

El reto de la elección judicial para el Instituto Nacional Electoral

Ana Elisa Banderas Miranda

Académica de Tiempo Completo, Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Pablo Xavier Becerra Chávez

Académico de tiempo completo, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa

Ponencia para el XXXVI Congreso Internacional de Estudios Electorales.

Integridad electoral en contextos de violencia e inseguridad en América Latina

Medellín, Colombia, 14-17 de octubre de 2025

Introducción

En el mes de septiembre de 2024 se aprobó la reforma constitucional propuesta por el presidente saliente como parte de su Plan C. Dicha reforma estableció la designación de las personas juzgadoras de todos los niveles, tanto a nivel federal como local, por medio de elecciones organizadas por el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales.

En esta ponencia se analizarán los retos políticos y organizativos que la elección judicial federal ha implicado para el Instituto Nacional Electoral, que tuvo que pasar de ser una autoridad altamente calificada para organizar las elecciones del titular del Poder Ejecutivo y los integrantes de las dos cámaras del Congreso de la Unión, a organizar una elección de las y los integrantes del Poder Judicial totalmente novedosa, con los tiempos muy ajustados y el presupuesto recortado.

Se analizará la complejidad de adaptar la geografía electoral a la particularidad de la materia judicial, asignar los puestos a elegir en la nueva geografía electoral, implementar un nuevo tipo de casilla, diseñar las boletas, llevar a cabo la selección y capacitación de funcionarios de casilla, hacerse cargo de las cuestiones logísticas, difundir la elección para promover la participación ciudadana, y, finalmente, diseñar un sistema apropiado a un nuevo tipo de cómputos.

Finalmente, se realizará un balance del proceso con la finalidad de evaluar el fortalecimiento o debilitamiento del INE, así como del mismo sistema democrático.

La reforma judicial

En el mes de septiembre de 2024 se aprobó la reforma constitucional en materia judicial propuesta por el presidente saliente, Andrés Manuel López Obrador, como parte de su Plan C, que propuso el cinco de febrero del mismo año. Dicha reforma estableció la designación de las personas juzgadoras de todos los niveles, tanto a nivel federal como local, por medio de elecciones organizadas por el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales.

La aprobación la realizó la nueva legislatura en su primer mes de funcionamiento, cuando la presidenta recién electa aún no tomaba posesión del cargo (lo cual sería el primero de octubre), gracias a la sobre representación que una mayoría ajustada del Consejo General del INE y una mayoría igual en la Sala Superior del TEPJF, le otorgaron a Morena y sus aliados el PT y el PVEM en la cámara de diputados, que le permitió alcanzar la mayoría calificada. Esa coalición también logró la mayoría calificada en el Senado gracias a un conjunto de presiones y chantajes sobre los partidos opositores. Parecía que al gobierno saliente le urgía aprobar un marco constitucional nuevo para constreñir a la nueva presidenta.

Al principio pareció haber cierta resistencia de la presidenta electa Claudia Sheinbaum cuando sugirió que aún era necesario discutir con más cuidado y tiempo la reforma, pero de inmediato el presidente López Obrador la atajó y planteó que la reforma ya estaba más que discutida y que resultaba enteramente evidente la necesidad de su aprobación de inmediato. El dirigente de Morena, Mario Delgado insistía que era necesario aprobar la reforma en ese mes de septiembre para que así el presidente López Obrador se llevara un regalo de despedida.

Y finalmente así ocurrió. La reforma se aprobó en las dos cámaras del Congreso de la Unión y después fue aprobada por la mayoría de los congresos locales, de tal manera que AMLO la publicó el 15 de septiembre y la pudo incluir en el grito conmemorativo de esa fecha.

Evidentemente la reforma implicó grandes los retos políticos y organizativos para el Instituto Nacional Electoral, que tuvo que pasar de ser una autoridad altamente calificada para organizar las elecciones del titular del Poder Ejecutivo y los integrantes de las dos cámaras del Congreso de la Unión, a organizar una elección de las y los integrantes del Poder Judicial totalmente novedosa, con los tiempos muy ajustados y el presupuesto recortado. La reforma estableció que el proceso electoral iniciaría inmediatamente después de su publicación, con la finalidad de que la jornada electoral se realizara el día primero de junio de 2025. El problema es que aun faltaba por aprobar la reforma a la legislación secundaria, la cual se fue completando en los meses siguientes.

Es necesario recordar que el artículo 105 constitucional establece que el marco legal de un proceso electoral debe estar aprobado con noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral, pero la reforma pasó por encima de este precepto mediante un artículo transitorio que establecía que dicha previsión no aplicaría para esta ocasión.

Se trató evidentemente de un proceso acelerado e improvisado que dejó muchos vacíos legales, los cuales se pretendía que el propio INE resolvería sobre la marcha por medio de acuerdos del Consejo General.

El INE, entonces, tuvo que hacer frente a la complejidad de adaptar la geografía electoral a la particularidad de la materia judicial, asignar los puestos a elegir en la nueva geografía electoral, implementar un nuevo tipo de casilla, diseñar las boletas, llevar a cabo la selección y capacitación de funcionarios de casilla, hacerse cargo de las cuestiones logísticas, difundir la elección para promover la participación ciudadana, y, finalmente, diseñar un sistema apropiado a un nuevo tipo de cómputos.

Sin lugar a dudas, el INE realizó su mejor esfuerzo y utilizó la experiencia acumulada en tres décadas de organizar elecciones, pero varios aspectos eran particularmente complicados y no tenían solución en los términos de la reforma aprobada por la mayoría morenista. Uno de ellos era el de la geografía judicial, que

no tenía similitud con la geografía electoral y que condujo a un diseño muy bizarro de los distritos judiciales y a la asignación de puestos a elegir en ellos.

Pero el más complejo sin lugar a dudas fue el de cómo traducir las numerosas candidaturas a boletas prácticas y funcionales que la ciudadanía entendiera y pudiera emitir su voto en ellas. El propio diseño de la reforma judicial condujo al desarrollo de los llamados “acordeones”, una de las mayores violaciones a la ley que se presentaron en el proceso, pues eran tantas las candidaturas que aparecían en las boletas que resultaba imposible para el ciudadano común y corriente emitir su voto como estaba acostumbrado a hacerlo en las elecciones “normales”, por llamarlas así, marcando un emblema sin mayor problema. Ahora el ciudadano tenía que emitir varios votos en cada boleta, anotando el número correspondiente, tomando en cuenta el género de los aspirantes y la fuente de su postulación.

Fue precisamente esta situación la que posibilitó el desarrollo de la “operación acordeón”, una operación a gran escala operada desde el gobierno y el partido gobernante para “guiar” la votación ciudadana mediante listas detalladas de votos para cada boleta. Más adelante desarrollaremos esta cuestión.

El proceso electoral. El reto organizativo para el INE

En este proceso para la elección de personas juzgadoras fue inédito tanto a nivel nacional e internacional, y se realizaron diversos andamiajes para llevarlo cabo.

La ciudadanización de los procesos electorales se ha conquistado lo largo de varios años.

Algunos análisis mencionaban que el reciente proceso de elección de personas juzgadoras tuvo más filtros que en la forma de elección antes de la reforma.

Se llevó a cabo el proceso con poco tiempo y recursos.

Proceso electoral de la personas juzgadoras del INE en la Ciudad de México:

- Inició la reforma el 15 de septiembre y entró en vigencia el 16 de septiembre.
- El mandato constitucional para el INE era declarar el inicio del proceso electoral el 23 de septiembre.
- Iniciaron recursos de impugnación de jueces y magistrados de todo el país.
- La convocatoria para la elección del poder judicial se publicó en el DOF el 4 de noviembre de 2024.
- Instalación del Consejo Local de la Ciudad de México, el 2 de diciembre y los Consejos Distritales, el 17 de diciembre del 2024.

La reforma judicial mandataba:

- Cada Poder de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, establecieron un comité evaluador por cada poder, integrado por personas expertas profesional y académicamente sobre el tema.
- Cada comité evaluador eligió diez personas por cada lugar vacante y luego se realizó una tómbola para elegir a tres personas.
- Por tanto, cada Poder de la Unión propuso a tres personas por cada cargo vacante.

Comité evaluador por Poder de la Unión

Ejemplo:

- SCJN (9 vacantes)
- De acuerdo con la reforma judicial tendrían que ser 81 candidaturas, más las personas juzgadoras en funciones que decidieron.
- PE (3x9) = 27
- PL (3x9) = 27
- PJ (3x9) = 27

Sin embargo, no se cubrieron las 81 candidaturas, ya que hubo renunciadas.

Etapas del proceso en la Ciudad de México

- Instalación del Consejo Local del INE en la Ciudad de México, el 2 de diciembre y los 22 Consejos Distritales, el 17 de diciembre del 2024.
- Convocatoria para contratación y selección de Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales
- Capacitación Electoral
- Designación de funcionarios de mesa de casilla
- Dirección y número de casillas (modelo de casilla seccional) y casillas especiales
- Geografía electoral

- Padrón electoral y lista nominal
- Voto anticipado para las personas en estado de postración y las personas cuidadoras primarias
- Observación electoral nacional e internacional
- Características de la documentación y materiales electorales (boletas, actas, mamparas, urnas)
- Cómputo de la elección
- Cargos que se eligieron (ver cuadro 1):

Cuadro 1. Personas juzgadoras a elegir

Cargo del Poder Judicial	Número/ Total Nacional	Mujeres	Hombres
Ministras y Ministros SCJN	9	5	4
Magistradas y Magistrados del TEPJF Sala Superior	2	1	1
Magistraturas del Tribunal de Disciplina Judicial	5	3	2
Magistraturas Sala Regional (Cuarta Circunscripción)	3/15	2	1
Magistraturas de Tribunales Colegiados de Circuito	104/464	Criterios de elegibilidad y paridad de género para la definición de candidaturas ganadoras de la Elección Judicial, 12 de junio de 2025	
Juezas y Jueces de Distrito	64/386	--	--
Total	187/881	--	--

Fuente: Elaboración propia con base a información del Consejo Local del INE en la Ciudad de México, 2025.

- Geografía electoral judicial en la Ciudad de México

Cuadro 2. Distribución de Distritos judiciales en los Distritos electorales.

Distrito Electoral	Judicial	Conformado por los Distritos Electorales Federales
1		20 y 22
2		04 y 09
3		15 y 16
4		10 y 12
5		18 y 19
6		01 y 03
7		06 y 17
8		05 y 21
9		08 y 14
10		11 y 13
11		02 y 07

Fuente: Elaboración propia con base a información del Consejo Local del INE en la Ciudad de México, 2025.



Mapa de la Ciudad de México y la distribución de los Distritos Judiciales.

Fuente: Registro electoral de la Junta Local del INE en la Ciudad de México, 2025.

Desafíos

- Perspectiva de género
- Equidad en el financiamiento político-electoral (Mecanismo electrónico para la fiscalización de personas candidatas a juzgadoras, MEFIC para que candidatas y candidatos suban la información)
- Medios de comunicación (Catálogo de infracciones para el PEEPJF 2024-2025)
- Uso de tecnología electoral
- Confianza de la ciudadanía
- SUP-JE-101/2025 aprobó que funcionarios y servidores públicos promocionaran el proceso electoral.
- Malas prácticas electorales (financiamiento, actos anticipados de campaña, acordeones, transgresión a los lineamientos establecidos)
- 64 modelos de acordeones
- Pronunciamientos de Consejeros Generales.
- Sanciones a las candidaturas por aparecer en los acordeones (hubo sanciones económicas pero la Sala Superior, investigar...)

- Anular la elección judicial (Dr, Cosio)
- Ajuste de paridad de género que hizo el Consejo General del INE para asignar el cargo de una mujer como magistrada del Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Mixta. Planteamiento del actor es que debe prevalecer el principio democrático frente el principio de paridad de género SUP-JIN-597/2025. Sin embargo, se confirmó la aplicación correcta de la regla 3 del Criterio 2 sobre paridad de género al caso concreto. (Criterios de elegibilidad y paridad de género para la definición de candidaturas ganadoras de la Elección Judicial, 12 de junio de 2025).

Los resultados electorales

Como se preveía, la participación ciudadana fue muy reducida. En la elección de Ministros de la Corte acudieron 12.97 millones de ciudadanos, apenas el 13.02% de la lista nominal, pero si se considera que de esa cantidad 10.8% fueron votos nulos y 12.04% fueron recuadros no utilizados, resulta que sólo 10 millones en números redondos votaron efectivamente en esta elección, es decir, apenas el 10% de la ciudadanía. Esto significa que solamente uno de cada diez ciudadanos emitió un voto efectivo en la elección judicial, lo que significa evidentemente un rotundo fracaso (Integralia, 2025; Cossío y Medellín, 2025).

Este fracaso se puede apreciar nítidamente en la comparación de la participación ciudadana con ejercicios previos. En la elección presidencial de 2024 participó el 61%; en la elección intermedia de 2021, el 52.66%; en la revocación del mandato de 2022, el 17.81%, y finalmente en la consulta popular de 2021, el 7.11%.

La misma noche de la jornada electoral, la presidenta Sheinbaum dijo que la elección había sido todo un éxito porque votaron 13 millones de ciudadanos, omitiendo por completo que casi el 90% de la ciudadanía simplemente desairó la elección, no le interesó en lo más mínimo, lo cual desmentía rotundamente la tesis

gubernamental de que la reforma judicial y la consiguiente elección habían sido exigencias de la ciudadanía. Resultó evidente que la ciudadanía simplemente no estuvo interesada en la elección.

Sheinbaum también dijo que sería un error comparar esta elección con las de 2021 y 2024 y que lo más correcto era compararla con la consulta de 2021 y la revocación de 2022, pero eso pasa por alto que la elección judicial eligió a la mitad de las personas juzgadoras integrantes del poder judicial, uno de los tres poderes de la república, y no se limitó a ser una consulta ciudadana como las otras dos mencionadas por Sheinbaum. Además, es oportuno aclarar que esas formas de consulta a la ciudadanía solamente tienen efectos vinculatorios (es decir, obligatorios) si participa al menos el 40% de la ciudadanía. Si se aplicara el mismo criterio a la elección judicial entonces su resultado no sería válido. Pero no es así. El resultado de la elección judicial es válido independientemente de la proporción que participó.

La participación ciudadana fluctuó entre el 6.7% registrado en Guanajuato, el más bajo del país, hasta el 24.3% en Coahuila, el nivel más alto del país, pasando por el 14.8% en la Ciudad de México, ligeramente por arriba del promedio nacional.

Una breve comparación con la elección de 2024 ayuda a ubicar esta elección judicial. Mientras el costo por votante en la elección presidencial fue de \$146.4, en la judicial de 2025 fue de \$541.4, debido en primer lugar al abstencionismo del 87% y a que para la primera se imprimieron 312 millones de boletas en tanto que para la segunda la cantidad fue casi del doble (602 millones). De la misma manera, el desperdicio de boletas electorales fue de 137 millones en 2024, es decir, el 43.9% de las impresas, mientras que en la judicial hubo un desperdicio de 524 millones de boletas, el 87% de las impresas. Hay que recordar que se instaló la mitad de las casillas de 2024 (84,019 de 170,182) debido al recorte del presupuesto que el Congreso le hizo al INE. Pero, de cualquier forma, resulta evidente el reducido interés de la ciudadanía.

Desde semanas antes de la jornada electoral los medios de comunicación informaron del hallazgo de “acordeones”, es decir, listas de las combinaciones que

el elector debía seguir al votar. Si bien se encontraron algunas decenas de acordeones, esto se debe a la variedad de cargos a elegir por estados y distritos, pero algunos candidatos a cargos nacionales tendían a aparecer en la mayoría de ellos. Se trataba de los candidatos “oficiales” a los cargos en la SCJN, el TDJE y la SS del TEPJF, vinculados de varias formas al partido gobernante y al gobierno mismo.

Cuadro 3. Puestos y candidaturas en los órganos judiciales a elegir

Órganos judiciales	Integrantes	Candidatos/as
SCJN	9	64
TDJ	5	38
SS-TEPJF	2	15
SR_TEPJF	15	94
Mags Dto	464	1,634
Jueces Dto	386	1,551
Total	881	3,396

Fuente: Cossío y Medellín, 2025.

No había un solo acordeón porque quienes los elaboraron tomaron en cuenta las diferencias en cuanto a los puestos a elegir en los estados y distritos, pero incluyeron las mismas candidaturas de los órganos nacionales: la SCJN, el TDJ y la SS-TEPJF. Por supuesto, hubo algunos otros acordeones dispersos, que no lograron insertarse en una lógica nacional, y también hubo pequeñas variaciones de los acordeones “oficiales”, debido seguramente a las diferentes corrientes del partido gobernante. Pero lo cierto es que hubo un acordeón nacional que incluyó a quienes finalmente resultaron ganadores en los órganos nacionales, fuertemente vinculados al partido gobernante y al gobierno como tal.

Esto es lo que argumentó un grupo de consejeras y consejeros del INE, por lo que plantearon no declarar la legitimidad de la elección judicial (Voto particular de cuatro consejeros del INE). En este punto, la votación en el Consejo General del

INE quedó seis consejeros a favor de declarar la legitimidad y cinco por no declararla. Esta discusión reapareció en la sesión dedicada a la fiscalización, en la que la votación fue exactamente al revés: seis consejeros a favor de imponer multas a las y los aspirantes que aparecieron en los acordeones, por considerar que ese era un gasto no reportado, y cinco en contra de dichas multas.

Evidentemente, este tema reapareció en la Sala superior del TEPJF. Dos magistrados, Reyes Rodríguez Mondragón y Janine Otálora, propusieron declarar la nulidad de la elección con base precisamente en la distribución masiva de los acordeones y a su carácter determinante en el resultado de la elección.

El proyecto presentado por el magistrado Rodríguez presentó abundantes pruebas de la existencia y distribución masiva de los acordeones en 498 páginas. Concluía que existían tres causales de nulidad de la elección:

1. Uso de financiamiento público prohibido o no permitido por la ley (*causal específica prevista en el artículo 77 Ter, párrafo 1, inciso d*).
2. Injerencia de partidos políticos o personas servidoras públicas que beneficiaron a algunas candidaturas (*causal específica prevista en el artículo 77 Ter, párrafo 1, inciso d*).
3. Violación grave a los principios y preceptos constitucionales que rigen la materia electoral (*causal reconocida jurisprudencialmente por este órgano jurisdiccional a partir de la propia vigencia de la Constitución y la ley*). (Rodríguez Mondragón, 2025).

Durante la discusión en la Sala Superior resultaba evidente que la mayoría de tres magistrados proclives al oficialismo, integrada por la Magistrada Presidenta y los magistrados Felipe de la Mata y Felipe Fuentes, ya consolidada desde el proceso de 2024, rechazaría que los acordeones hayan sido determinantes en el resultado de la elección.

La magistrada presidenta Mónica Soto preguntó con respecto a un acordeón: “Quién lo hizo? ¿Dónde se hizo? ¿Cuándo se hizo? ¿A quién se le repartió? ¿Quién lo entregó para traerlo como prueba?” Y concluía “Usted propone anular sin

pruebas.” El magistrado Felipe de la Mata Planteó: “¿De verdad un papel en el bolsillo para ayudar a votar, del que se desconoce si se distribuyó y si se usó, se convirtió en una ilicitud que amenaza la democracia?” (*Reforma* y *El Universal*, 21 de agosto de 2025).

Así, la mayoría oficialista (3 de 5) de la Sala Superior votó en contra del proyecto del magistrado Reyes Rodríguez y a favor de declarar la validez de la elección judicial. Atrás quedaron muchos testimonios serios de los medios sobre el reparto masivo de los acordeones oficiales. La prensa escrita, la radio y la televisión publicaron múltiples testimonios al respecto y muchos aspirantes que impugnaron la elección también mencionaron la operación acordeón. La Misión de Observación Electoral de la OEA menciona con toda claridad el tema en su reporte oficial. Nada de eso contó para la mayoría de la sala superior.

Conclusiones

La elección judicial de 2025 culminó un proceso apresurado de reforma en la materia, cuya finalidad fue dismantelar al poder judicial que le había opuesto un fuerte obstáculo a las pretensiones autoritarias del entonces presidente Andrés Manuel López Obrador. Desde los jueces que concedieron amparos contra algunas de las obras emblemáticas de su sexenio, hasta la Suprema Corte de Justicia que declaró inconstitucionales algunas de sus reformas, ese obstáculo fue derribado por la reforma judicial y la consiguiente elección. Ese fue el objetivo principal de la reforma. Gracias a la elección judicial guiada por la operación acordeón se sustituyó a esos jueces, magistrados y ministros, por personas cercanas al gobierno y al partido gobernante. De esa forma el partido gobernante ya tiene hoy el control de los tres poderes de la república: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Esto garantiza que cualquier reforma que el partido gobernante impulse no tendrá obstáculo alguno. Como la reforma electoral que ya está en marcha.

Fuentes

- Cossío Díaz, José Ramón y Jorge Alberto Medellín Pino (2025), ***Elección judicial 2025***. México, Crabe.
- Integralia (2025), ***Elecciones del Poder Judicial, 19 de junio de 2025***. México, Integralia.
- López Noriega, Saúl y Javier Martín Reyes (Coordinadores) (2024), ***La tormenta judicial. Implicaciones de la reforma de 2024 en México***. México, Nexos.
- Rodríguez Mondragón, Reyes (2025), ***Análisis de la validez de la elección de la Suprema Corte de Justicia de la Nación***. México, TEPJF.
- INE, Diversos documentos de 2023-2024.
- TEPJF, Diversos documentos de 2024.
- Periódico El Universal, Diversas fechas de 2024-2025.
- Periódico Reforma, Diversa fechas de 2024-2025.