

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO
ESTRUCTURA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.
HACIA UNA NUEVA REFORMA

Roberto Heycher CARDIEL SOTO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Funciones del INE*. III. *Estructura organizacional del INE*. IV. *Las dimensiones irreductibles*. V. *Consideraciones para una reforma*. VI. *Alternativas de reforma electoral*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional Electoral (INE) es un organismo constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones federales y locales en México. Su propósito y al mismo tiempo su oferta de valor público es asegurar certeza, transparencia, equidad y legalidad en los procesos electorales. Acorde a las características básicas de un Organismo Constitucional Autónomo,¹ la fuente de su creación es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Su naturaleza es la de un ente público, con personalidad jurídica propia y patrimonio. Además, es uno de los elementos centrales del Sistema Nacional de Elecciones (SNE).²

La reforma electoral del año 2014 no sólo creó nuevas autoridades electorales, sino que, derivado del conjunto de nuevos procesos y de la distribución de competencias e interacciones entre estas, se trató de una reforma

* Licenciado en Derecho, con estudios de doctorado en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología, y miembro del comité asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID disponible en: <https://orcid.org/0000-0002-5641-7599>.

¹ Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Ciudad de México, Porrúa, 2005.

² Por Sistema Nacional de Elecciones se debe entender el conjunto de elementos y las relaciones entre sí que tienen por objeto el cumplimiento de la función estatal de organizar las elecciones.

estructural,³ que creó un nuevo SNE. A partir de entonces, la planeación, desarrollo y evaluación de los procesos electorales requieren cross-funcionalidad⁴ entre las distintas instancias que intervienen en ellos, pues algunas actividades están a cargo del INE y otras de los Organismos Públicos Locales (OPL).

El INE organiza las elecciones federales para elegir la Presidencia de la República, senadores y diputados, colabora también con los OPL en las elecciones locales. Además, es responsable en términos de lo dispuesto por la CPEUM y la legislación general de llevar a cabo las consultas populares y los ejercicios de revocación de mandato en el ámbito federal y ahora también el proceso electivo de integrantes del Poder Judicial.

La estructura organizacional del INE ha cambiado desde la fundación de su antecesor, el Instituto Federal Electoral (IFE), cuya existencia fue definitiva en la historia del país.⁵ Esta transformación ha ocurrido en mayor medida en sus órganos centrales. En los órganos desconcentrados las actividades y responsabilidades crecieron, pero su estructura no. No es objetivo de esta investigación analizar comparativamente la estructura del INE y la del IFE, pero baste decir que la estructura organizacional de la autoridad electoral debe corresponder con la naturaleza y cantidad de atribuciones a desarrollar. Por lo que, para estudiar la estructura del INE es necesario comprender sus funciones y alcance, sobre eso trata la siguiente reflexión.

Para entender la complejidad de las estructuras electorales, es necesario tener en cuenta que las elecciones en México son organizadas mediante un sistema, el SNE al que nos hemos referido anteriormente. Esta noción es clave para comprender que, dada esa naturaleza sistémica, en la que existen elementos e interacciones, no se puede afectar un elemento sin que tenga efecto en los demás.

II. FUNCIONES DEL INE

El INE, con su conjunto de atribuciones tanto legales como constitucionales, desempeña un papel crucial en la organización y supervisión de elecciones en México. Estas atribuciones aseguran que pueda operar con la autoridad nece-

³ Pérez Dámazo, A. Y. y Mejía Fonseca, R. A., “La reforma electoral de 2013 en México, vista desde el nuevo institucionalismo”, *Gestión y Estrategia*, núm. 51, pp. 63-78, disponible en: <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2017n51/Perez>.

⁴ Cross funcionalidad se refiere a una característica organizacional que consiste en que para la ejecución de tareas es necesaria la concurrencia de más de una instancia.

⁵ Zertuche Muñoz, Fernando, *El Instituto Federal Electoral. Presencia y legado*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

saría para garantizar la integridad de los procesos electorales, la transparencia en el uso de recursos, y la promoción de una cultura democrática activa y participativa en el país.

Como todo sistema complejo, es necesario estudiar todos sus componentes y relaciones. Es por ello que propongo tres clasificaciones para organizar el estudio de sus principales funciones: 1. Clasificación por materia; 2. Clasificación por temporalidad, y 3. Clasificación por ámbito geográfico de ejecución.

1. *Clasificación por materia*

Atendiendo lo dispuesto por el artículo 41, fracción 5, apartado B de la CPEUM⁶ y por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE),⁷ se plantea la siguiente clasificación de las funciones que desarrolla por materia:

A. *En materia de organización de procesos electorales federales*

- Garantizar el acceso a prerrogativas y financiamiento público: asegurar que los partidos políticos y candidaturas tengan acceso equitativo a los recursos públicos destinados a sus actividades, garantizando la equidad en la competencia electoral.
- Preparación de la jornada electoral: se incluyen todas las actividades y logística necesaria para contar con los materiales, documentación electoral y demás recursos para la operación de la jornada electoral.
- Escrutinio y cómputos: esta actividad consiste en los procedimientos logísticos y aritméticos para la emisión de resultados.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría, esto respecto de las elecciones de diputaciones federales y senadurías.
- Registro de los partidos políticos nacionales: implica la verificación del número de afiliados requeridos y la celebración de asambleas, así como la verificación del cumplimiento de requisitos.

⁶ CPEUM, 2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁷ Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2024, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

- Educación electoral: incluye los programas de promoción de la participación ciudadana y orientación a la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y el respeto a los derechos políticos y electorales de las mujeres: generar las condiciones y reglas para que sea vigente el principio de paridad en todos los cargos de elección popular y que las mujeres, una vez que obtengan el triunfo electoral, cuenten con los medios para el ejercicio de su función en condiciones de igualdad.
- Organización de debates entre candidaturas en el ámbito federal.
- Investigación y sustanciación de procedimientos sancionadores, cuyo objetivo es abordar diferentes tipos de infracciones a la ley electoral.

*B. En materia de procesos electorales
federales y locales*

- Registro electoral: mantener y actualizar el padrón electoral y la lista nominal de electores, asegurando la precisión y confiabilidad de los datos de las personas votantes.
- Fiscalización: fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos para asegurar la transparencia y legalidad en el uso de los recursos públicos y privados durante las campañas electorales y también respecto a su gasto ordinario.
- Administración de los tiempos del Estado en radio y TV: gestionar las actividades para garantizar la disponibilidad de los tiempos en radio y TV para fines electorales y verificar el cumplimiento de las obligaciones de permisionarios y concesionarios.
- Programas educativos: desarrollar y ejecutar programas de educación cívica para fomentar la participación ciudadana y fortalecer la cultura democrática en el país.
- Capacitación electoral: formar y capacitar al funcionariado de casilla y personal involucrado en los procesos electorales.
- Determinar la geografía electoral: que incluye la conformación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras de circunscripción.

- Determinar el número, ubicación e integración de casillas: que implica definir los lugares donde se habrán de instalar las casillas y quienes serán designados como funcionarios de mesa directiva de casilla.
- La emisión de 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.
- Garantizar la observancia de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y de las candidaturas a cargos de elección popular local.

C. Atribuciones en materia de revocación de mandato y consulta popular

- Consultas populares: organizar consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, asegurando un proceso transparente y legítimo.
- Revocación de mandato: gestionar los procesos de revocación de mandato para la Presidencia de la República y otros funcionarios electos en el ámbito federal.

D. Atribuciones de rectoría del SNE y de soporte a la vida interna de los partidos políticos

- Organizar elecciones de dirigencias de los partidos políticos, siempre que éstos lo soliciten.
- Elección y remoción de consejerías de los OPL: cuando se presenten los supuestos normativos y siguiendo los procedimientos para tal efecto.
- Suscripción de convenios con el Poder Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera.

E. Atribuciones en materia de proceso electivo de integrantes del Poder Judicial de la Federación

- Aprobar modelos de boletas, documentación y materiales electorales, lineamientos y acuerdos necesarios para el desarrollo de la elección.

- Realizar los cómputos de la elección.
- Administrar los tiempos del Estado en radio y televisión.
- Organizar foros de debate.
- Determinar topes de gastos y fiscalizar ingresos y egresos de candidaturas.
- Garantizar la equidad en las campañas.

Como se puede observar, el INE tiene un amplio conjunto de funciones establecidas en la Constitución y las leyes, que le permiten desempeñar un papel crucial en la organización de elecciones y la promoción de la democracia en México. Estas veintinueve principales funciones se desdoblaron en muchas más y no incluyen las denominadas atribuciones especiales que consisten en los procesos de: delegación, asunción y atracción de responsabilidades del INE o los OPL. En mi opinión, no constituyen atribuciones sino instrumentos con los que cuentan las autoridades electorales para el ejercicio de sus atribuciones.

TABLA 1. NÚMERO DE ATRIBUCIONES DEL INE POR MATERIA

<i>Materia</i>	<i>Subtotal</i>
Procesos electorales federales	9
Procesos electorales federales y locales	9
Revocación de mandato y consulta popular	2
Rectoría del SNE y soporte a los partidos	3
Proceso electivo de integrantes del Poder Judicial de la Federación	6
Total	29

FUENTE: elaboración propia con base en la CPEUM y LGIPE.⁸

2. Clasificación por temporalidad

Las atribuciones descritas con anterioridad dan cuenta de dos flujos de trabajo institucional en el INE. Por un lado, tenemos las actividades que ocurren durante los procesos electorales o con motivo de ellos, y por el otro, tenemos actividades permanentes que funcionan más bajo una lógica de operación continua que de proyectos, como ocurre con las actividades de procesos electorales.

⁸ CPEUM, *op. cit.* y Cámara de Diputados, *op. cit.*

TABLA 2. ATRIBUCIONES DEL INE SEGÚN TEMPORALIDAD

<i>Atribuciones que se ejercen dentro de los procesos electorales o con motivo de ellos</i>	<i>Atribuciones de operación continua</i>
Preparación de la jornada electoral	Garantizar el acceso a recursos y financiamiento
Escrutinio y cómputos	Registro de los partidos políticos nacionales
Declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría	Garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y respeto a los derechos políticos y electorales de las mujeres
Educación electoral	Investigación y sustanciación de procedimientos sancionadores
Organización de foros debates entre candidaturas	Registro electoral
Capacitación electoral	Fiscalización
Determinar la geografía electoral	Administración de los tiempos del Estado en radio y TV
Determinar el número, ubicación e integración de casillas	Programas educativos
Emisión de reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales	Organizar elecciones de dirigencias de los partidos políticos
Garantizar la observancia de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y de las candidaturas a cargos de elección popular local	Elección y remoción de consejerías de los OPL
Consultas populares	Suscripción de convenios con el Poder Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera
Revocación de mandato	
Total: 12	Total: 11

FUENTE: elaboración propia con base en la CPEUM y la LGIPE.⁹

Es claro que las actividades del INE exceden la función estatal de organizar las elecciones, pues no sólo se constriñen a la celebración de elecciones, sino que guardan relación con actividades estratégicas del Estado mexicano, por ejemplo: educación cívica o el registro de electores.

⁹ *Idem.*

3. *Clasificación por ámbito geográfico de ejecución*

Ahora bien, estas atribuciones y las actividades en las que se desdoblan se encuentran a cargo de diversos órganos dentro del INE. El artículo 41 de la CPEUM dispone que el instituto contará con órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia para el desarrollo de sus actividades. Además, el mismo dispositivo instituye que el INE contará con órganos desconcentrados.

En general, el flujo de ejecución de actividades y el cumplimiento de los objetivos institucionales, mediante los que se logra cumplir la misión del INE, se desarrollan de la siguiente manera:

- Los órganos ejecutivos y técnicos proponen los lineamientos, criterios y directrices para la ejecución de actividades.
- Los órganos directivos conocen y aprueban este instrumental e instruyen la implementación a la estructura bajo su mando.
- Los órganos de vigilancia se relacionan con las actividades de integridad del registro federal de electores y se integran principalmente con representaciones de los partidos políticos.

Esto significa que para el cumplimiento de una misma atribución es necesaria la concurrencia de diversos órganos de la institución e incluso de los OPL. Más aún, para el cumplimiento de determinadas responsabilidades, el INE requiere de la participación activa de la ciudadanía. Veamos algunos ejemplos de cómo es la dinámica de ejercicio de algunas atribuciones.

A. Proceso de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla

a. Propuesta de estrategia de capacitación

- La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (órgano ejecutivo) propone una estrategia al Consejo General.

b. Aprobación e instrucción:

- El Consejo General revisa y aprueba la propuesta.
- Instruye su cumplimiento a todas las áreas involucradas.

c. Ejecución por órganos desconcentrados

- Las juntas y consejos locales y distritales son responsables de la ejecución en su ámbito geográfico.

d. Informe de cumplimiento:

- Las instancias involucradas informan sobre el cumplimiento de las actividades instruidas.

De las veintinueve atribuciones descritas, sólo cuatro se procesan por instancias centrales de inicio a fin:

- Garantizar el acceso a recursos y financiamiento.
- Investigación y sustanciación de procedimientos sancionadores.
- Elección y remoción de consejerías de los OPL.
- Suscripción de convenios con el Poder Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera.

Aunque en el caso de investigación y sustanciación de procedimientos sancionadores, en términos de lo dispuesto por el artículo 459 fracción 2 de la LGIPE, los órganos desconcentrados, fungen como órganos auxiliares para la tramitación.

De lo anterior se desprende que el principio bajo el cual se rige la operación del INE es la desconcentración. De otra forma sería materialmente imposible cumplir las responsabilidades institucionales y generar el valor público al que está obligada la institución.

III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL INE

El INE tiene una estructura organizativa compleja y bien definida, diseñada para cumplir con sus múltiples responsabilidades en la organización y supervisión de los procesos electorales.

A continuación, se presenta una descripción detallada de la estructura del INE, incluyendo la clasificación de los órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, así como su carácter (central o desconcentrado) y su temporalidad (permanente o temporal).

1. *Órganos directivos*

A. Consejo General

- Descripción: es el máximo órgano directivo del INE.

- Funciones: vigila el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Toma decisiones clave sobre la organización y funcionamiento del instituto.
- Composición: una consejería presidencial y diez consejerías electorales. Incluye representantes de los partidos políticos y la titularidad de la Secretaría Ejecutiva.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

B. *Junta General Ejecutiva*

- Descripción: coordina las actividades administrativas y operativas del INE.
- Funciones: implementa las decisiones del Consejo General y coordina las actividades de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas.
- Composición: Consejería Presidencial, Secretaría Ejecutiva, y titulares de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

2. *Órganos ejecutivos*

A. *Secretariado ejecutivo*

- Descripción: responsable de la gestión administrativa del INE.
- Funciones: coordina la administración de recursos humanos, financieros y materiales del instituto.
- Composición: dirigido por la Secretaría Ejecutiva.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

B. *Direcciones ejecutivas*

- Descripción: ejecutan funciones específicas dentro del INE.
- Principales direcciones: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica,

Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Dirección Ejecutiva de Administración, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN)

- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

3. *Órganos técnicos*

A. *Unidades técnicas*

- Descripción: apoyan en tareas específicas y especializadas.
- Principales unidades: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, Unidad Técnica de Fiscalización, Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y Unidad Técnica de Informática.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

4. *Órganos de vigilancia*

A. *Comisión de vigilancia*

- Descripción: supervisa la actualización del padrón electoral.
- Funciones: asegura la integridad y confiabilidad del padrón electoral y la lista nominal.
- Composición: integrada por consejerías electorales y representantes de partidos políticos.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

5. *Órganos desconcentrados*

A. *Juntas locales ejecutivas*

- Descripción: operan en cada entidad federativa.
- Funciones: ejecutan tareas del INE a nivel estatal, coordinando la organización de elecciones locales y federales.

- Composición: una vocalía ejecutiva, una vocalía del secretario, y vocalías de: capacitación electoral y educación cívica; de organización electoral, y de registro federal de electores.
- Carácter: desconcentrado.
- Temporalidad: permanente, integran el SPEN.

A. *Juntas distritales ejecutivas*

- Descripción: operan en cada distrito electoral.
- Funciones: implementan las disposiciones del INE a nivel distrital, asegurando la correcta realización de los procesos electorales.
- Composición: una vocalía ejecutiva, una vocalía del secretario, y vocalías de: capacitación electoral y educación cívica; de organización electoral; y de registro federal de electores.
- Carácter: desconcentrado.
- Temporalidad: permanente, integran el SPEN.

6. *Órganos temporales*

A. *Comisiones temporales*

- Descripción: creación específica para tareas o proyectos particulares.
- Funciones: realizan estudios, análisis y propuestas sobre temas específicos relacionados con el proceso electoral.
- Composición: consejerías electorales y, en algunos casos, personal técnico especializado.
- Carácter: central.
- Temporalidad: temporal.

B. *Comités técnicos especializados*

- Descripción: evaluación y asesoría en tareas específicas.
- Funciones: asesoría y evaluación de proyectos como: PREP, conteo rápido, consulta infantil, educación cívica, etcétera.
- Composición: expertos en la materia electoral y académica.
- Carácter: central.
- Temporalidad: temporal.

7. Control interno

A. Órgano interno de control

- Descripción: supervisión interna y control.
- Funciones: vigila la correcta administración de los recursos y el cumplimiento de la normatividad interna.
- Composición: un contralor general.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

La estructura organizacional del INE está diseñada para cumplir con eficacia y eficiencia sus múltiples responsabilidades. Los órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia garantizan la correcta implementación de las disposiciones legales y la administración de los recursos del instituto. Esta estructura, que incluye tanto órganos centrales como desconcentrados, y tanto permanentes como temporales, permite al INE mantener la integridad y transparencia en los procesos electorales.

Una cuestión que es relevante para el presente estudio la constituye el proceso de nombramiento de consejerías del Consejo General del INE. Es por ello que conviene revisar en breve como es este proceso.

El nombramiento de las y los consejeros electorales del Consejo General del INE es un proceso que fue diseñado para asegurar la independencia, imparcialidad y profesionalismo de los miembros del órgano máximo de dirección del INE. A continuación, se describen las etapas principales de este proceso, indicando la ley y el artículo correspondiente:

1. Convocatoria. El proceso comienza con la emisión de una convocatoria pública por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Esta convocatoria se publica en el *Diario Oficial de la Federación* y otros medios de difusión.¹⁰
2. Registro de aspirantes. Las personas interesadas en participar en el proceso de selección deben cumplir con los requisitos establecidos por la CPEUM y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y presentar su solicitud de registro junto con la documentación que acredite el cumplimiento de dichos requisitos.¹¹

¹⁰ CPEUM, *op. cit.*, artículo 41, fracción 5, apartado A.

¹¹ Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 38.

3. Integración del Comité Técnico de Evaluación (CTE). La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados nombra a un CTE, compuesto por: dos personas designadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), tres personas designadas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), dos personas designadas por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.¹²
4. Evaluación de los aspirantes. El CTE se encarga de revisar las solicitudes y documentos presentados por los aspirantes para verificar que cumplan con los requisitos legales. Los aspirantes que cumplen con los requisitos son sometidos a una serie de evaluaciones, que pueden incluir: exámenes de conocimientos, evaluaciones de aptitudes y habilidades, entrevistas.¹³
5. Integración de listas. Con base en las evaluaciones, el CTE elabora una lista con los nombres de los aspirantes que consideran mejor calificados para el cargo de consejería electoral. Esta lista se remite a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.¹⁴
6. Selección por la Cámara de Diputados. La Junta de Coordinación Política revisa la lista de candidatos y, en su caso, formula una propuesta que se somete a votación en el Pleno de la Cámara de Diputados. Las y los consejeros electorales son nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados.¹⁵
7. Designación. Una vez aprobada la propuesta por el Pleno de la Cámara de Diputados, las consejerías electorales toman posesión de su cargo ante el Consejo General del INE. Son designados por un periodo de nueve años.¹⁶ Si no se alcanza la mayoría requerida en el Pleno de la Cámara de Diputados dentro del plazo establecido, se convoca a una nueva sesión en la que se realiza la elección mediante insaculación de la lista conformada por el CTE.¹⁷

El proceso de nombramiento de consejerías electorales del Consejo General del INE debe garantizar la transparencia, imparcialidad y competen-

¹² CPEUM, *op. cit.*, artículo 41, fracción 5.

¹³ *Ibidem*, artículo 41, fracción 5, apartado C.

¹⁴ *Ibidem*, artículo 41, fracción 5, apartado D.

¹⁵ *Ibidem*, artículo 41, fracción 5, apartado E.

¹⁶ *Ibidem*, artículo 41, fracción 5, apartado A.

¹⁷ *Ibidem*, artículo 41, fracción 5, apartado D.

cia de los integrantes de este órgano. A través de un proceso de evaluación y selección se busca que las personas designadas cuenten con las capacidades y conocimientos necesarios para desempeñar sus funciones de manera efectiva e imparcial.

Otro proceso de gran interés lo constituye el nombramiento de las personas titulares de las áreas que integran la Junta General Ejecutiva. Sobre la designación de las y los directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas: los titulares de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas son nombrados por el Consejo General del INE, siguiendo el procedimiento siguiente:

1. Propuesta de la presidencia del consejo. La o el consejero presidente presenta al Consejo General del INE la propuesta de los candidatos para ocupar los cargos de directores ejecutivos y titulares de las unidades técnicas.¹⁸
2. Votación en el Consejo General: la propuesta debe ser aprobada por el voto de al menos ocho de las once consejerías electorales que integran el Consejo General del INE.¹⁹

Requisitos para los directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas: los candidatos a directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas deben cumplir con los requisitos establecidos en la LGIPE, similares a los establecidos para los consejeros electorales del Consejo General, salvo ciertas excepciones específicas.²⁰

Estos nombramientos son de gran relevancia por la función ejecutiva que desempeñan las áreas centrales del INE y por la naturaleza de las decisiones de alta responsabilidad que se toman en la Junta General Ejecutiva.

Finalmente, respecto a la estructura organizacional del INE es importante también conocer el proceso de designación de la persona titular del Órgano Interno de Control (OIC): El procedimiento para la designación está regulado tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). A continuación, se detallan los pasos y requisitos establecidos por estos marcos legales.

1. Propuesta de instituciones públicas de educación superior: el titular del OIC es propuesto por instituciones públicas de educación supe-

¹⁸ Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 44, numeral 1, inciso e).

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Ibidem*, artículo 42.

rior. Esta propuesta debe seguir los procedimientos y plazos establecidos por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.²¹

2. Aprobación por la Cámara de Diputados: la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión designa al titular del OIC mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.²²

IV. LAS DIMENSIONES IRREDUCTIBLES

1. *Estructura imprescindible*

Del estudio anterior que contiene las funciones y la descripción de la estructura se obtiene la siguiente conclusión: está dado que las principales veintinueve atribuciones con que cuenta el INE son de realización obligatoria y todas son imprescindibles para el adecuado funcionamiento del modelo democrático. Considerando además que desde el 2014 hasta la fecha de la elaboración del presente documento, las elecciones han ocurrido en un cauce de normalidad y competencia equitativa, resulta entonces que prevalece la necesidad de contar con la actual estructura organizacional del INE.

2. *El Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN)*

En los órganos ejecutivos y técnicos, el INE cuenta con procesos de selección y desarrollo de personal profesional. Una de las mayores garantías para la independencia y desempeño profesional de la autoridad electoral nacional lo constituye el hecho de que el ingreso y promoción en la carrera electoral no depende de vaivenes políticos.

Sustituir por personal eventual este cuerpo de servidores que opera tanto en órganos desconcentrados como en oficinas centrales sería un despropósito para el fortalecimiento institucional y para la integridad electoral. La carrera electoral permite no sólo garantizar las competencias básicas para el ingreso, sino que además el SPEN provee un esquema de formación para el personal que permite especializarlo aún más. Por lo anterior, considero que un irreductible de toda reforma venidera es mantener la estructura y procesos del SPEN.

²¹ CPEUM, *op. cit.*, artículo 41, fracción 5; Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 487, numeral 3.

²² *Idem.*

V. CONSIDERACIONES PARA UNA REFORMA

La arquitectura de la institucionalidad electoral no debe ser moldeada al ritmo de las correlaciones transitorias de poder, por muy amplias o legítimas que éstas parezcan. Como advierte Ferrajoli, los derechos fundamentales y las garantías institucionales que los protegen forman parte de una legalidad que trasciende incluso la voluntad de las mayorías.²³ En este sentido, la estructura y funcionamiento de los órganos electorales no pueden estar subordinados a intereses coyunturales, sino anclados en principios normativos estables y en criterios funcionales que aseguren su autonomía, eficacia y legitimidad. Una reforma electoral verdaderamente democrática debe ser el resultado de un consenso amplio entre las fuerzas políticas y de un diagnóstico compartido de los problemas institucionales, no de una imposición unilateral. Enmarcada en los postulados del constitucionalismo democrático y del nuevo institucionalismo, la presente propuesta se justifica teóricamente en la necesidad de preservar los equilibrios entre mayoría y derechos, entre representación y control, entre poder y legalidad. Sólo así es posible garantizar que las decisiones sobre la organización electoral y el nombramiento de sus autoridades se realicen mediante procedimientos transparentes, deliberativos y ajenos a toda lógica de captura partidista. Las reformas que aquí se proponen parten de esta premisa teórica y buscan blindar los mecanismos institucionales que hacen posible una democracia funcional y confiable.

Como hemos visto, la estructura del SPEN es un elemento funcional en el INE y sus procesos son clave para la operación profesional e independiente de la institución. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el proceso de selección de consejerías del Consejo General, pues el procedimiento de selección presenta importantes áreas de oportunidad.

1. *Cuestionamiento sobre el proceso de selección de consejerías del Consejo General del INE*

a. Contexto

El proceso de selección de consejerías del INE en 2023 fue objeto de cuestionamientos por varias razones. Uno de los principales se centró en la transparencia y los criterios utilizados para evaluar a los aspirantes. Legisladores y representantes de partidos políticos expresaron preocupaciones sobre la posibilidad de que el proceso estuviera influenciado por cuotas partidistas y acuerdos políticos, en lugar de basarse estrictamente en méritos y capacidades.

²³ Ferrajoli, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Trotta, 2011.

b. Crítica

Lo verdaderamente cuestionable se relaciona con la integración del CTE, pues derivado del modelo de integración de ese comité la mayoría partidista de la cámara de diputados nombró a personas vinculadas a su partido para así influir en la evaluación de los aspirantes. El procedimiento incluye una etapa en la que la Cámara de Diputados debe aprobar los nombramientos por una mayoría calificada de dos terceras partes. Si no se logra este acuerdo, se procede a la insaculación. Situación que ocurrió en 2023, pues no se lograron los consensos ni hubo deliberación satisfactoria. La política y el diálogo democrático fueron los grandes ausentes.

Estas controversias reflejan la importancia de asegurar que los procedimientos de selección sean percibidos como justos e imparciales, para mantener la confianza pública en las instituciones electorales. El actual modelo de designación cancela el diálogo y abre la puerta a que el CTE sea quien determine en los hechos una atribución que es de la Cámara de Diputados. Si a esto se le suma que el CTE fue integrado en parte con personas militantes del partido mayoritario, el cuestionamiento al procedimiento es aún mayor, pues el CTE en parte fue más político que técnico.

2. Cuestionamiento sobre el proceso de nombramiento de integrantes de la Junta General Ejecutiva

A. Contexto

Las direcciones ejecutivas y las unidades técnicas del INE son áreas de gran importancia pues, como vimos anteriormente, son las encargadas del diseño y ejecución de las políticas y estrategias para el ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales del propio instituto.

B. Crítica

Por lo anterior, no deben quedar demasiado tiempo vacantes o con ocupaciones temporales, mucho menos durante el proceso electoral. Debe preverse mecanismos para forzar el debate y la deliberación en el Consejo General para contar con los nombramientos de las titularidades de manera oportuna. En 2023 y aún en 2024 existían áreas centrales del INE sin titula-

res, lo que sin duda trajo como consecuencia incertidumbre y errores en la ejecución de actividades ligadas al proceso electoral de esos años.

3. *Sobre el proceso de designación del titular del OIC.*

Vulnerabilidades del proceso

A. Influencia política en la Cámara de Diputados

a. Contexto

La designación del titular del OIC requiere la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.²⁴ Este requisito, aunque busca asegurar un amplio consenso, también abre la puerta a negociaciones y acuerdos políticos entre los distintos grupos parlamentarios.

b. Crítica

Existe el riesgo de que los legisladores prioricen intereses partidistas sobre la idoneidad técnica de los candidatos. La politización de la selección puede resultar en la designación de personas que, aunque cumplan con los requisitos formales, no sean las más competentes o independientes para el cargo, comprometiendo la eficacia del control interno del INE.

B. Falta de transparencia y evaluación pública

a. Contexto

El proceso de evaluación y selección de candidatos no siempre es completamente transparente para el público.

b. Crítica

La ausencia de un mecanismo transparente y accesible para que la sociedad civil y expertos independientes revisen, y comenten sobre los candidatos puede resultar en una falta de rendición de cuentas. La opacidad en el proceso de evaluación y selección puede permitir que candidatos menos calificados, pero políticamente alineados, sean seleccionados sin el debido escrutinio.

²⁴ CPEUM, *op. cit.*, artículo 41, fracción 5; Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 487, numeral 3.

VI. ALTERNATIVAS DE REFORMA ELECTORAL

1. *Propuesta de reforma constitucional para el proceso de nombramiento de consejerías del Consejo General del INE: propuesta de adición al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

A. *Artículo 41. Nueva fracción*

La Cámara de Diputados deberá garantizar que los miembros del CTE sean seleccionados con base en su experiencia profesional, académica y en su independencia partidista. Para asegurar esto, se deberá establecer el siguiente procedimiento:

a. Requisitos de elegibilidad

Los candidatos a miembros del CTE deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- No haber sido miembro de algún partido político, ni haber ocupado cargos de dirección nacional, estatal o municipal en los últimos diez años.
- No haber sido candidato a ningún cargo de elección popular en los últimos diez años.
- No haber desempeñado cargos públicos por nombramiento de algún partido político en los últimos diez años.
- Tener reconocida experiencia en materia electoral, administrativa, de transparencia, rendición de cuentas o derechos humanos.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delitos intencionales.

b. Proceso de selección

La selección de los miembros del CTE se llevará a cabo a través de un proceso público y transparente que incluirá:

- Una convocatoria pública abierta y accesible a todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos de elegibilidad.
- La creación de una comisión ciudadana de selección, integrada por representantes de la sociedad civil, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, que se encargará de revisar y evaluar las candidaturas.

- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delitos intencionales.

La comisión ciudadana de selección deberá publicar los perfiles de los candidatos preseleccionados y abrir un periodo de consulta pública para recibir comentarios y observaciones de la ciudadanía.

c. Designación final

La selección de los miembros del CTE se llevará a cabo a través de un proceso público y transparente que incluirá:

- Una convocatoria pública abierta y accesible a todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos de elegibilidad.
- La comisión ciudadana de selección presentará una lista de candidatos elegibles al Pleno de la Cámara de Diputados.
- La Cámara de Diputados deberá aprobar la designación de los miembros del CTE por una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes.
- En caso de que no se alcance la mayoría calificada, la comisión ciudadana de selección deberá presentar una nueva lista de candidatos, repitiendo el proceso de consulta pública y evaluación.

d. Inhabilitación y remoción

Los miembros del CTE que, durante su mandato, incumplan con los requisitos de elegibilidad o que han incurrido en actividades partidistas, serán removidos de inmediato de su cargo mediante un procedimiento expedito llevado a cabo por la comisión ciudadana de selección y ratificado por el Pleno de la Cámara de Diputados.

B. Justificación de la reforma

Esta reforma busca asegurar que los miembros del CTE sean seleccionados exclusivamente con base en sus méritos profesionales y su independencia, evitando cualquier influencia partidista. Al incluir una comisión ciudadana de selección y un proceso de consulta pública se incrementa la transparencia y se fortalece la confianza pública en la imparcialidad del proceso. Asimismo, establecer requisitos claros de elegibilidad y un procedimiento de inhabilitación y remoción para aquellos que no cumplan con los mismos garantiza

que sólo individuos verdaderamente independientes y comprometidos con la transparencia y la justicia electoral formen parte del CTE.

2. *Propuesta de reforma al artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)*

A. *Contexto*

El propósito de esta reforma es garantizar la eficiencia y la continuidad en la administración del Instituto Nacional Electoral (INE) mediante la inclusión de un plazo máximo para la designación de los titulares de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas.

B. *Texto del artículo 44 con la reforma incorporada*

El Consejo General del Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Nombrar y remover al Secretario Ejecutivo, a propuesta del Consejero Presidente, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes
 - b) Nombrar a los titulares de las direcciones ejecutivas y de las unidades técnicas, a propuesta del Consejero Presidente, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. En caso de vacancia, el Consejo General deberá realizar la designación correspondiente en un plazo máximo de noventa días naturales a partir de la fecha en que ocurra la vacancia
 - c) Las demás que le confiera la presente Ley y otras disposiciones aplicables
3. *Propuesta de reforma constitucional para evitar la designación del OIC con criterios político-partidistas: propuesta de adición al artículo 41*

A. *Texto de la propuesta de adición al artículo 41*

La designación del titular del Órgano Interno de Control (OIC) del Instituto Nacional Electoral deberá realizarse bajo los siguientes criterios para asegurar la independencia y la imparcialidad del cargo:

a. Requisitos de elegibilidad

- No haber sido miembro de algún partido político, ni haber ocupado cargos de dirección nacional, estatal o municipal en los últimos diez años.
- No haber sido candidato a ningún cargo de elección popular en los últimos diez años.
- No haber desempeñado cargos públicos por nombramiento de algún partido político en los últimos diez años.
- Tener reconocida experiencia en auditoría, control interno, administración pública o áreas afines.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión.

b. Proceso de selección

- La selección del titular del OIC se llevará a cabo mediante un proceso público y transparente.
- La convocatoria para el cargo será realizada por una comisión ciudadana de selección, integrada por representantes de la sociedad civil, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, todas ellas sin filiación partidista.
- La comisión ciudadana de selección evaluará a los candidatos mediante un proceso de mérito y competencias, incluyendo la revisión de antecedentes y entrevistas públicas.

a. Designación por el Senado

- La comisión ciudadana de selección presentará una terna de candidatos al Senado de la República.
- El Senado designará al titular del OIC mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
- En caso de no alcanzarse la mayoría requerida, se repetirá el proceso con una nueva terna.

A. Justificación de la reforma

Esta reforma busca garantizar que el titular del OIC sea una persona independiente y objetiva, sin vínculos partidistas que puedan comprometer

su imparcialidad. Al establecer requisitos claros y estrictos de elegibilidad, se asegura que los candidatos sean seleccionados con base en sus méritos y capacidades técnicas.

El proceso de selección llevado a cabo por una comisión ciudadana de selección y abierto al escrutinio público incrementa la transparencia y la participación de la sociedad civil, fortaleciendo la confianza en la independencia del OIC. La intervención del Senado de la República en la designación del titular del OIC mediante una votación calificada asegura un amplio consenso y legitima el proceso, reduciendo la posibilidad de influencias partidistas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- FERRAJOLI, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Trotta, 2011.
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Ciudad de México, Porrúa, 2005.
- PÉREZ DÁMAZO, A. Y. y MEJÍA FONSECA, R. A., “La reforma electoral de 2013 en México, vista desde el nuevo institucionalismo”, *Gestión y Estrategia*, núm. 51, disponible en: <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2017n51/Perez>.
- ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando, *El Instituto Federal Electoral. Presencia y Legado*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2016.