

EL TEPJF DESDE LA *LOTIFICACIÓN*, LA *DUCTILIDAD* DE SU FUNCIONAMIENTO Y LA *AMBIVALENCIA* DE SUS FACETAS INSTITUCIONALES

César ASTUDILLO¹

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *La creciente autoridad y el desbordante poder del TEPJF.* III. *El origen del problema: las cuotas y la lotificación.* IV. *El manejo de las prioridades: la ductilidad de sus reglas procesales y funcionales.* V. *La ambivalencia de sus facetas institucionales: el camuflaje legitimador.* VI. *Reflexiones conclusivas. Del Tribunal Electoral del poder a la jurisdicción electoral.* VII. *Bibliografía.*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ciclo institucional de 25 años transcurridos desde la reforma electoral de 1996 constituye una invitación a reflexionar sobre los logros alcanzados por el TEPJF, pero también para advertir los obstáculos que han impedido un desenvolvimiento con neutralidad, certidumbre y previsibilidad en su función como tribunal de derechos humanos, partidos políticos, autoridades, poderes privados y elecciones.

Para este propósito es importante advertir factores, condicionamientos, obstáculos, disfuncionalidades, omisiones, así como las reglas formales y las dinámicas personales que han condicionado la acción de la magistratura electoral y que la han llevado a privilegiar alguna de sus *facetas institucionales* y a decidir en cierto sentido en el ejercicio de sus competencias, todo lo cual ha tenido notables repercusiones en su funcionamiento, trascendiendo a la forma en que el TEPJF ha buscado los objetivos que se le confiaron en sede constitucional.

¹ Agradezco a la licenciada Elena Antuna González su apoyo en la revisión de los aspectos formales de esta contribución.

Un ejercicio como éste tendría que distinguir las tres integraciones de la Sala Superior desde 1996, porque es evidente que las magistraturas de cada integración fueron portadoras de visiones, expectativas, ideologías e intereses diversos que lograron proyectarse en la dinámica interna, la forma de desempeñar su labor sustantiva y la manera en que el TEPJF terminó exteriorizando su voluntad institucional a la hora de resolver asuntos abiertamente caracterizados por su elevado contenido político.

No es posible realizar un ejercicio de estas características, pero al menos es conveniente subrayar algunas cuestiones que han afectado el adecuado desenvolvimiento de su última y actual integración, la más polémica por la intensa presencia de los intereses políticos que le circundan y que parecerían haberla condicionado, así como por las actitudes individuales de unas magistraturas que han logrado fomentar un desencuentro personal pocas veces visto, generando un impacto negativo en la confianza que se le deposita como institución clave para la realización del *mandato democratizador* de la Constitución.²

II. LA CRECIENTE AUTORIDAD Y EL DESBORDANTE PODER DEL TEPJF

Es bien conocido que fue la reforma constitucional de 1996 la que transformó, en definitiva, la *identidad* del Tribunal Electoral, confirmando que hacía adelante sería el nuevo depositario de concretizar el *mandato legitimador* y *democratizador* contenido en la Constitución mexicana de 1917. Su asociación al Poder Judicial de la Federación buscó dotarlo de la autoridad suficiente para que coadyuvara, junto con el Instituto Federal Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, y el conjunto de poderes públicos, en la consolidación democrática de México.

El reto no era menor, ya que se buscaba retomar seriamente el *mandato legitimador* de la Constitución, que desde su aprobación trató que todos los sujetos políticamente activos, depositarios de la representación nacional, emanaran de la voluntad libre, consciente e informada de la ciudadanía, para que la gran obra de transformación social que estaban por auspiciar estuviera fuertemente asentada en una legitimidad democrática incontestable, lo que históricamente condujo a que el *sufragio efectivo, no reelección*, se erigiera en el principio angular del nuevo edificio constitucional.

² Como señala Méndez, la confianza en las instituciones “tiene que ver con su desempeño”, Méndez de Hoyos, Irma, *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 61.

Sin embargo, el esquema de dominación política posrevolucionario incentivó la formación de una superestructura que en poco tiempo logró el monopolio de una única fuerza electoral, que se alzó con la capacidad de mantener su hegemonía durante varias décadas. En este sentido, al originario mandato legitimador hubo que asociar, a finales de los años setenta, un posterior *mandato democratizador* orientado a modificar el *statu quo* todavía imperante. Desde entonces se asoció a éste, una expectativa de cambio sustancial y profundo dentro de una dirección democráticamente elegida, de la que se desprendieron fines a lograr, derechos a satisfacer, acciones a desplegar, instituciones a procurar y valores a defender, buscando la realización del ideal democrático y la mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población.

Para lograrlo hubo que echar mano de distintas reformas electorales que, vistas en perspectiva, buscaron universalizar el sufragio, fortalecer a los partidos como instancias de intermediación política de la ciudadanía, organizar a las autoridades electorales, establecer las garantías esenciales de las elecciones y dirigir la acción de todos, poderes públicos, partidos y electores en la búsqueda de la democratización real y efectiva del país.

Cada uno de estos cambios fue introduciendo reglas que reclamaron una actuación cada vez más incisiva y sofisticada de las autoridades electorales, hasta que la reforma de 1996 instituyó que cualquier acto electoral estaría invariablemente sometido a un control jurisdiccional para garantizar su conformidad legal, pero sobre todo su compatibilidad constitucional e incluso convencional.

Para el desenvolvimiento de esta relevante función se dotó al TEPJF de un amplio sistema de medios de impugnación que le permitirían conocer, por ejemplo, la calificación, ahora jurídica, de la elección presidencial, la tutela de las libertades fundamentales en la materia, la regularidad de los actos y resoluciones electorales, así como la no menos relevante potestad de verificar la constitucionalidad —y más adelante convencionalidad— de las disposiciones electorales con motivo de su aplicación específica.

Esta reforma, en definitiva, terminó de conferir al TEPJF no sólo una nueva identidad, sino también una creciente autoridad que buscaba comprometer su actuación en beneficio de la transformación democrática del país, para lo cual se le confirió un estatus de la mayor relevancia, como instancia máxima y terminal, con jurisdicción plena, definitiva e inatacable, cuyas decisiones gozan de la eficacia de cosa juzgada, lo que las exenta de ser recurridas ante alguna autoridad nacional.

De esta manera, el andamiaje constitucional le dotó de un poder creciente, a través de una *competencia exclusiva* y *excluyente* que buscó reconocerle

un ámbito de actuación propicio para su desenvolvimiento en cuatro facetas bien identificadas dentro de sus 25 años de existencia, que al día de hoy lo caracterizan como *tribunal de derechos humanos*, *tribunal de partidos políticos*, *tribunal de autoridades electorales*, *poderes públicos y privados* y, claro está, *tribunal de elecciones*.

En efecto, el haber instituido el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano expresa la decisión de que el *mandato legitimador y democratizador* auspiciado por el orden constitucional tenía en el ejercicio de los derechos y libertades a uno de sus referentes más emblemáticos, en virtud de que no era posible concebir la democratización del país sin una ciudadanía capaz de ejercer sus derechos en beneficio de la más amplia participación política en la toma de las decisiones públicas.

Es cierto que inicialmente la labor del TEPJF se circunscribió fundamentalmente a tutelar los derechos al sufragio activo y pasivo; sin embargo, el ámbito temporal de comprende un cuarto de siglo de funcionamiento, entre 1996 y 2021, patentiza la profunda transformación del ámbito de actuación institucional en el que ha conseguido desenvolverse, pasando “de ser un *tribunal de derechos político-electorales* a constituirse en un auténtico *tribunal de derechos humanos*”.³

Ello se debió a que dicha instancia jurisdiccional advirtió tempranamente la estrecha relación existente entre los derechos estrictamente electorales con aquellos derechos políticos como la libertad de expresión, los derechos de petición, reunión, réplica, de acceso a la información, o los derechos a desempeñar un empleo, cargo o comisión que, sin hacer un llamado al ejercicio del sufragio, eran fundamentales para alcanzar una ciudadanía más robusta.

No obstante, fue la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la que terminó de descubrir el carácter de *tribunal de derechos humanos* asumido por el TEPJF, lo que provocó, por un lado, un mayúsculo desenvolvimiento en la definición de los derechos que fueron ingresando al bloque de constitucionalidad, entre los que destacan la reelección el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, las candidaturas independientes, el voto migrante, las consultas populares y la revocación de mandato y, por el otro, la convicción de la íntima relación existente entre los derechos

³ Cfr. Astudillo, César, “El mandato legitimador y democratizador de la Constitución mexicana. Una lectura de su proyección en el estatus, la autoridad y el funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en Astudillo, César y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, 2021, p. 68.

humanos, tengan o no una vocación político-electoral, lo que condujo a que el TEPJF expandiera su tutela hacia derechos políticos de las personas y comunidades indígenas, protección de datos personales, derecho de réplica, derechos de las mujeres, de las niñas, niños y adolescentes, de los mexicanos por naturalización y de quienes tengan una doble nacionalidad, de las personas sujetas a proceso penal, los no nacionales, las personas con alguna discapacidad, la comunidad LGBTTTI, adultos mayores, personas en situación de calle, los mexicanos residentes en el extranjero, alcanzando a tutelar, incluso, el derecho a la protección del medio ambiente.⁴

Algo similar aconteció en el ámbito de los partidos políticos, pues si bien es cierto el TEPJF fue, en un principio, bastante cauteloso para entrar a escudriñar en su comportamiento, este cuarto de siglo demuestra que fue encontrando los impulsos necesarios para revisar lo concerniente a su vida interna, documentos básicos, reglas para la postulación de sus candidaturas, cumplimiento de sus obligaciones e, incluso, la regularidad de sus procesos de renovación de dirigencias. En esta evolución fue esencial la apertura del JDC contra actos de los propios partidos, una vez que se advirtió que su situación de “predominio frente al ciudadano” orillaba a reconocer su potencial aptitud de vulnerar derechos humanos.⁵

De esta manera, desde 2003 se afirmó una política judicial dirigida a la *democratización interna* de los partidos políticos, lo cual condujo a que el TEPJF se afirmara nítidamente como un *tribunal de partidos políticos*.⁶ Ello propició la inicial generación de criterios jurisprudenciales en torno a la creación y disolución de partidos, derechos de los militantes, la regularidad constitucional de sus estatutos, renovación de sus dirigencias, justicia intrapartidaria, selección y registro de candidaturas, y más tarde continuó con temas altamente significativos vinculados al financiamiento público y

⁴ En torno a la interpretación de los derechos humanos por el TEPJF, véase Gómez Pérez, Mara, “¿Por qué el Tribunal Electoral resuelve casos de derechos humanos?”, en Mata Pizaña, Felipe de la *et al.* (coords.), *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos*, México, TEPJF, 2019, pp. 20 y ss.; Coello Garcés, Clicerio y Zenteno Hernández, Caridad, “Derechos políticos de los grupos en condiciones de vulnerabilidad”, en Mata Pizaña, Felipe de la y Coello Garcés, Clicerio (coords.), *Tratado de derecho electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 415 y ss.

⁵ Orozco Henríquez, José de Jesús, *Control de la convencionalidad en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 44.

⁶ Orozco Henríquez, José de Jesús y Vargas Baca, Carlos, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 2008, pp. 591 y ss.

privado, acceso a la radio y la TV, fiscalización, régimen de coaliciones y sanciones, entre otros.

El impacto que su actuación generó en la conducción de los partidos condujo a que la reforma electoral de 2007 buscara acotar la intervención del TEPJF en los asuntos partidistas, aunque la decisión no logró detener su marcha, en virtud de que siguió abordando temas concernientes a la pérdida de registro y liquidación de sus bienes y, de manera particular, a todo lo relacionado con el acceso gratuito y equitativo de los partidos al interior del nuevo modelo de comunicación política, e hilvanar definiciones, sin haberlo logrado del todo, en torno a los límites constitucionales a la sobre y subrepresentación a nivel federal y de las entidades federativas, en la intención de que los partidos políticos se representen los más fidedignamente al interior de los congresos, hasta incidir, cada vez con mayor profundidad, en los procesos internos de selección de candidaturas, lo cual se ha visto potenciado por la más reciente reforma electoral, que le ha dotado de atribuciones para verificar el adecuado cumplimiento de la postulación paritaria de sus candidaturas.⁷

Es bien sabido, además, que desde 1990 se pusieron las bases que determinaron que la jurisdicción electoral tendría la responsabilidad de verificar la regularidad de los actos y resoluciones emitidas por las autoridades electorales federales. Sin embargo, con el paso del tiempo la justicia electoral fue ampliando su vocación revisora, manteniendo la inspección de los actos, normas y resoluciones de las instituciones electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, en cada una de las etapas de la organización de elecciones e, incluso, fuera de ellas,⁸ pero también para verificar las actuaciones de las distintas autoridades gubernamentales tanto federales como locales y, a partir de 2007, para buscar que los poderes privados no tuvieran una injerencia indebida en las elecciones.⁹

Todo ello hizo posible que el Tribunal pasara de ser una instancia revisora de los actos electorales a erigirse en una auténtica *corte de las autoridades*,

⁷ Freidenberg, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica-INE-IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 666; Freidenberg, Flavia y Alva Huitrón, Raymundo, “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel”, en Freidenberg, Flavia (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, INE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 15 y ss.

⁸ Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006, p. 23.

⁹ Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral 2007”, en Astudillo, César, *Estudios electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 327 y 329.

esencialmente electorales, pero también de los demás *poderes públicos* y, de manera particular, *de los poderes privados*.

La reforma electoral de 1996 otorgó potestades al TEPJF para que mantuviera su inicial vocación federal, pero también para que se alzara como una autoridad jurisdiccional de alcance nacional, pues lo habilitó para revisar la constitucionalidad y la legalidad de todos los actos de los institutos y los tribunales electorales de todo el país, conduciendo a que ninguna decisión de esta federación de instituciones electorales escapara a un control jurisdiccional cada vez más intenso ejercido por sus distintas salas.¹⁰

La posterior reforma electoral de 2007, al buscar sustraer a las elecciones de la innegable influencia de las autoridades gubernamentales, pero también del efecto distorsionador que podía generar la intervención de los poderes fácticos, esencialmente la radio y la televisión, en los comicios,¹¹ terminó por regular minuciosamente a un amplio universo de sujetos, públicos y privados, con sus conductas infractoras y sanciones, así como por confiar al TEPJF la verificación de su comportamiento en el contexto de las elecciones a través de una nueva sala de carácter especializado. Por si fuera poco, la reforma electoral de 2014 ensanchó el número de sujetos regulados, para incluir, por ejemplo, a las candidaturas independientes.¹²

Las disposiciones de una legislación cada vez más restrictiva permitieron la generación de un robusto arsenal de criterios en los que ha podido solventar temas de tanta trascendencia para el debate público como los que atañen a la libertad de expresión y prensa, calumnia y derecho de réplica, compra y adquisición de tiempos en radio y TV, actos anticipados de pre-campaña y campaña, uso indebido de la pauta, uso irregular del padrón electoral durante el proceso electoral, los mensajes calumniosos y contenidos religiosos en la propaganda, el desacato de las medidas cautelares dictadas por el INE, y la salvaguarda de los derechos de terceros al interior de la propaganda electoral.¹³

¹⁰ Astudillo, César, “El modelo de organización electoral en México”, en Astudillo César, *Estudios electorales*, *cit.*, pp. 235 y ss.

¹¹ Woldenberg, José, “Estampas de la reforma”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008, p. 38; Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007-2008”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *op. cit.*, p. 49.

¹² Sobre la evolución de este régimen sancionador y la competencia de la sala especializada, véase Astudillo, César, *Derecho electoral mexicano*, México, Porrúa, 2020, pp. 128 y ss.

¹³ Véase Coello Garcés, Clicerio *et al.* (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 20 y 21; Ferrer Silva, Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, México, TEPJF, 2018, p. 39.

Permitieron también una intervención más determinante, profunda e incisiva del TEPJF, mediante directrices orientadas a desincentivar, neutralizar y disminuir el nivel de influencia que sobre los procesos electorales podrían generar aquellas conductas que infringen los deberes de legalidad, neutralidad y fidelidad al orden constitucional, al que están sometidas las autoridades, como en el caso de la propaganda personalizada de servidores públicos, informes de labores, cobertura informativa de actividades públicas, difusión de apoyos sociales, difusión de propaganda gubernamental y el uso indebido de recursos públicos.

Es muy probable, no obstante, que la concepción más difundida sobre la jurisdicción electoral se asocie a la inexorable necesidad de verificar que las elecciones federales se organicen de conformidad con los principios constitucionales que las rigen, con el propósito de confirmar su apego a derecho, para que con ello se logre infundir credibilidad y confianza en el electorado y certidumbre en los partidos políticos y sus candidatos. En virtud de que las reformas electorales posteriores fueron haciendo cada vez más compleja la organización de las elecciones, derivado de los constantes añadidos que bajo la bandera de la equidad se fueron introduciendo, la exigencia de revisión de cada una de las decisiones electorales terminaron por encumbrar al TEPJF como un *tribunal de elecciones* definitivo y de última instancia.

Así, en los 25 años de esta evolución correspondió al TEPJF revisar que las elecciones se gestionarán técnicamente, se ajustarán a las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias, pero también a los mandatos constitucionales y convencionales, y que cumplieran con todos los estándares de calidad o, si se prefiere, con los parámetros de integridad en cada una de sus facetas para asumir, en definitiva, si en cada ejercicio comicial nos encontramos ante elecciones auténticamente democráticas.¹⁴

En esta ruta, identificó las condiciones que llevarían al reconocimiento de la validez constitucional de las elecciones y, consecuentemente, los supuestos que derivarían en su nulidad, para proceder posteriormente a decretar la nulidad de la primera elección de una gubernatura, en el estado de Tabasco, abriendo con ello la puerta a la verificación de la autenticidad de las mismas, y otorgando al TEPJF la potestad de asumirse como un garante

¹⁴ La noción de integridad electoral ha sido ampliamente expuesta por Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Nueva York, Cambridge University Press, 2014; Nohlen, Dieter, voz "Integridad electoral", *Diccionario electoral*, México, IIDH-CAPEL-TEPJF, 2017, t. 1, pp. 563 y ss.

de los principios constitucionales ordenadores de las elecciones.¹⁵ De esta manera pudo discernir temas capitales como el registro de candidaturas, la nulidad de sufragios y de votación, la instalación, apertura y cierre de casillas, el escrutinio y cómputo de la votación, la sustitución de funcionarios de casilla, la documentación electoral, candidaturas, paquetes electorales, propaganda política, etcétera.¹⁶

En virtud de que la reforma de 2007 buscó detener el proselitismo anticipado de los servidores públicos que pretendían posicionarse para la obtención de una candidatura, correspondió al Tribunal abocarse a interpretar la renovada regulación sobre los plazos y actividades de precampaña y campaña, con atención al periodo intermedio, calificado como “intercampañas”, los derechos y las obligaciones de los precandidatos, actos anticipados de precampaña y campaña, fiscalización de los recursos, topes e informes de gastos de campaña, fuentes prohibidas de financiamiento, campañas negativas, propaganda electoral, nulidades, veda electoral, encuestas o sondeos de opinión, boletas electorales, debates, resultados preliminares, casillas especiales, y demás.¹⁷

Enseguida, impulsó una política judicial orientada a garantizar la participación de las personas indígenas en el contexto de sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, pero también de la legislación electoral vigente, interpretando el alcance de sus derechos de autogobierno, acceso a la jurisdicción, o su derecho a la consulta previa.¹⁸

El cambio sustantivo que la reforma electoral de 2014 produjo en la forma de organizar las elecciones en el país derivó en un nuevo llamado para que el TEPJF coadyuvara en la definición de las competencias y facultades que corresponden al INE y las que se mantienen en los OPLE, el registro de candidaturas, financiamiento público estatal, candidaturas independientes, fiscalización, nulidad de elecciones, propaganda genérica, violencia política de género, modalidades de coaliciones, potestades de designación

¹⁵ Sobre la invalidez de las elecciones por violación de principios constitucionales, *cfr.* Astudillo, César, “Momentos de virtud y de vicio en la interpretación de la validez constitucional de las elecciones”, Astudillo, César, *Estudios electorales...*, *cit.*, pp. 488 y ss.

¹⁶ Véase TEPJF, *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, México, TEPJF, vol. 1, 2012.

¹⁷ Véase TEPJF, *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la década 2006-2016. Procesos electorales*, México, TEPJF, 2016, t. 10.

¹⁸ Singer Sochet, Martha, *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, pp. 21 y ss.; Hernández Díaz, Jorge, *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, pp. 36 y ss.

del INE y del Senado de la República respecto a la integración de autoridades electorales locales y de magistrados locales, entre otros.¹⁹

Destacan, además, las directrices jurisprudenciales sobre la colaboración que se requiere entre las autoridades electorales del país para estar en condiciones de planificar y administrar con eficacia las complejidades generadas por el alto número de elecciones concurrentes que produjo la homologación de los calendarios electorales. En ello, ha sido fundamental la definición de competencias, entre las que destacan, por su importancia, las relativas a la facultad de atracción, sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores, vigilancia de la paridad de género, sustitución de candidaturas o la reimpresión de boletas, así como los aspectos vinculados al federalismo judicial.²⁰

El ámbito de actuación institucional confiado al TEPJF, a partir del significativo estatus que se le confirió al interior del PJJF como “máxima autoridad jurisdiccional” en materia electoral, con capacidades interpretativas altamente especializadas y, de manera particular, la potestad para verificar la conformidad constitucional y convencional de las disposiciones político-electorales han constatado que, dentro de este ciclo temporal, el TEPJF se ha convertido en una autoridad superior, una institución terminal, y un órgano de cierre del sistema electoral.

Al asumir el *mandato transformador* que se confió a las instituciones electorales, pero en donde la última palabra se reservó al TEPJF, terminó por confiarle una renovada autoridad para impulsar la vigencia efectiva de los derechos de participación política de la ciudadanía, limitar los excesos de la clase gobernante, fortalecer la capacidad de intermediación social de los partidos, comprometer la acción solidaria de las instituciones del Estado en beneficio de unas elecciones íntegras, así como infundir los valores y principios democráticos en la sociedad y en el ordenamiento jurídico, a través de decisiones acompañadas de un alto impacto estructural en beneficio de la transformación política, social y cultural del país.

Se le concedió de esta manera, un poder inusitado, vinculado a la delvelación del significado de las reglas electorales, en su condición de reglas de acceso al poder, en un contexto en el que no sólo el contenido otorgado por el legislador, sino incluso el alcance de la norma interpretada serían objeto de abiertas disputas entre los actores políticos, porque de ellas dependería, de alguna forma, una cierta ventaja de algunos en demérito de los contrincantes.

¹⁹ Véase TEPJF, *La creación jurisprudencial...*, cit., 17, ts. 1 y 10.

²⁰ *Idem*.

En esta travesía, las distintas integraciones de su instancia superior de decisión se han visto reacias a cualquier tipo de moderación y control exterior que pueda poner en duda su estatus y significación, enarbolando al extremo el principio de independencia que les garantiza un ámbito de actuación sin injerencias externas, en donde únicamente se encuentran sometidos al sentido de autolimitación de los integrantes. Sin embargo, ello no ha eximido que la actual integración sea la que de manera más abierta exhiba su disposición a ser permeable a los intereses políticos, derivado del reparto de cuotas que impulsó sus nombramientos, garantizando con ello la fluidez de las relaciones entre los designados y sus promotores, a pesar de las recientes reconfiguraciones que se han producido para acomodarse a las actuales exigencias del poder, tal y como se verá en seguida.

III. EL ORIGEN DEL PROBLEMA: LAS CUOTAS Y LA LOTIFICACIÓN

El hecho de que para alcanzar la magistratura electoral de la Sala Superior la Constitución exija los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte, subraya que nuestra norma fundamental se ha decantado por una única categoría profesional para acceder a ella. La licenciatura en derecho.²¹

Ello no limita, en absoluto, la pluralidad de visiones desde las cuales pueden interpretarse las normas electorales, de suerte tal que los perfiles para acceder a dicha magistratura son tan amplios y variados que contribuyen a forjar un pluralismo interpretativo que, bien entendido, propicia el sustancial enriquecimiento del derecho electoral, en tanto sus disposiciones se ponderan bajo ópticas, formaciones jurídicas y sensibilidades provenientes de la judicatura, el foro, la academia o el servicio público, que terminan por enriquecer sus directrices.

De esta manera, es evidente que la fórmula para potenciar ese pluralismo interpretativo, y asumir sus efectos virtuosos reside en una adecuada selección de los perfiles idóneos a través de un procedimiento de designación robusto, transparente y con todas las garantías de su regularidad,²² que

²¹ Los requisitos de elegibilidad para ser ministro los hemos analizado en Astudillo, César y Estrada Marín, José Antonio, *Nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el contexto de los modelos de designación en el derecho comparado*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2019, pp. 130 y ss.

²² En torno al mecanismo de nombramiento de la magistratura electoral, véase Astudillo, César, *Derecho electoral mexicano*, cit., pp. 222 y ss.; Orozco Henríquez, José de Jesús, “Procedimiento de designación de la magistratura electoral”, en Astudillo César y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento...*, cit., pp. 187 y ss.

tenga su desenlace en órganos plurales que aporten sus conocimientos y experiencias en beneficio del prestigio y la autoridad de la institución.

Sin embargo, desde 1990 y hasta 2018, el ascendente pluralismo político que fue adquiriendo el Congreso de la Unión hizo “indispensable” que los tres principales partidos políticos del país, PRI, PAN y PRD, alcanzaran acuerdos para realizar los nombramientos;²³ la evolución de esta dinámica bien pronto comenzó a amalgamar reglas poco afortunadas para este tipo de designaciones y para el reparto de posiciones dentro de los órganos constitucionales autónomos, las cuales, inspiradas en un criterio político-representativo, en donde cada partido luchaba por hacer valer su porcentaje de representación cameral en la integración de las instituciones, desembocó en un sistema de *cuotas* guiado bajo una lógica tan contradictoria como interesada, en donde la imparcialidad de las instituciones y los equilibrios internos se buscaba en la *suma de parcialidades*, lo que con el tiempo terminó por institucionalizar la *lotificación* de las instituciones.

La materia electoral exacerbó este tipo de arreglos por la necesidad de que el grupo político dominante, entonces el PRI, no perdiera el control de los contenidos de la legislación ni la injerencia sobre sus intérpretes, así como por la exigencia de la oposición de participar en la negociación de las reformas constitucionales y legales en la materia, además de ser beneficiario de algunas de las posiciones a repartir.

Es un dato constatado que desde los años noventa, la legislación electoral y la normativa orgánica que rige el funcionamiento de los órganos electorales, fue impulsada por el acuerdo de aquellos actores políticos que precisamente debían de ser controlados por esas instituciones, de suerte tal que las omisiones, ventajas, desventajas y la autoridad misma que se les confirió, fueron producto de un cuidadoso cálculo, cuando no de un acuerdo previo en beneficio común. No debe extrañar, en consecuencia, que se haya gestado un círculo vicioso en donde la ley, en su origen ventajosa para algunos, fuera finalmente interpretada desde visiones que habrían de conferirle un contenido que acabaría de legitimar las expectativas e intereses de quienes tuvieron la fuerza para imponer el derecho y para seleccionar, además, a sus operadores, cuando lo que en realidad estaban llamados a auspiciar era una interpretación políticamente neutral y técnicamente consolidada, como garantía del consenso constitucional.²⁴

²³ Marván Laborde, María, “Reflexiones en torno al principio de colegialidad”, en Astudillo, César y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento*, cit. t. II, p. 1113.

²⁴ *Cfr.* Ackerman, John M., “Mitos de la institucionalidad electoral de México”, en Ackerman, John M., *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 142.

Cuando una constatación así se analiza en el contexto de la última conformación de la Sala Superior del TEPJF, se advierten los efectos que una práctica institucional profundamente negativa despliega dentro del funcionamiento de una autoridad jurisdiccional, y las repercusiones que de ello derivan para la forma en que arbitra las disputas políticas.

En efecto, la última integración de la Sala Superior nos pone delante de un mecanismo de designación profundamente politizado, en donde fue patente el abierto interés de los principales grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores por alcanzar un inicial reparto de posiciones con el que se sintieran satisfechos, la permeable actitud de los integrantes de nuestro máximo tribunal para atender los intereses políticos circundantes, y la notoria conformidad de unos y otros con el resultado final, lo cual quedó al descubierto cuando legitimaron una irregular maniobra para ampliar el mandato conferido a las y los magistrados, en abierta violación al mandato constitucional.

En primer lugar, dejó mucho que desear la intervención de la SCJN en la selección de los perfiles “idóneos” y en la integración de las ternas, en virtud de que no hizo, y hay que decirlo, un mínimo esfuerzo por objetivar y transparentar su intervención en beneficio de la solidez de sus propuestas en los últimos 25 años. Ante la inexistencia de reglas, se propició una gran discrecionalidad en donde cada ministro determinó si recibiría o no a los aspirantes, dentro o fuera del recinto, si realmente haría un esfuerzo por conocer la trayectoria que los respaldaba o si le serían suficientes las recomendaciones realizadas sobre ellos; en un plano institucional, tampoco existieron criterios o parámetros objetivos que guiaran la evaluación de los perfiles participantes, o que permitieran saber qué es lo que en definitiva tomarían en cuenta los ministros para avalar una candidatura.

Tampoco se produjo un procedimiento en el que se pudieran apreciar las adhesiones de las y los ministros a cada candidatura mediante el voto, ni las razones de las mismas, pues todo ello discurrió dentro de negociaciones internas de sus grupos internos, que se dieron en la mayor opacidad, y en donde la votación obtenida por cada participante es la que hizo trascender la fuerza mayoritaria que en dicha selección ostentaron los ministros provenientes de la carrera judicial, quienes lograron imponerse a los denominados externos.²⁵

²⁵ Ello confirma que la SCJN no está exenta de *lotificación*, la cual se manifiesta en la agrupación de las y los ministros en *internos* y *externos*, a partir de su pertenencia a la judicatura, la academia, el foro o el servicio público. Cfr. Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional. El dilema de decidir sobre qué y cómo decidir*, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 119-121.

Cuando el Senado se decantó por uno de los integrantes de cada terna, mediante la votación calificada exigida por la Constitución, las siete personas designadas estuvieron llamadas a asumir el encargo, dos por un periodo de 3 años, dos por 6 años y tres por 9 años, de conformidad con el escalonamiento establecido en el ordenamiento constitucional, por virtud de la reforma electoral de 2007, que fue regulado en el régimen transitorio de la LOPJF, y cuyo mecanismo buscaba una sustitución ordenada que permitiera generar “una adecuada combinación entre la experiencia de los que permanecen y el impulso de los que llegan”.²⁶

Una vez agotada la votación, el mismo 20 de octubre de 2016, los magistrados rindieron la protesta constitucional y asumieron el ejercicio del encargo conferido. Este hecho no es menor si recordamos que esta formalidad tiene un doble objetivo, ya que por un lado “sirve para precisar el momento en el que comienza a computarse el periodo para el que se fue designado” y, por el otro, determina el momento en el que acceden efectivamente “a los derechos que acompañan a dicha investidura”, detonando igualmente las garantías conferidas por la Constitución.²⁷

Solo una semana después se aprobó la reforma al régimen transitorio aludido para ampliar el mandato de cuatro de los designados —José Luis Vargas Valdez, Indalfer Infante Gonzales, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón—, para que su periodo fuera de siete y ocho años, en lugar de tres y seis, respectivamente. Para legitimar la ampliación, dichos magistrados fueron convocados nuevamente ante el Pleno del Senado para rendir una segunda e irregular protesta constitucional.

Dicha reforma, desde el punto de vista jurídico, fue un despropósito, porque para entonces el régimen transitorio reformado ya no se encontraba vigente por haberse cumplido con lo que ordenaba, una vez que los nombrados rindieron el primer juramento constitucional. Es decir, el régimen transitorio de la LOPJF introdujo un conjunto de disposiciones para transitar de una sustitución integral de los magistrados, como hasta entonces ocurría, confiriéndoles eficacia para regular, a partir de julio de 2008, fecha de su entrada en vigor, una situación diversa concerniente al escalonamiento de los futuros nombramientos, las cuales tuvieron aplicabilidad en 2016, al haberse realizado lo dispuesto por ellas. Cuando ello ocurrió, dicho régimen

²⁶ Astudillo, César, *Derecho electoral mexicano...*, cit., p. 224.

²⁷ Astudillo, César y Estrada Marún, José Antonio, *Nombramiento de ministros de la Suprema...*, cit., pp. 258 y 259.

dejó de tener vigencia, por lo que ya no contaba con los elementos para ser reformado, como al final ocurrió.²⁸

Sin embargo, desde el punto de vista político, el cambio se justificó bajo la narrativa de fortalecer la independencia de las y los magistrados, cuando a todas luces se trató de un camuflaje para lograr precisamente lo contrario: reafirmar los vínculos de lealtad entre los designados y sus impulsores, otorgando a éstos, una inmensa capacidad de presionar, amenazar, incidir, prometer y amagar a sus integrantes, y condicionar el funcionamiento futuro de sus estructuras internas.

La reforma fue impugnada por Morena y el PRD ante la SCJN, mediante las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, y contrario a lo que había sostenido previamente en caso relativos a la ampliación del mandato de algunos funcionarios públicos,²⁹ terminó por secundar la maniobra legislativa, a través de una decisión dividida de 6 votos contra 5 de las y los ministros, lo que a la postre dejó incólume un acuerdo político cupular realizado en tiempo récord, y que a todas luces contrasta con los mandatos constitucionales atinentes a la renovación escalonada, la independencia e imparcialidad judiciales, así como la objetividad y certeza del derecho.

En consecuencia, nuestro máximo tribunal, en lugar de asumir el papel de garante de la regularidad de nombramientos de la mayor relevancia institucional, se conformó con convalidar el reparto de *cuotas* y la *lotificación* de la Sala Superior. Contribuyó así, a solidificar la *gratitud debida* de al menos cuatro de sus siete magistraturas respecto de sus auspiciantes, en lugar de la “debida ingratitud”³⁰ de la que habla Zagrebelsky, en donde los designados se encuentran moral, ética y jurídicamente comprometidos a marcar su más férrea independencia desde el comienzo de su encargo.

No debe extrañar, en consecuencia, que desde que se consumó dicha ampliación, las cuotas contribuyeron a la *lotificación* interna del TEPJF, favoreciendo la conformación de grupos internos, los cuales inicialmente man-

²⁸ Una importante aproximación a la naturaleza de los artículos transitorios se encuentra en la Controversia Constitucional 14/2005, resuelta por la SCJN, el 3 de octubre de 2005.

²⁹ Flores, B. Imer, “Límites democráticos al gobierno de la mayoría. A propósito de la ampliación retroactiva e inconstitucional del encargo de magistrados electorales”, en Córdova, Lorenzo *et al.* (coords.), *Monitor democrático 2017. Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral*, México, COPUEX, Luis J. Molina Piñero-Tribunal Electoral del Estado de Durango-PGR-FEPADE-UNAM, Posgrado, 2017, p. 996.

³⁰ Zagrebelsky, Gustavo, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Turin, Einaudi, 2005, p. 53.

tuvieron una configuración adquirida a partir de sus afinidades ideológicas o sus ámbitos de proveniencia, pero que con el advenimiento del gobierno de la cuarta transformación se han reacomodado a partir de sus muy personales intereses, o sus agendas individuales, adecuándose a las nuevas dinámicas del poder.

Las repercusiones de este modo de proceder han sido altamente negativas, no sólo porque han ido mermando significativamente la independencia e imparcialidad del TEPJF, sino porque incluso ha alcanzado a condicionar los equilibrios internos, impactando profundamente en la argumentación y decisión de los asuntos jurisdiccionales de su competencia, y ha seguido incentivando la judicialización electoral; en virtud de la lógica de las cuotas, hace suponer a los actores políticos que lo que no consiguieron mediante las transacciones políticas lo podrán obtener fácilmente en el Tribunal.³¹

El reciente reacomodo de sus dos bloques internos ha hecho aún más notorio el incremento de los disensos en el funcionamiento colegiado, plasmados en votaciones divididas (cinco votos contra dos, o cuatro votos contra tres) que alimentan la percepción de que lo que realmente se hace en el TEPJF es política, y en cuya división, cada vez más exacerbada, se encuentran muchas de las explicaciones a la concepción, nada uniforme, que asume el TEPJF respecto al rol institucional que debe desplegar al interior del sistema constitucional; y ofrece algunas pistas de la manera en que las y los magistrados asumen, en lo individual, sus vínculos con la clase política y su función de garantes de la salud de nuestro sistema democrático.³²

Pero también despliega sus nocivos efectos en el funcionamiento interno del TEPJF, dado que la *lotificación* ha institucionalizado el reparto de espacios internos de la estructura orgánica, como condición para garantizar los equilibrios políticos en su interior, y como incentivo para que los magistrados respalden a quienes luchan por asumir la presidencia, generando nocivas derivaciones para el desenvolvimiento institucional y para la toma de decisiones poco unificadas, en demérito de la capacidad de conducción gubernativa y administrativa que corresponde a su titular.

En definitiva, la *lotificación* del TEPJF, desde sus impulsos externos e internos, ha terminado por promover una dinámica de funcionamiento que en nada beneficia al fortalecimiento de su autoridad como máxima autori-

³¹ Cfr. Zavala Arredondo, Marco Antonio, "Autonomía decisoria o el vuelo de Ícaro", en Astudillo, César y Orozco Henríquez, José de Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento...*, cit., t. II, pp. 1275 y ss.

³² En torno al disenso al interior del TEPJF, Rodríguez Mondragón, Reyes, "Disenso en movimiento: dinámicas del disenso en la Sala Superior", en Astudillo, César y Orozco Henríquez, José de Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento...*, cit., t. II, pp. 954 y ss.

dad jurisdiccional en materia electoral, que no abona al mantenimiento de la confianza depositada en él, y que no contribuye a la adecuada realización de la función constitucional que tiene encomendada.

IV. EL MANEJO DE LAS PRIORIDADES: LA DUCTILIDAD DE SUS REGLAS PROCESALES Y FUNCIONALES

Todo órgano jurisdiccional al que se le reconozca una posición de máxima y última instancia jurisdiccional, según acontece con el TEPJF, adquiere un estatus particular que le dota de un ámbito de actuación exclusivo y excluyente para dirimir cierto tipo de conflictos —los electorales— y de una jurisdicción plena que, en tanto consecuencia de la inimpugnabilidad de sus decisiones en el plano nacional, se reconoce como definitiva.³³ De ahí que el TEPJF se erija en órgano de cierre del sistema constitucional-electoral, sin perjuicio de que le sea obligatoria la jurisprudencia emitida por la SCJN.

De esta manera, los tribunales de mayor jerarquía se apoyan en un *criterio de selectividad* que les otorga la “capacidad de determinar y “manipular” en cierto grado, sus cargas de trabajo”, permitiéndoles seleccionar el número y el tipo de asuntos que quieren conocer y procesar, así como los que buscan desechar. Dentro de ellos, los de mayor autoridad, que por lo general son quienes tienen atribuida la jurisdicción constitucional, “poseen facultades discrecionales para escoger los asuntos de los que conocerán cuando cumplan ciertos criterios de relevancia”.³⁴ Esto representa una habilitación que, en definitiva, protege su capacidad de intervenir cuando realmente importe.

Se les confiere así, un amplio marco de actuación que les otorga la libertad de “decidir sobre qué y cómo decidir”,³⁵ lo cual supone, por un lado, una amplia autoridad, pero también una inexorable responsabilidad para establecer referentes objetivos que les permitan acordar los asuntos a conocer y los casos a rechazar, modulando qué tan abierto o cerrado se encuentra el acceso a su jurisdicción y, por el otro, orientar sus reglas procesales

³³ Nava Gomar, Salvador Olimpo, “Comentario al artículo 99”, en Cossío Díaz, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t. II, pp. 1497 y 1498.

³⁴ Véase Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 117, 119 y 121 respectivamente.

³⁵ Este argumento lo hemos desarrollado en Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional...*, *cit.*, pp. 47 y ss.

y funcionales en concordancia con el principio de colegialidad, para que todos sus integrantes tengan claridad en torno al procesamiento interno de los asuntos, desde su proyección y circulación, hasta la convocatoria pública para su deliberación y votación.

Un ámbito de actuación como ese, únicamente es posible cuando se reconoce su capacidad de dictar la última palabra en la interpretación, y cuando se admite que están investidos de una autonomía normativa que se desenvuelve en dos ámbitos específicos que permiten que, mediante su *autonomía procesal*, procedan a la integración de sus normas adjetivas a partir de las exigencias del caso concreto, para perfilar la especialidad de los contenciosos y de su derecho procesal, al tiempo que a través de su *potestad reglamentaria*, adopten sus reglamentos, acuerdos generales y demás normatividad interna, para regular aspectos puntuales de su organización y funcionamiento internos.³⁶

No hay duda, en dicho sentido, que la Sala Superior cuenta con similar capacidad para manejar las reglas orgánicas, funcionales y procesales que rigen su actuación, las cuales le permiten el desenvolvimiento de su actividad bajo una *ductilidad* acorde con las distintas facetas institucionales que su competencia le permite adoptar, dotándola de una amplia libertad para “que sea el propio órgano de garantía el que determine las formas, los momentos, los lugares y el grado de intensidad de su intervención institucional, modulando el tiempo y el contenido de sus decisiones de acuerdo al *impacto ambiental* que puedan producir en el contexto institucional”.³⁷

Como consecuencia de ello, el TEPJF ha contado con un importante margen de adaptación, cambio y acomodo al interior de las *cuatro facetas* bajo las cuales desempeña su función constitucional, con plenas potestades para *atraer* hacia sí el conocimiento de los asuntos en los que le interesa hacer valer su autoridad como tribunal de cierre del ordenamiento electoral, y para *delegar* en las salas regionales y a la especializada, aquellos en los que considera que su intervención es innecesaria.³⁸

³⁶ Astudillo, César, “Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional”, en Astudillo, César, *Derecho procesal constitucional. Estudios sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 67 y ss.

³⁷ *Ibidem*, p. 48.

³⁸ En torno al ejercicio de la facultad de atracción y la delegación de asuntos por la Sala Superior, véase Camacho Ochoa, Ernesto, “Remisión o delegación de asuntos a las salas regionales”, en Astudillo, César y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento...*, cit., t. I, pp. 387 y ss.; Villafuerte Castellanos, Rolando, “Facultad de atracción de asuntos de las salas regionales”, en Astudillo, César y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento...*, cit., t. I, pp. 397 y ss.

Esta versatilidad, propia de las distintas expectativas asociadas al *mandato democratizador* de la Constitución, se convierte en una cuestión problemática cuando no existe una regularidad en la aplicación de sus reglas, muchas de las cuales han sido emitidas por el propio TEPJF en ejercicio de su autonomía, y cuando un tribunal que se dice de “cierre”, y que en teoría debería ser el guardián de la certeza electoral, toma sus decisiones a partir de criterios subjetivos, inconsistentes e interesados.

La posibilidad de adecuar sus formas procesales a los fines perseguidos por la justicia electoral no constituye una carta abierta para relegar el principio de contradicción y realizar pronunciamientos que no formaban parte de la controversia, aun y cuando el TEPJF considere que le ayudarían a legitimarse e incrementar su autoridad mediante un pretendido *magisterio electoral*.

Esto ocurrió por ejemplo, cuando obligó al INE a aprobar criterios vinculantes para el Conacyt, para destinar los recursos de las multas impuestas a los partidos en favor de acciones dirigidas al liderazgo y empoderamiento de las mujeres, a pesar de que la sentencia había confirmado la resolución impugnada;³⁹ o recientemente, cuando la Sala Superior ordenó modificar las acciones afirmativas tomadas por el INE para el registro de las candidaturas a diputaciones federales, presentadas por los partidos políticos, obligándolo a extenderlas para incluir a personas con discapacidad, e incorporar criterios de diversidad de género, edad, condición social, origen étnico, entre otros, lo que al final condujo al INE a incluir a personas afromexicanas y de la diversidad sexual.⁴⁰ Lo llamativo del caso es que salvo el tema de la discapacidad, los demás aspectos no habían sido motivo de impugnación.

Tampoco existe claridad en torno a los criterios y requisitos para que los magistrados, por su propia iniciativa, den a conocer sus proyectos de resolución antes de que la sesión en que habrán de deliberarse sea convocada, tal y como aconteció en el caso de Puebla, en donde el magistrado ponente José Luis Vargas, el 2 de diciembre de 2018, utilizó sus redes sociales para publicitar su propuesta por la nulidad de la elección de la gubernatura del Estado, en aras, se dijo, de la transparencia y la justicia abierta.⁴¹ Fue un asunto tan complejo que rápidamente desveló los antagonismos internos,

³⁹ SUP-RAP-162/2019, 27 de noviembre. Sobre el particular, Zavala Arredondo, Marco Antonio, “Autonomía decisoria o el vuelo de Ícaro”, *cit.*, pp. 1273 y 1274.

⁴⁰ SUP-RAP-121/2020 y acumulados, de 29 de diciembre.

⁴¹ El proyecto circulado en redes fue el SUP-JRC-204/2018 y acumulado, que fue resuelto el 8 de diciembre, confirmando la validez de la elección, y cuyo engrose correspondió al magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

exacerbó las diferencias, remarcó posiciones personales, nulificó las posibilidades del acuerdo y terminó por normalizar el disenso interno. La controversia exterior llegó a tal grado que desembocó en la renuncia de la entonces magistrada presidenta.

Mucho menos hay reglas que atemperen el ámbito de discrecionalidad de quien ejerza la presidencia, para convocar a sesión, sobre todo cuando a pesar de que pudiera integrarse el quórum necesario para ello, se considere relevante aguardar a la presencia del total de sus magistraturas para discutir asuntos de alto contenido político y trascendencia pública. Impera, más bien, el acomodo de estrategias para la búsqueda de respaldo a ciertas resoluciones a través del manejo discrecional del sentido de los proyectos, el cálculo de los tiempos en que se circulan, la manipulación de los plazos en los que deben resolver, y la presión para que se deliberen cuando sea más favorable a ciertos intereses, a sabiendas de que hay magistrados ausentes por estar atendiendo otras encomiendas institucionales.

Es sintomático que existan pocas disposiciones internas para regular las audiencias formales durante la instrucción de un asunto, y que exista total libertad para que las y los magistrados acuerden reuniones de alegatos individuales con las partes de los distintos medios de impugnación, políticos en su mayoría, dando lugar a una política judicial profundamente negativa, que lesiona el principio de colegialidad, contraviene los equilibrios procesales a salvaguardar y que mantiene vigente la importancia de los hilos conductores entre quienes nombran y quienes son designados a través del sistema de cuotas.⁴²

Finalmente, se carece de reglas para reducir la dilación en decretar la procedencia de los medios de impugnación de su competencia, el retardo en la circulación del proyecto de resolución hacia las demás ponencias, el tiempo con que dicho proyecto debe ser presentado para poder ser listado, que en la práctica queda a la decisión de la presidencia, las características que deben contener los denominados “asuntos urgentes”, y la determinación de la fecha en que serán discutidos y resueltos, para que den oportunidad de que la sentencia pueda ser adecuadamente implementada por las instancias competentes.⁴³ Todo ello ha generado que se vaya perdiendo la esencia de la colegialidad, y que sean los intereses de los grupos internos o las agendas individuales de los magistrados las que terminen imponiéndose.

⁴² Sobre las repercusiones de los “alegatos de oreja”, acúdase a lo que hemos señalado en Astudillo, César, *El funcionamiento de la Suprema...*, cit., pp. 126 y 127.

⁴³ Cfr. Galán Martínez et al., “Entre la diligencia y la premura: análisis de la circulación de proyectos en Sala Superior”, en Astudillo, César y Orozco Henríquez, José de Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento...*, cit., t. I, pp. 456 y 457.

V. LA AMBIVALENCIA DE SUS FACETAS INSTITUCIONALES: EL CAMUFLAJE LEGITIMADOR

No debe causar extrañeza que a lo largo de sus tres integraciones, pero sobre todo en la actual, el TEPJF haya privilegiado su faceta como *tribunal de derechos humanos* para sensibilizarse con las expectativas de justicia emanadas de la ciudadanía, o para fijar en la conciencia social el sistema de valores democráticos auspiciados por la Constitución, cuando ha sentido la necesidad de legitimarse socialmente; o que haya enfatizado en su vertiente de *tribunal de autoridades electorales, poderes públicos y privados*, asegurando la cualidad imperativa de las obligaciones y las prohibiciones establecidas en el régimen sancionador, cuando buscó recuperar el respaldo de los actores políticos y la credibilidad de la ciudadanía.

Constatar este margen de movilidad dentro de la *ambivalencia* de sus facetas institucionales, ha permitido al TEPJF mantener una reserva de autoridad para el momento en el que se vea constreñido a emitir aquellas resoluciones más polémicas derivadas de su carácter de *tribunal de elecciones* o *tribunal de partidos políticos*, las cuales, por su propia naturaleza, son los que dejan ver un desempeño más político que jurídico. La capacidad de adquirir distintas connotaciones de conformidad con las exigencias y necesidades del momento han resultado el camuflaje perfecto para mantener a la alza su maltrecha legitimidad.

Es difícil negar, en este contexto, que el desenvolvimiento más consistente del TEPJF a lo largo de estos 25 años se ha producido al interior del *mandato legitimador* de la Constitución, dando contenido y ensanchando el alcance de los derechos de participación político-electoral de las personas.⁴⁴ En esta sensible labor ha adoptado, incluso, medidas de carácter interno para brindar una asistencia especial a grupos y colectivos determinados, como sucedió con la creación de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas en 2016.⁴⁵

Su vertiente protectora se constata al advertir que el TEPJF ha aprobado criterios que forman parte de una *agenda de la democracia incluyente*,⁴⁶

⁴⁴ Esta labor se patentiza en las contribuciones que conforman el colectivo: Mata Pizña, Felipe de la *et al.* (coords.), *Justicia electoral y...*, *cit.*

⁴⁵ López Santiago, Marina Martha, “Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas”, en Astudillo, César y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento...*, *cit.*, t. II, pp. 1529 y ss.

⁴⁶ Véase Astudillo, César, “Estudio introductorio”, en Romero, Gerardo *et al.* (coords.), *Democracia local y federalismo: Experiencias exitosas de los 32 institutos electorales*, México, Tirant lo Blanch-IEE-IEEQ-IEPC-IEES, 2019, pp. 24 y ss.

al ordenar que el INE resarciera su omisión de emitir lineamientos para garantizar el voto de las personas privadas de su libertad, sin haber sido sentenciados aún, y más adelante, al exigirle que aprobara lineamientos para implementar medidas afirmativas que garanticen el acceso de las personas con discapacidad a la postulación de candidaturas a puestos de elección popular. Recientemente ha dispuesto la inclusión de una candidatura migrante dentro de los primeros 10 lugares de las listas de representación proporcional, lo cual es positivo, pero se aprobó en contradicción con resoluciones previas en donde se había determinado que el ámbito temporal en el que dichas medidas debían impulsarse era antes del comienzo del proceso electoral o del desarrollo de las precampañas.⁴⁷

Su desenvolvimiento en esta vertiente se patentiza igualmente, al modificar la resolución de la Sala Regional de la Ciudad de México, para dejar sin efecto el Decreto del Congreso de la Ciudad de México, que había pretendido derogar la figura del *diputado migrante* de la legislación local, considerando que al hacerlo se cancelarían de manera injustificada los derechos político-electorales de la ciudadanía capitalina residente en el extranjero, vulnerando con ello el derecho al sufragio activo y pasivo, y el principio de progresividad que los caracteriza.⁴⁸

Todas estas actuaciones le han permitido construir una narrativa que busca enaltecer su posición institucional para crear en el imaginario colectivo la convicción de que nos encontramos ante un auténtico *tribunal constitucional especializado* en materia electoral,⁴⁹ caracterizado por ser abiertamente protector, progresista, innovador, garantista y dispuesto a sensibilizarse por los temas que involucran los derechos y libertades que permiten la genuina participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que conciernen a todos.⁵⁰

Sin embargo, si advertimos con detenimiento, encontraremos que imbuida en esta pretendida *identidad*, la Sala Superior ha cometido notables

⁴⁷ SUP-JDC-352/2018, 20 de febrero de 2019; SUP-RAP-121/2020 y acumulados, 29 de diciembre de 2020; SUP-RAP-21/2021, 24 de febrero de 2021, respectivamente.

⁴⁸ SUP-REC-88/2020, 14 de agosto de 2020.

⁴⁹ Hemos sostenido que el *estatus* del Tribunal Electoral se corresponde más bien con el de un “órgano de relevancia constitucional”. Cfr. Astudillo, César, “El mandato legitimador y democratizador...”, *cit.*, pp. 62 y ss.

⁵⁰ Distintas decisiones tomadas por el TEPJF han llevado a subrayar que lo que realmente hace de considerarse como “garantismo espurio”. Cfr. Salazar Ugarte, Pedro, “Reflexiones sobre la teoría garantista a la luz de algunas decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol B. (coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 923 y ss.

desvaríos. Dentro de ellos destaca el caso del “Bronco”, y el aval a su candidatura independiente para que pudiera instalarse en la boleta presidencial de 2018. Es bien conocido que el INE determinó que el gobernador de Nuevo León no había reunido los apoyos ciudadanos requeridos para la procedencia de su aspiración, frente a lo cual acudió al TEPJF argumentando que se le había dejado en “indefensión” al no otorgarle su derecho de audiencia para acreditar la validez de los apoyos que no le fueron reconocidos. La Sala Superior, en votación dividida 4-3, determinó que la actuación del INE había vulnerado los derechos del aspirante, pero lejos de ordenar a éste resarcir el derecho vulnerado para darle a conocer las irregularidades y que se pudieran subsanar, la Sala prefirió otorgarle directamente los apoyos faltantes para que estuviera en condiciones de competir, bajo el argumento de una pretendida “presunción razonable de que con la revisión de los apoyos faltantes, el actor alcanzaría el umbral necesario para obtener el registro a la candidatura pretendida...”⁵¹

La decisión constituye uno de los fallos más cuestionables de la actual integración, “que pasará a la historia como una de las resoluciones más ominosas en los 23 años de existencia del Tribunal, al evidenciar el uso interesado de un *garantismo* que lo llevó a pronunciar una sentencia jurídicamente endeble, basada en riesgosas inferencias, pero que a la postre le sería altamente redituable”.⁵² Su lectura, en este sentido, más que hacerse en el contexto de la maximización de los derechos políticos, hay que comprenderla desde la lógica de la competencia política, particularmente de la campaña presidencial 2018, en donde habían grandes intereses por darle cabida a un candidato popular, contestatario y ocurrente que pudiera confrontar a López Obrador.

La constancia en la construcción de un sólido sistema de partidos, y en el impulso de su democratización interna, los cuales en su momento fueron diligentemente auspiciados por el TEPJF, ha entrado en una etapa de incertidumbre en los últimos años, luego de que las últimas integraciones cayeron en distintas omisiones ante las irregularidades de los partidos,⁵³ al grado de

⁵¹ SUP-JDC-186/2018 y acumulado, SUP-JDC-201/2018, 9 de abril. *Cf.*: Marván Laborde, María, “El Bronco, candidato por virtud de una sentencia”, en Fuentes Barrera, Felipe Alfredo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Sentencias electorales a debate*, México, TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 79 y ss.

⁵² Astudillo, César, “Justicia electoral en crisis (II)”, *Hechos y derechos*, núm. 50, marzo-abril de 2019, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/rt/printerFriendly/13382/14820>

⁵³ López Noriega, Saúl, “El Tribunal Electoral y los peligros del decisionismo judicial”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl, *La (in)justicia electoral a examen*,

que hoy algunas de sus magistraturas parecen dispuestas a inclinarse ante las exigencias del partido en el poder.

Resulta particularmente extraño, por ejemplo, que en el caso del Fideicomiso “Por los demás”, instituido por Morena después de los sismos de septiembre de 2017, la Sala Superior, contraria a sus criterios jurisprudenciales y prácticas anteriores de devolver el asunto para una más profunda investigación de los hechos denunciados, coloquialmente conocida como “revocación para efectos”, haya decidido anular la multa impuesta por el INE a dicho instituto político, que rondaba en cerca de los 200 millones de pesos.⁵⁴ La falta de exhaustividad, las violaciones graves al procedimiento de investigación y la vulneración del derecho a la presunción de inocencia de los integrantes del Comité Técnico del fideicomiso, fueron los argumentos esenciales esgrimidos en una sentencia aprobada unánimemente, la cual, en perspectiva, vino a fracturar el histórico acompañamiento IFE-TEPJF en materia de fiscalización, y a modificar, sin mayor justificación, los parámetros de investigación y los estándares probatorios que en 2000 dieron lugar a un sólido sistema de fiscalización, y que luego de la elección presidencial de ese año lograron evidenciar y sancionar la trama oculta en dos casos emblemáticos: *Pemexgate* y *Amigos de Fox*.⁵⁵ La morbidez interpretativa con la que actuó el TEPJF no dejó pasar la ocasión de clausurar en definitiva el expediente, “para impedir cualquier indagación ulterior, aprestándose a recibir la ovación del nuevo gobierno”.⁵⁶

Asimismo, contrario al impulso en favor de la democratización y la plena vigencia de las normas estatutarias de los partidos, la Sala Superior dispuso la renovación de la dirigencia nacional de Morena, en lo concerniente a la presidencia y la secretaría general, ordenando que la misma se llevara a cabo a través de una “encuesta abierta”, un método que no se encontraba estipulado de esta forma en sus estatutos y que paradójicamente había sido públicamente recomendado por el presidente de la República en una de sus apariciones mañaneras. Lo significativo del caso fue que en resolucio-

México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 117 y ss.; Torres Méndez, Bárbara, “La conservación del registro del Partido del Trabajo en las elecciones 2014-2015. Una decisión a golpe de sentencias”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl, *La (in)justicia electoral...*, cit., pp. 215 y ss.

⁵⁴ SUP-RAP-209/2018 y acumulado SUP-RAP-215/2018, 31 de agosto de 2018; *cf.* Navarro Luna, Fabiola, “Fideicomiso «Por los demás», pero primero Morena”, en Fuentes Barrera, Felipe Alfredo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Sentencias electorales...*, cit., pp. 134 y ss.

⁵⁵ Estándares que se habían venido debilitando, entre otros, desde el caso del rebase de tope de gastos de campaña en las elecciones de Coahuila. *Cf.* SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-2014/2017, 5 de octubre de 2017.

⁵⁶ Astudillo, César, “Justicia electoral en crisis...”, *cit.*

nes previamente emitidas sobre el mismo asunto, la Sala Superior había señalado que Morena estaba constreñida a elegir cualquiera de los “tres” métodos previstos en sus normas internas —votación directa en urnas, insaculación y encuesta—, y que sólo en caso de ser necesario, podría tomar una decisión diversa que considerare pertinente, siempre que lo justificase adecuadamente.⁵⁷

Tampoco debe perderse de vista que previo al inicio del actual proceso electoral, el TEPJF confirmó la resolución del INE por virtud de la cual se otorgó el registro al Partido Encuentro Social —PES—, como partido político nacional. La resolución, sin embargo, sienta un precedente muy negativo para la laicidad del Estado, pues a pesar de que se comprobó la participación de ministros de culto durante el proceso de recolección de afiliaciones y en el soporte económico de la asociación que solicitó su registro como partido, la Sala Superior echó mano del dúctil criterio de *determinancia* para asentar que dicha intervención “por sí sola, no puede ser considerada como una infracción constitucional”.⁵⁸

En su ponderación, resulta de mayor valía tutelar los derechos de asociación y afiliación con fines políticos, que proteger los valores republicanos que históricamente han caracterizado a nuestra democracia, a pesar de que dicha fuerza política ya había tenido ocasión de demostrar su cercanía con los postulados religiosos durante su primera etapa de vida dentro del sistema de partidos (2014-2018), y con independencia de que hasta entonces, la jurisprudencia del TEPJF refería que la inclusión de símbolos religiosos en la propaganda de los partidos, debería considerarse una violación grave a los principios constitucionales que rigen las elecciones, ante la necesidad de “preservar la separación absoluta” entre el Estado y las iglesias.⁵⁹

Frente a las autoridades electorales, los poderes públicos y privados, la Sala Superior ha tenido un desempeño igualmente versátil, ya que cuando fue necesario comprometer la acción solidaria de los poderes fácticos en

⁵⁷ SUP-JDC-1237/2019, de 2 de octubre de 2019; SUP-JDC-1573/2019 de 30 de octubre de 2019; y SUP-JDC-12/2020 y acumulados, de 26 de febrero, respectivamente.

⁵⁸ SUP-RAP-75/2020 y SUP-RAP-76/2020 acumulados, 14 de octubre de 2020. Existen distintos ejemplos, desde la integración pasada, en donde se puede advertir la variedad de formas en que se utiliza este criterio. Véase Ackerman, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 68 y ss.; Bárcena Zubieta, Arturo, *La prueba de irregularidades determinantes en el derecho electoral. Un estudio desde la teoría de la argumentación*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2008, pp. 85 y ss.

⁵⁹ En torno a estos principios constitucionales, *cf.* Astudillo, César, “Momentos de virtud y de vicio en la interpretación de la validez constitucional de las elecciones”, en Astudillo, César, *Estudios electorales*, *cit.*, pp. 500 y 501.

la realización de la reforma constitucional de 2007, tomó una actitud inicialmente robusta que luego se iría flexibilizando, sin que en su devenir los haya podido guiar consistentemente en el cumplimiento de sus obligaciones y prohibiciones, ni comprometerlos a conformar sus acciones a los valores y principios democráticos.⁶⁰

Si bien existe una memoria institucional que constata el acompañamiento, no sin aspavientos, entre las autoridades electorales, en beneficio del auspicio de las “condiciones ambientales” propicias para la emisión del sufragio en condiciones democráticas,⁶¹ lo cierto es que la actual integración ha procedido con una enorme laxitud hermenéutica a revisar y revocar, por ejemplo, los lineamientos de “cancha pareja” emitidos por el INE. A pesar de que dichas directrices representaban, en buena medida, la sistematización de los criterios que bajo las dos integraciones anteriores habían sido confirmados por el propio TEPJF, éste adujo que al emitir dicha regulación el INE había excedido las posibilidades de su facultad reglamentaria, transgrediendo los principios de seguridad jurídica y reserva de ley, e invadiendo el ámbito de competencia del Congreso de la Unión en vulneración de los derechos fundamentales.⁶²

Es probable que, en el fondo, el faltar a su deber de colaboración institucional con la autoridad administrativa, al no acompañar decisiones en favor de la equidad de la contienda se deba a que el TEPJF se encuentra persuadido de quitarle al INE la condición de garante de dichas condiciones, para reivindicar que únicamente a él le corresponde tener un privilegio de esa naturaleza, lo cual, en el extremo, obliga a quienes tienen interés en que la cancha de la competencia se mantenga dispareja, a tocar la puerta de las y los magistrados para tomar ventaja de ello.

En este tránsito, destaca el haber reblandecido la neutralidad con la que deben conducirse los representantes populares y demás servidores públicos.⁶³ De particular relevancia resulta el recurrente aval de la Sala Superior

⁶⁰ La manera en que los medios de comunicación se prestaron a las irregularidades cometidas por el Partido Verde, véase Concha Cantú, Hugo Alejandro, “El fenómeno del Partido Verde Ecologista de México. El resurgimiento de la política sobre el derecho”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl, *La (in)justicia electoral...*, cit., pp. 6 y ss.

⁶¹ Astudillo, César, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”, Astudillo, César, *Estudios electorales...*, cit., pp. 289 y ss.

⁶² SUP-RAP-232/2017 y acumulados, de 30 de agosto.

⁶³ Sobre los informes de labores de los legisladores y la propaganda gubernamental, *cf.* Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma trastocada: el caso de los «informes de labores» del PVEM”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 66 y ss.; Bernal Moreno, Jorge Kristian, “La reforma al artículo 134

para que las conferencias mañaneras del presidente de la República continúen su transmisión en el contexto de los procesos electorales. Así sucedió en 2020, cuando revocó el acuerdo del INE que buscaba restringir su transmisión para que no afectaran indebidamente las elecciones de Coahuila e Hidalgo, y recientemente lo volvió a refrendar, al eliminar las restricciones establecidas por el INE para evitar que el propio presidente emitiera opiniones político-electorales que pudieran tener una injerencia directa sobre los resultados de las elecciones de junio de 2021, por ser contrarias a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad que la Constitución exige para todos los servidores públicos. En opinión de la Sala Superior, la revocación era procedente porque el acuerdo del INE adolece de congruencia interna, debida fundamentación y motivación, derivando en la errónea “imposición de medidas que no cumplen con los parámetros necesarios para ser consideradas cautelares”.⁶⁴

Sin embargo, analizado en perspectiva, el fallo tendrá una repercusión inmediata en el actual proceso electoral, ya que permitirá que el presidente continúe utilizando los recursos públicos implicados en las mañaneras para hablar de temas que por su alto contenido político puedan generar efectos indebidos en las elecciones, ante la dificultad de los partidos, candidatos o funcionarios aludidos de tener la ocasión de ejercer su derecho de réplica; y un efecto mediato, porque la decisión establece un estándar que dificultará, hacia el futuro, la implementación de medidas inhibitorias para los funcionarios públicos del país, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 134 constitucional, que desde 2007 buscó eliminar las condiciones de inequidad en la competencia, estructurar la intensificación de los mensajes dirigidos a persuadir al electorado, y atemperar la personalización de la política.⁶⁵

Finalmente, las mayores ambigüedades del TEPJF se han presentado en su papel de *tribunal de las elecciones*. La falta de regularidad en el seguimiento de sus propios precedentes ha hecho que la actual integración caiga en recurrentes vuelcos a la hora de interpretar la cadena de actos que se amalgaman en torno a los procesos electorales. Es sabido que ha mantenido su inmenso poder para reconocer y despojar triunfos electorales a lo largo y ancho del país, para validar candidaturas irregulares, permitir otras y negar

constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías...*, cit., pp. 125 y ss.

⁶⁴ SUP-REP-20/2021, 16 de febrero de 2021.

⁶⁵ Esas fueron, entre otros, los impulsos que llevaron a la instauración de un nuevo modelo de comunicación política en la reforma electoral de 2007. Véase Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral 2007”, Astudillo, César, *Estudios electorales...*, cit., pp. 394 y ss.

unas más, llegando incluso a difuminar la experiencia acumulada del INE para la instrumentación de los conteos rápidos.⁶⁶

Pero llaman la atención los temas de mayor contenido político. En esta última etapa, por ejemplo, las elecciones de órganos representativos de naturaleza colegiada han permitido el despliegue de un discrecional ejercicio de reasignación de curules, sindicaturas y regidurías a partir de la incorporación de un pretendido *efecto corrector* de los sistemas electorales orientado hacia la supuesta búsqueda de una *representación proporcional pura*. Esta forma de proceder ha dotado al TEPJF de un alto margen de libertad para reconfigurar los sistemas electorales previstos en las Constituciones y leyes electorales locales, y para redistribuir los cargos representativos, cuando es evidente que el sistema mixto con preponderante mayoritario, auspiciado a nivel constitucional, contiene un efecto distorsionador de origen que precisamente busca ser corregido mediante su hibridación.⁶⁷

Asimismo, no deja de ser sintomático que desde la anterior integración, el TEPJF haya procedido a anular elecciones, como en el caso de las elecciones de gobernador de Colima en 2015, bajo una lógica argumentativa que se fue apartando del estándar establecido en su propia jurisprudencia, y que contrario al modelo federal de Estado que nos rige, su resolución haya hecho un lado a la autoridad electoral local, al instruir al INE a organizar la elección extraordinaria.⁶⁸ En esta integración, por el contrario, la Sala Superior revocó una resolución del INE, en donde éste afirmaba haber encontrado gastos no reportados en un monto que superaría el tope de gastos de campaña, y que conducirían a la nulidad de la elección de la gubernatura de Coahuila, lo cual fue categóricamente rechazado por la instancia

⁶⁶ Martín Reyes, Javier, “La muerte (y resurrección) del conteo rápido: el Tribunal Electoral no entiende que no entiende”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl, *La (in)justicia electoral...*, cit., pp. 181 y ss.

⁶⁷ En torno a la diversidad de fórmulas electorales, sus efectos y los criterios de aplicación de los límites a la sobre y subrepresentación, acúdase a Gilas, Karolina M. *et al.*, *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma de 2014*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, pp. 23 y ss. Ejemplos de algunas de las oscilaciones que se aprecian en la labor interpretativa del TEPJF se encuentran en Saavedra Herrera, Camilo Emiliano, “Los límites de la paridad. Una exploración a partir de la sentencia SUP-REC-1386/2018”, en Fuentes Barrera, Felipe Alfredo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Sentencias electorales...*, cit., pp. 41 y ss.

⁶⁸ *Cfr.* Cano Melgoza, Rosa María, “La anulación de la elección de gobernador en el estado de Colima y su impacto en el federalismo electoral”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl, *La (in)justicia electoral...*, cit., pp. 155 y ss.

jurisdiccional, dejando en el imaginario la sensación de que la nulidad de las elecciones trató de evitarse “a toda costa”.⁶⁹

VI. REFLEXIONES CONCLUSIVAS. DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL

En el contexto de una reflexión obligada en las postrimerías del cuarto de siglo bajo su *identidad* actual, es necesario afirmar que el TEPJF ha apuntalado con éxito el *mandato legitimador* de la Constitución mexicana, pero ha mantenido un desempeño contradictorio en lo relativo a las exigencias asociadas a su *mandato democratizador*, principalmente porque no ha logrado brindar parámetros objetivos y ciertos en un entorno caracterizado por la incertidumbre derivada del conjunto de intereses políticos que priva en el escenario electoral, ni ha podido encontrar un punto de equilibrio para evitar la innecesaria politización de la justicia electoral y la excesiva judicialización de la política.⁷⁰

Con su actuación en estos últimos años, la integración actual ha contribuido a exacerbar la politización de la justicia, empeñada en buscar fórmulas de compromiso para legitimarse ante el poder, llevándola a enarbolar la narrativa de los derechos frente a la clase política, y a exaltar el discurso democrático para mantener su confianza y credibilidad frente a la sociedad. Al hacerlo, parecería moverse autorizadamente al interior de un espacio de actuación que constitucionalmente le permite desenvolverse dentro de cuatro facetas institucionales bien delimitadas; sin embargo, la debilidad de su argumentación y la constatación de una actuación caracterizada por estar alejada de la certidumbre y la previsibilidad, deja la sensación de que se revuelve interesadamente en función de impulsos de naturaleza política.

La alta función constitucional que tiene reservada exige, sin embargo, que delimite su comunicación con la esfera política a través de la narrativa estrictamente judicial de sus resoluciones, y que se dirija a todos, —poderes públicos, privados, partidos políticos y ciudadanos— con el lenguaje de los derechos humanos a salvaguardar, los principios constitucionales a propa-

⁶⁹ SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-2014/2017, 5 de octubre de 2017. Cfr. Martín Reyes, Javier y Garza Onofre, Juan Jesús, “Fallos y fallas del Tribunal Electoral”, *Configuraciones*, núm. 47, mayo-agosto de 2018, pp. 61 y ss.

⁷⁰ Judicialización de la política que puede resultar en “juzgadores que profesen conductas más allá de sus competencias y facultades”. Véase Cossío, José Ramón, “Comentarios a la exposición de Diego García-Sayán Larrabure, “La independencia judicial en contextos de alta polarización política”, en Beltrán Miranda, Yuri Gabriel *et al.* (eds.), *Equilibrios, continuidades y autonomías: retos de la práctica democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 35.

gar, los valores políticos a realizar, y los fines democráticos a alcanzar en el espacio de convivencia común delimitado por un texto constitucional que hace más de un siglo ha venido pugnando por dotar de una renovada legitimidad popular al sistema representativo mexicano.

A 25 años de vida institucional, es urgente rescatar la autoridad del TE-PJF para volver a situarlo en ese espacio de actuación de enorme privilegio desde el cual asuma, una vez más, la tutela de la participación política de las personas mediante el aseguramiento de los derechos que le son inherentes en el ámbito público, coadyuve a alcanzar las metas y fines delineados en el *mandato democratizador* de la Constitución, transforme normas, reoriente instituciones, modifique conductas y exija fidelidad al orden constitucional, de todas las autoridades sujetas a su observancia, dentro de la más alta y fidedigna custodia de la salud de nuestro sistema democrático.

De no hacerlo, con su incorporación al Poder Judicial de la Federación hace un cuarto de siglo, la función jurisdiccional habrá perdido mucha de la autoridad que tanto le ha costado obtener, y la política habrá terminado por reivindicar y concentrar aún más su poder, en demérito de nuestras libertades públicas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M., “Mitos de la institucionalidad electoral de México”, en ACKERMAN, John M., *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- ACKERMAN, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- ASTUDILLO, César y ESTRADA MARÚN, José Antonio, *Nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el contexto de los modelos de designación en el derecho comparado*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2019.
- ASTUDILLO, César, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”, en ASTUDILLO, César, *Estudios electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
- ASTUDILLO, César, “Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional”, en ASTUDILLO, César, *Derecho procesal constitucional. Estudios sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Tirant lo Blanch, 2019.

- ASTUDILLO, César, “El mandato legitimador y democratizador de la Constitución mexicana. Una lectura de su proyección en el estatus, la autoridad y el funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, t. I.
- ASTUDILLO, César, “El modelo de organización electoral en México”, en ASTUDILLO César, *Estudios electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
- ASTUDILLO, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral 2007”, en ASTUDILLO, César, *Estudios electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
- ASTUDILLO, César, “Estudio introductorio”, en ROMERO, Gerardo *et al.*, (coords.), *Democracia local y federalismo: experiencias exitosas de los 32 institutos electorales*, México, Tirant lo Blanch, IEE-IEEQ-IEPC-IEES, 2019.
- ASTUDILLO, César, “Justicia electoral en crisis (II), Hechos y derechos”, núm. 50, marzo-abril de 2019, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/rt/printerFriendly/13382/14820>.
- ASTUDILLO, César, “Momentos de virtud y de vicio en la interpretación de la validez constitucional de las elecciones”, en ASTUDILLO, César, *Estudios electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
- ASTUDILLO, César, *Derecho electoral mexicano*, México, Porrúa, 2020.
- ASTUDILLO, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional. El dilema de decidir sobre qué y cómo decidir*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
- BÁRCENA ZUBIETA, Arturo, *La prueba de irregularidades determinantes en el derecho electoral. Un estudio desde la teoría de la argumentación*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2008.
- BERNAL MORENO, Jorge Kristian, “La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- CAMACHO OCHOA, Ernesto, “Remisión o delegación de asuntos a las salas regionales”, en ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, t. I.

- CAMACHO OCHOA, Ernesto y VILLAFUERTE CASTELLANOS, Rolando, “Facultad de atracción de asuntos de las salas regionales”, en ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, t. I.
- CANO MELGOZA, Rosa María, “La anulación de la elección de gobernador en el estado de Colima y su impacto en el federalismo electoral”, en CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y LÓPEZ NORIEGA, Saúl, *La (in)justicia electoral a examen*, México, CIDE-UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2016.
- COELLO GARCÉS, Clicerio *et al.* (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- COELLO GARCÉS, Clicerio y ZENTENO HERNÁNDEZ, Caridad, “Derechos políticos de los grupos en condiciones de vulnerabilidad”, en MATA PIZANA, Felipe de la y COELLO GARCÉS, Clicerio (coords.), *Tratado de derecho electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2018.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, “El fenómeno del Partido Verde Ecologista de México. El resurgimiento de la política sobre el derecho”, en CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y LÓPEZ NORIEGA, Saúl, *La (in)justicia electoral a examen*, México, CIDE-UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2016.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “La reforma trastocada: el caso de los «informes de labores» del PVEM”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- COSSÍO, José Ramón, “Comentarios a la exposición de Diego García-Sayán Larrabure, «La independencia judicial en contextos de alta polarización política»”, en BELTRÁN MIRANDA, Yuri Gabriel *et al.* (eds.), *Equilibrios, continuidades y autonomías: retos de la práctica democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- FERRER SILVA, Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, México, TEPJF, 2018.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- FLORES, B. Imer, “Límites democráticos al gobierno de la mayoría. A propósito de la ampliación retroactiva e inconstitucional del encargo de ma-

- gistrados electorales”, en CÓRDOVA, Lorenzo *et al.* (coords.), *Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral*, México, Procesos Editoriales-PUEX-Tribunal Electoral del Estado de Durango-PGR-FEPADE-UNAM, Posgrado, Luis J. Molina Piñeiro, 2017.
- FREIDENBERG, Flavia y ALVA HUITRÓN, Raymundo, “¿Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *La representación política de las mujeres en México*, México, INE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- FREIDENBERG, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica-INE-IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- GALÁN MARTÍNEZ *et al.*, “Entre la diligencia y la premura: análisis de la circulación de proyectos en la Sala Superior”, en ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, t. I.
- GILAS, Karolina M. *et al.*, *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma de 2014*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- GÓMEZ PÉREZ, Mara, “¿Por qué el Tribunal Electoral resuelve casos de derechos humanos?”, en MATA PIZANA, Felipe de la *et al.* (coords.), *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos*, México, TEPJF, 2019.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge, *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- LÓPEZ NORIEGA, Saúl, “El Tribunal Electoral y los peligros del decisionismo judicial”, en CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y LÓPEZ NORIEGA, Saúl, *La (in)justicia electoral a examen*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- LÓPEZ SANTIAGO, Marina Martha, “Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas”, en ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, t. II.
- MARTÍN REYES, Javier y GARZA ONOFRE, Juan Jesús, “Fallos y fallas del Tribunal Electoral”, *Configuraciones*, núm. 47, mayo-agosto de 2018.

- MARTÍN REYES, Javier, “La muerte (y resurrección) del conteo rápido: el Tribunal electoral no entiende que no entiende”, en CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y LÓPEZ NORIEGA, Saúl, *La (in)justicia electoral a examen*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- MARVÁN LABORDE, María, “El Bronco, candidato por virtud de una sentencia”, en FUENTES BARRERA, Felipe Alfredo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Sentencias electorales a debate*, México, TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- MARVÁN LABORDE, María, “Reflexiones en torno al principio de colegialidad”, en ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, t. II.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- NAVA GOMAR, Salvador Olimpo, “Comentario al artículo 99”, en COSSÍO DÍAZ, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, t. II.
- NAVARRO LUNA, Fabiola, “Fideicomiso «Por los demás», pero primero Morena”, en FUENTES BARRERA, Felipe Alfredo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Sentencias electorales a debate*, México, TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- NOHLEN, Dieter, voz “Integridad electoral”, *Diccionario electoral*, México, IIDH-CAPEL-TEPJF, 2017, t. 1.
- NORRIS, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Nueva York, Cambridge University Press, 2014.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y VARGAS BACA, Carlos, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en ZOVATTO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 2008.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Procedimiento de designación de la magistratura electoral”, en ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, t. I.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Control de la convencionalidad en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006.
- RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, “Disenso en movimiento: dinámicas del disenso en la Sala Superior”, en ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, t. II.
- SAAVEDRA HERRERA, Camilo Emiliano, “Los límites de la paridad. Una exploración a partir de la sentencia SUP-REC-1386/2018”, en FUENTES BARRERA, Felipe Alfredo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Sentencias electorales a debate*, México, TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “Reflexiones sobre la teoría garantista a la luz de algunas decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en CARPIZO, Jorge y ARRIAGA, Carol B. (coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- SINGER SOCHET, Martha, *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- TEPJF, *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, México, TEPJF, 2012, vol. 1.
- TEPJF, *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la década 2006-2016. Procesos electorales*, México, TEPJF, 2016, t. 10.
- TORRES MÉNDEZ, Bárbara, “La conservación del registro del Partido del Trabajo en las elecciones 2014-2015. Una decisión a golpe de sentencias”, en CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y LÓPEZ NORIEGA, Saúl, *La (in)justicia electoral a examen*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- WOLDENBERG, José, “Estampas de la reforma”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- WOLDENBERG, José, “Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007-2008”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *Principi e voti. La Corte Costituzionale e la politica*, Turín, Einaudi, 2005.

ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “Autonomía decisoria o el vuelo de Ícaro”, en ASTUDILLO, César y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, t. II.