



Estrasburgo, 24 de octubre de 2022

CDL-AD(2022)031\*

Opinión nº 1087/2022

Or. ingl.

**COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO**  
**(COMISIÓN DE VENECIA)**

**MÉXICO**

**OPINIÓN**

**SOBRE EL PROYECTO DE ENMIENDAS CONSTITUCIONALES  
SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL**

**Aprobada por el Consejo para las Elecciones Democráticas en su 74ª  
reunión (20 de octubre de 2022) y adoptada por la Comisión de  
Venecia en su 132ª Sesión Plenaria (Venecia, 21-22 de octubre de  
2022)**

**Sobre la base de los comentarios de**

**Sra. Paloma BIGLINO CAMPOS (Miembro suplente, España)**  
**Sr. Srdjan DARMANOVIĆ (Miembro, Montenegro)**  
**D. Michael FRENDÓ (Miembro, Malta)**  
**D. Oliver KASK (Miembro suplente, Estonia)**

*\*Traducción no oficial*

**Contenido**

I.	Introducción.....	3
II.	Antecedentes .....	3
III.	Alcance de la Opinión .....	5
IV.	Análisis.....	6
A.	Observaciones generales .....	6
B.	Propuesta de cambio del sistema electoral en el que funcionará el nuevo organismo de administración electoral (INEC) y el Tribunal Electoral reformado .....	7
C.	El nuevo INEC y la reforma del Tribunal Electoral .....	9
1.	Composición del INEC y del Tribunal Electoral.....	9
2.	La nueva autoridad electoral y los partidos políticos.....	12
D.	El objetivo declarado de reducir el coste de las elecciones, la administración electoral y la justicia electoral.....	13
1.	Estructura interna del INEC.....	13
2.	Administración y jurisdicciones electorales a nivel regional y local .....	15
3.	Funcionarios electorales y miembros del personal del INEC .....	16
V.	Conclusión .....	16

## I. Introducción

1. Mediante escrito del 28 de junio de 2022, el señor Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), solicitó una opinión a la Comisión de Venecia sobre el proyecto de reformas constitucionales relativas al sistema electoral de México (CDL-REF(2022)031).
2. La Sra. Paloma Biglino Campos (Miembro suplente, España), el Sr. Srdjan Darmanović (Miembro, Montenegro), Michael Frendo (Miembro, Malta) y el Sr. Oliver Kask (Miembro suplente) han actuado como relatores de esta opinión.
3. Los días 21, 22 y 23 de septiembre de 2022, una delegación de la Comisión integrada por los ponentes, acompañada por el Sr. Serguei Kouznetsov, visitó México para participar una serie de reuniones con el Presidente del Congreso de los Diputados, Sr. Santiago Creel Miranda, el Senador Sr. Héctor Vasconcelos y un grupo de senadores de Morena,<sup>1</sup> el Sr. Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), autoridades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, en adelante Tribunal Electoral), así como con representantes de la sociedad civil y la academia. La Comisión agradece al Instituto Nacional Electoral (INE) y la Misión Permanente de México ante el Consejo de Europa su apoyo en la organización de esta visita.
4. Esta opinión se ha elaborado a partir de la traducción al inglés del proyecto de ley. La traducción puede no reflejar con exactitud la versión original en todos sus puntos.
5. La presente opinión se elaboró sobre la base de las observaciones de los ponentes y de los resultados de las reuniones celebradas del 21 al 23 de septiembre de 2022. El proyecto de opinión fue examinado en la reunión del Consejo de Elecciones Democráticas del 20 de octubre de 2022. Tras un intercambio de opiniones con los señores Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Christopher Ballinas Valdés, Director General de Derechos Humanos y Democracia de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales del Gobierno de México, y el Embajador José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, Misión Permanente de México ante el Consejo de Europa, fue adoptada por la Comisión de Venecia en su 132ª Sesión Plenaria (Venecia, 21 - 22 de octubre de 2022).

## II. Antecedentes

6. La Constitución establece que México es una democracia pluralista. En los últimos treinta años se han producido importantes cambios en el país, desde que un partido, el PRI (*Partido Revolucionario Institucional*), tradicionalmente en el poder durante más de 70 años -como consecuencia de un sistema electoral deficiente y de la falta de transparencia de las elecciones en México- fue derrotado en las elecciones de 2000. Bajo la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), el sistema electoral sufrió importantes cambios en 1996. La reforma supuso un cambio hacia unas elecciones más acordes con las normas internacionales y un aumento de su competitividad. En 2000, Vicente Fox, el candidato del PAN, un partido político de la oposición, ganó las elecciones presidenciales. Tras las elecciones de 2000, el sistema electoral mexicano cambió de nuevo y reforzó el papel tanto del Instituto Federal Electoral (IFE), que tenía entre sus funciones las de una Comisión Electoral Central, como del Tribunal Electoral, una jurisdicción especializada que se ocupa de las quejas y los recursos electorales.
7. La última reforma constitucional que tuvo lugar en 2014 creó un Instituto Nacional Electoral (INE). El INE asumió todas las responsabilidades del Instituto Federal Electoral (que

---

<sup>1</sup> Morena es un importante partido político mexicano (gobernante desde 2018). Fue liderado por el tres veces candidato presidencial y actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador hasta el 12 de diciembre de 2017, cuando se registró como candidato a la candidatura del partido y fue sucedido por Yeidckol Polevnsky.

había existido desde 1990 hasta 2014). También se encargó de supervisar todas las elecciones a nivel local y estatal, así como los referendos y la regulación de los procesos de participación ciudadana en la administración pública. Esta reforma electoral se sometió a la opinión de la Comisión de Venecia en 2013. La opinión adoptado en junio de 2013 fue muy positivo señalando que "la legislación electoral ha reforzado las facultades del IFE y del Tribunal Electoral, ha establecido mecanismos de fiscalización del financiamiento público de los partidos políticos, ha declarado la importancia de la libertad de expresión y ha distribuido un tiempo equitativo en los medios de comunicación entre los partidos políticos y ha garantizado una mayor presencia de las mujeres en la política mediante el establecimiento de cuotas. " <sup>2</sup>

8. El artículo 41 de la Constitución Federal reformado en 2014<sup>3</sup> proporciona la lista de las diferentes tareas encomendadas al INE en el ámbito electoral. La parte V, apartado A, establece que:

*"El Instituto Nacional Electoral es un organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. El Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos participarán en la integración de los órganos de gobierno del Instituto, en los términos previstos en la ley. Los principios básicos que guían las funciones y el desempeño del Instituto son la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la objetividad y la máxima publicidad.*

*El Instituto Nacional Electoral tendrá jurisdicción electoral y carácter independiente en cuanto a sus decisiones y funcionamiento, y su desempeño será profesional. La estructura del Instituto Nacional Electoral incluirá órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia".*

9. Desde 2014, el INE gestiona anualmente diferentes procesos electorales a nivel nacional (elecciones presidenciales y parlamentarias), estatal y local.

10. Los organismos internacionales y regionales pudieron seguir de cerca diferentes procesos electorales en México. Tras las últimas elecciones de 2021, el papel del INE como organismo electoral independiente fue reconocido, entre otros, por la Organización de Estados Americanos (OEA). En su comunicado de prensa tras las elecciones federales y locales del 6 de junio de 2021, la OEA subrayó que:

*"Las elecciones ratificaron la importancia de la fortaleza institucional, el profesionalismo y la experiencia de las autoridades electorales autónomas e independientes para la democracia mexicana. En los últimos 30 años, el antiguo Instituto Federal Electoral (IFE) y el actual Instituto Nacional Electoral (INE) han organizado 23 elecciones federales y, junto con los organismos públicos electorales locales, 271 elecciones locales. Fue precisamente la fortaleza de las diferentes instituciones que conforman el sistema electoral lo que facilitó la realización de las elecciones más grandes en la historia de México, sobre todo considerando que se realizaron en el contexto de una pandemia."<sup>4</sup>*

11. Desde su elección en 2018, el presidente López Obrador ha impulsado cambios institucionales y la reforma de la Constitución.

12. El 28 de abril de 2022, el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de los Diputados una iniciativa, a través de Morena, para modificar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral (en adelante "la Iniciativa"), con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos

<sup>2</sup> Véase Comisión de Venecia, CDL-AD (2013)021, Opinión sobre la legislación electoral de México, par. 69.

<sup>3</sup> Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Política-Electoral, Diario Oficial de la Federación (10 de febrero de 2014).

<sup>4</sup> [Ver www.oas.org/en/media\\_center/press\\_release.asp?sCodigo=E-062/21](http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-062/21)

Mexicanos. La Iniciativa pretende reformar los artículos 35, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115 y 122 de la Constitución, por lo que se trata de una reforma electoral sustancial.

13. Los principales objetivos de la reforma constitucional, según la Iniciativa, son los siguientes

- a. Dotar al país de un sistema electoral que ofrezca seguridad, respeto al voto, honestidad y legalidad.
- b. Garantizar la libertad política de todos los ciudadanos, sin censura.
- c. Establecer un entorno en el que los partidos y candidatos independientes tengan garantías que permitan su libre participación en la lucha por el poder político.
- d. Crear un mecanismo electoral nacional único con instituciones electorales y jurisdiccionales únicas, bajo el principio de austeridad republicana.<sup>5</sup>
- e. Elegir por voto secreto, directo y universal a las máximas autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, sobre la base de candidaturas propuestas por los poderes del Estado.
- f. Reducir el número de diputados federales a 300 y el de senadores a 98.
- g. Elegir a los integrantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión mediante votación en cada una de las Entidades Federativas, utilizando el método de listas elaboradas por los partidos políticos y candidaturas independientes.
- h. Limitar la financiación pública de los partidos políticos a los gastos de campaña y regular las aportaciones individuales a los mismos y su uso.

14. Entre los cambios propuestos, parecen destacarse tres: 1) la creación de una nueva autoridad electoral nacional cuyos miembros serían votados directamente por "el pueblo" y también gestionarían las elecciones estatales y locales; b) recortes en la financiación pública y en el tiempo de los medios de comunicación para los partidos políticos; y 3) reconfiguración del Congreso no sólo eliminando 200 (de 500) escaños de representación proporcional en la cámara baja, sino también eligiendo los 300 restantes por listas nacionales de los partidos en lugar de por distritos.

15. Según la Constitución de México, la reforma constitucional debe ser aprobada por mayoría de dos tercios tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado.<sup>6</sup>

16. Esta reforma, si se aprueba, cambiará radicalmente el sistema electoral en México y la gestión de su proceso electoral. Anteriormente, todas las reformas electorales constitucionales habían sido propuestas por la oposición. Esta es la primera vez que el Presidente cuyos partidarios políticos tienen la mayoría en el Congreso inicia cambios constitucionales tan ambiciosos que afectarán significativamente las próximas elecciones que tendrán lugar en 2024.

### **III. Alcance de la Opinión**

17. Dado que la solicitud se recibió del INE, la opinión de la Comisión de Venecia sólo puede centrarse en las cuestiones relacionadas con la reforma de este organismo de administración electoral. Sin embargo, varios otros aspectos de la reforma, en particular la reforma del Tribunal Electoral, el nuevo sistema electoral y las nuevas reglas relativas a los partidos políticos serán referidos si es necesario para la plena comprensión del sistema propuesto de administración electoral en México.

---

<sup>5</sup> El presidente mexicano López Obrador se presentó con una plataforma anticorrupción para ganar las elecciones de 2018. Prometió que la eliminación de la corrupción ahorraría importantes recursos y subrayó este compromiso de ahorro prometiendo un severo programa de austeridad gubernamental. El 20 de noviembre de 2019 entraron en vigor la Ley Federal de Austeridad Republicana y las modificaciones a disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a la de Responsabilidad Presupuestaria Federal.

<sup>6</sup> Artículo 135 de la Constitución de México, [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf) .

18. La opinión también debe leerse junto con los siguientes documentos:
- a. Código de buenas prácticas en materia electoral CDL-AD(2002)023rev2-cor ;
  - b. Directrices sobre la regulación de los partidos políticos - Segunda edición - CDL-AD(2020)032;
  - c. Resolución de conflictos electorales - CDL-AD(2020)025;
  - d. Informe sobre la enmienda constitucional, CDL-AD(2010)001;
  - e. Recopilación de los dictámenes e informes de la Comisión de Venecia relativos a la estabilidad de la ley electoral, CDL-PI(2020)020, y los documentos a los que hace referencia;
  - f. Recopilación de dictámenes e informes de la Comisión de Venecia relativos a la resolución de conflictos electorales CDL-PI(2021)014, y los documentos a los que hace referencia;
  - g. Opinión sobre la legislación electoral de México, CDL-AD(2013)021;
  - h. Selección de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

#### **IV. Análisis**

##### **A. Observaciones generales**

19. El informe explicativo de la Iniciativa del 28 de abril de 2022 explica que la reforma de la administración electoral busca "fortalecer la democracia y garantizar el cumplimiento de la voluntad popular". "También destaca que "las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales deben ser independientes del poder político, de los partidos políticos y de los grupos económicos", y que "en los últimos años, la actuación de estas autoridades se ha caracterizado por su falta de apego a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad propios de la función electoral."<sup>7</sup> Además, los autores de la reforma constitucional señalan otro grave problema del sistema político mexicano que es "el costo de operación de sus procesos electorales, supuestamente justificado por su complejidad. "

20. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral establece que las elecciones deben ser organizadas por un órgano imparcial; que tiene carácter permanente; los partidos políticos, si no nombran a miembros de este órgano, deben poder observar su trabajo; los órganos que nombran a los miembros de las comisiones electorales no deben tener libertad para destituirlos a voluntad.<sup>8</sup> Durante la visita de los relatores a México, del 21 al 23 de septiembre de 2022, varios interlocutores de la delegación opinaron que las disposiciones constitucionales y legales existentes consagraban estos principios y el funcionamiento del INE proporcionaba pruebas suficientes de que se habían aplicado. Todos los interlocutores coincidieron en que desde 2012 se había producido un relevo regular del poder como resultado de elecciones democráticas.

21. Las enmiendas constitucionales propuestas (y el informe explicativo) siguen siendo objeto de debate entre las diferentes fuerzas políticas y la sociedad civil, lo que deja la oportunidad de discutir tanto la Iniciativa propuesta como las propuestas e ideas alternativas. La Comisión de Venecia siempre ha sido de la opinión de que el proceso de introducción de enmiendas a la Constitución debe estar marcado por los más altos niveles de transparencia e inclusión, en particular en los casos en que los proyectos de enmienda, como los actuales, proponen amplios cambios en aspectos clave de la Constitución.<sup>9</sup>

22. La Comisión de Venecia subraya que cualquier sistema y administración electoral puede mejorarse ; sin embargo, cambiar un sistema y especialmente una administración electoral que

---

<sup>7</sup> Ver documento CDL-REF(2022)031, Parte III: Unificación de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, y extinción de los organismos públicos locales y tribunales electorales de las entidades federativas.

<sup>8</sup> Comisión de Venecia, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Código de buenas prácticas en materia electoral, II.3.1, II.3.1.c y II.3.1.f.

<sup>9</sup> Véanse, entre otros, Comisión de Venecia, CDL-AD(2010)001, Informe sobre la enmienda constitucional, CDL-AD(2014)010, Opinión sobre el proyecto de ley de revisión de la Constitución de Rumanía, CDL-AD(2015)014, Opinión conjunta sobre el proyecto de ley "Sobre la introducción de cambios y enmiendas a la Constitución" de la República Kirguisa.

han funcionado bien requiere una precaución especial; si el sistema y la administración actuales han garantizado la independencia, gozan de la confianza de la mayoría de los actores electorales y han demostrado ser capaces de asegurar varios ciclos electorales consecutivos con éxito, es imperativo que las nuevas autoridades de administración electoral y las jurisdicciones especializadas proporcionen al menos las mismas garantías de independencia y sean capaces de ofrecer al menos la misma calidad del proceso electoral que sus predecesores.

23. En este contexto, cabe recordar que la OIDDH y la Comisión de Venecia han expresado sistemáticamente la opinión de que cualquier cambio exitoso de la legislación electoral debe basarse en al menos los tres elementos esenciales siguientes

- a. una legislación clara y completa que cumpla con las obligaciones y normas internacionales y atienda a las recomendaciones anteriores;
- b. la adopción de la legislación mediante un amplio consenso tras amplias consultas públicas con todas las partes interesadas; y
- c. el compromiso político de aplicar plenamente dicha legislación de buena fe, con garantías procesales y judiciales adecuadas y medios para evaluar oportunamente cualquier supuesto incumplimiento.

#### **B. Propuesta de cambio del sistema electoral en el que funcionará el nuevo organismo de administración electoral (INEC) y el Tribunal Electoral reformado**

24. La Iniciativa propone cambiar el sistema electoral en México ya que "durante décadas se ha cuestionado la legitimidad de los legisladores en general, pero especialmente de los plurinominales. "Aboga por un "método de elección que busque mejorar la representación ciudadana en las Cámaras del Congreso de la Unión, reduciendo el número de diputados y eligiéndolos mediante una lista única por estado."<sup>10</sup>

25. Actualmente, los legisladores de la Cámara Baja del Congreso de México se eligen mediante un sistema mixto. Trescientos de los 500 diputados se eligen por el sistema de mayoría simple en 300 circunscripciones uninominales, mientras que los doscientos restantes se eligen por el método de representación proporcional a partir de las listas de los partidos en cinco circunscripciones plurinominales (que eligen a 40 representantes cada una). Cabe señalar que los sistemas electorales mixtos o combinados suelen estar relacionados con la idea de equilibrio. En algunos sistemas, las circunscripciones uninominales conducen a un umbral natural más alto y restringen la representación de los grupos más pequeños de la sociedad en el parlamento. Sin embargo, parece que el sistema mixto ha servido bien a México hasta ahora.

26. La Iniciativa propone eliminar por completo el sistema de mayoría de votos, cambiar la naturaleza de la competición y pasar a un sistema de representación de partidos. De acuerdo con las modificaciones propuestas, los 300 miembros de la Cámara de Diputados serían elegidos en listas de partidos ya no en función de las cinco circunscripciones plurinominales, como ocurría hasta ahora para los 200 escaños de la Cámara Baja, sino en 32 distritos electorales que corresponderían a las actuales entidades federativas mexicanas (31 estados federales más la Ciudad de México).

27. Numéricamente, este cambio crearía distritos de representación proporcional con un promedio de 10 representantes elegidos en cada uno de ellos. Estos distritos de representación proporcional con un número relativamente pequeño de representantes electos tienden a favorecer a los partidos grandes, especialmente en circunscripciones pequeñas (que existen en

---

<sup>10</sup> Véase el documento CDL-REF(2022)031, Parte V: Elección por sistema de lista por entidad federativa y reducción del número de legisladores y legisladoras (Artículos 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 116 y 122, CPEUM).

México, ya que la geografía electoral se basa en la estructura federal);<sup>11</sup> además, como el sistema proporcional propuesto se basa en listas cerradas, permitirá a los partidos políticos (de hecho a las cúpulas de los partidos) tener el dominio en la selección de los candidatos que tienen posibilidades de ser elegidos. De este modo, los partidos, en lugar de los ciudadanos, tienen más influencia en la elección de los candidatos. En este sistema, el respeto de los principios democráticos esenciales y la transparencia constituyen un serio desafío y debería haber algún tipo de control externo sobre el respeto por parte de los partidos políticos de las reglas de la democracia interna, especialmente durante el proceso de selección de candidatos para sus listas electorales. Las disposiciones actuales de la Constitución y de las leyes electorales son muy exigentes en cuanto a la selección de candidatos en México. El respeto al principio democrático y a la transparencia están garantizados por las autoridades electorales. Cualquier cambio relativo a la administración electoral debería garantizar el mismo nivel de protección del derecho de sufragio pasivo.

28. El Senado de la República se compondrá de 96 escaños senatoriales -tres por cada estado- elegidos también por lista, con cociente simple y resto mayor. Se permitirá la participación de candidatos independientes al Senado en cada estado, como en el caso de la elección de diputados.

29. No existe ninguna norma internacional sobre el sistema electoral que debe elegirse. Corresponde al parlamento de un país determinado decidir sobre un sistema proporcional, mayoritario o mixto. El Código de buenas prácticas en materia electoral establece que, si se respetan los principios fundamentales, como la organización de la elección por un organismo imparcial y un sistema eficaz de recursos (entre otros), "se puede elegir cualquier sistema electoral".<sup>12</sup>

30. Según las normas sobre estabilidad electoral, en particular el Código de buenas prácticas en materia electoral, los "elementos fundamentales de la ley electoral, en particular el sistema electoral propiamente dicho, la composición de las comisiones electorales y el trazado de los límites de las circunscripciones, no deberían poder modificarse a menos de un año de las elecciones". La iniciativa en cuestión se ha introducido con suficiente antelación a las próximas elecciones (que se celebrarán en 2024), lo que deja tiempo suficiente para un debate público inclusivo sobre los cambios propuestos en el sistema electoral, que está en consonancia con las recomendaciones internacionales y las mejores prácticas.<sup>13</sup>

31. Hay que señalar que el nuevo sistema electoral propuesto podría conducir a una sobrerrepresentación de los grandes partidos y a una infrarrepresentación o incluso a la no representación de los partidos políticos más pequeños en los órganos electos; es cierto que esto también era posible con el sistema actual, en el que una serie de escaños se cubren mediante el sistema de mayoría simple. No está claro cómo puede lograrse el objetivo declarado por los autores de la Iniciativa de reforzar la legitimidad de los legisladores reduciendo el número de miembros y eligiéndolos mediante una lista única por estado. El impacto del cambio constitucional debe ser evaluado y medido con más detalle, y debe celebrarse un debate parlamentario y público exhaustivo sobre todas las consecuencias de la enmienda propuesta. Conviene proporcionar a la opinión pública más aclaraciones sobre cómo se distribuirían los escaños parlamentarios basándose en los resultados de las elecciones recientes o en las encuestas de opinión pública con el sistema electoral propuesto en comparación con el actual.

32. Si se aprueba la propuesta de reforma constitucional del sistema electoral en México y se introduce el sistema proporcional para las elecciones, los nuevos organismos electorales

---

<sup>11</sup> De acuerdo con los datos estadísticos proporcionados en el informe explicativo de la Iniciativa (CDL-REF (2022)031, Parte V), existe una importante diferencia en las cifras de población. Por ejemplo, la población de la Ciudad de México es de 9,209,944 y la del Estado de Campeche 928,363.

<sup>12</sup> Comisión de Venecia, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Código de buenas prácticas en materia electoral, II.4.

<sup>13</sup> Idem, II.2.



tendrán que operar en condiciones en las que los principales partidos políticos jugarán el mismo papel, si no uno más activo, en la selección de candidatos y la influencia partidista durante el periodo preelectoral podría aumentar. Un reto adicional consistirá en garantizar la igualdad de trato a los partidos más pequeños y a los candidatos independientes<sup>14</sup> que no tendrán la misma capacidad de movilizar recursos materiales y humanos en ausencia de la financiación pública de los partidos políticos - que ha sido abolida por la Iniciativa fuera del periodo de campaña electoral. La administración electoral tendrá que hacer frente a estos retos, pero también a una presión adicional y tendrá que garantizar (y convencer a las diferentes partes interesadas) que opera de forma independiente y no partidista.

### **C. El nuevo INEC y la reforma del Tribunal Electoral**

33. El objetivo declarado de cambiar la forma de selección del órgano electoral y de los jueces del Tribunal Electoral es "reforzar su independencia del poder político, de los partidos políticos y de los grupos económicos". Una de las propuestas clave de las enmiendas constitucionales para abordar esta cuestión es la creación de una nueva autoridad electoral nacional (Instituto Nacional de Elecciones y Referendos - INEC) y la reforma del Tribunal Electoral, cuyos miembros serían elegidos directamente por los votantes. También hay cambios importantes en cuanto a las competencias y atribuciones del INEC y disposiciones transitorias relativas tanto al INEC como al Tribunal Electoral.

#### *1. Composición del INEC y del Tribunal Electoral*

34. El informe explicativo de la iniciativa señala que "el actual INE y el TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) han sido conformados por cuotas partidistas y cooptados por grupos de poder, en detrimento de su imparcialidad". Los autores buscan involucrar directamente a los ciudadanos "como fuente de poder y representación de estas instituciones clave en el funcionamiento de los poderes formales del país."<sup>15</sup> Se propone, por tanto, la elección directa del nuevo organismo de administración electoral (INEC) y de los jueces del Tribunal Electoral.

35. Según el nuevo artículo 41.V, el INEC estará compuesta por 7 Consejeros elegidos a propuesta de los tres Poderes de la Unión. Los miembros del INEC serán elegidos según el siguiente procedimiento (nuevo artículo 41.V.A.a):<sup>16</sup>

*La Cámara de Diputados emitirá el decreto de convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales, el cual contendrá las etapas completas del procedimiento, sus fechas y plazos improrrogables. Cada uno de los Poderes de Unión postulará veinte personas de manera paritaria: el Poder Ejecutivo lo hará por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República; el Poder Legislativo postulará diez personas por cada Cámara, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes; el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con mayoría de ocho votos. El Instituto Nacional de Elecciones y Consultas organizará el proceso electivo"*

---

<sup>14</sup> Idem, I.2.3.b.

<sup>15</sup> Ver CDL-REF(2022)031, Parte IV: Conformación del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Artículos 41 y 99, CPEUM).

<sup>16</sup> Véase CDL-REF(2022)031.

36. Según el artículo 99.X, en el caso de la elección de magistrados del Tribunal Electoral, el procedimiento será el siguiente:

*"El Ejecutivo nombrará a diez personas por conducto de quien ejerza la Presidencia de la República; el Poder Legislativo nombrará a diez personas por cada Cámara, por votación calificada de las dos terceras partes de sus miembros presentes; el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con una mayoría de ocho votos."*

37. Con base en las candidaturas presentadas por la Cámara de Diputados y el Senado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el titular del Ejecutivo Federal, se propone que el voto popular decida la composición de la Sala Superior del TEPJF y del Consejo General del INEC. Los cargos de los integrantes del Consejo General del INEC y de los magistrados del Tribunal Electoral tendrán una duración improrrogable de seis años. La jornada electoral para definir a los titulares de estos órganos se realizaría el primer domingo de agosto, cada seis años, con excepción de la primera jornada electoral. En ambos casos el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) organizará el proceso de elección de los miembros del INEC y del Tribunal Electoral. Los resultados de la votación se transmitirán a la Sala correspondiente para que realice y publique la suma; ésta la remitirá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tendrá la facultad de "resolver las impugnaciones, calificar el proceso y declarar los resultados".<sup>17</sup>

38. La Comisión de Venecia señala de entrada que el procedimiento propuesto, según el cual el INEC se encargará de las elecciones de sus propios miembros, es inusual y crea riesgos para su condición de organismo imparcial.

39. El artículo V, apartado. A de la Constitución vigente establece el procedimiento de elección de los Consejeros del INE, exigiendo que sean personas de reconocido prestigio. Además, se prescribe una convocatoria pública y la intervención de un comité técnico de evaluación.<sup>18</sup> Todos estos requisitos son plenamente congruentes con el carácter técnico e independiente de la administración electoral. El texto de la Iniciativa, en cambio, no incluye ningún requisito relativo a la preparación y cualificación técnica de los Consejeros. Además, mientras que el texto de la Constitución proporciona una descripción extremadamente detallada de las facultades y detalles sobre el funcionamiento de la administración de la administración electoral, la Iniciativa no establece las reglas para las elecciones al INEC y al TEPJF (y el sistema electoral aplicado). La Comisión de Venecia opina que esto sería necesario: la composición de los órganos de administración electoral es un elemento esencial para la credibilidad de las elecciones. El Código de buenas prácticas en materia electoral establece que "[una] forma de evitar la manipulación es definir en la Constitución o en un texto de rango superior a la ley ordinaria los elementos más expuestos" y señala la composición de las comisiones electorales como uno de ellos.<sup>19</sup> Parece que en la Iniciativa examinada este elemento esencial - garantizar la transparencia del proceso (la forma de elegir a los miembros del INEC) - se deja de lado mientras que cuestiones de carácter más técnico forman parte del texto constitucional.

40. No obstante el intento de ser incluyente en cuanto a las candidaturas por parte de cada uno de los tres poderes del Estado, un tema de gran preocupación es el tipo de proceso electoral

---

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> El procedimiento técnico detallado para la selección del Consejero Presidente y los Consejeros del INE se describe en el artículo 41 de la Constitución, apartado V. A, incisos a, b, c, d y e, como una serie de garantías de profesionalismo e independencia, incluyendo una mayoría calificada del Congreso para ser elegido. De igual forma, el artículo 99 de la Constitución describe el procedimiento técnico para la selección de los magistrados de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral, también en línea con altos estándares profesionales y garantías de independencia, incluyendo una mayoría calificada del Senado para ser elegidos. Ambos procedimientos se detallan más en las leyes secundarias.

<sup>19</sup> CDL-AD(2002)023rev2-cor, Código de buenas prácticas en materia electoral, Informe explicativo, II.2, par.66.

propuesto que es directo y por lo tanto implica hacer campaña con tiempo de transmisión dedicado a cada uno de los candidatos. El artículo 41.V.b de la Iniciativa establece que los candidatos tendrán acceso a la radio y otros medios de comunicación en igualdad de condiciones que los partidos políticos durante las elecciones. También pueden participar en los debates organizados por el organismo electoral en igualdad de condiciones o en los debates gratuitos organizados por "cualquier medio de comunicación" siempre que se respete el principio de igualdad. Los partidos políticos no pueden -al menos formalmente- hacer campaña a favor o en contra de ningún candidato.

41. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral exige que la comisión electoral central sea imparcial y, si es nombrada por los partidos políticos, tenga una composición equilibrada.<sup>20</sup> En la organización de las elecciones, los órganos de administración electoral tienen que cumplir sus tareas con profesionalidad y eficacia. Se requiere un alto nivel de experiencia de todos los miembros del órgano central de administración electoral (como el INEC). Por lo tanto, su composición no debe basarse en preferencias y elecciones políticas. Incluso si se crea con una representación equilibrada de las fuerzas políticas, debería basarse principalmente en criterios profesionales. Así, los miembros del INEC no deberían ser elegidos directamente, ya que la voluntad de los votantes es política. Incluso en el caso de que la nominación de los candidatos por parte de las instituciones habilitadas requiera una cierta evaluación de su experiencia, un voto directo puede llevar fácilmente a una situación en la que los miembros de la comisión estén orientados políticamente. En cuanto al deseo de las autoridades mexicanas de aumentar la legitimidad democrática del órgano electoral a través de la elección directa de sus miembros, la Comisión de Venecia desea recordar que el Código de buenas prácticas en materia electoral exige que:

"La comisión electoral central debe tener carácter permanente.

d. Debe incluir:

- i. al menos un miembro del poder judicial;
- ii. representantes de los partidos que ya están en el parlamento o que han obtenido al menos un determinado porcentaje de votos; estas personas deben estar cualificadas en materia electoral.

Puede incluir:

- iii. un representante del Ministerio del Interior;
- iv. representantes de minorías nacionales.

e. Los partidos políticos deben estar representados de forma equitativa en las comisiones electorales o deben poder observar el trabajo del órgano imparcial. La igualdad puede interpretarse de forma estricta o proporcional (véase el punto I.2.3.b)".

42. El informe explicativo del Código de buenas prácticas en materia electoral prescribe además que la "igualdad" puede interpretarse de forma estricta o proporcional, es decir, teniendo en cuenta o no la fuerza electoral relativa de los partidos" y que "los delegados de los partidos deben estar cualificados en materia electoral y tener prohibido hacer campaña".<sup>21</sup> De hecho, la composición del organismo de administración electoral debe garantizar que todos los partidos políticos, candidatos y votantes puedan confiar en que funcionará de forma imparcial.

43. Por un lado, el sistema propuesto no permite formalmente el apoyo político a los candidatos al INEC y prevé una preselección que no permite aplicar a esta votación todas las normas internacionales en materia de elecciones, incluso si garantizara su imparcialidad, lo que es muy dudoso. Por otra parte, una elección puramente política podría garantizar la representación equilibrada de los partidos políticos en el INEC, pero iría en contra de la exigencia de imparcialidad, ya que la prohibición de hacer campaña electoral no podría respetarse durante

---

<sup>20</sup> Idem, II.3.1.a, d y e.

<sup>21</sup> Idem, par 75.

la campaña para las elecciones al INEC.<sup>22</sup> La elección directa de la administración electoral iría, por tanto, en contra de las normas internacionales.

44. En cuanto al nombramiento de un sustituto en caso de que un consejero o magistrado electoral no pueda completar el mandato de forma permanente (artículo 41.V), podría ser problemático otorgar la facultad de nombramiento a la Cámara que hubiera convocado la elección de consejeros o magistrados. Sería más aconsejable diseñar un procedimiento objetivo para la elección de dicho sustituto para el resto del mandato.

45. Los mismos problemas relativos a la imparcialidad e independencia se plantean respecto a la elección de los jueces del Tribunal Electoral. En materia electoral, al igual que en otros ámbitos, el poder judicial, incluida una jurisdicción electoral especializada, debe representar una garantía de imparcialidad de todo el proceso, y por ello debe ofrecer suficientes garantías de independencia.<sup>23</sup> En el caso *Mugemangango contra Bélgica* (véase especialmente el párrafo 63 y siguientes),<sup>24</sup> el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) estableció que:

*"Cuando los recursos electorales no se refieren a cuestiones políticas, la protección del derecho a unas elecciones libres implica la existencia de un recurso judicial. El tipo de tribunal tiene poca importancia; lo que importa es que la decisión sea tomada por un órgano establecido por la ley, independiente del ejecutivo y del legislativo o, en casos concretos, que actúe con total independencia e imparcialidad en la determinación de cuestiones jurídicas en procedimientos de naturaleza judicial y que, por lo tanto, ofrezca suficientes garantías institucionales y procesales contra las decisiones arbitrarias y políticas."*

46. Existen varias soluciones posibles en cuanto a la selección de los miembros de un organismo de administración electoral. Por ejemplo, una parte de los miembros de la comisión electoral central puede ser nombrada por el auditor del Estado, el defensor del pueblo, el poder judicial u otras instituciones no políticas similares.<sup>25</sup> La mayoría cualificada en el Parlamento para nombrar a los comisarios electorales o a los jueces electorales se ajusta a las mejores prácticas y a las normas internacionales, como se estipula en el Código de buenas prácticas en materia electoral.<sup>26</sup> Los procedimientos transparentes para la selección de los miembros del organismo de administración electoral garantizan su imparcialidad y neutralidad. Un comité especial de expertos nombrado por el parlamento para evaluar la alta cualificación de los candidatos y la convocatoria pública obligatoria de candidaturas pueden hacer avanzar la imparcialidad y la independencia. Estas opciones pueden ofrecer suficientes garantías de independencia y transparencia de un organismo de administración electoral.

47. En conclusión, la Comisión de Venecia opina que el sistema propuesto de selección de los miembros del INEC y de los jueces del Tribunal Electoral no ofrece suficientes garantías de su independencia e imparcialidad; en particular, la elección de los miembros del INEC y de los jueces del Tribunal Electoral por votación popular no es coherente con las normas y mejores prácticas electorales existentes.

## 2. La nueva autoridad electoral y los partidos políticos

---

<sup>22</sup> Como sería deseable que los candidatos fueran conocidos por el público, durante este proceso existe el riesgo de influencia indebida por parte de grupos interesados en su elección.

<sup>23</sup> Comisión de Venecia, CDL-AD(2020)025, Informe sobre la resolución de conflictos electorales, párrafo 46.

<sup>24</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-203885%22%7D>.

<sup>25</sup> Por ejemplo, en Letonia el presidente más siete de los miembros son elegidos por la Saeima (parlamento), mientras que el noveno miembro es elegido entre los jueces del Tribunal Supremo de Letonia (<https://www.cvk.lv/en/central-election-commission/central-election-commission>); en España la Comisión Electoral (Junta Electoral Central) está formada por ocho jueces del [Tribunal Supremo de España](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/inicio), cinco catedráticos de derecho y sociología en activo, un secretario y el director de la [Oficina del Censo Electoral](http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/inicio) (<http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/inicio>).

<sup>26</sup> Comisión de Venecia, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Código de buenas prácticas en materia electoral , II.3.b y e.

48. La Iniciativa propone cambios destinados a reducir algunas de las atribuciones del INEC en comparación con el INE. La modificación más importante se refiere a las relaciones del INEC con los partidos políticos.

49. Las enmiendas constitucionales reducen los poderes del INEC para ejercer el control de los partidos políticos. El nuevo artículo 41.1 enmendado de la Constitución limita los poderes del INEC con respecto a los partidos políticos a los casos de violación de las normas de procedimiento o de los derechos de los ciudadanos. Además, la disposición establece explícitamente que el INEC no puede tomar ninguna decisión en relación con la dirección de los partidos políticos o los candidatos. El texto prevé que la ley establezca el procedimiento en este ámbito. Sin embargo, si se tiene en cuenta el cambio propuesto en el sistema electoral, la limitación de las facultades del INEC para intervenir durante el proceso de elaboración de las listas de candidatos por parte de los partidos políticos podría ser problemática.

50. Las Directrices de la Comisión de Venecia sobre la Regulación de los Partidos Políticos establecen que "los partidos deben tener la capacidad de determinar los funcionarios y los candidatos del partido, libres de la interferencia del gobierno";<sup>27</sup> sin embargo, la falta de estructuras democráticas intrapartidarias fuertes parece haber fomentado la adopción de una legislación bastante detallada como forma de fortalecer la democracia interna dentro de los partidos políticos en algunos países de América Latina. En varias ocasiones la Comisión ha expresado la opinión de que cualquier requisito legal impuesto a los partidos políticos para la selección de candidatos debería ser supervisado efectivamente por organismos independientes, como tribunales o comisiones electorales, asegurando la existencia de recursos efectivos disponibles para proteger la libertad de asociación de los partidos políticos y los derechos políticos de los individuos.<sup>28</sup> En México, el Tribunal Electoral ya había intervenido en el pasado para defender el requisito constitucional de promover la participación política de los grupos indígenas y de las mujeres en las elecciones.<sup>29</sup> La prohibición de que las autoridades electorales decidan sobre la designación de dirigentes y candidatos propuestos por la Iniciativa (enmiendas al artículo 41.V.B.7) puede ser muy perjudicial para la efectividad de las cuotas impuestas por la Constitución y las Leyes electorales.

#### **D. El objetivo declarado de reducir el coste de las elecciones, la administración electoral y la justicia electoral**

##### *1. Estructura interna del INEC*

51. Según la Iniciativa, la razón para reformar la autoridad electoral es el deseo de crear "un organismo único, verdaderamente nacional, con funciones claramente delimitadas, que proporcione a los ciudadanos y a los partidos políticos una mayor seguridad jurídica, claridad en los procesos y eficacia en el desarrollo de las funciones de administración electoral". "El informe explicativo insiste en que "esto unifica la toma de decisiones en los diferentes procesos relacionados y garantiza su correcto desarrollo", además de ahorrar los cuantiosos recursos que se gastan en las diferentes estructuras de los organismos electorales.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> CDL-AD(2010)024, Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos, por la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia, párrafo 113.

<sup>28</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, refiriéndose en la sentencia Yabloko (demanda nº 18860/07, de 8 de noviembre de 2016) a la dicotomía entre el modelo igualitario-democrático y el modelo liberal, es sensible a ambos puntos de vista. Por un lado, no niega la competencia de los Estados para introducir algunos requisitos legislativos para la organización interna y la selección de candidatos a las elecciones, en aras de la gobernanza democrática. Por otro lado, las autoridades estatales no deberían interferir demasiado en los asuntos internos de los partidos políticos: corresponde a los propios partidos determinar cómo se organizan sus conferencias y procedimientos de decisión (véase CDL-AD(2020)032 párrafos 153 - 155).

<sup>29</sup> Decreto de reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, artículo tercero. El Tribunal Electoral de México ha emitido una resolución el 8 de abril de 2015 en la que solicita a los partidos políticos que respeten los principios constitucionales, principalmente adoptando un enfoque material de igualdad, y exigiendo la inclusión de candidatos indígenas en las listas (SUP-JDC-824/2015).

<sup>30</sup> Véase CDL-REF(2022)031, Parte III.

52. La Comisión de Venecia observa que las tareas del INE y las del Tribunal Electoral son similares a las de los organismos de administración electoral o los tribunales que se ocupan de la resolución de conflictos electorales en algunos otros países. Están enlistadas en la Constitución actual de manera detallada. Según lo expresado por las autoridades, el INE también es responsable de la emisión de documentos de identidad, una tarea que en otros países suele ser realizada por otras instituciones. El INE también se encarga de llevar a cabo un control exhaustivo de la neutralidad y el equilibrio de los medios de comunicación. Entre los Estados miembros de la Comisión de Venecia hay países que no prevén esta tarea, sino que sólo prevén una visión general de los medios de comunicación a partir de las denuncias o durante el periodo de campaña. Sin embargo, la atribución de estas tareas al INE no se aparta de las buenas prácticas identificadas por la Comisión de Venecia.<sup>31</sup> La Comisión de Venecia desea subrayar que existe un riesgo inherente a la reducción de las tareas del INE, ya que las atribuciones actuales han demostrado su eficacia para garantizar unas elecciones democráticas en la última década. El objetivo de reducir el costo de la administración es comprensible y legítimo; sin embargo, si las competencias del nuevo INEC son menos extensas en comparación con el actual organismo electoral y algunas de sus tareas son realizadas por diferentes instituciones del Estado, es esencial que la independencia, imparcialidad, transparencia y eficiencia del proceso electoral se mantengan y garanticen plenamente bajo el nuevo diseño constitucional.

53. Una administración electoral independiente necesita una financiación adecuada.<sup>32</sup> El INE se organiza actualmente a través de cuatro órganos centrales (el Consejo General como máximo órgano de decisión y su presidencia, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva y el órgano de control interno), seis direcciones ejecutivas (del Registro Federal de Electores, del Servicio Profesional Electoral Nacional, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Organización y Administración Electoral), diez unidades técnicas (comunicación social, igualdad de género y no discriminación, asuntos internacionales, litigio electoral, servicios informáticos, enlace con organismos públicos locales, jurídico, auditoría, secretaría, transparencia y protección de datos personales), y órganos delegacionales y de vigilancia en cada una de las entidades federativas (delegados: juntas ejecutivas locales, consejos locales, juntas ejecutivas de distrito y consejos de distrito, y de supervisión: una comisión nacional de supervisión, 32 comisiones locales y 300 de distrito, y grupos de trabajo). Además, existen comisiones permanentes y temporales, comités y grupos de trabajo del Consejo General. La estructura existente del INE y sus subdivisiones han permitido hasta ahora planificar los gastos de la administración electoral.

54. De acuerdo con la Iniciativa, uno de los medios para mejorar la eficiencia de la administración electoral es la propuesta de que tanto el INEC como el Tribunal Electoral se conviertan en instituciones de ámbito nacional responsables, respectivamente, de la organización de las elecciones y de la resolución de las quejas y recursos electorales en todo el territorio de México. Se suprimen los órganos de administración electoral y los tribunales electorales a nivel subnacional. Tanto la gestión de las elecciones como los recursos judiciales se centralizan y serán atendidos por el nuevo INEC y el Tribunal Electoral respectivamente. El número de funcionarios públicos permanentes en las administraciones electorales se reducirá considerablemente y un importante número de especialistas en administración electoral serán contratados ad hoc, lo que conlleva un riesgo inherente a la credibilidad de la gestión del proceso electoral.

55. En el informe explicativo de la Iniciativa se insiste en que "el nuevo INEC estará integrado por órganos temporales y auxiliares, especialmente durante los periodos

---

<sup>31</sup> Véase Comisión de Venecia, CDL-AD(2020)023, Electoral law and electoral administration in Europe - synthesis study on recurrent challenges and problematic issues, párrafo. 164

<sup>32</sup> CDL-AD(2020)023, Informe sobre la legislación y la administración electoral en Europa - Estudio de síntesis sobre los desafíos recurrentes y las cuestiones problemáticas, párrafo 24.

electorales, que consolidarán las funciones que han sido fragmentadas (*en el INE*) entre innumerables oficinas administrativas, de manera que se cuente con la estructura indispensable para garantizar las funciones que establece la ley". No se ha especificado cómo esos "órganos temporales y auxiliares" serán menos costosos que las estructuras actuales, bien establecidas y con personal experimentado.

56. La Comisión de Venecia desea reiterar que las tareas que hasta ahora ha realizado el INE deben mantenerse, aunque se asignen a otro organismo. En este sentido, el INEC debería tener una estructura profesional y sólida, como el INE.

## 2. Administración y jurisdicciones electorales a nivel regional y local

57. México es un estado federal con 32 entidades. Al 21 de abril de 2022 había 92.823.216 votantes registrados.<sup>33</sup> El actual INE se encarga de organizar las elecciones tanto a nivel nacional como regional y local. El nuevo INEC se ocuparía además de los referendos ("consultas" en el texto de la Iniciativa).

58. No existen normas sobre la distribución de las competencias electorales entre las instituciones federales y estatales. La centralización de las competencias en manos de las instituciones federales es, pues, posible, siempre y cuando dichas instituciones sean imparciales, neutrales e independientes.

59. En opinión de la Comisión de Venecia, la centralización de la administración de las elecciones a todos los niveles podría tener un impacto negativo en la transparencia y la credibilidad de los procesos electorales a nivel de las 32 circunscripciones, ya que México es un estado federal. Además, supondría una transformación onerosa que iría en contra de las tendencias internacionales en materia de autonomía local<sup>34</sup> y podría entrar en conflicto con algunos de los principios básicos del actual federalismo mexicano. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral recomienda que "se establezcan comisiones electorales independientes e imparciales en todos los niveles, desde el nacional hasta el de las mesas electorales" (II.3.1.b). Dado que existe un alto riesgo de que la nueva INEC se forme sobre una base partidista, la confianza en los organismos electorales de nivel inferior que se crearán ad hoc para cada elección a nivel estatal y local podría verse seriamente comprometida (especialmente, teniendo en cuenta el tamaño del país, un importante número de minorías y su estructura federal).

60. La misma lógica puede aplicarse a la propuesta de eliminar los tribunales electorales de los estados. El número de niveles de apelación es otro elemento importante a tener en cuenta para evaluar la eficacia de los recursos en materia de conflictos electorales. El modelo actual permite la proximidad de la primera instancia en la resolución de conflictos electorales a nivel municipal. Varias instancias de apelación pueden ser una garantía para los actores electorales. Sin embargo, para ciertos tipos de conflictos preelectorales, la multiplicidad de niveles de recurso administrativo y judicial puede perturbar el calendario electoral y crear incertidumbre. Por lo tanto, es necesario un equilibrio entre un recurso eficaz y la garantía de procesos electorales fluidos y continuos, es decir, sin interrupciones que pongan en peligro la continuidad del ciclo electoral en su conjunto.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> IFES, <http://www.electionguide.org/countries/id/140>.

<sup>34</sup> Por ejemplo, según el artículo 4.3 de la Carta de Autonomía Local del Consejo de Europa "Las responsabilidades públicas serán ejercidas, en general, preferentemente por las autoridades más próximas al ciudadano. La atribución de responsabilidades a otra autoridad debe ponderar la amplitud y la naturaleza de la tarea y las exigencias de eficacia y economía".

<sup>35</sup> Comisión de Venecia, CDL-AD(2020)025, Informe sobre la resolución de conflictos electorales, párrafo 47.

61. Además, la ausencia de una jurisdicción especializada a nivel estatal podría sobrecargar al Tribunal Electoral Federal y crear retrasos inaceptables en la tramitación de las reclamaciones relacionadas con las elecciones a nivel estatal y local.

### 3. *Funcionarios electorales y miembros del personal del INEC*

62. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (II.3.1.a, d y e) exige que la comisión electoral central sea imparcial y tome medidas basadas en el conocimiento y la experiencia. Las elecciones en un país democrático basado en el Estado de Derecho deben gestionarse de acuerdo con la Constitución y la legislación electoral. Como ya se ha señalado en el párrafo 38, se requiere el más alto nivel de experiencia de todos los miembros de la institución central de administración electoral. No basta con que los miembros de la INEC estén altamente cualificados para garantizar la organización fluida y eficaz de las elecciones, ya que cualquier organismo de administración electoral necesita personal cualificado.

63. El informe explicativo del Código de buenas prácticas en materia electoral recomienda que se requiera "personal adecuado con conocimientos especializados" para organizar las elecciones.<sup>36</sup> Teniendo en cuenta la complejidad de los procesos electorales modernos, las comisiones electorales centrales deberían poder contar con expertos jurídicos, politólogos, matemáticos u otras personas con un buen conocimiento de las cuestiones electorales.

64. La iniciativa examinada propone la eliminación de los distritos electorales junto con las administraciones de los mismos. El desmantelamiento de los órganos de administración electoral de nivel inferior implicará que no habrá funcionarios electorales locales permanentes. El nuevo INEC incluirá órganos temporales y auxiliares, especialmente durante los períodos electorales. No hay indicaciones sobre cómo se crearán estos órganos ad hoc y quién los integrará. Cada elección requerirá procedimientos específicos para la contratación de funcionarios electorales y otros especialistas, así como para proporcionarles la formación necesaria en el momento oportuno y garantizar su independencia e imparcialidad. En opinión de la Comisión de Venecia, esto creará cargas administrativas adicionales y sin duda repercutirá, al menos inicialmente, en la calidad y la credibilidad de la gestión de los procesos electorales a diferentes niveles.

## **V. Conclusión**

65. En México las principales características del sistema electoral, así como las reglas para el establecimiento y funcionamiento del organismo electoral (INE) y de la justicia electoral están consagradas en la Constitución. Todo sistema y administración electoral es perfectible, y es un objetivo legítimo promover cambios institucionales y la reforma del sistema electoral de un país con el objetivo de crear condiciones de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas de los órganos de administración electoral. Sin embargo, cambiar un sistema que funciona bien en general y que goza de la confianza de los diferentes actores electorales sobre la base de varios ciclos electorales y años de evolución democrática conlleva el riesgo inherente de socavar dicha confianza.

66. El objetivo declarado de esta reforma constitucional es garantizar la objetividad, independencia e imparcialidad de la administración electoral (INEC) y del Tribunal Electoral. Cualquier reforma constitucional debe ser producto de un análisis profundo de los problemas y desafíos existentes y de un amplio consenso entre los partidos políticos y la sociedad. El posible impacto de tales enmiendas constitucionales, así como sus implicaciones inmediatas para el sistema electoral, la administración de las elecciones y los procedimientos de reclamación y apelación deberían ser objeto de un mayor debate público. La Comisión de Venecia desea recordar que la composición del organismo de administración electoral debe garantizar que

---

<sup>36</sup> CDL-AD(2002)023rev2-cor, Código de buenas prácticas en materia electoral, Informe explicativo, párrafo 83.



todos los partidos políticos, candidatos y votantes puedan confiar en que funcionará de forma imparcial.

67. Tanto el INEC como el Tribunal Electoral se convierten en instituciones de ámbito nacional responsables, respectivamente, de la organización de las elecciones y de la resolución de las quejas y recursos electorales en todo el territorio de México. La Comisión de Venecia desea reiterar que las tareas que hasta ahora ha desempeñado el INE deben mantenerse y, aunque se asignen a otro organismo, el INEC debería contar con una estructura profesional y sólida.

68. Por ello, la Comisión de Venecia formula las siguientes observaciones y recomendaciones:

- a. Las enmiendas propuestas a la Constitución no ofrecen suficientes garantías de la independencia e imparcialidad del INEC y de los jueces del Tribunal Electoral.
- b. El procedimiento propuesto para la elección directa de los Consejeros del INEC y jueces del Tribunal Electoral debe ser reconsiderado, ya que no se ajusta a las normas internacionales y a las mejores prácticas en el ámbito electoral, que prescriben que debe haber una representación equilibrada de las diferentes fuerzas políticas en los órganos de administración electoral (construidos de forma estricta o proporcional). Los miembros de estos órganos deben ser imparciales y profesionalmente competentes y, por lo tanto, no se les debe permitir hacer campaña (presentarse como candidatos en las elecciones directas).
- c. La creación de un INEC altamente centralizada debería ser reconsiderada ya que:
  - i. una centralización onerosa y compleja podría comprometer el funcionamiento imparcial e independiente de la administración electoral en los diferentes niveles de la Federación;
  - ii. si se cambia el sistema electoral a uno proporcional con 32 circunscripciones y teniendo en cuenta las competencias propuestas por la INEC, su capacidad de intervención durante el proceso de elaboración de las listas por parte de los partidos políticos será muy limitada;
  - iii. La eliminación de los órganos de administración electoral de nivel inferior y la creación de estructuras ad hoc con personal temporal tendrán un impacto negativo en la calidad de las elecciones a diferentes niveles.
- d. La concentración del proceso de quejas y recursos en manos de un Tribunal Electoral nacional también podría ser problemática a la luz de la estructura federal del Estado mexicano y creará una carga potencialmente muy alta ya que dicho Tribunal Electoral nacional tendrá que atender todas las quejas y recursos electorales en primera instancia. Las disposiciones correspondientes de la Iniciativa deben ser revisadas.

69. La Iniciativa introduce un nuevo sistema electoral proporcional para las elecciones parlamentarias en México. Los diputados serán elegidos en 32 distritos electorales. El impacto de este cambio constitucional, incluso en el funcionamiento del INEC y del Tribunal Electoral, debe ser claramente evaluado y medido, y se debe llevar a cabo un profundo debate parlamentario y público sobre todas las consecuencias de las modificaciones propuestas.

70. La Comisión de Venecia queda a disposición de las autoridades mexicanas para mayor asistencia en este asunto.