-electorales-un-fenomeno-global-preocupante-lorenzo-cordova/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

fracción I, presentará a través del Secretario de Gobernación, Lic. Adán Augusto López Hernández, una iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral.

Esta iniciativa plantea una reestructuración completa del Instituto, transformándolo en el *Instituto Nacional de Elecciones y Consultas*, lo cual, a todas luces, vulnera su autonomía como órgano constitucional, además de reducir y renovar de 11 a 7 consejeros electorales, los cuales serían electos mediante voto popular después de que los tres poderes de la Unión, –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– propusieran 20 candidatos de manera paritaria. Así mismo, propone que este organismo sea el responsable de organizar los procesos electorales locales, eliminando a los Organismos Públicos Locales (OPL), además de reducir la representación política en los órganos legislativos.<sup>13</sup>

Tras ser un asunto de interés nacional, el Congreso de la Unión ha convocado a parlamento abierto para escuchar a todos los sectores de la población y en función de ello, analizar, discutir y en su caso, aprobar o rechazar la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las opiniones vertidas en este foro.

En materia de paridad de género, el Instituto Nacional Electoral ha buscado garantizar el acceso a las mujeres en los procesos electorales y que éstos no se centren sólo en personajes masculinos, el 21 de agosto de 2021, el Consejo General del INE, aprobó emitir el acuerdo por el que se exige a los partidos políticos postulen a 3 de 6 candidatas a las gobernaturas de los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas para los procesos electorales de 2022, independientemente de la alianza política que pudiesen formar. Es oportuno mencionar que la paridad de género es ya un principio constitucional, y las autoridades están obligadas a garantizar el acceso a las mujeres a los espacios del servicio público y a consolidar una democracia paritaria.

Hoy en día, el INE es una de las instituciones que se mantienen a la vanguardia y que constantemente se está actualizando para garantizar certeza, transparencia

---

<sup>13</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXV Legislatura, año XXV, segundo periodo ordinario, 28 de abril de 2022. Versión electrónica <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf> [consultado el 04 de agosto de 2022].

y legitimación en los procesos electorales, fortaleciendo la democracia electoral. Recientemente en mayo del año en curso, el Consejo General aprobó por unanimidad modificaciones al Reglamento de Elecciones y a los Lineamientos respectivos, con el fin de establecer como actividad permanente la modalidad de voto electrónico por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero, en todos los procesos electorales federales y locales, así como los mecanismos de participación ciudadana.<sup>14</sup>

Los Órganos Constitucionales Autónomos tienen un lugar estratégico en la organización, estructura y funcionamiento del Estado Mexicano. Su responsabilidad en la vida nacional es fundamental, dado que llevan a cabo el cumplimiento de cometidos relevantes en favor de la gobernabilidad del país. Sus actividades tienen como base jurisdicción, funciones, actividades, además de procesos de administración y gestión institucional para producir certeza, tanto para los agentes productivos como para asegurar que otras actividades sociales también tengan un cauce adecuado.

Lo estatal de los OCAS se formaliza en la Constitución política de 1917 y eso significa que su administración y gestión se enlazan con los intereses primordiales del Estado para cumplir con el interés público. La estatalidad de los OCAS es una fórmula institucional que se caracteriza por la autonomía que ejercen, la imparcialidad de las tareas que cumplen, la objetividad de los resultados que logran y la eficacia profesional de quienes integran los cuadros directivos y operativos, en los cuales se sustenta la administración y gestión de los objetivos estatales que se relacionan con áreas estratégicas para desarrollar mejor la vida de la sociedad civil.

En el caso del Instituto Nacional Electoral, la responsabilidad que cumple se relaciona con los valores de la confianza y la credibilidad que derivan del desempeño institucional que concreta con planes, programas, políticas y presupuestos.

Es un organismo fundamental para organizar y llevar a cabo las tareas electorales en la dimensión nacional

---

<sup>14</sup> Instituto Nacional Electoral. Disponible: <https://centralectorale.ine.mx/2022/05/09/consolida-ine-el-voto-electronico-por-internet-desde-el-exterior-para-todo-tipo-eleccion/> [consultado el 04 de agosto de 2022].

del país, con apego a las ventajas de la descentralización política que vincula y coordina a los órdenes de gobiernos de las entidades federativas con las tareas centrales que corresponden al INE. Su cobertura se materializa en todas las entidades federativas y lleva a cabo tareas de dirección, coordinación, enlace, comunicación, gestión e implementación para contribuir a la formación de un ambiente de credibilidad tanto para los actores del poder como de los ciudadanos.

Es un organismo de alta especialidad técnica para garantizar que las actividades electorales sean cumplidas por expertos calificados que, sobre la base del principio de meritocracia, forman la administración de los procesos electorales y que a su vez se relacionan con la confianza de los ciudadanos en las autoridades electorales en los marcos de la competencia política, el principio de responsabilidad, la renovación de los cargos de elección popular y la alternancia del poder. Cada una de estas facetas necesita de la racionalidad administrativa para que, mediante las tareas de gestión se cumplan las expectativas de los ciudadanos para lograr que cada contienda electoral se garantice con eficiencia, oportunidad y aceptación de los resultados por parte de la ciudadanía.

Con la administración de los procesos electorales se establecen relaciones entre los cuadros administrativos y los ciudadanos, las cuales son puestas a prueba cada vez que se organizan y llevan a cabo contiendas políticas. EL INE, por tanto, asegura con la administración de los procesos electorales que la incertidumbre propia de la lucha electoral tenga como sistema de garantía la racionalidad administrativa la cual conjunta medios y fines para lograr que el orden, la regularidad, la gestión, la planificación, la programación, así como el cumplimiento de los objetivos y las metas, a fin de generar gobernabilidad con certidumbre institucional, la cual es propia de las democracias.

La contribución del INE a la certeza de los resultados electorales se apoya en la racionalidad administrativa, entendida como la capacidad de cumplir con responsabilidad y eficiencia la suma de procedimientos que dan cuerpo a la organización, operación e implementación de los sistemas de gestión institucional. Con la racionalidad administrativa, los procesos electorales se desarrollan en la lógica de la

previsión, la certeza y la pericia de la gestión institucional para contribuir a la calidad de la vida democrática.

El compromiso del INE es con la constitucionalidad, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y la certidumbre de los procesos electorales. Responde a los fines democráticos del Estado y al deseo de los ciudadanos por tener confianza en las autoridades electorales.

El INE es más autónomo en la medida que toma decisiones que salvaguardan el interés público. Por tanto, su obligada distancia de las pugnas, los arreglos informales, las camarillas en pugna y de las facciones partidistas para decidir sobre el contenido de sus decisiones y acciones es imperativo para contribuir mejor al gobierno de los ciudadanos. Su naturaleza estatal lo compromete con la vigencia de una vida institucional, regular, pacífica y constructiva. Su necesidad como órgano de Estado es condición republicana irrenunciable.

## **Conclusiones**

La democracia como forma de gobierno y principio fundamental del Estado constitucional requiere instituciones sólidas, capaces de hacer valer en todo momento los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalización para que el quehacer de gobierno satisfaga las expectativas, exigencias y necesidades de la sociedad con base en un marco normativo capaz de resolver las tensiones y diferencias de los actores políticos a través de un árbitro garante de la vida democrática.

En este sentido, el Instituto Nacional Electoral juega un papel clave en la vida democrática de México, dado que su relevancia no sólo se relaciona con los procesos electorales y la regulación de la vida política, sino que también tiene que ver con garantizar que la democracia como forma de gobierno prevalezca en el contexto de una sistema electoral medianamente joven, con apenas treinta años de existencia.

La historia constitucional mexicana refiere a un partido dominante durante el siglo XX que estableció una cultura de obediencia y sujeción a la voluntad presidencial por parte de la mayoría de los actores políticos, sociales y económicos. Esa transición trajo consigo que se ampliaran

los centros de operación y universalizaran las potestades de decisión, tanto a nivel estatal como en la propia estructura federal. El INE como órgano constitucional autónomo es producto de la democracia y el análisis que se ha llevado a cabo a lo largo de la presente investigación lleva a concluir que es parte activa de la misma.

La función garante del INE es fundamental para que la algidez de los procesos electorales, los períodos de campaña y el intercambio de ideas y puntos de vista durante las contiendas electorales, no dañe las estructuras democráticas e institucionales del sistema político y jurídico mexicano. En relación con la democracia mexicana es importante señalar que se encuentra en proceso de consolidación, por lo que las problemáticas que resultan de ella son relativamente recientes (no más de treinta años).

Resulta complejo explicar a la democracia mexicana sin el INE; por el contrario, se corre el riesgo de regresiones democráticas si el discurso que permea en el ambiente político y público sigue levantando la voz para cuestionar su pertinencia, necesidad y justificación, en lugar de potenciar mediante mecanismos de reforma institucional la eficacia de sus acciones, el control de su actividad y la inclusión de los mejores perfiles para integrar sus filas como servidores públicos.

El año en curso, 2022, será clave para definir el futuro del Instituto Nacional Electoral, dado que deberá renovarse la presidencia del Instituto en medio de una erosión democrática que tiene lugar en la actualidad alrededor del mundo y en la que México no es excepción. La institucionalidad y necesidad de que el INE continúe siendo el árbitro del juego político es fundamental para seguir desarrollando la democracia constitucional mexicana. Ninguna propuesta que se traduzca en mermar su autonomía, cooptar la integración de sus órganos de dirección o reducir su presupuesto hasta volverlo financieramente disfuncional, deben tener cabida en la lógica de un régimen democrático; por el contrario, debemos construir, proponer e implementar mecanismos que potencien su desarrollo institucional y que sumen en la consolidación de la democracia constitucional en México.

## Bibliografía

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXV Legislatura, año XXV, segundo periodo ordinario, 28 de abril de 2022. Versión electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>, consultado el 04 de agosto de 2022.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LV Legislatura, año III, segundo periodo ordinario, sesión número 2, 19 de abril de 1994. Versión electrónica: [http://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/540](http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/540), consultado el 1 de diciembre de 2020.

INE disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>, consultado el 1 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralector.ine.mx/2021/12/10/modifica-ine-presupuesto-2022-derivado-de-las-reducciones-efectuadas-por-la-camara-de-diputados/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125433/CGex202110-20-ap-2.pdf>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralector.ine.mx/2022/04/01/ordena-ine-retirar-propaganda-a-favor-del-ejecutivo-federal-en-30-entidades-federativas-ya-que-preliminarmente-viola-los-principios-de-legalidad-certeza-y-el-derecho-fundamental-al-voto-libre-e-info/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2022/07/20/ine-ordena-a-personas-servidoras-publicas-que-se-abstengan-de-asistir-participar-organizar-convocar-y-realizar-actos-de-proselitismo-politico/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2022/04/11/realiza-ine-declaratoria-de-resultados-del-proceso-de-revocacion-de-mandato/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2022/06/01/ataques-a-organos-electorales-un-fenomeno-global-preocupante-lorenzo-cordova/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

INE disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2022/05/09/consolida-ine-el-voto-electronico-por-internet-desde-el-exterior-para-todo-tipo-eleccion/>, consultado el 4 de agosto de 2022.

Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000 [1971], p. 17.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-5-las-secretarias-de-hacienda-y-de-la-funcion-publica-presentan-propuesta-de-plan-de-austeridad-para-el-ine?idiom=es>, consultado el 4 de agosto de 2022.

Vargas Gómez, Gabriela, “Del IFE al INE: La construcción democrática a través de un organismo autónomo”, *Organismos Constitucionales Autónomos, Revista de Administración Pública*, volumen L, No. 3 (septiembre-diciembre 2015), México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 41.