

Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma

Hugo Alejandro Concha Cantú
Juan Jesús Garza Onofre
Coordinación

**Repensar
el Tribunal Electoral.**
Propuestas para
su reforma



Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma

José Pablo Abreu Sacramento

Melissa Ayala García

Hugo Alejandro Concha Cantú

Juan Jesús Garza Onofre

Juan Luis Hernández Macías

Javier Martín Reyes

Mariana Tamés Espadas

Paula Sofía Vásquez

Hugo Alejandro Concha Cantú

Juan Jesús Garza Onofre

Coordinación

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



México, 2022

342.7104 M6
R567t

Repensar el Tribunal Electoral : Propuestas para su reforma / José Pablo Abreu Sacramento [y otros siete] ; Concha Cantú, Hugo Alejandro y Juan Jesús Garza Onofre, coordinación. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022.
1 recurso en línea (299 páginas) : diagramas.

Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 978-607-708-615-4

1. Justicia electoral - México. 2. Autoridades electorales - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Magistrados electorales. 3. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 4. Salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 5. Administración de justicia - Carrera judicial - México. 6. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 7. Federalismo - México. 8. Régimen jurídico de los partidos políticos - México. I. Abreu Sacramento, José Pablo, autor. II. Concha Cantú, Hugo Alejandro, coordinador. III. Garza Onofre, Juan Jesús, coordinador. IV. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De Bolsillo

Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma

1.ª edición, 2022.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.
Edición: Dirección General de Documentación.

ISBN 978-607-708-615-4

Las opiniones expresadas en la presente obra
son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

Sala Superior

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Introducción	11
<i>Hugo Alejandro Concha Cantú</i>	
<i>Juan Jesús Garza Onofre</i>	
Ni imparcialidad ni mérito. Designación de magistraturas del Tribunal Electoral	25
<i>Javier Martín Reyes</i>	
De magistrado electoral a ministro de la Suprema Corte. Una prohibición impostergradable	71
<i>Juan Luis Hernández Macías</i>	
Relevancia de los mecanismos para renovar la Presidencia del Tribunal Electoral	99
<i>José Pablo Abreu Sacramento</i>	
Feminismos de la gobernanza. Balances y pendientes para la justicia electoral	133
<i>Melissa Ayala García</i>	
Sistema mexicano de partidos políticos y desconfianza en el Tribunal Electoral	165
<i>Mariana Tamés Espadas</i>	

Federalismo judicial en materia electoral. Un examen crítico	203
<i>Juan Jesús Garza Onofre</i>	
¿Menos es más? Análisis de la conformación de la Sala Superior del Tribunal Electoral.	239
<i>Paula Sofía Vásquez</i>	
Hiperlitigiosidad electoral. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la reforma a la ley de medios de impugnación.	265
<i>Hugo Alejandro Concha Cantú</i>	
Autorías y colaboraciones	297

Introducción

Hugo Alejandro Concha Cantú

Juan Jesús Garza Onofre

El sistema democrático en México recorre momentos difíciles debido a un continuo cuestionamiento respecto al funcionamiento y los resultados de sus principales instituciones.

La inminente redefinición del sistema electoral conlleva un amplio trabajo reflexivo que intenta trascender la lógica de una polarización ideológica, que necesariamente sea de naturaleza colectiva e incluyente, y que antes de pugnar por el apresurado “borrón y cuenta nueva” o la lógica cortoplacista del “que se vayan todos” exija un análisis serio y riguroso. Este trabajo debe ser, sobre todo, de índole propositiva en aquellos aspectos que han ido obstaculizando el correcto ejercicio de la justicia

electoral mexicana y, de manera particular, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como la máxima institución jurisdiccional en la materia.

En el entorno actual, en el que cada día que transcurre —independientemente del partido político que ostente el poder en turno— el tono que impera en el ámbito del derecho electoral depende cada vez más de la prueba y del error —de los cambios apresurados, a fin de empatar grandilocuentes discursos con una realidad que no termina por consolidarse—, es indispensable entablar un diálogo prudente más allá de filias y fobias; es decir, una conversación entre iguales que pueda estar por encima de las álgidas coyunturas del momento. Dicho análisis debe contribuir a reflexionar despacio y de forma sistémica en torno a aquellos aspectos institucionales que, pese a no ser tan atractivos o interesantes en la agenda pública, es primordial estudiarlos desde una óptica externa y de corte técnico para, verdaderamente, estar en posibilidad de proponer ajustes necesarios que fortalezcan el diseño institucional y mejorar así su proyección en el corto plazo y en el futuro.

Por consiguiente, es fundamental que la reflexión académica logre trascender las narrativas beligerantes y antagónicas para medir las emociones y los ánimos, así como distinguir los puntos medios y aceptar que ni todo lo existente está mal ni mucho menos el sistema político-electoral es, o será, perfecto.

Desde un ángulo histórico, al revisar las reglas, los principios, los procedimientos y los órganos en la materia electoral, es posible evidenciar que, antes que emitir un juicio positivo o negativo al respecto —definido de manera absoluta para zanjar, de una vez por todas, la discusión acerca de su necesaria refundación—, el cambio constante y las dinámicas volubles son las principales notas distintivas que durante los últimos años han caracterizado al fenómeno en análisis.

Esa situación parece presuponer que no hace falta el transcurso del tiempo ni los acuerdos plurales entre las fuerzas políticas para madurar los incesantes intentos de cambiar, incluso, lo recién modificado. La reforma

electoral, interminable y continua, parece subrayar que hay que cambiar por cambiar y, peor aún, que esto suceda a cualquier costo. Con la convicción de que las democracias jóvenes requieren procesos de reforma constante para ir actualizando su contenido con las nuevas demandas que resultan de los cambios en las reglas del juego, esas modificaciones deben contar con límites que permitan mantener una dirección hacia el fortalecimiento de lo que ya se ha logrado, y no simplemente caer en una lógica de espiral costoso e inútil. Se trata de encontrar un equilibrio entre el cambio necesario y el mantenimiento de lo alcanzado con éxito.

No se puede dejar de mencionar la escasa temporalidad otorgada a cada reforma electoral en México para su efectiva implementación e integral funcionalidad en los actuales marcos que postulan los modelos democráticos. Las olas de los cambios políticos han arrasado también con normas que apenas probaban su eficacia. Como si las modificaciones legislativas dependieran enteramente de los resultados de cada elección, habrá que insistir en que, al menos, las últimas reformas en la materia, como las de 2008 y 2014, se han realizado al vapor para cumplir con exigencias e intereses partidistas, de espaldas a las pretensiones ciudadanas, ajenas a cualquier proceso prospectivo y, más bien, oscilando entre el voluntarismo de los gobernantes electos y los distintos grupos de poder involucrados.

Mientras la importancia del derecho electoral se focalice eminentemente en una presurosa cuestión política de corta temporalidad, su estudio se convertirá en una ardua tarea, digna de los mejores exégetas de la actualidad, lo cual, a su vez, desembocará en un completo análisis alejado de la realidad y desentendido de todas las personas que hacen valer sus derechos políticos. Aunado a ello, el alto grado de complejidad, proveniente de un sistema sobrerregulado, lleno de tecnicismos y de contradicciones develadas en el momento en que no existe un diálogo abierto, simple y consecuente entre las autoridades electorales y los representantes populares, confirma a esta rama del derecho como una de las materias más desordenadas y herméticas del sistema jurídico mexicano; una especie de receptáculo tan distante como desordenado, cuyas implicaciones terminan

quedando reservadas solo para quienes se dedican exclusivamente a dichos temas.

De esa forma, en contextos en los que cada vez importa más la judicatura, bien vale la pena recordar que sus labores pueden servir no solo para contener y resolver conflictos de manera civilizada, sino para lograr la transformación social y evitar arbitrariedades. En absoluto, hay que entender la justicia electoral como un obstáculo y, por ende, denostarla y desconocerla. Por el contrario, es primordial conocer a quienes tienen la última palabra en la garantía de los derechos, así como las reflexiones y los argumentos que utilizan para protegerlos y darles vida. Se necesitan instituciones judiciales que trasciendan a individuos y traspasen coyunturas, y que resistan situaciones complicadas y continúen construyendo ese interminable binomio indisoluble que resulta del derecho y la justicia.

En específico, tratándose de la justicia electoral, México se encuentra en una nueva etapa que requiere de instituciones que cumplan con los altos objetivos establecidos en la Constitución y que, de acuerdo con los principios de imparcialidad e independencia, doten de protección a todo el sistema en su conjunto y guíen los cambios y las transformaciones, producto de la labor jurisdiccional, hacia su fortalecimiento y la consolidación de la democracia.

De ahí surge, precisamente, la importancia de las labores de comunicación política y educación continua que también realizan dichas instituciones de justicia; es decir, los organismos de formación, las escuelas y las academias, los órganos educativos que dependen de las instancias electorales y de aquellos encargados de la formación cívica de la ciudadanía, así como de teorizar y difundir el conocimiento más allá de un grupo específico de especialistas versados en la materia, pues la hibridación entre la divulgación y el trabajo académico va provocando significativas sinergias entre las universidades, la sociedad civil y las autoridades públicas, cuya utilidad en momentos de cuestionamientos y crisis institucionales es crucial para poder entender la importancia que implica la pluralidad y la crítica; de lo contrario, se cae en una especie de pensamiento único y soliloquio estéril.

La esencia que encierra una democracia deliberativa radica en la necesidad de contar con una ciudadanía preparada para fungir como actores centrales, al ejercer un rol activo en el sistema no solo en su derecho al voto, sino también al participar por medio del diálogo y la defensa pública de razones. Esta trascendental encomienda solo será factible en concordancia con la mayor cantidad de actores involucrados, al comprender que, para alcanzar mejores resultados como comunidad plural y diversa, todos necesitan de todos.

Difícilmente se podrá seguir sosteniendo un sistema electoral en este país cuando las cúpulas de los partidos políticos sigan encargándose de modificar las reglas a la medida de sus necesidades y con la urgencia que les caracteriza, o de acuerdo con la lógica de un gobierno que depende solo del entendimiento y los objetivos de su presidente. Por eso, cada día habrá que ampliar más los horizontes e incluir en el debate público a otros agentes relevantes que puedan aportar argumentos y contribuyan a la cimentación del sistema.

Por lo anterior, justamente el título que inspira a la presente obra es *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*. Esto se debe no solo a la apremiante necesidad de hacer frente desde la reflexión colectiva a la constante modificación de las reglas electorales, sino, y sobre todo, a una mala modificación de reglas. Es indispensable que se puedan identificar algunas soluciones a partir de las experiencias ocurridas durante los últimos años.

El sistema electoral mexicano ha sido presa de la lógica de los partidos y sus representantes en el Congreso, siguiendo la tradicional óptica de que todo se corrige con modificaciones en la legislación, sin confiar en el poder de cambio del actuar en las instituciones. Es un sistema sobrecargado, es decir, sobrerregulado y complejo, que se ha prestado a los intereses de pocos y ha olvidado que uno de sus principales elementos de éxito, en 1994 y 1996, fue su autonomía frente a intereses políticos y la ciudadanía intensa en varios lugares de su estructura —como el Consejo General de la autoridad administrativa— o de su proceso —son ciudadanos quienes

cuentan los votos—. En la actualidad, el sistema ha crecido de manera absurda en atribuciones y en costos, se ha burocratizado y, en materia de justicia electoral, se ha politizado y convertido en un espacio hiperlitigioso.

Con la convicción de que el TEPJF ha sido una pieza fundamental en el establecimiento de la vida democrática y en su paulatina mejoría, también se cree que atraviesa su peor crisis, debido a numerosos factores relacionados con su diseño, crecimiento, politización y todos los efectos que esto ha generado. Esa razón ha movido a quienes suscriben, desde hace algunos años, a una tarea constante en la preparación y coordinación de trabajos que documenten los problemas que enfrenta y que se ventilan por medio de sus resoluciones.

En ese orden de ideas, lo que se busca con esta obra es reunir a ocho participantes con experiencias en la materia y, desde distintas trincheras, que en un breve, conciso y riguroso trabajo realicen un diagnóstico acerca de un problema concreto de la justicia electoral —haciendo énfasis en el TEPJF—, con su respectiva justificación, para, después, proponer una solución, a manera de propuesta, o bien de un simple replanteamiento de la situación que se estudia, de modo que sea posible que, desde un plano teórico externo, se planteen alternativas que puedan ser tomadas en consideración para un mejor porvenir del sistema electoral que permite vivir en democracia.

En esta ocasión, no se persigue el análisis del desempeño del órgano jurisdiccional mediante la observación y el estudio de sus sentencias, sino que se mire a la institución en su diseño, su funcionamiento y los problemas que ahí se puedan detectar.

El objetivo general de este trabajo es perfilar distintas ideas para discutir los problemas en torno al futuro y los retos en el funcionamiento de la justicia electoral mexicana, que van desde modificaciones legales ante lagunas, vacíos o contradicciones reglamentarias, pasando por cuestiones administrativas y de gobierno judicial, hasta asuntos de índole política, como la relación del Tribunal con otros actores de la vida pública nacional. A continuación se presenta una breve síntesis de cada uno de los artículos que integran este libro.

El primer trabajo aborda la regulación de los procedimientos de designación de las personas juzgadoras, entendiéndola como uno de los pilares de la independencia judicial, especialmente tratándose de los órganos límite de la judicatura. En México, con excepción del control abstracto de constitucionalidad, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Por ello, no sorprende que diversos trabajos académicos que han estudiado al TEPJF hagan referencia a las normas que rigen dicho procedimiento, en el cual intervienen tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como el Senado de la República.

Al involucrar a órganos de distinta naturaleza, a primera vista pareciera que se trata de un procedimiento que busca encontrar un balance entre la imparcialidad y el mérito, por un lado, y la legitimidad democrática, por el otro. Sucede, sin embargo, que la literatura especializada ha puesto poca atención en la forma como dicho procedimiento ha operado en la práctica. Esa ausencia impide, por lo tanto, saber si en realidad el proceso de designación de magistradas y magistrados electorales cumple con dichos objetivos.

En ese orden de ideas, el texto desarrollado por Javier Martín Reyes, “Ni imparcialidad ni mérito. Designación de magistraturas del Tribunal Electoral”, pretende llenar dicha ausencia en la literatura especializada mediante un análisis crítico y comparativo acerca de la forma como, en los hechos, ha funcionado el procedimiento. En términos generales, se mostrará que este privilegia la discrecionalidad política y que está lejos de garantizar la imparcialidad y el mérito de quienes son designados para la máxima autoridad jurisdiccional en el control concreto de constitucionalidad.

Después, Juan Luis Hernández Macías, en un artículo denominado “De magistrado electoral a ministro de la Suprema Corte. Una prohibición impostergradable” tiene como propósito estudiar una posible y quizá muy atinada prohibición de las magistraturas electorales para ser nombradas como ministras o ministros de la SCJN durante el tiempo que dure su encargo y un año posterior a este. Para ello, se examina el papel que hoy tienen los tribunales constitucionales en las democracias modernas, sobre todo en los

entornos de fragilidad institucional y ante los ataques a la independencia judicial que esto conlleva.

Tras dar cuenta de cómo el TEPJF ha expandido su ámbito de jurisdicción a golpe de jurisprudencias en los últimos años, se concluye que, actualmente, su poder de decisión no es proporcional a sus garantías de independencia. En ese contexto, se explica cómo la prohibición en cuestión permitiría eliminar uno de los incentivos más perversos con el cual las élites partidistas suelen premiar, castigar o extorsionar a las magistradas y los magistrados electorales. Además, se argumenta por qué tal prohibición no sería una medida desproporcionada y que, por el contrario, abonaría a consolidar la función jurisdiccional electoral.

Finalmente, y entendiendo que la independencia judicial es una cuestión gradual, se analizan las formas de cómo debería implementarse esa prohibición sin incurrir en mayores violaciones a la independencia y sin crear leyes privativas. Esta es una reflexión interesante y provocadora que despierta, sin duda, la importancia del tema de las restricciones para evitar que los cargos se politicen y distorsionen en su funcionamiento.

En el tercer tema, José Pablo Abreu Sacramento se enfoca en la Presidencia de la Sala Superior y, por lo tanto, del TEPJF. Se trata de la instancia con relevantes funciones jurisdiccionales, administrativas y representativas para el máximo tribunal en materia electoral del país y que, lamentablemente, se ha mostrado vulnerable e inestable durante algunos momentos en sus 25 años de historia, en particular durante los más recientes. Esto último, ha afectado su gobierno interno y, por lo tanto, su desempeño.

En este capítulo, el autor revisa la regulación existente alrededor de la Presidencia, con la intención de identificar áreas de oportunidad para generar mayor solidez, equilibrio y quietud, respetando los principios judiciales, como los de independencia, colegialidad y rendición de cuentas. Tras revisar el diseño de la Presidencia de la Sala Superior, sus facultades y cómo dicha instancia unipersonal convive con el órgano colegiado al que encabeza, para el gobierno interno del organismo, Abreu analiza los mecanismos

de designación y suplencia de la persona titular de la Presidencia, a partir de lo acontecido históricamente en el TEPJF, pero también revisando los mecanismos que se utilizan en otros órganos judiciales del país, en órganos constitucionales autónomos mexicanos, así como en supremas cortes y tribunales electorales de América Latina, el Caribe y España, a partir del derecho comparado.

Finalmente, el autor plantea algunas propuestas de modificación a las reglas de designación, suplencia y remoción de la Presidencia de este órgano jurisdiccional, desde una crítica responsable y constructiva y muy oportuna.

En el cuarto trabajo que conforma esta obra, Melissa Ayala García, en el apartado “Feminismos de la gobernanza. Balances y pendientes para la justicia electoral”, realiza un análisis distributivo del derecho con el objetivo de determinar si la normativa que busca prevenir, erradicar y sancionar la violencia política en razón de género contra las mujeres cumple con su objetivo. En tal sentido, presenta en un primer momento qué dice el texto de la ley para, posteriormente, plasmar qué es lo que realmente es la ley; es decir, cómo se ha aplicado —si es que se ha aplicado— la regulación de este fenómeno y cómo la percibe el “hombre malo”, siguiendo el análisis de Oliver Holmes.

El ensayo concluye afirmando que es necesario contar con mayor información estadística que permita entender las diferentes relaciones de poder que se gestan en la vida pública, y señala la necesidad de emplear un análisis de interseccionalidad política, una postura desarrollada por Kimberlé Crenshaw, siempre que se busque una certera aproximación al tema; esto, para no caer en la trampa de considerar a un subgrupo de mujeres como aquellas con cargas adicionales, sin tomar en cuenta cómo es que características como la raza, la clase social, la discapacidad y la edad generan que se den otro tipo de relaciones entre las partes involucradas.

Los sistemas de partidos políticos, a pesar de ser un fenómeno relativamente nuevo en el mundo occidental, se han convertido en la forma más

eficaz para buscar un Estado de derecho por medio de un diseño democrático. Con tal premisa, el trabajo de Mariana Tamés, “Sistema mexicano de partidos políticos y desconfianza en el Tribunal Electoral”, desentraña la grave crisis de representatividad y de confianza en las instituciones políticas y electorales por la que actualmente se transita. Esto, debido a que la satisfacción con la democracia no solo enfrenta grandes desafíos, sino también permea un descontento generalizado y una percepción de que todo lo que toca la política se contagia de un grado de desconfianza, que es alimentado, en gran parte, por la relación tan estrecha que se ha formado entre las instituciones y las autoridades electorales y la clase política —la cual, a su vez, se materializa en muchos de sus fallos, cuya resolución parece responder más bien a intereses particulares y al pago de deudas políticas o negociaciones que a criterios jurídicos—.

El diagnóstico desplegado en este ensayo afirma que la democracia en México no ha estado a la altura de las expectativas de sus ciudadanos; sin embargo, si el descontento alimenta reformas progresistas factibles, entonces es funcional a la democracia, pero si lleva a los actores a impugnar la legitimidad global del régimen, mina a la democracia. De ahí que la propuesta en concreto que se esgrime sea una apuesta mayor por la recuperación de la confianza en tales instituciones.

En el sexto artículo, “Federalismo judicial en materia electoral. Un examen crítico”, Juan Jesús Garza Onofre realiza una amplia reflexión acerca del entendimiento de los principales órganos jurisdiccionales que componen el sistema político-electoral en el país a partir de la óptica federalista. Por lo general, cualquier reforma que anhela el establecimiento de mejores bases y condiciones para el entorno democrático en México suele menospreciar, e incluso muchas veces invisibilizar, las particularidades que encierra el actual modelo que propugna por una doble vía para la garantía judicial de los derechos en la materia. Por tal razón, pareciera que los órganos federales acaban indefectiblemente corrigiendo todas las actuaciones de los tribunales locales y, por ende, algunos —de manera absurda— creen que dichas dinámicas son suficientes para erradicarlos.

El análisis de este fenómeno procesal de enormes repercusiones para el país es necesario en la discusión vigente del diseño tan particular del sistema electoral en su conjunto —nacional, en algunas partes, pero federal, en otras—. De ahí que el presente trabajo se enfoque en estudiar los marcos generales acerca del federalismo judicial y sus contradictorios caminos en el ámbito electoral, con particular énfasis en las luces y las sombras de los tribunales estatales comiciales y las personas que los integran, respecto a su relación con el Tribunal Electoral para, finalmente, desentrañar diversos argumentos que hoy más que nunca justifican su existencia.

Una salida fácil ante las constantes críticas por seguir manteniendo y engordando una burocracia amplia, cara y letárgica se enfoca en la inmediata eliminación o reducción de los organigramas, por medio de la aglutinación de funciones o la desaparición de puestos de trabajo. La lógica de tener siete asientos en la Sala Superior del TEPJF, antes que servir para un debate plural y diverso, ha generado cuestionables dinámicas que propulsan la conformación de bloques, tanto jurídicos como políticos, en sus integrantes, que muchas veces han terminado por mermar la esencia de un órgano colegiado cuyo fin debería ser la deliberación.

De ahí, precisamente, que en el capítulo “¿Menos es más? Análisis de la conformación de la Sala Superior del Tribunal Electoral”, de Paula Sofía Vásquez, se analice a profundidad la actual composición numérica de la Sala Superior y el robustecimiento orgánico de todo el TEPJF. Primero, se hace un recuento histórico del número de integrantes, funciones y resultados que ha tenido dicho órgano de justicia electoral en México desde su creación, en 1987, hasta ahora. Después, y en consecuencia de la inexistencia de justificaciones del número de integrantes que debe o no tener una sala, se planteó una serie de criterios que deberían tomarse en consideración para encontrar el número ideal de personas que las integren y cuáles, por el contrario, son malas razones para tomar una decisión de esta naturaleza.

Finalmente, a modo de conclusión, se reflexiona acerca de la importancia de la conformación de los órganos colegiados, los procesos de

integración y su estrecha vinculación con toda la estructura orgánica de una institución como el Tribunal Electoral.

Por último, el capítulo escrito por Hugo Alejandro Concha Cantú, “Hiperlitigiosidad electoral. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la reforma a la ley de medios de impugnación”, analiza un fenómeno que se ha generado y que produce profundas y preocupantes distorsiones. A partir de su surgimiento como un espacio autónomo, el sistema de justicia electoral mexicano tuvo la necesidad de irse adaptando a las crecientes y cambiantes necesidades producidas por los procesos electorales y por las continuas reformas. Esto provocó que el sistema de medios de impugnación se ampliara para que la instancia jurisdiccional fuera resolviendo cualquier tipo de conflicto en la materia. El efecto que ese fenómeno tuvo es que, en la actualidad, México tiene un sistema en el que cualquier asunto o decisión puede, ciertamente, judicializarse, lo cual genera una distorsión funcional en su conjunto, pues, al no haber consecuencias negativas, los partidos políticos impugnan cualquier decisión que los afecta, aunque se trate de impugnaciones frívolas o sin posibilidades de vencer en un litigio, ya que lo que buscan es una estrategia para ampliar los plazos de resolución y negociar o intercambiar favores de índole político.

Por ese motivo, frente a la hiperlitigiosidad, existe la necesidad de simplificar, descentralizar y, de esa forma, actualizar y mejorar la regulación existente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, para que la justicia electoral pueda restringir su ámbito de acción de manera correcta y, así, reequilibrar el funcionamiento de todo el sistema, despolitizar el espacio de la justicia, modificar los incentivos de los actores políticos para interactuar con mayor responsabilidad y fortalecer el papel de las autoridades electorales.

En resumidas cuentas, el presente libro busca aportar, desde diferentes trincheras, diversas ideas que abonen a un diagnóstico sensato y medurado que pueda ser utilizado para una propuesta de fortalecimiento de la justicia electoral y sus instituciones, la cual está lejos de ser perfecta; sin embargo, las intenciones por desacreditarla por completo y exigir su absoluta

refundación no son más que apresurados aspavientos que revelan una urgencia por transformar el presente, pero sin tener en cuenta todo lo logrado en el pasado ni preocuparse por el futuro.

Aunque sea brevemente, no queda más que agradecer la disposición institucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en particular de la Escuela Judicial Electoral, por el diálogo, la confianza y la absoluta libertad para plasmar los argumentos de los distintos textos que componen la obra. Después de algunos meses en los que se vivieron momentos de graves tensiones que desembocaron en una crisis institucional nunca antes vista en la justicia electoral, queda claro que es posible recomponer el camino y no olvidar que, al final del día, no solo las sentencias hablan del trabajo realizado por una determinada integración de magistradas y magistrados, sino también de su disposición al diálogo con otros actores e instituciones. Ojalá esta obra sirva para dejar constancia de ello.

Además —por qué no decirlo—, ojalá este libro valga para reiterar que la crítica bien fundamentada y las propuestas razonables también son una forma de defender las instituciones electorales en México.

Ni imparcialidad ni mérito.

Designación de magistraturas del Tribunal Electoral

Javier Martín Reyes

Introducción

La regulación de los procedimientos de designación de las personas juzgadoras es uno de los pilares de la independencia judicial, especialmente cuando se trata de los órganos límite de la Judicatura. En México —con excepción del control abstracto de constitucionalidad a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)—, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, el cual cuenta con un enorme elenco de facultades constitucionales y legales.¹ Por ello, hablar de

¹ Probablemente, la explicación que con mayor detalle y sistematicidad ha abordado la

la designación de sus magistraturas es de la mayor relevancia para el estudio del sistema de justicia en el país.

Por dicha importancia, no sorprende que diversos estudios académicos hagan referencia a las normas que regulan tal designación, en la que interviene tanto la SCJN, que envía temas para cada vacante, como el Senado de la República, que designa a las magistradas y los magistrados electorales mediante una mayoría calificada de dos terceras partes. Las posiciones, sin embargo, se encuentran divididas, pues algunos trabajos han enfatizado que el procedimiento de designación es un pilar (Ojesto 2001, 311) que garantiza la legitimidad democrática (Ortiz 2007, 400; Coello 2017, 1532) y los méritos jurídicos (Barreiro 2001, 424; Coello 2017, 1532) de las personas designadas, mientras que otros, sin embargo, han alegado que se trata de un procedimiento que favorece las cuotas partidistas y que no genera una verdadera legitimidad democrática.²

El presente texto tiene como fin contribuir a la resolución del debate surgido al respecto en la literatura especializada. En particular, se mostrará que es posible encontrar en la doctrina que los dos extremos, en realidad, no son del todo incompatibles: por un lado, es cierto que, normativamente, el proceso de designación busca asegurar que las personas designadas cuenten con los méritos y la imparcialidad indispensables para desempeñar el cargo; por el otro, también lo es que, en la práctica, la implementación del proceso de selección de las magistraturas electorales federales ha privilegiado la discrecionalidad política por encima de los componentes técnicos. Esto ha generado que, incluso en términos comparativos, el proceso no necesariamente garantice el mérito y la imparcialidad de quienes son designados como magistradas y magistrados del TEPJF.

forma en que se han expandido los confines de la materia electoral sea la del trabajo de Marco Antonio Zavala Arredondo (2012); aunque, en realidad, esta no incluye los cambios constitucionales, legales y jurisprudenciales más recientes.

² Véase, en particular, el trabajo de Jaime Cárdenas Gracia (2019, 278).

Para mostrar lo anterior, el trabajo adopta diferentes enfoques metodológicos. En un primer momento, se realiza un análisis de tipo normativo, en el que se explica el origen y la finalidad de las normas que rigen el proceso de designación de las magistraturas electorales federales. Posteriormente, se analiza la forma como diferentes sectores de la doctrina han caracterizado a dicho proceso. Más adelante, se describe la manera como, en los hechos, han operado las designaciones en el TEPJF. Para ello, se presenta un análisis tanto de la última asignación de quienes integran su Sala Superior como de otras autoridades que, en sus respectivos ámbitos de competencia, inciden en la materia electoral: la SCJN, los tribunales estatales electorales (TEE), el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales electorales (OPLE). Finalmente, se ofrece una reflexión, a manera de conclusión, acerca de algunas alternativas para mejorar las designaciones en el Tribunal.

Normas del proceso de designación y sus finalidades: imparcialidad y mérito

El procedimiento que actualmente rige la designación de magistraturas del TEPJF es producto directo de la reforma constitucional en materia electoral de 1996,³ que estableció, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), un proceso de designación con la intervención de la SCJN y del Senado de la República —o, en su defecto, de la Comisión Permanente—:

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión

³ El decreto respectivo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996 (DOF 1996, 6).

Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes (CPEUM, párrafo decimoprimer, 2007).

En el ámbito legislativo, el procedimiento de designación se estableció en el artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) en los siguientes términos:

Las ausencias definitivas de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serán cubiertas de conformidad con las reglas y los procedimientos siguientes:

a) El Pleno de la Suprema Corte aprobará por mayoría simple de los presentes en la sesión privada, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente;

b) El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará llegar a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, las propuestas de ese cuerpo colegiado, en una terna para cada uno de los cargos de magistrados a elegir para las Salas Superior y Regionales del Tribunal;

c) Se indicará la Sala para la que se propone cada terna;

d) De entre los candidatos a cada terna, la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente, elegirá, dentro de los ocho días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes; y

e) Si ninguno de los candidatos de la terna obtuviera la mayoría calificada, se notificará a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviarse dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la propuesta (LOPJF, artículo 198, 1996).

¿Cuáles fueron las finalidades que persiguió el poder reformador de la CPEUM al establecer un sistema así, esto es, un proceso complejo en el que intervienen órganos de distinta naturaleza y con la exigencia de que

sea una mayoría calificada del Senado la que realice la designación?⁴ El proceso legislativo deja en claro que buscaba garantizar tanto los méritos técnicos como la imparcialidad política de las personas designadas como magistradas y magistrados del TEPJF.

Acerca de la iniciativa que culminó en la reforma electoral de 1996, cabe señalar que se trató de una propuesta que fue producto de la pluralidad partidista y que contó con un gran de respaldo en ambas cámaras del Congreso de la Unión. La iniciativa de reformas fue presentada por el entonces presidente de la república, Ernesto Zedillo Ponce de León; por los coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en ambas cámaras, así como por el coordinador de la Cámara de Diputados del Partido del Trabajo (PT).

Ahora bien, la iniciativa señalaba que, en el caso de las magistraturas electorales, “su designación estará a cargo del Senado de la República a partir de las propuestas que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Asimismo, también indicó, de manera explícita, que

la participación del Senado en el nombramiento resulta congruente con las facultades que tendrán quienes integran el tribunal electoral, asegurando que la selección y nombramiento recaiga en profesionales del derecho *capaces e imparciales*.[§]

Conviene detenerse en dos aspectos: primero, ¿por qué se dijo que la intervención de Senado sería congruente con las facultades del TEPJF? En

⁴ Habría que anotar que el requisito de la mayoría calificada fue incluso más alto en la primera designación de las magistraturas electorales. En la iniciativa que culminó en la reforma constitucional de 1996 se propuso un artículo quinto transitorio en los siguientes términos: “Los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores” (DOF 1996,13).

§ Énfasis añadido.

buena medida, porque esa reforma le otorgó al Tribunal expresamente la competencia de resolver impugnaciones relacionadas con las elecciones locales. En la iniciativa se propuso que

el tribunal electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren preceptos establecidos en la Constitución [a fin de] superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieran afectar el sentido de la voluntad popular.⁵

Así, al establecer la intervención del Senado —no de la Cámara de Diputados, por ejemplo—,⁶ la iniciativa siguió una lógica federalista explícita.

Ahora bien, el segundo aspecto es: ¿por qué la iniciativa afirma que el proceso propuesto debía asegurar la capacidad y la imparcialidad de quienes fueran designados para las magistraturas electorales? En buena medida, debido a las dos características antes apuntadas, es por la

⁵ En particular, se propuso la siguiente redacción para el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV: "Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: [...] Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos".

⁶ La lógica federalista en la designación de las magistraturas electorales es aún más clara si se considera que quizá una primera alternativa hubiese consistido en señalar a la Cámara de Diputados como la encargada de realizarla. De hecho, esa fue la alternativa del poder formador de la Constitución para la designación de las consejerías electorales. Así se razonó en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, Primera Sección, del Senado de la República: "Con el objetivo de dotar a los consejeros electorales y demás directivos del IFE, de una representatividad plural, se encomienda su designación al órgano más plural de nuestro Estado, es decir al Congreso de la Unión, particularmente a la Cámara de Diputados".

intervención de un órgano no mayoritario como la SCJN, encargado de realizar todas las propuestas de designación, y por la exigencia de que una mayoría calificada del Senado realizara las designaciones, a fin de que fueran producto de un consenso en sede legislativa.

En el debate legislativo hubo, además, expresiones que confirman dichos propósitos. En particular, el diputado Ricardo García Cervantes, del grupo parlamentario del PAN, se pronunció a favor de la iniciativa de reforma, y señaló que su partido, en su momento, exigiría

que los nombramientos recaigan en los próximos consejeros electorales, así como en los nuevos integrantes del Tribunal Federal Electoral se realicen entre ciudadanos que iguallen y, si es posible, superen en *independencia de criterio e imparcialidad* a los actuales miembros de estos importantes órganos electorales.[§]

La iniciativa fue aprobada en sus términos tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República. A partir de ese momento, el proceso de designación de las magistraturas del TEPJF se ha mantenido intacto. A pesar de que el sistema electoral y el sistema de justicia han sufrido transformaciones mayúsculas de 1996 a la fecha, las reformas constitucionales y legales solo han introducido modificaciones relativamente menores para el nombramiento de los integrantes de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

La reforma electoral de 2007-2008 introdujo algunos cambios relativamente menores. En el ámbito constitucional,⁷ suprimió la posibilidad de que la Comisión Permanente realizara la designación de las magistraturas durante el periodo de receso, y estableció que la elección debía realizarse

§ Énfasis añadido.

⁷ El decreto respectivo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 (DOF 2007).

de manera escalonada.⁸ En la parte legal, modificó el artículo 198 de la LOPJF a fin de:

- 1) Eliminar la referencia a la Comisión Permanente.
- 2) Establecer la necesidad de emitir una convocatoria pública para iniciar el proceso de designación.
- 3) Ampliar de 8 a 15 días el plazo con el que contaba el Senado para pronunciarse respecto a las ternas.⁹

Fuera de eso, el procedimiento se ha mantenido inalterado. En ese sentido, no deja de ser un tanto sorprendente que algunas de las transformaciones posteriores tanto del sistema electoral como del sistema de justicia no hayan abordado esa cuestión. La reforma constitucional de 2014,

⁸ Después de la reforma constitucional de 2007, la redacción del artículo 99, párrafo decimo-primo, quedó en los siguientes términos: "Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes".

⁹ Así, la redacción del artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación quedó en los siguientes términos: "Las ausencias definitivas de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serán cubiertas, previa convocatoria pública a los interesados, de conformidad con las reglas y procedimiento siguientes: a) El pleno de la Suprema Corte aprobará por mayoría simple de los presentes en sesión pública, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores; b) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará llegar a la Cámara de Senadores las propuestas en una terna para cada uno de los cargos de magistrados a elegir para las Salas Regionales y Superior del Tribunal; c) Se indicará la Sala para la que se propone cada terna; d) De entre los candidatos de cada terna, la Cámara de Senadores elegirá, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y e) Si ninguno de los candidatos de la terna obtuviera la mayoría calificada, se notificará a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviarse dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente" (LOPJF, artículo 198, 2008).

aunque introdujo cambios fundamentales para otras autoridades electorales,¹⁰ no estableció alguna modificación al proceso de designación de magistradas y magistrados del TEPJF. Además, la muy relevante reforma judicial de 2021¹¹ no se hizo cargo de ningún aspecto relevante de la justicia electoral¹² ni, mucho menos, modificó el proceso de designación de las magistraturas federales en la materia.¹³

¹⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014 (DOF 2014).

¹¹ El decreto de reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2021 (DOF 2021a).

¹² Acerca de la iniciativa y la reforma judicial de 2021, véanse Garza, López y Martín (2020) y Caballero (2021).

¹³ Con la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2021 (DOF 2021b), la regulación del procedimiento de designación fue trasladada al artículo 179. Como puede verse, el único cambio que se introdujo fue la incorporación de lenguaje incluyente: "Las ausencias definitivas de los magistrados y magistradas electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serán cubiertas, previa convocatoria pública a las o los interesados, de conformidad con las reglas y procedimiento siguientes: a) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobará por mayoría simple de los y las presentes en sesión pública, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores; b) El presidente o la presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará llegar a la Cámara de Senadores las propuestas en una terna para cada uno de los cargos de magistrado o magistrada a elegir para las Salas Regionales y Superior del Tribunal; c) Se indicará la Sala para la que se propone cada terna; d) De entre los y las candidatas de cada terna, la Cámara de Senadores elegirá, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados o las magistradas electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y e) Si ninguno de los o las candidatas de la terna obtuviera la mayoría calificada, se notificará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviarse dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos o candidatas propuestas previamente" (LOPJF, artículo 179, 2021).

Proceso según la doctrina: entre la capacidad técnica y la captura partidista

Ahora bien, ¿de qué manera la doctrina ha caracterizado el proceso de designación de las magistraturas electorales federales? Como se ha adelantado, en la literatura es posible encontrar posiciones divergentes, que incluso podrían parecer incompatibles. Mientras varios trabajos han enfatizado que el procedimiento de designación garantiza la legitimidad democrática y los méritos jurídicos de las personas designadas, otros han alegado que se trata de un procedimiento que favorece las cuotas partidistas y que no se genera una verdadera legitimidad democrática. A continuación se retoman algunos ejemplos de dichos extremos.¹⁴

Se comienza con las posiciones que encuentran mayores méritos en el proceso de designación. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, por ejemplo, claramente ha mostrado una actitud positiva frente a las normas del proceso de designación. Después de señalar el contenido de la reforma de 1996, incluido el método de designación de las magistraturas electorales, menciona que “este nuevo sistema jurisdiccional es un sólido pilar que coadyuva al avance democrático nacional” (Ojesto 2001, 311). Guillermo Ortiz Mayagoitia, por su parte, sugiere que, al ser nombradas por el Senado, las personas designadas adquieren una legitimidad democrática indirecta.¹⁵

¹⁴ Este recuento no pretende ser exhaustivo; simplemente se presentan algunos ejemplos que reflejan la diversidad de posturas en torno al proceso de designación. Las personas interesadas en reflexiones adicionales respecto al tema seguramente se beneficiarán con la lectura de trabajos recientes, como Arenas (2021), Luna (2021), Orozco (2021) y Zavala (2021).

¹⁵ “Los magistrados del Tribunal Electoral, son designados por votación en el Senado de la República [por lo que] se trata de un sistema de elección indirecta, en el que la representación ciudadana toma la decisión correspondiente” (Ortiz 2007, 400).

Siguiendo una línea similar, Francisco Javier Barreiro Perea ha celebrado las normas que rigen el proceso de designación, especialmente la intervención de dos poderes distintos. En palabras del autor, un procedimiento de ese tipo permite garantizar la idoneidad técnica de las personas designadas:

En nuestro país los Magistrados Electorales tanto los que integran las Sala Superior como las Salas Regionales, son electos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo cual se garantiza que, dada la intervención en la designación, de dos poderes distintos, aquélla recaiga en las personas más calificadas para el desempeño del cargo (Barreiro 2001, 424).

Finalmente, una de las posiciones más articuladas que es posible encontrar en la doctrina es la de Clicerio Coello Garcés. De acuerdo él, la intervención de la SCJN garantiza que las personas designadas tengan los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar el cargo, mientras que la participación del Senado asegura su legitimidad democrática:

La participación de la Suprema Corte en este proceso [...] garantiza que los candidatos tengan los conocimientos técnico-jurídicos suficientes para la eficaz protección de los derechos y libertades fundamentales en materia político-electoral. [...] La participación del Senado debe asegurar que los candidatos representen los valores democráticos del Estado Constitucional de Derecho (Coello 2017, 1532).

Ahora bien, en el otro extremo del debate académico están quienes ven más problemas que virtudes en el proceso de designación. En ese sentido, destaca la posición de Jaime Cárdenas Gracia. De acuerdo con el autor, dicho procedimiento favorece la lógica de las cuotas partidistas y no permite que las personas asignadas cuenten con una auténtica legitimidad democrática:

se trata de nombramientos que obedecen a la lógica de los partidos, que imponen un esquema de reparto de cuotas entre ellos para definir a los titulares de los órganos electorales, y que suelen favorecer a los partidos con mayor representación en las cámaras. Ese esquema propicia que [...] los magistrados electorales sean, en muchos casos, auténticas correas de transmisión en sede institucional de los intereses de los partidos (Cárdenas 2019, 278).

Como puede verse, son dos visiones acerca del proceso de designación que parecen ser diametralmente opuestas; sin embargo, en este trabajo se mostrará que los extremos que pueden encontrarse en el debate doctrinario no son del todo incompatibles.

Por un lado, es cierto que, en términos estrictamente normativos, la designación de magistradas y magistrados del TEPJF busca asegurar las finalidades señaladas en el proceso legislativo; esto es, que las personas nombradas cuenten con los méritos técnicos y la imparcialidad política para desempeñar el cargo. Por otro lado, también lo es que, en la práctica, la implementación del proceso de designación de las magistraturas electorales federales ha privilegiado la discrecionalidad política por encima de los componentes técnicos. Esto ha generado que, incluso en términos comparativos, no necesariamente se garantice el mérito y la imparcialidad de quienes son designados para tales cargos.

En los siguientes apartados se analiza, precisamente, la forma en la que ha operado el proceso de designación de las magistraturas electorales federales, así como de otras autoridades con incidencia en la materia electoral (SCJN, TEE, INE y OPLE).

Proceso de destinación en la práctica. La discrecionalidad por encima del mérito¹⁶

En la práctica, la designación de magistradas y magistrados electorales ha privilegiado la discrecionalidad y la política por encima del mérito y los componentes técnicos. El problema tiene, por supuesto, una dimensión normativa. Como se ha visto, la CPEUM es escueta cuando se refiere al proceso de designación, pues simplemente señala que las magistraturas electorales federales serán designadas por una mayoría calificada de dos terceras partes del Senado, a propuesta de la SCJN. Como también se ha visto, la ley secundaria se limita a desarrollar algunas cuestiones relativamente menores, como los plazos con que cuenta el Senado para pronunciarse al respecto y que las propuestas serán formuladas a manera de ternas.

Además, el problema tiene una dimensión de implementación. Es posible pensar, siguiendo la línea trazada por un sector de la doctrina, que la intervención de la SCJN en la conformación de las ternas es un elemento que podría reducir el grado de discrecionalidad en la designación de las magistraturas electorales, y que el Senado podría introducir mecanismos para evaluar, con rigor y objetividad, a las candidatas y los candidatos.

Más allá de esas posibilidades, lo cierto es que, en la práctica, ni la SCJN ni el Senado han introducido componentes técnicos para la conformación de las ternas o para la asignación final. El proceso de designación de 2016, en el cual se renovó la totalidad de la Sala Superior del TEPJF, es por demás ilustrativo. En este, originalmente se elegirían siete magistraturas y, a fin de cumplir con el escalonamiento que marca la CPEUM desde la reforma de 2007, la SCJN y el Senado debían designar 2 magistraturas para un periodo de 3 años, 2 para 6 años y 3 para 9 años. Pero, como se verá, ello no fue así.

¹⁶ En este apartado y en el subsecuente se retoman algunas de las principales ideas desarrolladas con mayor profundidad en el trabajo "Cuando los regulados nombran a los reguladores", presentado por quien suscribe (Martín 2021).

A fin de conformar las ternas, la SCJN optó por privilegiar la discrecionalidad.¹⁷ Lo más cercano a un componente técnico fue que a las integrantes se les solicitó que presentaran un “ensayo de hasta diez cuartillas que contenga su opinión sobre dos criterios” (SCJN 2016, 8) sostenidos por la SCJN y el TEPJF, relacionados con la reforma electoral de 2014. A partir de ello, las ministras y los ministros procedieron a hacer una votación, en la que no dieron mayores explicaciones, para seleccionar a 42 aspirantes.¹⁸

Posteriormente, los finalistas comparecieron ante el pleno de la SCJN, “en un tiempo máximo de cinco minutos [para exponer] los puntos que consideren más destacados de su ensayo” (SCJN 2016, 8), y posteriormente una ministra o ministro, por sorteo, les formuló una o más preguntas que las candidatas y los candidatos debían responder, de nuevo, en un máximo de cinco minutos. Terminadas las comparecencias, las y los integrantes del pleno de la Suprema Corte procedieron a hacer una nueva votación, en esa ocasión, para seleccionar a las 21 personas que conformaron las siete ternas. Finalmente, en una sesión posterior, las y los integrantes de la Sala Superior aprobaron la conformación final de estas, sin dar una sola explicación de cómo llegaron a esos resultados.

Las experiencias no fueron muy distintas en el Senado. La Comisión de Justicia dedicó menos de dos horas para analizar cada candidatura, y determinó que todas y cada una de las personas que integraban las ternas cumplieran con los requisitos para el cargo.¹⁹ Luego vino el tiempo para la

¹⁷ Véase, en particular, el acuerdo núm. 6/2016, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “en el que se determina el procedimiento para integrar las ternas que serán propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para la designación de siete magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ocuparán el cargo a partir del cuatro de noviembre de 2016”.

¹⁸ Para ello, cada ministra y ministro entregó un tarjetón en el que debían indicar “el nombre de cuarenta y dos candidatos que, conforme a su criterio, cuenten con los mayores méritos curriculares, y con un perfil acorde con las funciones” (SCJN 2016, 8).

¹⁹ Véase Senado (2016).

política partidista. Así, las y los senadores del PRI, PAN y PRD lograron una muy amplia mayoría para designar a los integrantes de la Sala Superior. Y todo parece indicar que la composición final reflejó, en buena medida, el balance de poder que en ese momento existía en el Senado.²⁰

Pero la lógica partidista no terminó con la designación. Después de que las magistradas y los magistrados electorales tomaron protesta, en el Senado se presentó una iniciativa para ampliar el mandato de 4 de los 7 integrantes de la Sala Superior. La iniciativa fue aprobada en las dos cámaras, con el apoyo del PRI, del PAN y, en menor medida, del PRD. De nueva cuenta, todo parece indicar que la ampliación tuvo una lógica partidista y reflejó el balance de poder en el Senado. Peor aún, aunque la ampliación de mandato fue impugnada, 6 de los 11 integrantes de la SCJN validaron la constitucionalidad de esta ampliación.²¹

²⁰ De acuerdo con los resultados de las elecciones de 2012, la distribución en el Senado fue: 52 (40.6 %) del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 38 (29.7 %) del Partido Acción Nacional (PAN), 22 (17.2 %) del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 9 (7.0 %) del Partido Verde Ecologista de México, 4 (3.1 %) del Partido del Trabajo, 2 (1.6 %) de Movimiento Ciudadano y 1 (0.8 %) de Nueva Alianza.

En su momento, García, Morales y Arvizu (2016) señalaron que la designación recayó en 3 magistrados cercanos al PRI; 2, al PAN, y 1, al PRD. De ser cierta esa premisa, el reparto de cuotas partidistas sería fiel reflejo de esa distribución: al PRI le fueron asignados 3 magistrados (42.9 %); al PAN, 2 (28.6 %), y al PRD, 1 (14.3 %).

²¹ Mejía Garza y Rojas Zamudio resumen así la lógica política que siguieron las seis ministras y ministros de la Suprema Corte que validaron la ampliación de mandato: "Una cuestión que se hace evidente de la lectura de las posiciones de los ministros es que la discusión es una fachada para ocultar el problema político que se encuentra en el fondo, esto es, los intereses dentro de cu [Congreso de la Unión] para aumentar el periodo de duración de cuatro de los magistrados electorales sin importar que ya se hubiese concluido el proceso constitucional y legal de designación previsto y que se descompusiera de manera evidente la integración y escalonamiento de uno de los órganos fundamentales del Estado mexicano para resolver de manera terminal los conflictos político-electorales" (Mejía y Rojas 2021, 21). Por su parte, Hugo Alejandro Concha Cantú señala que "los partidos que en su momento avalaron esta modificación, sabían que, a cambio de la extensión de sus cargos, estos magistrados quedaban endeudados políticamente" (Concha 2021, XXV).

Las designaciones de magistradas y magistrados electorales del TEPJF ha sido, en la práctica, la historia de un procedimiento que ha privilegiado la discrecionalidad por encima del mérito técnico y la imparcialidad política. Pero, en este caso, el TEPJF no está solo. Como se verá en el siguiente apartado, lo mismo sucede en la designación de otras autoridades con distintas competencias en la materia electoral.

Procedimiento en perspectiva comparada. Designación de otras autoridades electorales

¿Cómo evaluar la forma como, en la práctica, ha operado la designación de magistradas y magistrados electorales? En este apartado se presenta un análisis comparativo, a fin de responder a dicha pregunta. En ese sentido, el propósito es doble: en términos descriptivos, se pretende ubicar las designaciones del TEPJF y compararlas con otros procedimientos que coexisten en el sistema jurídico mexicano; en términos prescriptivos, el interés se centra en extraer algunas lecciones importantes que podrían servir para mejorar el proceso de designación de las magistraturas electorales federales. Como se verá, hay algunos procedimientos de designación que han privilegiado la discrecionalidad política (como la SCJN y los TEE), mientras que otros han introducido, al menos, algunos componentes de evaluación técnica (por ejemplo, el INE y los OPLE).

Designaciones de ministras y ministros de la Suprema Corte Justicia de la Nación

Desde 1994, la CPEUM estableció un procedimiento en el que el presidente de la república tiene un enorme poder.²² En una lectura apresurada de

²² Se retoman aquí las principales ideas desarrolladas en Martín (2015).

la Constitución, se podría sugerir que aquel consiste en que el presidente proponga una terna por cada vacante, y el Senado designe por una mayoría calificada de dos tercios. Lo cierto es que se le da una muy amplia ventaja al titular del Ejecutivo. Cuando el presidente envía una primera terna, en el Senado pueden ocurrir tres situaciones:

- 1) Que transcurran 30 días sin que el Senado se pronuncie.
- 2) Que durante esos 30 días los legisladores voten las propuestas del presidente, pero ninguno de los candidatos obtenga el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.
- 3) Que dentro de ese plazo un candidato sí obtenga la mayoría calificada.

Solo en el tercer escenario el Senado efectivamente hace la designación, pues, en el primero, el presidente asigna de manera directa al candidato de su preferencia, mientras que en el segundo se requiere que el titular del Ejecutivo presente una nueva terna.

Cuando el presidente envía una segunda terna, se presentan las mismas tres alternativas, pero las consecuencias son distintas. El Senado solo puede nombrar al candidato de su preferencia si dos terceras partes de los miembros presentes votan por un candidato. En los otros dos escenarios —es decir, si no se produce la votación en el plazo de 30 días o si, habiendo votación, ninguno de los candidatos obtiene la mayoría calificada—, el presidente de la república nombra directamente al nuevo integrante de la Corte.

En pocas palabras, con las reglas del juego vigentes, es el presidente —y no el Senado— quien tiene un papel protagónico en la designación de los ministros. El titular del Ejecutivo no solo selecciona a todos los posibles candidatos, sino que también puede nombrar directamente al candidato de su preferencia en múltiples escenarios. El Senado, en cambio, tiene poco tiempo para consensuar una mayoría calificada y solo se puede dar el lujo de rechazar una de las ternas. Ante la demora o falta de consensos, el presidente nombra.

A ello habría que sumar que el procedimiento de designación es completamente discrecional: el presidente elige de forma libre a los integrantes de la terna y los senadores votan conforme a lo que mejor les convenga. No existe algún tipo de examen ni otro componente técnico en dicho proceso.

Algunas de las últimas designaciones para la SCJN confirman lo anterior. Con el paso del tiempo, el perfil de las ministras y los ministros se ha hecho más partidista. Quizá el mejor ejemplo es el caso de Eduardo Medina Mora, quien fue propuesto por el presidente Enrique Peña Nieto, pues no tenía ningún tipo de experiencia en materia judicial o constitucional y, además, no cumplía con los requisitos que marca la CPEUM, ya que se desempeñaba como embajador de México en Estados Unidos de América y, por ende, no había residido en el país durante los dos años anteriores a la designación.

Pese a todo, fue elegido con el apoyo del PRI y del PAN. La explicación de este respaldo no es complicada: Medina Mora fue un funcionario de primera línea en las administraciones de los presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña.²³ Se trataba, en suma, de un personaje con un perfil no apto para el cargo, pero que llegó a la SCJN por su cercanía con los dos partidos dominantes en ese momento.

El presidente Andrés Manuel López Obrador también ha optado por proponer perfiles claramente cercanos a su partido y aliados. Durante su sexenio fue designada como ministra de la SCJN Yasmín Esquivel Mosasa, una juzgadora local que, a pesar de su escaso dominio de los temas constitucionales,²⁴ tenía la virtud de estar casada con José María Rioboó,

²³ Durante esos sexenios, se desempeñó como director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2000-2005), secretario de Seguridad Pública (2005-2006), procurador general de la República (2006-2009), embajador de México en Reino Unido (2009-2013) y embajador de México en Estados Unidos de América (2013-2015).

²⁴ Quizá el mejor ejemplo de ello fue la muy deficiente comparecencia en el Senado de la República. Como apuntan Cifuentes Enríquez y Roldán Gutiérrez, la participación de Esquivel fue "confusa, contradictoria y ciertamente decepcionante [al grado de mostrar un] nulo entendimiento de la Corte como un tribunal constitucional" (Cifuentes y Roldán 2019).

un empresario, contratista y asesor muy cercano al presidente López Obrador (Graham y Eschenbacher 2019). De igual forma, en el lopezobradorismo fue designada como ministra Margarita Ríos Farjat, otra abogada con escasas credenciales para el puesto,²⁵ pero que tenía una clara cercanía con el presidente y su círculo.²⁶ Más recientemente fue el turno de Loretta Ortiz Ahlf para ocupar el cargo de ministra, quien es una jurista con credenciales académicas, pero con una clara militancia partidista e, igualmente, una cercanía personal con López Obrador.²⁷

Las designaciones en la SCJN, como puede verse, están muy lejos de ser un referente de cómo asegurar la competencia técnica y la imparcialidad política de las personas designadas.²⁸

25 La comparecencia de Ríos Farjat dejó clara su escasa idoneidad para el cargo. Como apuntan Arce Chora y Manuel Pulido Rosado, ella se mostró "evasiva, desordenada y poco técnica al responder" las preguntas de las abogadas y los senadores, por lo que "dejó mucho que desear en relación con el cargo al que aspira" (Arce y Pulido 2019).

26 Antes de ser designada como ministra, Ríos Farjat había sido nombrada jefa del Servicio de Administración Tributaria por el presidente Andrés Manuel López Obrador y, años antes, se había desempeñado como abogada de una de las principales compañías de Alfonso Romo, entonces jefe de la Oficina de la Presidencia (Ramírez 2019).

27 Como apunta Marcial Pérez, Loretta Ortiz "cuenta con una intensa trayectoria política, siempre cercana al presidente Andrés Manuel López Obrador. Diputada por el Partido del Trabajo, satélite y socio parlamentario de Morena, la propia Ortiz formó parte en 2011 del grupo fundador del partido hoy en el poder, del que se dio de baja al comienzo del mandato [...]. Su trayectoria más política que jurisdiccional no es el único punto polémico de su nombramiento sobre el que ha planeado incluso acusaciones de un posible conflicto de interés. Su esposo, José Agustín Ortiz, titular de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE) es uno de los funcionarios más cercanos a López Obrador, compañero de batallas del presidente desde la salida de ambos del PRI y también fundador de Morena" (Marcial 2021).

28 Así lo documentó, por ejemplo, el Panel Internacional de Expertos que siguió la primera designación realizada en la presidencia de Andrés Manuel López Obrador: "El proceso de selección del año 2018 fue apresurado, sin deliberación sustantiva en las comparecencias de las candidatas y el candidato, y cerrado a la participación de la sociedad civil. Lamentablemente, un proceso con estas características se aleja de los estándares internacionales que se consideran necesarios para asegurar la independencia del Poder Judicial y una integración con personas objetivamente idóneas" (Botero, Sáez, Ayala y Ríos 2019, 3).

Designaciones de las magistraturas de los tribunales estatales electorales

Otro procedimiento que está lejos de garantizar mérito e imparcialidad es el que actualmente rige la designación de quienes integran las autoridades jurisdiccionales electorales locales. En términos comparativos, podría decirse, incluso, que es el peor de los procedimientos analizados, en tanto que solo participa un órgano político (el Senado) y en el que, en la práctica, los componentes técnicos han estado completamente ausentes.

De nueva cuenta, los problemas con dicho procedimiento son, en parte, normativos. La CPEUM establece parámetros escuetos y un tanto atípicos para la designación de las magistradas y los magistrados electorales locales. La carta magna se limita a señalar que las constituciones y leyes electorales deberán garantizar que los TEE se conformen por un número impar de magistradas y magistrados y que serán designados por el Senado, por una mayoría calificada de dos terceras partes, previa convocatoria pública y en los términos que fije la ley (CPEUM, artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c, punto 5, 2021). Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) simplemente añade que

- 1) Los TEE se compondrán de tres o cinco integrantes (LGIPE, artículo 106, numeral 1, 2021).
- 2) Los tribunales estatales electorales serán electos de forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado (LGIPE, artículo 106, numeral 2, 2021).
- 3) La convocatoria para la designación será emitida por el Senado, a propuesta de la Junta de Coordinación Política (Jucopo).

Se trata, como puede verse, de un procedimiento escasamente regulado, y que, por lo tanto, da un enorme margen de discrecionalidad al Senado.

En la práctica, el Senado ha aprovechado ese margen. La designación de 2020, en la cual se nombró a 19 magistradas y magistrados electorales

de 14 entidades federativas, es un buen ejemplo de cómo la Jucopo y el pleno del Senado han privilegiado la discrecionalidad política por encima de la competencia técnica.

Para realizar su evaluación, la Jucopo simplemente solicitó que las personas aspirantes presentaran documentos con una extensión total de ocho cuartillas: un ensayo de cinco cuartillas sobre temas de justicia electoral y una exposición de motivos de tres cuartillas.²⁹ Finalmente, la Comisión de Justicia determinó que las comparecencias de cada candidatura se realizarían con la presencia de tres senadoras o senadores y que duraría apenas 10 minutos.³⁰ Ni la Jucopo ni la Comisión de Justicia establecieron parámetros para evaluar a las y los aspirantes, más allá de verificar si presentaron o no los dos escritos.

Así, el 25 de noviembre de 2020, apenas dos días después de que la Comisión de Justicia fijó el calendario, las y los senadores realizaron, en un solo día, las comparecencias de 234 candidatas y candidatos a los TEE. Prácticamente, todas y todos los aspirantes (232, es decir, 99.0 %) cumplieron con las muy limitadas condiciones de elegibilidad que estableció el Senado.

Luego llegó el tiempo de la negociación partidista. El 9 de diciembre la Jucopo definió las 19 propuestas para ser votadas en el pleno del Senado. ¿Cómo redujo la Jucopo la lista de 232 para llegar a las 19 propuestas concretas que se votaron en el pleno? Es imposible saberlo. En su acuerdo, la Jucopo simplemente señaló que valoraba

la preparación académica y experiencia profesional de todas y todos los candidatos [pero que] de acuerdo con el análisis objetivo y subjetivo de los perfiles y trayectorias [quienes] lograron un consenso mayor y suficiente para ser propuestos (Senado 2020d, 15).

²⁹ Véase Senado (2020a y 2020b).

³⁰ Véase Senado (2020c).

La Jucopo, finalmente, no dejó pasar la oportunidad de enfatizar, por escrito, lo que a su entender es la naturaleza puramente política y discrecional del procedimiento de designación. En palabras de la Jucopo, la designación de los TEE es una

facultad de naturaleza política [en la que] el elemento de motivación legal más contundente que puede constituirse en el Senado de la República se materializa mediante la propia votación de las propuestas (Senado 2020d, 15).

Tampoco es posible saber las razones por las que el pleno del Senado aprobó las 19 propuestas que le remitió la Jucopo. La votación fue secreta (por cédula), por lo que no es posible ni siquiera saber qué senadores votaron a favor y en contra de las propuestas. Solo se sabe que, al día siguiente de que la Jucopo llegó a un acuerdo, todas las propuestas fueron aprobadas en el pleno del Senado (Sistema de Información Legislativa 2020).

Como puede verse, la designación de los tribunales estatales electorales tampoco es una buena fuente de prácticas que aseguren los méritos y la imparcialidad de las personas electas. La CPEUM y la ley dan un muy amplio margen al Senado para que seleccione, a conveniencia, a las autoridades judiciales encargadas de resolver los litigios electorales en el ámbito local. Si a esto se suma el hecho de que un solo órgano federal, el Senado, es el encargado de procesar todas las designaciones de los 32 TEE, no es difícil ver por qué el procedimiento abre la puerta para que reine la discrecionalidad política y se imponga la lógica de las cuotas partidistas.

Designaciones de consejerías comiciales del Instituto Nacional Electoral

La historia de las designaciones en el INE es distinta a las de la SCJN y de los TEE. Esto se debe, en buena medida, a que la Constitución establece un procedimiento de designación relativamente complejo y que tiene dos piezas

clave (CPEUM, artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A, 2021). La primera es la existencia de un órgano con reconocimiento constitucional —el Comité Técnico de Evaluación (CTE)— integrado por 7 personas de reconocido prestigio, de las cuales solo 3 son nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados —la Jucopo—, mientras que las otras 4 lo son por órganos con autonomía constitucional: 2 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y 2 por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai).

Al CTE, de acuerdo con la carta magna, le corresponde evaluar que quienes respondan a la convocatoria pública cumplan con los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo. A diferencia de lo que sucede con la SCJN y los TEE, la conformación de las propuestas para ocupar las vacantes no es discrecional, pues la Constitución señala que el Comité “seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante” (CPEUM, artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A, párrafo cuarto, inciso c, 2021), y que deberá enviar la lista a la Jucopo.

El segundo componente clave corresponde a las reglas que establecen la posibilidad de que, ante la demora o falta de consenso, la designación de las consejeras y los consejeros electorales se realice por medio de un sorteo, ya sea en la Cámara de Diputados o en la SCJN. La Constitución señala que la Jucopo debe impulsar la creación de consensos, a fin de remitir al pleno la propuesta de a quién designar en cada quinteta. No obstante, también agrega que si la Jucopo no realiza la votación para seleccionar las propuestas de cada quinteta, si no las remite al pleno o si no se alcanza la votación en el pleno, entonces la Cámara de Diputados debe convocar a una sesión en la que la designación se realice por sorteo, a partir de la lista que remita el CTE. Finalmente, la CPEUM indica que si la Cámara de Diputados no realiza la elección, ya sea por votación o por sorteo, entonces corresponde a la SCJN efectuar la designación, por sorteo, también a partir de la misma lista integrada por el CTE.

Se trata de un procedimiento complejo —incluso barroco—, pero que al mismo tiempo favorece el mérito y la creación de consensos. Si se compara con el de designación de la SCJN, el contraste es notable. En esta, el presidente no solo elige discrecionalmente a todos los integrantes de las ternas, sino que la inacción o la falta de consenso en el Senado le dan la posibilidad de escoger con total libertad a su candidata o candidato favorito. En cambio, en la designación de las consejeras y los consejeros electorales, la conformación de las quintetas se realiza mediante una evaluación a cargo de un órgano técnico, amén de que, frente a la inacción o la falta de consenso de los diputados, el azar —y no la discrecionalidad política— define quién ocupará el cargo.

En la práctica, parece que ese mecanismo ha funcionado razonablemente bien. La designación de cuatro consejeras y consejeros electorales en 2020 es un buen ejemplo de ello. En ese momento, el dominio de Morena y sus aliados en la Cámara de Diputados era innegable: Morena contaba con 256 diputados (51.2 % de la Cámara); el PT, con 46 (9.2 %); Encuentro Social, con 21 (4.2 %), y el Partido Verde Ecologista de México, con 11 (2.2 %) (Cámara de Diputados 2021). Sumados, estos partidos contaban con 334 diputados (66.8 %), lo cual les daba una mayoría suficiente para hacer una designación sin el apoyo de la oposición.³¹ Sin embargo, sería muy difícil decir que la designación siguió una lógica netamente partidista.

La pieza clave del proceso fue la integración y el funcionamiento del Comité Técnico de Evaluación. La Jucopo designó a Blanca Heredia Rubio, Diego Valadés Ríos y Silvia Elena Giorguli Saucedo; el Inai, a Ana Laura Magaloni Kerpel y José Roldán Xopa, y la CNDH, a Sara Lovera López y a John M. Ackerman Rose. Se trata, como puede verse, de seis académicos y

³¹ Toda la oposición apenas sumaba 166 diputados, de los cuales 77 (15.4 %) correspondían al Partido Acción Nacional; 48 (9.6 %), al Partido Revolucionario Institucional; 26 (5.2 %), a Movimiento Ciudadano; 12 (2.4 %), al Partido de la Revolución Democrática, y 3 (0.6 %) no pertenecían a algún partido.

una periodista de reconocido prestigio y, en su mayoría, sin vínculos partidistas. La única excepción fue John Ackerman, quien en ese momento se desempeñaba como dirigente partidista de Morena.³² En sentido estricto, se encontraba impedido de desempeñar el cargo, pues la convocatoria establecía que no podrían ser integrantes del Comité Técnico de Evaluación quienes hubiesen desempeñado “cargos de dirección en partidos políticos nacionales [...] en los últimos cuatro años previos a la designación” (DOF 2020, 4); sin embargo, en una decisión dividida, el TEPJF le permitió desempeñar el cargo.³³

La incorporación de un dirigente partidista en el CTE fue, sin duda, un elemento disruptivo en proceso de designación de consejeros electorales.³⁴

³² Ackerman se ostentaba como integrante del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Formación Política de Morena (específicamente, como responsable de Escuelas en el Exterior). Desde el punto de vista de quien suscribe, es claro que dicho instituto es parte de los órganos de dirección de Morena. Por una parte, el artículo 14 bis de los Estatutos de Morena señala que en la estructura de dicho partido se encuentra un “Órgano de Formación y Capacitación” (Morena 2021), que es precisamente el Instituto Nacional de Formación Política. Por otra parte, el capítulo noveno de los Estatutos (artículos 71 a 74) está dedicado, precisamente, a regular el funcionamiento de dicho instituto. Finalmente, el artículo 73 indica que el instituto “será *dirigido* por un Consejo interno y un presidente” (Morena 2021). Énfasis añadido. Por su parte, el artículo 74 establece que su financiamiento será partidista: “para la ejecución de sus funciones contará con el cincuenta por ciento de las prerrogativas locales y federales del Partido” (Morena 2021).

³³ Véase la sentencia dictada en el juicio SUP-JE-9/2020 y acumulados, especialmente el voto particular del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Como apunta Juan Jesús Garza Onofre, en dicha sentencia “los desaciertos se encuentran a la vista de todos al echar mano del formalismo legalista para evitar en cuestiones políticas” (Garza 2020, 295).

³⁴ Probablemente el mejor testimonio de las complicaciones que generó la presencia de un dirigente partidista sea el artículo de Sara Lovera, quien fue integrante del Comité Técnico de Evaluación, en el que describe a Ackerman como “un personaje, único en el Comité, con una clara militancia partidaria [...] con absoluta falta de ética personal [y que] además de mentiroso se comportó como un niño inmaduro” (Lovera 2020, 2-3). Narra que desde un primer momento Ackerman “intentó desprestigiar a las y los integrantes del Comité evaluador y a un número impreciso de aspirantes [y que trató a toda costa de incluir a una aspirante (Diana Talavera) de quien] tenía o tiene un interés personal [por una] amistad antigua” (Lovera 2020, 2-3). La conclusión de Lovera es lapidaria: Ackerman es “un personaje poco confiable,

Sin embargo, pese a las dificultades que generó dicha presencia, la mayoría del Comité pudo implementar un proceso de evaluación en el que prevalecieron los componentes técnicos: estableció una fase de examen en la que, mediante preguntas y análisis de textos, evaluó los conocimientos de las y los aspirantes en materias como el marco constitucional electoral, el sistema de gobierno y de partidos, las instituciones y los procedimientos electorales, así como la historia democrática electoral de México.³⁵ Posteriormente, las y los aspirantes que aprobaron el examen pasaron a una etapa de evaluación de idoneidad, en la que el CTE valoró el currículum, así como la exposición de motivos y el ensayo que presentaron con su candidatura.³⁶ Más adelante, entrevistó a las candidatas y los candidatos mejor evaluados, a fin de tener mayores elementos de juicio respecto a su idoneidad y trayectoria.³⁷ Finalmente, una vez que determinó cuáles fueron los 20 perfiles mejor evaluados, procedió a integrar, de manera aleatoria, las cuatro quintetas.³⁸

Las quintetas que conformó el Comité Técnico de Evaluación destacan por varias razones. Primero, porque la mayoría de sus integrantes provenían

no solo para la vida honesta e intelectual, universitaria de México, sino para su grupo político y para el partido que obtuvo la mayoría electoral en 2018" (Lovera 2020, 3).

³⁵ Véase Cámara de Diputados (2020).

³⁶ Véase Comité Técnico de Evaluación (2020a).

³⁷ En total, el Comité entrevistó a 30 candidatas y 30 candidatos. Véase Comité Técnico de Evaluación (2020b y 2020c).

³⁸ Respecto a esta última etapa, conviene señalar dos puntos. Primero, es notable que la inclusión de 17 personas (de un total de 20) fue aprobada por unanimidad de votos de los integrantes del Comité Técnico de Evaluación. Hubo, en pocas palabras, un muy alto grado de consenso en el Comité acerca de la idoneidad de las propuestas. Segundo, el método aleatorio que siguió el Comité para integrar las quintetas fue el de "seguir progresivamente el número de folio asignado a los aspirantes en el momento de su registro en el proceso de selección, de manera que las quintetas se integrarán siguiendo el orden de presentación de los registros" (Comité Técnico de Evaluación 2020d, 27-7).

ya sea de los OPLE (8 casos), de la academia (4 casos) o del INE (3 casos). Solo 2 integrantes laboraban en órganos adscritos a los poderes ejecutivos federal o local. Segundo, en las quintetas fueron incluidos algunos perfiles que destacaban por sus trayectorias profesionales previas, como Carla Humphrey, Jessica Rojas, Javier Aparicio, Yuri Beltrán o Reynaldo Ortega. Más importante aún, no se incluyeron perfiles con evidentes vínculos partidistas.

En la última parte del proceso de designación, los intentos de partidizar el proceso se hicieron presentes. Al menos 75 diputados de Morena y el PT firmaron una carta en la que pidieron al presidente de la Jucopo que descarrilara el proceso. Los firmantes alegaron que en las quintetas

fueron insertadas personas mayoritariamente identificadas con grupos hostiles a la Cuarta Transformación [y que, por lo tanto] difícilmente existen dos o tres perfiles medianamente favorables a las exigencias de transformación del organismo electoral [Añadieron, que para ellos] en la designación acertada de los nuevos consejeros, descansa uno de los pilares esenciales de sostén y viabilidad de la Cuarta Transformación [Finalmente, pidieron] agotar todos los recursos parlamentarios [para hacer] valer nuestra mayoría en aras de depurar y enderezar al INE (Diputados de la coalición "Juntos haremos historia" 2020, 1).

El intento por apropiarse del árbitro fue evidente. Además, lo que pedían las diputadas y los diputados de Morena y el PT era abiertamente inconstitucional. Ni la Jucopo ni el pleno de la Cámara de Diputados tenían la facultad de invalidar las quintetas ni ninguno de los actos realizados por el Comité Técnico de Evaluación. El intento, aunque ilegal y quizá desesperado, era la única forma que tenían para incluir perfiles afines a la coalición dominante. Por fortuna, la mayoría de la Cámara de Diputados optó por respetar el procedimiento que marca la CPEUM, y los incentivos para generar un consenso funcionaron. Al final, las diputadas y los diputados aprobaron, por una amplia mayoría, la designación de Norma Irene de la Cruz

Magaña, Carla Astrid Humphrey Jordan, José Martín Fernando Faz Mora y Uuc-kib Espadas Ancona para el Consejo General del INE.³⁹

El caso del Consejo General deja una lección clara: las reglas que articulan los procesos de designación cuentan —y mucho—. Aunque, por su enorme poder, los partidos tienen grandes incentivos para intentar operar con una lógica puramente partidista en la designación de integrantes del Consejo General del INE, lo cierto es que la Constitución pone dos grandes candados. Primero, el que toda la evaluación y conformación de las quintetas recaiga en un órgano constitucional independiente —el CTE— abre la puerta para que sea el mérito, y no la cercanía partidista, la primera llave para la designación. Segundo, que las reglas constitucionales favorecen la creación de consensos, pues las diputadas y los diputados saben que, si no se alcanza la mayoría, la designación se hará por sorteo en sede parlamentaria o en sede judicial.

El procedimiento de designación del INE no es, por supuesto, perfecto. Por un lado, el proceso de 2020 dejó en claro que la captura también es posible si los partidos dirigen su mirada hacia la conformación del Comité Técnico de Evaluación. El caso de John Ackerman es por demás ilustrativo. A pesar de que desempeñaba un cargo de dirección en Morena, la CNDH lo designó como integrante del Comité. Si al final su intento por impulsar no prosperó fue, en buena medida, porque el resto de los integrantes del CTE operó con una lógica no partidista. Por otro lado, también hay que reconocer que el procedimiento no garantiza que los mejores perfiles necesariamente lleguen al Consejo General del INE. El Comité Técnico de Evaluación puede fungir, de forma efectiva, como un filtro a los intereses

³⁹ La propuesta de la Jucopo fue aprobada por una mayoría de 399 votos, de los cuales 212 fueron de Morena; 60, del Partido Acción Nacional; 28, del Partido Revolucionario Institucional; 16, de Encuentro Social; 35, del Partido del Trabajo; 25, de Movimiento Ciudadano; 9, del Partido de la Revolución Democrática; 10, del Partido Verde Ecologista de México, y 4, de diputaciones independientes. Solo hubo 5 votos en contra y 5 abstenciones, todas de Morena. Además, 91 legisladoras y legisladores estuvieron ausentes.

partidistas, pero la última palabra está en la Cámara de Diputados. Dicho de otro modo: nada impide que, en la fase final, los vetos partidistas operen en contra de ciertos candidatos. Pese a todo, es evidente que, por las razones apuntadas, el proceso de designación para el INE privilegia mucho más el mérito y la imparcialidad en comparación con las designaciones para la SCJN y los TEE.

Designaciones de consejerías para los organismos públicos locales electorales

El proceso de designación de los organismos públicos locales electorales es, comparativamente, el que mayor peso da al mérito técnico y a la imparcialidad política, ya que tanto las normas que lo regulan como su implementación han permitido que se privilegie el mérito por encima de la discrecionalidad política. Como se verá, en la designación de los OPLE no intervienen órganos políticos y, además, en todas las etapas del proceso de selección se han implementado mecanismos para garantizar la competencia técnica de las personas que son designadas como sus consejeras y consejeros.

La Constitución señala, por una parte, que el Consejo General del INE realizará la designación de las consejeras y los consejeros electorales, quienes deberán “cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo” (CPEUM, artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c, punto 2, 2021). Por otra parte, la LGIPE establece que:

- 1) El Consejo General emitirá la convocatoria pública.
- 2) La Comisión de Vinculación con los OPLE estará a cargo del desarrollo, la vigilancia y la conducción del proceso de designación.
- 3) La Comisión de Vinculación con los OPLE presentará al Consejo General una lista de hasta cinco propuestas para cada vacante.
- 4) El Consejo General designará a las consejeras y los consejeros por mayoría de ocho votos (de un total de 11 integrantes).

- 5) Si el Consejo General no logra integrar el total de vacantes, se deberá iniciar un nuevo proceso respecto de las no cubiertas (LGIPE, artículo 101, 2021).

Por último, el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales y Electorales (Reglamento OPLE) regula con gran detalle el procedimiento para la designación de las consejeras y los consejeros que forman parte de los OPLE; este señala, entre otros puntos, tres etapas escalonadas en las que se evalúa y valora el perfil de las y los aspirantes. En una primera etapa se aplica un examen de conocimientos, cuyo diseño, elaboración, aplicación y evaluación podrá ser solicitada a una institución de educación superior, de investigación o evaluación (Reglamento OPLE, artículo 18.2). Indica, además, que se ordenará la publicación de guías de estudio, de forma que las personas aspirantes puedan prepararse para la aplicación; que se establecerán mecanismos para quienes soliciten la revisión del examen, y que los resultados obtenidos serán públicos (Reglamento OPLE, artículo 8).

Una segunda etapa consiste en realizar un ensayo presencial, en el cual las y los aspirantes deben explicar y analizar un fenómeno específico de la práctica electoral, a fin de evaluar cualidades, como la capacidad de análisis y argumentación y la habilidad de identificar y plantear problemas, desarrollar escenarios y proponer soluciones al problema. El diseño, la elaboración, la aplicación y la calificación de estos ensayos podrán solicitarse a una institución de educación superior, de investigación o de evaluación. Finalmente, las normas reglamentarias señalan que los criterios para la dictaminación del ensayo serán públicos y que quienes hayan sido evaluados como no idóneos tendrán derecho a solicitar una revisión del ensayo (Reglamento OPLE, artículos 19 y 20).

Una tercera etapa de evaluación es realizada por los integrantes del Consejo General del INE, enfocada en la valoración curricular y la entrevista de las y los aspirantes a los OPLE. La finalidad de dicha etapa, de acuerdo

con el Reglamento, consiste en verificar que el perfil de las personas aspirantes se apegue a los principios rectores de la función electoral y que cuenten con las competencias gerenciales indispensables para el desempeño del cargo. Señala que, para ello, el Consejo General debe aprobar los criterios a evaluar en la etapa y la ponderación que corresponde a cada uno de ellos; que las y los aspirantes deben abstenerse de buscar contactos individuales con los integrantes del Consejo General del INE, y que, al final de las entrevistas, se deberán asentar en una cédula las calificaciones obtenidas por las personas aspirantes, las cuales serán públicas.

Se trata, como puede verse, de un procedimiento minuciosamente regulado que introduce, con claridad y precisión, diversos componentes técnicos en la evaluación de quienes aspiran al cargo de consejera o consejero de los OPLE. La no intervención de órganos políticos en el procedimiento, sumada a diferentes etapas en las que se evalúa a las personas aspirantes a partir de criterios claros, reduce drásticamente la posibilidad de que en la designación se siga una lógica netamente partidista.

Más importante aún, en la práctica, las designaciones de consejeras y consejeros de los OPLE han respetado esas normas. De nueva cuenta, conviene analizar la forma como se desarrolló un reciente proceso de designación, en el que se nombró a 49 integrantes de los OPLE de 19 entidades federativas.⁴⁰ En las respectivas convocatorias,⁴¹ el INE indicó que la aplicación y evaluación del examen de conocimientos estaría a cargo del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval); determinó que, por la pandemia, la modalidad sería “desde casa”; estableció medidas para garantizar la certeza, la validez y la confidencialidad del examen;

⁴⁰ Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

⁴¹ Se toma como ejemplo la convocatoria emitida para renovar al organismo público local electoral de Ciudad de México.

abrió la posibilidad de que las personas aspirantes realizaran un examen de práctica; permitió que las y los aspirantes que no tuvieran un equipo de cómputo adecuado hicieran el examen en las oficinas del INE; explicó que el examen se compondría de una parte comunicativa y matemática (con una ponderación de 40.0 %) y otra teórico-normativa y de procedimientos electorales (60.0 %), y detalló el procedimiento para solicitar la revisión del examen.

Posteriormente, el INE emitió una serie de lineamientos para la aplicación y la evaluación del ensayo presencial, que estuvo a cargo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.⁴² En ellos, se detalló que las y los aspirantes contarían con un máximo de tres horas para la redacción del ensayo; que este debería hacerse de manera presencial por medio de una terminal de cómputo; que al lugar de aplicación no podrían introducirse soportes documentales ni dispositivos electrónicos; que se evaluarían, como elementos formales del ensayo (con un peso de 20.0 %), la claridad de la redacción, la coherencia de su estructura y el contar con una extensión de entre 750 y 1,000 palabras; que se calificarían, como criterios de fondo (con un peso de 80.0 %), la definición y la delimitación del problema, la identificación de los actores relevantes y los escenarios posibles, así como el desarrollo de propuestas o estrategias para resolver el problema planteado; que cada ensayo sería dictaminado de manera anónima e independiente por tres especialistas; que serían calificados como idóneos los candidatos que obtuvieran, al menos, dos dictámenes con calificación de bueno o excelente, y que, para la revisión de los exámenes, se integraría una comisión revisora, con tres especialistas distintos a quienes evaluaron originalmente el ensayo.

⁴² Véase INE (2020b).

Por último, en la convocatoria también se detallaron los criterios a emplear para realizar la valoración curricular y la entrevista.⁴³ Específicamente, se estableció que para la primera (con un peso de 30.0 %) se consideraría la historia profesional y laboral de las personas aspirantes (25.0 %), la participación en actividades cívicas y sociales (2.5 %) y la experiencia en materia electoral (2.5 %). Asimismo, se indicó que en la evaluación de la entrevista (con un peso de 70.0 %) se tomaría en cuenta el apego a los principios rectores de la función electoral (15.0 %), el liderazgo (15.0 %), la comunicación (10.0 %), el trabajo en equipo (10.0 %), la negociación (15.0 %), así como el profesionalismo y la integridad (5.0 %).

Estas reglas permitieron que el INE evaluara a 2,130 aspirantes, de los cuales 1,990 cumplieron con los requisitos legales, 396 aprobaron el examen de conocimientos del Ceneval, 259 pasaron el ensayo presencial y, finalmente, 49 fueron designados como consejeras y consejeros de los OPLE.⁴⁴ Más importante aún, se trató de un proceso de designación realizado por un órgano no político y en el cual, como se ha podido ver, prevalecieron las reglas claras y los componentes técnicos en la evaluación de los perfiles.

Conclusión. ¿Qué hacer con la designación de magistraturas del Tribunal Electoral?

Como se ha podido ver a lo largo de este trabajo, en los hechos, el proceso de designación de las magistradas y los magistrados electorales del TEPJF ha estado lejos de cumplir con dos de las finalidades que estableció el poder revisor de la CPEUM en la reforma de 1996 y que defiende un sector

⁴³ La convocatoria señaló que "los criterios para realizar la valoración curricular y la entrevista, así como las cédulas individual e integral, aprobadas por el Consejo General mediante Acuerdo INE/CG1218/2018, serán aplicables en esta etapa" (INE 2020b, 12). Véase INE (2018).

⁴⁴ Véase el acuerdo INE/CG293/2020 (INE 2020a).

importante de la doctrina: garantizar los méritos técnicos y la imparcialidad política de las personas designadas. Como también se ha mostrado, se trata de un problema que tiene un indiscutible componente normativo, pero también otro de aplicación o implementación de las normas que regulan dicho procedimiento.⁴⁵

Tomando en cuenta lo anterior, y a manera de cierre, conviene preguntarse acerca de qué debería cambiar en el proceso de designación de las magistraturas electorales federales. En ese sentido, no parece haber una respuesta única o correcta, sino una variedad de alternativas que presentan, todas, ventajas y desventajas.

Una primera alternativa consistiría en mantener los rasgos fundamentales del proceso de designación, pero introducir una mejor regulación en la forma en la que tanto la SCJN como el Senado despliegan sus facultades constitucionales. Si se opta por esa alternativa, sería fundamental que la SCJN introduzca una evaluación seria y técnica de las personas aspirantes a las magistraturas electorales federales, pues, como se ha visto, en la actualidad dicha actuación suele privilegiar la discrecionalidad y la opacidad. En ese sentido, las evaluaciones que se realizan para las designaciones de las consejeras y los consejeros, tanto del INE como de los OPLE, representan experiencias valiosas que quizá convendría tomar en consideración para regular la designación de las magistradas y los magistrados del TEPJF.

⁴⁵ Conviene señalar que esos problemas no son exclusivos del nombramiento de autoridades con incidencia en lo electoral. Desde hace años se han documentado los problemas de partidización, discrecionalidad y opacidad cuando el Senado realiza designaciones de todo tipo. Paula Vásquez Sánchez encontró, entre otras cosas, que dichos procesos "se han pervertido [y convertido en instrumentos de] distribución de cuotas entre los partidos políticos [que la exigencia de mayorías calificadas ha hecho que los nombramientos se conviertan en] las cartas de negociación más poderosas de las minorías políticas dentro del Senado [que] el Senado ha sido reticente a hacer público el último tramo de la deliberación política, las razones detrás de los acuerdos que resuelven la designación [y que existe una falta de] lineamientos mínimos [para ejercer las funciones de designación] (Vásquez 2015, 39-42)".

Lo anterior supondría una modificación en el ámbito legal, pues es altamente improbable que la SCJN modifique su comportamiento de manera espontánea. La evidencia sugiere que, cuando las normas les han dado discrecionalidad, tanto en el presente como en el pasado, las ministras y los ministros no se han tomado muy en serio su papel en las designaciones. Durante casi ocho décadas la Suprema Corte tuvo la facultad de nombrar a los jueces de distrito, pero, como han mostrado trabajos recientes, las ministras y los ministros simple y sencillamente establecieron una institución informal —el llamado “pacto de caballeros”—, que no fue más que un sistema clientelar (Pozas y Ríos 2018, 650). Como se ha mostrado en este trabajo, recientemente es posible advertir un patrón similar: parece que el máximo Tribunal privilegia tanto la discrecionalidad como la lógica de las cuotas.

La segunda alternativa consiste en modificar en la Constitución el procedimiento de designación del TEPJF. De nueva cuenta, parece que la gama de alternativas es por demás amplia. Se podría, por ejemplo, replantear por completo el proceso de designación.⁴⁶ Pero si se pretende mantener la participación tanto de la SCJN como del Senado —de acuerdo con los argumentos, por demás atendibles, de que el TEPJF forma parte del Poder Judicial federal y que tiene la facultad de revisar las decisiones de las autoridades electorales de las entidades federativas—, entonces habría que explorar la posibilidad de introducir una etapa previa de evaluación a cargo de un órgano *ad hoc*, como el que funciona en el caso de las designaciones del INE.

Como se ha mostrado en un apartado precedente, el reconocimiento, las facultades y el funcionamiento práctico del Comité Técnico de Evaluación ha sido un pilar fundamental en los procesos de designación de quienes integran el Consejo General del INE. Se trata de una fórmula que no

⁴⁶ Una alternativa, que ya ha sido sugerida, consiste en sacar por completo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del nombramiento de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Ríos 2019, 34).

está exenta de riesgos y problemas; sin embargo, queda claro que, en términos comparativos, parece que la fórmula del CTE ha sido más exitosa que la intervención de la SCJN en las designaciones para el TEPJF.

Por supuesto, el catálogo de posibles modificaciones es por demás amplio.⁴⁷ Sirva lo aquí expuesto para señalar algunas posibles mejoras en el procedimiento de designación de una autoridad fundamental para la democracia mexicana. Por su importancia y trascendencia, los usuarios de la justicia electoral y la ciudadanía en general merecen un mejor proceso de designación de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Fuentes consultadas

- Arce Chora, Carlos y Oscar Manuel Pulido Rosales. 2019. La comparecencia de las candidatas a ministra de la Suprema Corte: luces y sombras. *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. 5 de diciembre. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-comparecencia-de-las-candidatas-a-ministra-de-la-suprema-corte-luces-y-sombras/> (consultada el 28 de diciembre de 2021).
- Arenas Bátiz, Carlos Emilio. 2021. El principio de imparcialidad y sus garantías. En Astudillo y Orozco 2021, 239-48.
- Astudillo, César y José de Jesús Orozco Henríquez, coords. 2021. *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. T. I. México: Tirant lo Blanch.

⁴⁷ Héctor Fix-Fierro y sus coautores, por ejemplo, han señalado que "resultaría conveniente establecer un impedimento temporal para que tanto los magistrados de la Sala Superior como de las salas regionales y Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [...] puedan ser postulados como ministros de la Corte durante su encargo, así como durante un plazo de al menos dos años posteriores a la conclusión de sus funciones. [...] Este plazo estaría sujeto a la condición adicional de que el nombramiento para la Corte no sea hecho por funcionarios de elección popular (presidente de la República, senadores) cuya elección haya calificado la presunta o el presunto candidato" (Fix-Fierro, Ansolabehere, Concha, Cruz, Pozas y Salazar 2018, 37).

- Barreiro Perera, Francisco Javier. 2001. Garantías de los órganos encargados de la administración de justicia electoral federal en México. En Orozco 2001, 405-30.
- Barrera Bassols, Dalia y Blanca Suárez San Román. 2012. "Los desafíos de llegar y de ejercer un cargo. Mujeres mexicanas en los albores del siglo xxi". *Ra Ximhai* 1 (enero-abril): 199-223.
- Barrera Bassols, Dalia y Georgina Cárdenas Acosta. 2017. "Presidentas municipales en México: acoso y violencia política (2010-2016)". *Politai. Revista de Ciencia Política* 12 (primer semestre): 15-34.
- Botero, Catalina, Macarena Sáez, Carlos Ayala y Julio Ríos Figueroa. 2019. *Informe final del Panel Internacional de Expertos para la Elección de Ministra/o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México*. Disponible en <https://www.dplf.org/es/resources/informe-final-del-panel-internacional-de-expertos-para-la-eleccion-de-ministrao-de-la-o> (consultada el 28 de diciembre de 2021).
- Caballero Juárez, José Antonio. 2021. *La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?* México: IJ-UNAM.
- Cámara de Diputados. 2020. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se definen los criterios específicos con base en el diseño de metodología del Comité Técnico de Evaluación para evaluar la idoneidad de las y los aspirantes y selecciones a quienes integrarán los listados que se remitirán a la Junta de Coordinación Política para el cargo de consejeras y consejeros electorales por el periodo que va del 4 de abril de 2020 al 3 de abril de 2029. 6 de marzo.
- . 2021. Diputadas y diputados integrantes de la LXIV Legislatura. Disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php (consultada el 4 de febrero de 2021).
- Cárdenas Acosta, Georgina. 2020. "Abordajes metodológicos en materia de violencia política contras las mujeres". *Cognita* 4 (enero-junio): 57-73.

- Cárdenas Gracia, Jaime. 2019. La cuestionable legitimidad democrática de origen de los órganos electorales. En *Diálogos democráticos*, coord. Luis Espíndola Morales y Rogelio Flores Pantoja, 275-89. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Cerva Cerna, Daniela. 2014. "Participación política y violencia de género en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 222 (septiembre-diciembre): 105-24.
- . 2017. "Medios de comunicación y violencia". *Revista Iberoamericana de Comunicación* 32 (enero-junio): 37-80.
- Cifuentes Enríquez, Luis Alberto y Leonardo Roldán Gutiérrez. 2019. La comparecencia de las candidatas a ministra de la Suprema Corte: un desastre total. *Nexos. El Juego de la Corte*. 5 de marzo. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-comparecencia-de-los-candidatos-a-ministro-de-la-suprema-corte-apenas-uno-mas-o-menos-presentable/> (consultada el 28 de diciembre de 2021).
- Coello Garcés, Clicerio. 2017. Artículo 99, párrafos decimoprimer y decimosegundo. En *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. T. II, coord. José Ramón Cossío Díaz, 1532-4. México: Tirant lo Blanch.
- Comité Técnico de Evaluación. 2020a. Acuerdo del Comité Técnico de Evaluación para el proceso de elección de consejeras y consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que emite el listado definitivo de las y los de aspirantes que continuarán a la fase de "revisión documental para evaluación de idoneidad", de acuerdo con los puntajes más altos, asegurando la paridad de género. 14 de marzo.
- . 2020b. Acuerdo del Comité Técnico de Evaluación para el proceso de elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que modifica el diverso acuerdo que emite el listado de aspirantes que continuarán a la cuarta

fase de “entrevista”, de acuerdo con los puntajes más altos, asegurando la paridad de género. 6 de julio.

- . 2020c. Acuerdo del Comité Técnico de Evaluación para el proceso de elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional, que emite el listado de aspirantes que continuarán a la cuarta fase de ‘entrevista’, de acuerdo con los puntajes más altos, asegurando la paridad de género. 17 de marzo.
- . 2020d. Acuerdo del Comité Técnico de Evaluación para el proceso de elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que remite la lista de cuatro quintetas con los mejores perfiles, con dictamen razonado que funda y motiva su integración. 16 de julio.

Concha Cantú, Hugo Alejandro. 2021. Prólogo. En Garza y Martín 2021, XIX-XXVIII.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1996. México: Cámara de Diputados.

— . 2007. México: Cámara de Diputados.

— . 2021. México: Cámara de Diputados.

Cubillos Almendra, Javiera. 2015. “La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista”. *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política* 7 (otoño): 119-37.

Diputados de la coalición “Juntos haremos historia”. 2020. Carta abierta al diputado Mario Delgado Carrillo. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2020/07/dips.pdf> (consultada el 28 de diciembre de 2020).

DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 1996. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22 de agosto.

- . 2007. Decreto que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre.

- 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero.
 - 2020. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política relativo a la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y al proceso para la integración del respectivo Comité Técnico de Evaluación”. 14 de febrero.
 - 2021a. Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación. 11 de marzo.
 - 2021b. Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles. 7 de junio.
- Fix-Fierro, Héctor, Karina Ansolabehere, Hugo Alejandro Concha Cantú, Oscar Cruz Barney, Andrea Pozas y Pedro Salazar. 2018. *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica*. México: IILJ-UNAM.
- García, Carina, Alberto Morales y Juan Arvizu. 2016. “Trife: PRI se quedan 3 miembros; PAN 2, PRD 1”. *El Universal*, 21 de octubre, sección Nación.

- Garza Onofre, Juan Jesús. 2020. Una de cal y otra de arena: dos sentencias diferentes pero parecidas. El proceso de renovación de cargos en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral a partir de la interpretación del Tribunal Electoral (SUP-JDC-134/2020 y SUP-JE-9/2020). En *Sentencias relevantes comentadas*, coord. Felipe Alfredo Fuentes Barrera, 273-97. México: TEPJF/IIJ-UNAM.
- , Saúl López Noriega y Javier Martín Reyes. 2020. ¿Qué propone la iniciativa de reforma judicial de AMLO y Zaldívar? *Nexos*. *El Juego de la Suprema Corte*. 13 de febrero. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/que-propone-la-iniciativa-de-reforma-judicial-de-amlo-y-zaldivar/> (consultada el 28 de diciembre de 2021).
- Garza Onofre, Juan Jesús y Javier Martín Reyes, coords. 2021. *Ni tribunal ni electoral*. México: CIDE/IIJ-UNAM.
- Graham, Dave y Stefanie Eschenbacher. 2019. "New Supreme Court minister sparks off conflict of interest claims". *El Universal*, 13 de marzo, sección Nación.
- Harris, Angela P. 1990. "Race and essentialism in feminist legal theory". *Stanford Law Review* 3 (febrero): 581-616.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios para realizar la valoración curricular y entrevistas de las y los aspirantes que acceden a dicha etapa, en el proceso de selección y designación de consejeras y consejeros electorales de los organismos públicos locales de las entidades de Aguascalientes, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. 23 de agosto.
- . 2020a. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la designación de consejero presidente del organismo público local de Baja California y de las consejeras y consejeros electorales de los organismos públicos locales de Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Colima, Estado de

- México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. 30 de septiembre.
- . 2020b. Lineamientos para la aplicación y evaluación del ensayo presencial que presentarán las y los aspirantes que obtengan la mejor puntuación en el examen de conocimientos, en el proceso de selección y designación de la consejera o consejero presidente del organismo público local de la entidad de Baja California y de las consejeras o consejeros electorales de Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. 30 de julio.
- Kennedy, Duncan. 1995. *Sexy dressing Etc.* Cambridge: Harvard University Press.
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2021. México: Cámara de Diputados.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 1996. México: Cámara de Diputados.
- . 2008. México: Cámara de Diputados.
- . 2021. México: Cámara de Diputados.
- Lovera, Sara. 2020. "Intimididades de un proceso de selección y una criatura impertinente e inmadura". *Proceso*, 21 de julio. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/opinion/2020/7/21/intimididades-de-un-proceso-de-seleccion-una-criatura-impertinente-inmadura-246492.html> (consultada el 28 de diciembre de 2021).
- Luna Ramos, Margarita. 2021. Principio de independencia judicial. En Astudillo y Orozco 2021, 225-38.
- Marcial Pérez, David. 2021. "Loretta Ortiz, una fundadora de Morena en la Suprema Corte". *El País*, 23 de noviembre, sección México.
- Martín Reyes, Javier. 2015. En el juego de la designación de ministros, el presidente siempre gana. *Nexos. El Juego de la Suprema Corte*. 7 de abril. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/>

- en-el-juego-de-las-designaciones-de-ministros-el-presidente-siempre-gana/ (consultada el 28 de diciembre de 2021).
- . 2021. Cuando los regulados nombran a los reguladores. Conferencia presentada en el seminario "Hanging in the balance: Mexico's midterm elections and the future of its democracy", 27 de mayo. Disponible en <https://www.bakerinstitute.org/event/webinar-hanging-balance-mexicos-midterm-elections-and-future-its-democracy> (consultada el 29 de diciembre de 2021).
- Mejía Garza, Raúl Manuel y Laura Patricia Rojas Zamudio. 2021. El acto político de ampliación del periodo de duración de cuatro magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral avalado por la Suprema Corte. Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016. En Garza y Martín 2021, 1-22.
- Morena. 2021. Estatuto de Morena. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/05/morena-estatutos-modif-sala-superior.docx> (consultada el 28 de diciembre de 2021).
- Observatorio Nacional Ciudadano. 2021. *Delitos electorales y violencia política en el contexto de pandemia y crisis sanitaria por COVID-19 en México. Incidencia e impacto en la representatividad*. Observatorio Nacional Ciudadano: Ciudad de México.
- Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. 2001. Evolución de la justicia electoral en México. En Orozco 2001, 289-311.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, coord. 2001. *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. México: TEPJF.
- . 2021. Procedimiento de designación de la magistratura electoral. En Astudillo y Orozco 2021, 187-200.
- Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. 2007. "El sistema de justicia constitucional en México y la reforma judicial". *Revista Oficial del Poder Judicial. Órgano de Investigación de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú* 1: 397-414.
- Pozas-Loyo, Andrea y Julio Ríos-Figueroa. 2018. "Anatomy of an informal institution: The 'gentlemen's pact' and judicial selection

- in Mexico, 1917-1994". *International Political Science Review* 5 (noviembre): 647-61.
- Ramírez, Peniley. 2019. "La ministra de Romo". *El Universal*, 6 de diciembre, sección Nacional.
- Reglamento OPLE. Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales y Electorales. 2021. México: INE.
- Ríos Figueroa, Julio. 2019. *El buen juez por su casa empieza. La necesaria autoreforma del Poder Judicial de la Federación*. México: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2016. Acuerdo número 6/2016, de cuatro de julio de dos mil dieciséis, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina el procedimiento para integrar las ternas que serán propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para la designación de siete magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ocuparán el cargo a partir del cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.
- Senado. 2016. "Dictamen de la Comisión de Justicia sobre la elegibilidad de las y los candidatos para ocupar el cargo de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". 23 de febrero.
- . 2020a. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite convocatoria pública para ocupar los cargos de magistrada o magistrado de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral. 4 de noviembre.
- . 2020b. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la convocatoria pública para ocupar los cargos de magistrada o magistrado de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral de los estados de Aguascalientes, Baja California, Tamaulipas y Zacatecas. 28 de octubre.

- 2020c. Acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión de Justicia por el que se establece el formato y la metodología para la evaluación de las y los candidatas a ocupar vacantes al cargo de magistrada o magistrado de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral de 14 entidades federativas de la República Mexicana. 23 de noviembre.
- 2020d. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se somete a consideración del Pleno la designación a los cargos de magistrada o magistrado de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral de 14 estados. 9 de diciembre.

Sentencia SUP-JE-9/2020 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, Partido Acción Nacional y Adolfo Torres Ramírez. Autoridades responsables: Comisión Nacional de Derechos Humanos y Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/8d350669fc044b0.pdf> (consultada el 28 de diciembre de 2021).

Shamir, Hila. 2011. "What's the border got to do with it? How immigration regimes affect familial care provision". *American University Journal of Gender Social Policy and Law* 2 (marzo): 601-69.

Sistema de Información Legislativa. 2020. Para ocupar los cargos de magistrada o magistrado de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral de catorce entidades federativas. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_TramitesAnteriores.php?SID=&Asunto=4125143 (consultada el 29 de diciembre de 2021).

UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. 2021. *Diseño de una metodología triangulada de indicadores cualitativos y cuantitativos que evalúen la prevalencia de la violencia política por razón de género en México y su impacto en el ejercicio de los derechos políticos de las candidatas a puestos de elección popular*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

- Vásquez Sánchez, Paula Sofía. 2015. *Designaciones y funciones de control del Senado*. México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.
- Zavala Arredondo, Marco Antonio. 2012. La vis expansiva de la justicia electoral mexicana. En *Obra jurídica enciclopédica (derecho electoral)*, Juan Pablo Pampillo Baliño y Manuel Alejandro Munive Páez, 531-75. México: Porrúa.
- . 2021. Autonomía decisoria o el vuelo de Ícaro. En *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. T. II, coods. César Astudillo y José de Jesús Orozco Henríquez, 1269-86. México: Tirant lo Blanch.

De magistrado electoral a ministro de la Suprema Corte.

Una prohibición impostergradable

Juan Luis Hernández Macías

Introducción

En el momento en que se publica esta obra, ya no es exagerado ni discutible sostener que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) vive una crisis de institucionalidad y gobernabilidad como la que nunca había tenido en su corta historia. Han pasado 25 años desde su creación, con la reforma constitucional de 1996, y si bien su función no había escapado de polémicas, lo que hoy acontece en la máxima institución jurisdiccional en materia electoral de México raya en lo inaceptable. Esto, a un grado de que hoy las voces que claman por la revisión de todo el modelo comicial del país parecen tener argumentos razonables.

La reforma electoral en el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador ya no solo es inminente, sino que parece necesaria e impostergable. Si bien se está lejos de pensar en la reforma definitiva para el país —que sienta las bases de un sistema equitativo y que brinde certeza a todas las fuerzas y actores políticos de una vez por todas—, quizá en este momento el ritmo reformista de cada sexenio es la forma de mantener vigente el modelo y corregir el diseño sobre la marcha.

En este texto se aborda uno de los temas que parecen centrales en la reforma que viene: la prohibición constitucional de que las magistradas y los magistrados electorales puedan ocupar un asiento en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de forma mediata e inmediata. Como se explicará, esa prohibición eliminaría uno de los principales incentivos que tienen dichas magistraturas para alinearse con los intereses de las élites partidistas del momento y con coyunturas políticas determinadas. Si bien la prohibición, como garantía de independencia judicial, no eliminaría de una vez por todas la posibilidad de cercanía entre la función jurisdiccional electoral con la política representativa, lo cierto es que quitaría un elemento con el cual las élites partidistas pueden premiar, castigar o extorsionar a las magistradas y los magistrados electorales.

Desde luego, la propuesta no es unánimemente aceptada en el gremio jurídico. Sus detractores argumentan que es un derecho de todo abogado y toda abogada poder acceder al máximo tribunal de México sin mayor restricción que la de reunir los requisitos constitucionales. En el presente texto se explica que este argumento parte de la premisa de que la SCJN, como institución, es más importante y prestigiosa que el TEPJF. Si bien hay elementos realistas para afirmar esto, lo cierto es que institucional y constitucionalmente esa premisa es errónea. Se argumentará que, como elección profesional y de plan de vida, la decisión libre y personal de optar por la máxima jurisdicción electoral es susceptible de generar límites razonables al acceso a otros cargos del Estado. Al final, el costo de perder recursos humanos valiosos será menor al de obtener jueces electorales más independientes.

Para organizar los argumentos, el trabajo estará dividido en tres grandes apartados.

En el primero se esbozará un panorama general acerca de la importancia y la visibilidad que los tribunales constitucionales han adquirido en la historia reciente. En ese punto se hará especial énfasis en cómo el Tribunal Electoral ha venido ganando visibilidad, al tiempo que expande su jurisdicción a golpe de sentencias. Esa expansión —se explicará— lo hace más vulnerable a los ataques de las élites partidistas.

En el segundo apartado se expondrá cómo las garantías de independencia del TEPJF no son proporcionales a la cantidad de poder que hoy se ha autoconferido y por qué es necesario que nuevas garantías surjan para mantenerlo en grados aceptables de independencia. En ese punto se señala por qué la prohibición de que las magistraturas electorales puedan ser designadas de manera mediata o inmediata como ministras o ministros de la Suprema Corte constituye una coraza ante presiones y extorsiones por parte del poder político con el que conviven diariamente en los asuntos de su jurisdicción.

En un tercer apartado se plantea cómo, en una manera de ver personal, debe diseñarse esa prohibición a efectos de no incurrir en mayores violaciones a la independencia judicial o en leyes privativas que disimulen venganzas privadas. En ese punto se pone especial énfasis en el tiempo que tiene que durar esa prohibición y en el régimen transitorio que debe diseñarse para evitar que el Congreso esconda elefantes en ratoneras.¹

Finalmente, cierra un apartado de conclusiones.

¹ La frase es del juez Antonin Scalia de la Suprema Corte de Estados Unidos: "El Congreso, hemos dicho, no altera detalles fundamentales de los esquemas regulatorios en conceptos vagos o en disposiciones secundarias —se podría decir que no esconde elefantes en ratoneras—" (Suprema Corte de Estados Unidos 2001).

El Tribunal Electoral como tribunal constitucional. Un marco teórico y contextual

Es un lugar común sostener que la jurisdicción constitucional ha tomado un papel central en las democracias modernas. De entre muchas explicaciones que podrían ofrecerse a ese fenómeno, resaltan, desde luego, las de la predominancia del discurso de los derechos en la política contemporánea (Waldron 1993, 18-51), pasando por las revoluciones jurídicas de la década de 1960 en Estados Unidos de América —también llamada la revolución de los derechos (Epp 2013), en la cual el Poder Judicial jugó un papel central—, hasta los planteamientos que sostienen que el control judicial de constitucionalidad de las leyes es ya un elemento intrínseco de las democracias modernas (Atienza 2001).

Cualesquiera explicaciones que pueden ofrecerse a ese fenómeno, son más bien pocas las que se preocupan por explicar por qué el giro hacia la justicia constitucional ha centralizado demasiado poder en las judicaturas. La concentración del poder en los jueces no es una preocupación menor; de hecho, fue una de las razones por las que la Constitución de Estados Unidos de América no contó con un catálogo de derechos desde su promulgación en 1776 (Gargarella 2011).

El argumento contra el catálogo de derechos jugaría en dos vertientes: la primera sostenía que no era deseable limitar esos derechos a un solo catálogo, que a la postre podría quedar corto a las necesidades de una nación naciente que asumía la libertad y la *grandeza* como pilares de su albor. La segunda razón fue que si se redactaba ese listado de derechos en lenguaje abierto o en conceptos interpretativos —como después los teorizaría Dworkin (1986)—, se estaría delegando una cantidad inmensa de poder en la rama judicial para definir el rumbo de la política.

El constitucionalismo contemporáneo sostiene un intenso debate alrededor de la pertinencia de empoderar a los poderes judiciales. En dicho debate se discute el papel que estos han jugado en Occidente a partir del

siglo xx y, principalmente, después de la Segunda Guerra Mundial; esto es, a partir de que existen sociedades menos homogéneas y más globalizadas. Si bien este texto no es el lugar para seguir con ese debate, lo cierto es que la razón de la existencia de dicha polémica sí es importante para efectos de este trabajo. Lo anterior, pues en el debate se valora positiva o negativamente el papel activista que han tenido las judicaturas en sus ecosistemas políticos locales.

Todo tipo de argumentos pueden plantearse en contra o a favor del activismo judicial (Pou 2011). Sin embargo, lo único relevante es que ese activismo ha sido posible por una razón: esos tribunales tienen el poder de ejercerlo. Desde luego que esto no es una casualidad, pues el siglo xx es, precisamente, el momento histórico cuando la gran parte de los países de Occidente han emitido o reformado sus documentos fundacionales para asistir a lo que se conoce como el fenómeno de las constituciones largas, que no es más que la creación de constituciones con amplios catálogos de derechos (Salazar 2015, 1935).

Roberto Lara Chagoyán, por ejemplo, distingue entre un activismo judicial positivo y otro negativo. Del positivo, sostiene que puede darse en el caso de un juez que, sin dejar de ser independiente, entiende que el derecho es una empresa interpretativa que le permite, en los márgenes de la legalidad, ejercer su función de manera más creativa. Del activismo (o hiperactivismo), plantea lo siguiente:

Los jueces activistas (o hiperactivistas) buscan “cumplir una agenda” que no es la del derecho, esto es, toman decisiones que no les corresponde tomar porque, sencillamente, no tienen competencia legal para ello. Un juez de este tipo no es independiente, porque utiliza algo más que razones jurídicas para resolver conflictos cuando, por ejemplo, al dictar una política pública, toma decisiones presupuestarias o diseña una política legislativa en toda regla. Esto se traduce en una clara violación del principio de división de poderes, porque desconoce los límites de las competencias constitucionales propias (Lara 2020, 36).

Como quiera que pueda entenderse o valorarse el activismo judicial, lo cierto es que el giro hacia los jueces es un fenómeno interesante en la región. Roberto Gargarella sostiene que el cambio constitucional en América Latina encierra una gran paradoja, pues mientras la región atestiguó movimientos sociales que exigieron reformas institucionales más democráticas —y empoderar así al pueblo tras las dictaduras—, el resultado fue la emisión de constituciones cargadas con densos y extensos catálogos de derechos que terminaron por dar herramientas de interpretación para la rama menos democrática del poder: los jueces (Gargarella 2011).

La década de 1980 fue el banderazo de salida para el inicio de la ola de reformas judiciales en América Latina. Linn Hammergren (2008) explica cómo este reformismo en la región tuvo como principal objetivo eliminar cualquier vestigio de poder dictatorial. En su búsqueda, la región impulsó reformas institucionales que dividieron el poder y consolidaron poderes judiciales independientes. Para dicha ola de reformas, el Poder Judicial era una institución clave para mantener tanto a los poderes representativos como a los privados a raya con las reglas del derecho.

Con poderes judiciales institucionalmente poderosos y facultados para controlar la política ordinaria en contextos de incipiente democratización, una inminente judicialización de la política fue el siguiente paso. Desde entonces, la región ha visto innumerables intentos de captura de los poderes judiciales, y los ejemplos son muchos y variados. La literatura alrededor de la captura de los poderes judiciales en América Latina ha crecido considerablemente en los últimos 10 años y, en esta, se narran desde todo tipo de intentos de empaque judicial (*court-packing*), pasando por ataques mediáticos a la legitimidad de las judicaturas, hasta renuncias forzadas de jueces incómodos (Landau y Dixon 2020, 1338; Helmke 2017, 126).

Hasta aquí interesa destacar que los poderes judiciales en la región, y, sobre todo, los tribunales constitucionales, tienen mucho mando en los tiempos que corren y, desde luego, México no ha escapado de esa tendencia (Magar 2013). Sin embargo, desde una perspectiva personal, lo más interesante del empoderamiento judicial reciente no son las reformas

o los diseños legales que lo han permitido, sino que gran parte de dicho empoderamiento ha surgido de la interpretación que los tribunales constitucionales hacen de las cláusulas legales abiertas para efectos de expandir su ámbito de competencia.

La Sala Superior del TEPJF no ha perdido oportunidad de asistir a la autoexpansión de sus facultades jurisdiccionales, al menos en los últimos 15 años. Javier Martín Reyes explicó tal fenómeno para abordar los casos en que la Sala Superior comenzó a revisar la validez de los actos internos de los partidos políticos entre 1997 y 2003. Escribió:

Además de que el control judicial de la vida interna de los partidos políticos es poco frecuente, el caso mexicano llama la atención por otras dos razones. En primer lugar, destaca que este control tuvo un origen netamente jurisprudencial. A pesar de que entre 1996 y 2007 la legislación electoral no contemplaba la posibilidad de que el TEPJF resolviera conflictos intrapartidistas, los integrantes de dicho órgano judicial se otorgaron a sí mismos —a golpe de jurisprudencia— la facultad para revocar o modificar las decisiones adoptadas por los órganos partidistas (Martín 2012, 132).

Del artículo de Martín Reyes se puede destacar no solo que el Tribunal Electoral mexicano es una de las pocas instituciones en el universo de países con sistemas partidistas que tienen la facultad de revisar los actos internos de los partidos, sino que, desde esa temprana etapa de la transición democrática en México, ya comenzaba a asumirse como una institución clave en el entendimiento político del país y hacia la certeza y equidad de los comicios. Además, también comenzaba a ser claro que, para lograr esos fines, los arreglos legales no iban a ser impedimento para expandir su jurisdicción.

Durante los años siguientes y hasta los días actuales, la tendencia de expandir el horizonte de su jurisdicción continuaría y ahora es visible en tres grandes puntos, todos los cuales han surgido —parafraseando a Martín Reyes— a golpe de jurisprudencia: el primero sería la abrumadora

ampliación de la procedencia del recurso de reconsideración (REC). En una colección de al menos 10 tesis jurisprudenciales, la Sala Superior ha ampliado la procedencia del REC, que originalmente estaba pensado para impugnar las sentencias de juicio de inconformidad (JIN) acerca de los resultados de las elecciones de diputaciones y senadurías. La ampliación de la procedencia ha llegado al grado de que hoy la Sala Superior puede decidir si uno de esos recursos es procedente solo si con su resolución es posible sentar un criterio de importancia y trascendencia (jurisprudencia 5/2019). La ley electoral vigente no sugiere, ni por asomo, algo parecido.

La segunda evidencia de la expansión de la jurisdicción es la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) en contra del proceso parlamentario de auscultación y designación de las magistraturas locales en la materia. Sin ninguna norma expresa y con bastantes dudas respecto a la legitimidad democrática que tiene la Sala Superior para analizar la designación de magistraturas, que luego serán órganos sujetos a su propia revisión, el máximo tribunal electoral del país no titubea en hacerlo año con año con el pretexto de garantizar el acceso a la justicia de quienes participan en esas convocatorias abiertas. La línea es delgada entre los derechos de las y los aspirantes y una abierta afrenta a la división de poderes en ese tipo de casos, del cual parece que el TEPJF se niega a aceptar que la supremacía judicial no siempre es regla general.

El último botón de muestra de ese expansionismo tiene que ver con la revisión de constitucionalidad de normas generales en abstracto que se ha emprendido en los años recientes desde el TEPJF. En una materia que constitucionalmente está reservada de manera exclusiva para el pleno de la SCJN, la Sala Superior ha hecho que esa división tajante hoy sea difusa.

En años recientes se han presentado al menos dos asuntos en los que la Sala Superior se tuvo que dividir al considerar si tenía competencia para resolver importantes casos coyunturales. Uno fue el caso de la validez del decreto 351 que reformó el régimen transitorio de la Constitución

local de Baja California, el cual terminó por ampliar el periodo de la gubernatura de Jaime Bonilla. Si bien el asunto fue finalmente zanjado por una mayoría unánime del pleno de la Suprema Corte, el voto particular de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón sugirieron que el asunto podía ser competencia de la Sala Superior (SUP-JE-102/2019 y su acumulado).

Un caso similar se dio en el recurso de reconsideración SUP-REC-88/2020, relativo a la diputación migrante del Congreso de la Ciudad de México. La Sala Superior consideró errada la sentencia del Tribunal Electoral de la Ciudad de México que desechó un juicio ciudadano respecto a que no era posible revisar la validez de una reforma constitucional local en abstracto, pues esto invadiría la competencia exclusiva de la SCJN. La evidencia permite prever que en los años siguientes —aún con todo el desgaste institucional que ello puede acarrear— este seguirá siendo un debate abierto en la justicia electoral.

¿Por qué es importante, para efectos de este trabajo, el hecho de que la Sala Superior expanda su jurisdicción de manera constante y sin necesidad de reformas legales que pasen por el visto bueno de las instituciones democráticas? La respuesta es muy simple: si un tribunal no pone límites a las cuestiones que puede resolver, los límites de las presiones que puede recibir serán proporcionales.

La literatura de la captura judicial en contextos de fragilidad democrática ofrece todo tipo de salidas que las cortes supremas pueden adoptar para escapar de las presiones que los poderes representativos suelen ejercer sobre ellas (Kapiszewski 2011; Pou 2019; Issacharoff 2019; Gardbaum 2015). Sin embargo, lo más evidente en ese punto es que si los poderes judiciales tienen suficiente poder para definir el rumbo de la política ordinaria, sus garantías de independencia judicial serán puestas a prueba de forma cotidiana.

En los días que corren, la Sala Superior podría terminar decidiendo ya no solo la validez de absolutamente cualquier elección que se celebre en el país, sino incluso las relaciones cotidianas entre funcionarios electos

en cabildos o parlamentos. La definición de *lo electoral* hoy está más difusa que nunca y no parece haber consciencia de que ello, lejos de sumar a sus posibilidades de legitimación, hace del TEPJF uno más susceptible a las presiones y amenazas de captura.

Si a esto se le suma que el Tribunal tiene una relación procesal cotidiana con dirigentes nacionales y locales de partidos, líderes y presidencias de cámaras legislativas federales y locales, secretarías de Estado, facciones internas y disidentes de los institutos políticos, asociaciones civiles nacionales, gubernaturas y, por si fuera poco, la presidencia de la república, no es exagerado sostener que las y los magistrados de la Sala Superior se encuentran regularmente en posiciones que comprometen los intereses del poder político del país.

Si bien estas últimas líneas podrían parecer una obviedad, en tanto que la existencia de un órgano jurisdiccional electoral siempre estuvo pensada para convivir institucionalmente con las esferas políticas más importantes del país y limitarlas a las reglas de la ley y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), lo cierto es que hoy las garantías de independencia judicial de las que gozan las y los magistrados de la Sala Superior no son proporcionales al poder que tienen y al que se han autoconcedido.

Salvo que venga una reforma electoral que delimite y reduzca ese espectro de facultades autoconcedidas y a la postre la Sala Superior adopte una postura de autorrestricción o prudencia, es necesario aumentar las garantías de independencia judicial con el fin de proteger las decisiones de jueces tan importantes como los electorales.

Desde luego que la prohibición de ser nombrados como ministras o ministros de la SCJN no es la única vía posible para abonar a la independencia judicial del TEPJF y, con ello, restaurar la legitimidad que ha venido perdiendo en los últimos años. Existe también la hipótesis de que el Tribunal Electoral debería abandonar la sobreinterpretación constitucional para

abordar sus decisiones y, en su lugar, adoptar una posición formalista² y de autorrestricción. Si bien esa opción parece ir a contracorriente de las tendencias judiciales contemporáneas, la idea un tribunal formalista empieza a tomar fuerza como una solución que no requiere ninguna reforma legal o constitucional para atender una crisis de legitimidad (Colín 2019).

La invitación al formalismo como solución a un problema de legitimidad parece ser dirigida al absurdo en los tiempos que corren. Sin embargo, existe suficiente evidencia de una suerte de garantismo espurio —como lo llamaría Pedro Salazar (2009)— que ha sido empleado para justificar una serie de sentencias electorales trágicas o abusivas que en cualquier otro contexto serían insostenibles (Landau y Dixon 2020). Quizá los dos ejemplos más claros de ese abuso hermenéutico serían los casos de la candidatura presidencial de Jaime Rodríguez Calderón (Torres 2018) y la revocación de la multa del fideicomiso Por los Demás, de Morena (Martín y López 2021, 85-104).

No escapa de la ironía que, en el contexto de un derecho electoral tan escrupuloso que raya en lo churrigueresco, el TEPJF haya encontrado la forma de sobreinterpretarlo para encontrar más materia prima donde ya hay demasiada. Si bien la CPEUM es abierta cuando se trata de derechos y principios, no podría decirse lo mismo de la reglamentación legislativa que se ha hecho de esos principios en materia comicial. Un tribunal electoral podría perfectamente sostener sus funciones esenciales con la regulación vigente y sin necesidad de interpretaciones rebuscadas.

Dejando de lado esa reflexión como hipótesis pendiente de mayor profundización, lo cierto es que hoy la prohibición de ser nombrados como ministras o ministros es una opción que merece discutirse en sus propios

² El formalismo, según Manuel Atienza, es la aplicación de las premisas sin detenerse a cuestionar o siquiera reflexionar las razones que subyacen a esas premisas. Una frase con la que suele relacionarse el formalismo es la aplicación de la ley "a rajatabla", la aplicación irreflexiva de la ley, la aplicación de la ley incluso cuando esa aplicación genera una injusticia mayor (Atienza 2011, 199-201).

méritos e incluso fuera del contexto actual por el que pasa el Tribunal Electoral.

Razones para la prohibición

El magistrado Felipe de la Mata Pizaña —integrante de la actual Sala Superior del TEPJF— sostuvo, en un encuentro académico en mayo de 2021, lo siguiente:

Para garantizar la autonomía y la independencia de las magistraturas electorales a nivel federal, y sobre todo las de Sala Superior, estimo razonable que durante el periodo de designación, opere una deseable prohibición para aspirar a algún otro cargo, como pudiera ser el de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...] De esa manera, se blindaría a quienes integran la judicatura electoral en este nivel, y sobre todo, a la institución, de posibles vínculos con el poder político, que al día de hoy, tiene la última palabra sobre las designaciones para este máximo cargo judicial nacional (Monroy 2021).

El cargo de ministra o ministro de la SCJN es un nombramiento altamente prestigioso y honorable en varias de las acepciones de dichas palabras. Se trata de un cargo con prestigio social, profesional, jurisdiccional y político. Podría decirse que en muchas latitudes es el cargo al que cualquier persona que ejerza la abogacía no podría negarse. Sencillamente, es el premio máspreciado con el que puede reconocerse la carrera profesional de una abogada o abogado.

En México esta es una realidad vigente con la que se ha coexistido durante prácticamente toda la historia de la Suprema Corte, y también es cierto que, especialmente en los tiempos del partido hegemónico, sobran ejemplos de nombramientos que se hicieron para agradecer a personas por sus servicios profesionales al régimen. Si bien esa dinámica de intercambio de favores no es deseable, lo cierto es que sería complicado y hasta

cierto punto ingenuo tratar de eliminarla por completo. A juicio personal, el objetivo sería minimizar las posibilidades de concretar ese tráfico de influencias con garantías institucionales eficaces y, de ahí, esperar a que en algún punto dichas garantías funcionen con tal naturalidad que las élites políticas de cada momento prefieran un nombramiento que implique la mayor garantía de imparcialidad posible para todas las fuerzas políticas.

En ese contexto, surge una pregunta que vale la pena plantearse: ¿por qué se percibe que el cargo de ministra o ministro de la SCJN es más importante o más prestigioso que el de una magistratura electoral, especialmente en la Sala Superior? Hay muchas respuestas realistas a la pregunta; sin embargo, no existe ninguna desde el plano del diseño institucional de ambos tribunales.

Las percepciones realistas son, desde luego, razonables, dado el prestigio señalado antes, el valor histórico del cargo, la longevidad de una institución como la Suprema Corte y la importancia de tener pares correlativos en países con tradiciones similares a la mexicana, entre otros. Sin embargo, del análisis de las normas constitucionales que dan origen a la SCJN y al TEPJF, no existe ninguna ley que permita intuir que se trata de instituciones que comparten una relación jerárquica vertical.

Lo anterior, aun cuando la Suprema Corte mantiene el análisis de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral e incluso cuando esta contribuye activamente y sin ninguna carga argumentativa en la conformación de las ternas para la selección de las magistradas y los magistrados de todo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —una facultad que, se considera, debería ser revisada—. Sin embargo, más allá de esas cuestiones, las funciones de ambos tribunales no se sobreponen, por lo que en términos normativos se está hablando de dos cortes constitucionales supremas que, por su especialización, no pueden conocer nunca del mismo asunto por vía de recurso alguno.

En ese contexto, la noción de que el TEPJF es un tribunal inferior a la SCJN se basa en una percepción de legitimidad política, no constitucional. Se trata, entonces, de dos órganos límite que no pueden revisar

mutuamente sus decisiones. Incluso para abundar más en ese argumento, ni la Suprema Corte con su vasto arsenal de facultades puede influir en la conformación de ambas cámaras del Congreso y, por si fuera poco, en la validez de la elección más trascendente del país: la presidencial.

De tal suerte, la primera razón que se ofrece para sustentar la prohibición de que las magistradas y los magistrados electorales puedan ser nombrados como ministras o ministros de la Suprema Corte durante todo el tiempo que dure su encargo, más un tiempo después de que este concluya, se basa en que debe dejarse atrás la idea de que una magistratura electoral es un peldaño anterior e inferior antes del verdadero gran encargo en la SCJN.

Una magistratura electoral en el país —y, sobre todo, en el contexto delineado en el apartado anterior— es un cargo muy trascendente en el ámbito institucional de México, incluso más importante de lo que el imaginario colectivo del gremio jurídico podría suponer. Los valores democráticos que se encuentran en vilo en el Tribunal Electoral son los que en cualquier otro país democrático no se le delegarían a cualquier institución; son cuestiones como la libertad de expresión en la esfera pública y la decisión de quién y cómo se puede votar. Si a esto se suma que hoy el TEPJF es quizá la arena más álgida de la política de los pueblos y las comunidades indígenas, entonces se está hablando de una corte que tiene en sus manos la definición misma del concepto de nación.

La visión realista es, sin embargo, muy poderosa para vencer dicha evidencia y, por lo tanto, no puede sostenerse la prohibición únicamente en la esperanza de que esa visión se abandone. Entonces, si la primera razón puede parecer débil por sí misma, combinada con la segunda razón que se ofrece es, a juicio personal, contundentemente dañina para el encargo de magistrada o magistrado electoral.

Esta segunda razón para sostener la prohibición tiene que ver con los incentivos perversos que genera la sola posibilidad de que una magistrada o un magistrado pueda ser nombrado como ministro de la Corte en plazos mediatos o inmediatos.

En el diseño actual nacional, es perfectamente posible que una magistrada o un magistrado electoral otorgue el voto decisivo para definir quién integrará el Senado de la República y, posteriormente, que esa persona que ostenta la senaduría forme parte del proceso de designación de ministro de la Suprema Corte de aquel magistrado o magistrada. Desde luego, ese conflicto puede potenciarse de muchas formas posibles: vale imaginar que esa senaduría define la mayoría absoluta o calificada de una fuerza política en el cuerpo legislativo; o imaginar que ese voto decisivo es por la presidencia del partido mayoritario y eso beneficia a un grupo con representación y poder suficiente para nombrar a un ministro de la Corte. O también imaginar que la Sala Superior puede acabar con las aspiraciones de un político incómodo para las élites partidistas simplemente revocando su candidatura; o imaginar que la validez de una elección de gubernatura es tan importante para el presidente de la república que está dispuesto a promover un nombramiento para la Corte.

Dichos escenarios hipotéticos serían profundamente indeseables en el contexto de la justicia electoral del país y, sin embargo, son perfectamente posibles en el arreglo normativo vigente. De modo lamentable, lo peor no solo es que estos escenarios puedan premiarse de manera inmediata, sino que, además, pueden empeorar. Piénsese en que esa promesa no está etiquetada para alguna magistrada o algún magistrado electoral y está implícitamente ofertada al mejor postor; lo que esto genera es una eterna carrera interna que afecta la dinámica de interacción de la Sala Superior del TEPJF en particular. Dicho escenario es tan caótico que podría llegar al punto en que las magistradas y los magistrados, en su afán de cobrar el premio máspreciado, voten a favor de los intereses de grupos políticos, aun cuando la oferta ni siquiera existe, más bien como mera evidencia ante una expectativa de agradecimiento futuro.

La prueba más tangible de que estos escenarios coyunturales pueden ser posibles es el hecho de que absolutamente todas las personas que han ocupado la presidencia del Tribunal Electoral han sido objeto de la rumorología que el proceso de designación de ministros suele generar. Una causa

de dichas polémicas es, desde luego, la cercanía que las magistradas y los magistrados tienen con las controversias de actores políticos tan importantes del país, y eso no puede evitarse porque es la razón misma de su existencia. Sin embargo, hay decisiones estructurales que pueden tomarse para minimizar el roce con tales actores.

Además, es precisamente esa cercanía cotidiana con el golpeteo político lo que, desde una perspectiva personal, diferencia a las magistraturas electorales en el debate de la prohibición en cuestión con el resto de las y los juzgadores del Poder Judicial de la Federación. Si bien puede sostenerse que desde los juzgados de Distrito y los tribunales colegiados de Circuito pueden tomarse decisiones de igual o incluso mayor importancia para los intereses de las élites políticas en turno, y de esa forma generar incentivos perversos y posibles intercambios de favores, lo cierto es que esa cercanía es más circunstancial y no, como en el TEPJF, esencial a su naturaleza, al grado de poder influir directamente en quién integra esas élites.

Otra razón que suele ofrecerse en contra de dicha prohibición es que toda abogada o todo abogado en el país debería tener expedito en todo momento su derecho a ser designado para ocupar un asiento en la Suprema Corte. Ese argumento —que podría ser trivial para algunas personas— tiene más peso del que parece. En un país que se toma en serio un mandato de igualdad como el que está reconocido en la Constitución mexicana, no deberían existir prohibiciones o barreras injustificadas para acceder a una prerrogativa como la de un nombramiento en el servicio público nacional.

Entonces, el debate debería dirigirse alrededor de la siguiente pregunta: ¿es razonable y justificado limitar a las personas que han sido designadas como magistradas electorales para ser nombradas como ministras o ministros de la Suprema Corte? La respuesta es positiva. Por una parte, se trata de una prohibición temporal y sobre esto se abunda en el siguiente apartado. Y, por otra parte, se considera que limitar temporalmente el derecho de una persona a aspirar a la SCJN se enfrenta con el derecho de las personas a ser juzgadas por tribunales más independientes. De tal suerte, y en el

entendido de que la independencia judicial no es un juego de suma-cero, sino de graduación, lo cierto es que hay ciertas garantías de independencia que sí permiten alcanzar un grado mayor de independencia en las instituciones judiciales mexicanas.

En ese sentido, al menos en el dilema planteado, contar con jueces electorales más independientes justifica razonablemente dicha prohibición, en cuanto es la sociedad en su conjunto la que se beneficia de esa independencia judicial. Finalmente, en el siguiente apartado se explica cómo esa objeción se diluye aún más si a la prohibición se suma una extensión nativa al encargo de magistratura electoral.

En esa línea de ideas, no se encuentran razones con el peso suficiente para no diseñar la magistratura electoral como un cargo límite, al que las personas puedan aspirar como fin último en su carrera en el servicio público para el país. Como se menciona en el siguiente apartado, esa concepción límite y verdaderamente suprema de la magistratura electoral debe diseñarse con algunos ajustes que van en la misma línea de reforzar su independencia. Se explica enseguida.

Cómo diseñar la prohibición

Con el pretexto de mejorar instituciones y encumbrar las más grandes transformaciones del país, se han emprendido las reformas más perniciosas en la historia de la democracia mexicana. En este apartado se plantea cómo podría diseñarse la prohibición de las magistradas y los magistrados para ser nombrados como ministros de la Suprema Corte sin que ello incurra en mayores violaciones a la independencia judicial o normas privativas que generen daño individualizado a las y los jueces electorales actuales.

En ese sentido, quizá lo más natural sería que la prohibición en cuestión pase a formar parte de la fracción VI del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sostiene que para ser electo ministro de la Suprema Corte se requiere:

VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento (CPEUM, artículo 95, fracción VI, 1917).

La fracción VI del artículo 95 prevé, como puede advertirse, una serie de prohibiciones que implican de suyo garantías de independencia judicial y que buscan, en lo que aquí interesa, distanciar afinidades políticas que podrían traducirse en lealtades no deseables en un cargo de judicatura suprema en que la imparcialidad es un valor que se busca preservar. La prohibición de los magistrados electorales tiene los mismos objetivos y, por lo tanto, puede encontrar lugar en dicha fracción.

Dos cuestiones surgen al incorporar la prohibición en esa fracción: la primera tiene que ver con los cargos en específico que se buscan incluir en la prohibición, y la segunda, con la pertinencia de la prohibición temporal, es decir, de un año.

Para responder a la primera bastaría con decir que es una prohibición que alcanzaría a todas las magistradas y todos los magistrados electorales del TEPJF con independencia de la sala del tribunal a la que estén adscritos. De los argumentos expuestos en este texto, queda claro que las mayores amenazas a la independencia han tenido lugar en la Sala Superior y no en las salas regionales. Esto, desde luego, podría explicarse por el gran margen que tiene la Sala Superior para decidir en última instancia cualquier sentencia polémica de una sala regional, al grado que hoy existe un debate relativo a la pertinencia de su existencia. Más allá de esa polémica, sería incongruente en términos jerárquicos que quienes ocupan las magistraturas superiores estuvieran sujetos a la prohibición, y el resto de las magistradas y los magistrados regionales no.

La segunda cuestión tiene que ver con la temporalidad de la prohibición, la cual, en términos de la fracción VI, es de un año. La insistencia en las prohibiciones temporales tiene que ver con la idea de que el tiempo ayuda a pulverizar las lealtades políticas del pasado, en tanto nuevas coyunturas de la época podrán ocupar un lugar más importante en el

futuro cercano. En ese sentido, la prohibición temporal evita que se puedan intercambiar favores de manera inmediata y tras un año de que termine el periodo para el que la magistratura fue designada.

Muchas dudas pueden surgir alrededor de la idea de que un año sea suficiente para diluir las lealtades del pasado; sin embargo, se considera atípico e incluso desproporcional crear una nueva prohibición temporal exclusiva para las exmagistradas y los exmagistrados electorales. Salvo que se reformara para ampliar la prohibición temporal uniformemente, lo más prudente sería dejar el plazo de un año para todos los cargos de la fracción VI. No obstante, más tiempo podría añadirse a la fracción en su totalidad sin llegar a ser una decisión desproporcional.

Hasta aquí interesa dejar claro que la temporalidad en la prohibición es esencial. Que las élites partidistas del momento simplemente no puedan interrumpir el mandato de una magistrada o un magistrado electoral para colocarlo en la Suprema Corte evita una suerte de *double play* que termina por beneficiar a las fuerzas mayoritarias del momento. Por un lado, se asegura un asiento en la SCJN y, por otro, genera la posibilidad de aprovechar esa mayoría coyuntural para designar otra magistratura electoral. Esto no solo enciende los focos en cuestiones de independencia judicial, sino que incentiva el tráfico de influencias en el ámbito interno del Senado en prácticas que ya se han visto en el pasado, como la de repartir nombramientos judiciales entre los partidos mayoritarios.

Por otra parte, hay un segundo aspecto que, a juicio personal, debe ser incluido como parte de la prohibición que aquí se discute: la ampliación del encargo de las magistraturas electorales. Como se explicó en el apartado anterior, el argumento a favor de la prohibición tiene que ver con abandonar la visión de que la Suprema Corte es un órgano superior al Tribunal Electoral. En ese sentido, el argumento busca la consolidación de un tribunal más especializado, más profesional y más independiente. En otras palabras, la idea de la prohibición busca preservar el modelo actual de jurisdicción especializada en oposición a algunas propuestas de crear una sala electoral en la SCJN.

Por lo tanto, para garantizar un mayor grado de independencia y mantener la continuidad, la estabilidad y la certeza que deberían generar los precedentes del TEJFJ, los cargos de sus magistraturas deberían ser más largos. Como sostiene Samuel Issacharoff (2019), una mayor duración en el encargo permite a los jueces ampliar su horizonte institucional y separarse de las presiones inmediatas de la intensidad política del momento.

En comparación con sus pares en el Poder Judicial de la Federación, las magistraturas electorales son los cargos menos longevos de esta rama del poder. Los ministros, como se sabe, duran en su puesto 15 años. Las y los jueces y las magistradas y los magistrados del Poder Judicial, por regla general y salvo casos excepcionales, son cargos vitalicios. Si a esa ecuación se agrega que en el imaginario colectivo el cargo de magistrado electoral superior puede ser de transición antes llegar a la Suprema Corte, y considerando la exigencia de edad para la designación, se puede dar el caso de que una persona termine su cargo de magistrada o magistrado electoral a los 44 años de edad.

Si bien la edad de una persona no puede ser determinante para identificar su grado de independencia, lo cierto es que, tomando en cuenta la expectativa de vida en esta época, las personas tienen vidas profesionales activas incluso después de los 90 años. A los 50 años las personas pueden no estar ni a la mitad de su carrera profesional en el servicio público.

Aunado a lo anterior, y retomando la idea de que el tiempo pulveriza las lealtades políticas del pasado, los actuales nueve años de encargo pueden significar —en ciertas circunstancias— una protección insuficiente al cargo. La idea de que los cargos judiciales sean más longevos que los de representación política se explica por el objetivo de que los jueces no vean comprometida su estabilidad personal y familiar por las coyunturas del presente. Se busca que los jueces trasciendan las coyunturas del momento y que esto genere mayor imparcialidad en sus decisiones. En el diseño actual, puede darse el caso de que una magistrada o un magistrado electoral únicamente vote en la validez de una elección presidencial. Visto con los ojos de la desconfianza, su lealtad puede llegar a comprometerse con un solo gobierno federal y jamás trascenderlo.

Se considera que cada magistratura debería, como mínimo, poder votar la validez de dos elecciones presidenciales. Dicha propuesta no solo abonaría a separar posibles lealtades del presente, sino a distanciarlas cada vez más de las del pasado, es decir, de las fuerzas que pactaron su nombramiento. En ese sentido, una magistratura electoral debería durar al menos 12 años, que es el tiempo necesario para que toda persona que ocupe ese cargo pueda votar en dos elecciones presidenciales sin importar el año en que haya sido designada.

En lo personal, podría proponer incluso una duración más extensa: 15 o 20 años, quizá. Sin embargo, el tabú de igualar el encargo de magistrada o magistrado electoral con el de ministra o ministro de la Suprema Corte es tal que no podría siquiera ser tomado en serio, aun cuando, como se ha explicado, esa superioridad es relativa.

No obstante, si a la prohibición de ser nombrado ministra o ministro se suma esa ampliación en el encargo, las objeciones en contra de la prohibición como barrera injustificada al desarrollo profesional y plan de vida de cada persona se ven disminuidas y, por lo tanto, parece una medida más razonable. Esto, en tanto parece muy genuina la preocupación de que cada persona opte por cuál será su sustento personal y familiar una vez que termine el encargo.

En ese sentido, la coyuntura política que hoy clama unánimemente por la reducción de salarios y que sostiene una visión negativa por los haberes de retiro de las y los jueces constitucionales pierde de vista que esas garantías de independencia juegan un papel esencial para evitar intromisiones y extorsiones indeseables a una persona que no tiene asegurado su bienestar económico. Además, es importante que exista una provisión para garantizar que los salarios y los haberes de retiro no puedan eliminarse o disminuirse durante el encargo. De nada sirve que un juez dure 20 años en el puesto si el primer gobierno federal con el que cohabita decide unilateralmente modificar esas garantías a manera de castigo.

Esta última reflexión lleva al último punto del diseño de la prohibición, es decir, el régimen transitorio. La experiencia reciente de la reforma

judicial de 2021 y el intento de prolongar la presidencia del ministro Arturo Zaldívar, así como la búsqueda de ampliar la gubernatura de Jaime Bonilla y la ampliación del cargo de cuatro magistrados electorales de la Sala Superior en 2016, hablan de que las legislaturas están encontrando en los regímenes transitorios un espacio para evadir los principios constitucionales. La prohibición en cuestión puede prestarse para disfrazar leyes privativas, y el régimen transitorio es el lugar perfecto para hacerlo. Habría que buscar evitarlo.

En primer lugar, es esencial señalar que la prohibición no puede, en ninguna circunstancia ni con un argumento válido, aplicarse a cualquiera de las magistradas o los magistrados que se encuentren en funciones en el momento que entre en vigor la reforma. Hay dos razones para ello: la primera es que no sería justo someter a esas personas a un arreglo que no estaba previsto en el momento en que optaron por la carrera jurisdiccional electoral. La segunda razón es que con esto se evita que el Congreso y las élites políticas del momento disfracen una reforma privativa —y quizá vengativa— con la máscara de la neutralidad.

Medidas transitorias como esta pueden ser muy útiles para conciliar la libertad configurativa de la que gozan las cámaras legislativas, con la tensión que implica la posibilidad de influir de manera negativa en la independencia judicial y la división de poderes. Por ejemplo, una de las formas constitucionalmente admisibles para establecer en la ley un tope de remuneraciones jurisdiccionales tendría que pasar por la exclusión de todas las personas que en la actualidad ejercen la función judicial en la institución que se desea reformar. La imposibilidad de reducir la remuneración judicial es una garantía de independencia muy longeva en el constitucionalismo global que busca evitar que los poderes representativos del momento ataquen a quienes juzgan por sentencias impopulares. Un régimen transitorio como este hubiera evitado la crisis generada por la inconstitucional Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos de 2018 (Conesa y Peniche 2020).

Finalmente, el segundo punto a considerar en el régimen transitorio es que no puede, de manera alguna, usarse el argumento a favor de la ampliación del encargo de las magistraturas electorales para hacerlo una vez que estas han sido designadas por el Senado para otro periodo distinto. Ya sea para disminuir o ampliar el encargo, esa decisión, citando al ministro Arturo Zaldívar en su intervención en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, “constituye una intromisión externa que se presta a suspicacias y en tal sentido genera una apariencia de falta de independencia”.

Conclusiones

Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que nació en 1996 queda muy poco hasta los días actuales. El TEPJF de hoy es un órgano con mucha presencia en la vida pública del país y, desde luego, con esa visibilidad las presiones no se han hecho esperar. Las polémicas y los críticos vaivenes que ha tenido la actual integración de la Sala Superior han llevado al órgano jurisdiccional a un necesario punto de inflexión que puede definir su naturaleza misma hacia las próximas décadas.

Construir un tribunal electoral con jueces independientes pasa por muchas variables relacionadas con la fuerza de su diseño institucional, el cinismo de las élites partidistas en su afán de captura y, sobre todo, el grado de oposición que las magistradas y los magistrados opongan a los ánimos de cooptación. Los dos últimos factores son contingentes, pero el primero se puede asegurar con garantías institucionales.

Ninguna ministra o ministro de la Suprema Corte ha llegado a ser tal inmediatamente después de ostentar una magistratura electoral y, sin embargo, el juego de la política y la rumorología que suele definirlo siempre hacen lo propio para colocar a alguna magistrada o magistrado electoral —casi siempre a quien preside el Tribunal— como candidato natural a la SCJN.

Las magistradas y los magistrados del TEPJF necesitan garantías institucionales que les permitan clarificar su juicio ante las decisiones más

incómodas para los poderes en turno. Se piensa que una garantía como la presente propuesta abonará a que mediten más cómo se verán reflejadas sus decisiones en el sistema democrático que se está construyendo y menos en cómo se verán en sus aspiraciones profesionales y políticas del futuro.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016.
Promoventes: Morena y Partido de la Revolución Democrática.
Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2017-06-23/22062017PO.pdf> (consultada el 12 de septiembre de 2022).
- Atienza, Manuel. 2001. *El derecho como argumentación*. México: Fontamara.
- . 2011. "Cómo desenmascarar a un formalista". *Isonomía* 34 (abril): 199-201.
- Colín, Arturo. 2019. "El Tribunal Electoral entre el activismo y la garantía de los derechos político-electorales. Acerca de la (i)legitimidad de excluir a las candidaturas independientes de la asignación de cargos de representación proporcional". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 23 (enero-junio): 19-67.
- Conesa, Luisa y Jorge Peniche. 2020. "Las leyes de remuneraciones de servidores públicos: entre engranes judiciales y legislativos". *Nexus*, agosto. [Disponible en <https://bit.ly/3HNSqCU> (consultada el 12 de septiembre de 2022)].
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (consultada el 12 de septiembre de 2022).
- Dworkin, Ronald. 1986. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press.

- Epp, Charles. 2013. *La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gargarella, Roberto. 2011. Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. En *El derecho en América Latina. Un mapa del pensamiento jurídico del siglo XXI*, coord. César Rodríguez Garavito, 87-108. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gardbaum, Stephen. 2015. "Are strong constitutional courts always a good thing for new democracies?". *Columbia Journal of Transnational Law* 285: 286-320.
- Hammergren, Linn. 2008. "Twenty years of Latin American judicial reforms: achievements, disappointments and emerging issues". *Whitehead Journal of International Law and Diplomacy* 1 (primavera): 89-104.
- Helmke, Gretchen. 2017. *Institutions on the Edge. The origins and consequences of inter-branch crises in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Issacharoff, Samuel. 2019. "Judicial review in troubled times: Stabilizing democracy in a second-best world". *North Carolina Law Review* 1: 1-57.
- Jurisprudencia 5/2019. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 23 (enero-junio): 21-2.
- Kapiszewski, Diana. 2011. "Tactical balancing: high court decision making on politically crucial cases". *Law & Society Review* 2: 471-506.
- Landau, David y Rosalind Dixon. 2020. "Abusive judicial review: courts against democracy". *UC Davis Law Review*, vol. 53: 1313-87.
- Lara Chagoyán, Roberto. 2020. *El constitucionalismo mexicano en transformación: avances y retrocesos*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

- Magar, Eric. 2013. Los contados cambios al equilibrio de poderes. En *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, coords. María Amparo Casar e Ignacio Marván, 259-94. México: Taurus.
- Martín Reyes, Javier. 2012. El tribunal de los militantes: el control judicial de los conflictos intrapartidistas en México. *América Latina Hoy*, vol. 62: 131-53.
- y Sergio López Ayllón. 2021. No hay peor injusticia que la justicia simulada: la sentencia del Tribunal Electoral en el “Morenagate”. En *Ni tribunal ni electoral*, coords. Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes, 85-104. México: IJ-UNAM.
- Monroy, Jorge. 2021. “Magistrados del TEPJF deberían estar impedidos de ser ministros de la scjn: De la Mata Pizaña”. *El Economista*, 28 de mayo, sección Política. [Disponible en <https://bit.ly/3DDXyac> (consultada el 12 de septiembre de 2022)].
- Pou Giménez, Francisca. 2011. Justicia constitucional y protección de derechos en América Latina: el debate sobre la regionalización del activismo. En *El derecho en América Latina*, coord. César Rodríguez Garavito, 231-50. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- . 2019. Las cortes latinoamericanas en un contexto de democracias dislocadas: un análisis desde el optimismo estratégico. En *La justicia constitucional en tiempos de cambio*, coords. Roberto Niembro y Sergio Verdugo, 401-44. México: SCJN/ICON-S México.
- Salazar Ugarte, Pedro. 2015. Sobre el concepto de constitución. En *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, eds. Jorge Luis Fabra Zamora y Ezequiel Spector, 1930-58. Vol. III. México: IJ-UNAM.
- , Josep Aguiló Regla y Miguel Ángel Presno Linera. 2009. *Garantismo espurio*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo/Fontamara.
- Sentencia SUP-JE-102/2019 y su acumulado. Promoventes: Partido de la Revolución Democrática y Partido de Baja California. Autoridad responsable: Congreso del Estado de Baja California y otro. Disponible en <https://bit.ly/3RFpLnN> (consultada el 12 de septiembre de 2022).

- SUP-REC-88/2020. Recurrente: Morena. Autoridad responsable. Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en la Ciudad de México. Disponible en <https://bit.ly/3oYKwOt> (consultada el 12 de septiembre de 2022).
- Suprema Corte de Estados Unidos. 2001. *Whitman v. American Trucking Ass'ns*. 531 U.S. 457.
- Torres Méndez, Bárbara. 2018. "El Bronco a la boleta: ¿decisión garantista o garantismo espurio?". *Nexos*, abril. [Disponible en <https://bit.ly/3kZFARI> (consultada el 12 de septiembre de 2022)].
- Waldron, Jeremy. 1993. "A right-based critique of constitutional rights". *Oxford Journal of Legal Studies* 1: 18-51.

Relevancia de los mecanismos para renovar la Presidencia del Tribunal Electoral*

José Pablo Abreu Sacramento

Introducción

La transición democrática mexicana no puede entenderse sin revisar el desarrollo de sus órganos electorales. En particular, la creación de un órgano de corte jurisdiccional para dirimir las controversias canalizó los conflictos poselectorales hacia una vía institucional, lo cual redujo el encono político y social.

La evolución de la justicia electoral del ámbito contencioso-administrativo al judicial también se tradujo en un diseño normativo más robusto, con una estructura orgánica permanente, unos procesos

* Se agradece el apoyo de Luis Miguel Roldán Girón para identificar la regulación extranjera analizada en este texto.

de designación de magistraturas más cuidados y un sistema de medios de impugnación que permitió finalmente la defensa de los derechos político-electorales en México, entre otros puntos.

Una de las principales aportaciones de la justicia constitucional es el desarrollo de los derechos humanos y, en ello, ha sido claro el impacto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido en la materialización y ampliación de los derechos político-electorales en el país.¹

Además, la justicia electoral mexicana ha precisado las competencias de las autoridades locales y federales, al mejorar el funcionamiento del sistema político-electoral, a la vez que ha abonado a la legitimidad de las autoridades, la confianza institucional y, con ello, la paz social.

Como bien se ha dicho, la historia de la democracia no ha acabado. La democracia exige perfeccionarse frente a nuevos contextos, y la democracia electoral mexicana y sus órganos electorales no son la excepción.

Esta obra colectiva busca identificar aspectos del diseño institucional del TEPJF y de la justicia electoral que permitan fortalecer la democracia en el país, por medio del análisis de las experiencias acumuladas y de las mejores prácticas existentes, para elaborar una crítica responsable y constructiva.

En la misma línea, este texto se enfoca en la Presidencia de la Sala Superior y, por tanto, del Tribunal Electoral, instancia con relevantes funciones jurisdiccionales, administrativas y representativas para el máximo órgano en la materia de México y que, lamentablemente, se ha mostrado vulnerable e inestable durante algunos momentos durante sus 25 años de historia. Esto último ha afectado el gobierno interno del organismo y, con ello, su desempeño.

¹ Véase Mata, Gómez y Loza (2019).

En ese sentido, se vuelve indispensable revisar la regulación existente alrededor de la Presidencia del TEPJF, con la intención de identificar áreas de oportunidad para generar mayor solidez, equilibrio y quietud, a fin de fortalecer, a la vez, principios judiciales, como los de independencia, colegialidad y rendición de cuentas.

Para ello, primero, se describe el diseño de la Presidencia de la Sala Superior, sus facultades y cómo esta instancia unipersonal convive con el órgano colegiado que encabeza, para el gobierno interno del Tribunal.

Más adelante, se analizan los mecanismos de designación, sustitución y remoción de la persona titular de la Presidencia, a partir de lo acontecido históricamente en el ámbito interno del TEPJF, pero también revisando los mecanismos que existen en otros órganos judiciales del país, como los constitucionales autónomos mexicanos, así como en cortes supremas y tribunales electorales de América Latina, el Caribe y España.

Finalmente, a manera de conclusión, se presentan algunas propuestas de modificación a las reglas de designación, sustitución y remoción de la Presidencia del Tribunal que permitan alcanzar los objetivos planteados líneas arriba.

Presidencia del Tribunal Electoral: la dirección personal y el gobierno judicial colegiado

En este apartado se resalta la función de la Presidencia del TEPJF, sus atribuciones jurisdiccionales, administrativas y de representación política, así como la dinámica colegiada en la que se desarrolla. Lo anterior permite valorar de mejor manera la necesidad de cuidar los mecanismos para su designación, sustitución y, en su caso, remoción.

La función y atribuciones de la Presidencia del Tribunal Electoral se delimitan en el artículo 172 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF); estas pueden clasificarse por su naturaleza jurisdiccional, administrativa o de representación frente a otros órganos del Estado.

En relación con sus facultades jurisdiccionales, es importante destacar las siguientes:

- 1) Convocar a sesiones públicas. Ello implica, por un lado, que se llame oportunamente a sus pares para que puedan estudiar con el debido cuidado los asuntos a resolver, preparar sus intervenciones y el sentido de su votación; por otro lado, ello exige publicar la lista de asuntos objeto de análisis y resolución con la anticipación suficiente, para que las partes y los medios de comunicación puedan asistir o seguir la deliberación.

Dicha facultad también está ligada a determinar el día y hora de las sesiones. En ese sentido, en varias ocasiones el TEPJF ha recibido críticas por sesionar a altas horas de la noche, cuando la sesión original había sido programada para la mañana. La Presidencia debería generar una mejor dinámica en la programación de las sesiones públicas, para abonar al seguimiento ciudadano de su labor jurisdiccional.

- 2) Conducir las sesiones de la Sala Superior y conserva el orden durante estas. En ese sentido, la Presidencia no solo debe velar por que quienes asistan a la sesión pública conserven la calma, sino también por que quienes integran la Sala Superior mantengan un debate respetuoso de los asuntos a votar. De ahí que quien preside debe abonar al intercambio cordial de opiniones divergentes y reconducir el tono de la sesión cuando aparezcan descalificaciones o alusiones ajenas a las cuestiones jurisdiccionales.

También, como menciona Martín Vivanco (2014), la Presidencia influye en el objeto del debate y sus modalidades: en el qué (listado de asuntos), el cómo (orden y tiempo de intervenciones) y el cuándo (al definir recesos) se discutirá.

- 3) Emitir el voto de calidad. El artículo 169 de la LOPJF le otorga un voto de calidad al momento de resolver asuntos jurisdiccionales en caso de empate, como ocurre en otros órganos colegiados. No obstante, a diferencia de lo que ocurre en el Tribunal, este voto de calidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es más limitado: en caso

de empate, el asunto se difiere para la siguiente sesión, si se mantiene la votación, el proyecto se desecha y se retorna, y solo en caso de un nuevo empate tras el proyecto reformulado la Presidencia podría ejercer su voto de calidad.

- 4) Turnar los expedientes. La Presidencia tiene el encargo de coordinar la recepción de asuntos y su correspondiente turno a cada ponencia, en riguroso orden cronológico de recepción y siguiendo un orden alfabético de quienes integran la Sala. Inobservar estas reglas o no hacerlas transparentes merma en la imagen institucional y en el principio de imparcialidad.
- 5) Dirigir los requerimientos judiciales y ordenar las diligencias. Como cabeza de la Sala Superior, la Presidencia dirige los requerimientos a otras autoridades, partidos políticos y particulares, para hacerse de documentos o información que pueda servir en la sustanciación o la resolución de los asuntos, así como en el desahogo de diligencias probatorias.
- 6) Elaborar proyectos de resolución. La Presidencia, a diferencia de lo que ocurre en la SCJN, también recibe medios de impugnación en su ponencia y prepara proyectos de resolución.

A la vez, la Presidencia tiene importantes facultades administrativas, de las que dependen la política judicial del TEPJF y la correcta atención de los asuntos jurisdiccionales. De entre estas, llaman la atención las siguientes:

- 1) Designar a titulares y personal de las coordinaciones adscritas a la Presidencia. Si bien es un aspecto natural de un órgano directivo, al tomar en cuenta que el Tribunal Electoral es un órgano colegiado, la determinación de quién conducirá las coordinaciones —Comunicación Social; Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta; Relaciones Institucionales Internacionales y Nacionales; Documentación; Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Asuntos Jurídicos e Igualdad de Derechos y Paridad de Género— cobra relevancia en el ámbito interno del órgano, pues de ello dependerá en gran medida la

visibilidad e incidencia de las otras magistradas y los magistrados electorales, más allá de su actividad jurisdiccional. Y si se considera el protagonismo del TEPJF en los ámbitos local, federal e internacional, con una fuerte actividad de capacitación, de discusión académica, editorial, de relación y de fortalecimiento de otras instituciones, así como de promoción de derechos políticos, dicho aspecto no debe subestimarse.

- 2) Dirigir la Comisión de Administración. Quien preside la Sala Superior también encabeza la Comisión de Administración, órgano específico del Tribunal encargado de su administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial. En el seno de dicha instancia se toman decisiones presupuestales que marcan el rumbo de la actividad institucional. En ese órgano, quien preside también cuenta con un voto de calidad.

Finalmente, la Presidencia del TEPJF tiene importantes tareas de representación frente a otros órganos del Estado, ya que es quien lleva las relaciones con instituciones públicas nacionales —como la SCJN, el Instituto Nacional Electoral (INE), la Presidencia de la República o los tribunales electorales locales— y extranjeras —la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), así como con órganos electorales de otros países o instancias de Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— y organizaciones civiles o *think tanks* internacionales que tengan vínculos con el Tribunal. Además, es quien tiene el encargo de rendir un informe anual ante el pleno de la SCJN.

Más allá de la representación protocolaria, quien ocupa la Presidencia del órgano jurisdiccional proyecta socialmente el prototipo de quienes juzgan en materia electoral, su independencia, principios y valores (Luna Ramos, Margarita 2021). Con su actuación, fortalece o debilita la imagen de la judicatura electoral.

En sus 25 años de vida institucional, el TEPJF ha tenido 12 presidencias,² como se muestra en el cuadro 1. No obstante la relevancia de

² No se contabilizan las presidencias por ministerio de ley.

esa posición, solo 3 de las 12 presidencias han concluido el encargo de cuatro años: el magistrado De la Peza Muñozcano (1996-2000), el magistrado Ojesto Martínez-Porcayo (2000-2004) y la magistrada Alanis Figueroa (2007-2011). Cuatro presidencias han concluido por renuncia: el magistrado Fuentes Cerda, el magistrado Galván Rivera, la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Vargas Valdez. Una de las presidencias tuvo el carácter de sustituta: el magistrado Fuentes Barrera. Las tres restantes terminaron de manera anticipada, por conclusión de las magistraturas en las que recaían: magistrados Castillo González, Luna Ramos y Carrasco Daza.

Cuadro 1. Presidencias del Tribunal Electoral, 1996-2022

Titular	Periodo
José Luis de la Peza Muñozcano	1996-2000
José Fernando Ojesto Martínez-Porcayo	2000-2004
Eloy Fuentes Cerda	2004-2005
Leonel Castillo González	2005-2006
Flavio Galván Rivera	2006-2007
María del Carmen Alanis Figueroa	2007-2011
José Alejandro Luna Ramos	2011-2015
Constancio Carrasco Daza	2015-2016
Janine Madeline Otálora Malassis	2016-2019
Felipe Alfredo Fuentes Barrera	2019-2020
José Luis Vargas Valdez	2020-2021
Reyes Rodríguez Mondragón ^A	2021-actualidad

^A Ocupó la Presidencia del 4 al 9 de agosto de 2021, con el aval de cinco integrantes de la Sala Superior. El 2 de septiembre fue nombrado nuevamente magistrado presidente, por unanimidad de votos del pleno de la Sala Superior.

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, pese a la figura unipersonal de la Presidencia y sus múltiples e importantes atribuciones, la naturaleza del órgano jurisdiccional es colegiada y, en ese sentido, lo esperado es que exista una dinámica de consenso, en la que la instancia responda a las opiniones y visiones de sus pares o al menos de la mayoría que lo respaldó. Esto, por ejemplo, es algo que Héctor Fix-Fierro (2021) observó en las presidencias de la SCJN, previamente a la reforma constitucional de 1994.³

El principio de colegialidad es uno de los fundamentos en los que descansa el buen funcionamiento de los órganos jurisdiccionales mexicanos, en general, y, los de carácter electoral, en particular. La colegialidad abona a observar los principios rectores de la función electoral y de la impartición de justicia (Marván 2021).

Karl Loewenstein (1976) apelaba por controles intraorgánicos que disminuyeran la posibilidad de abusos generados por una mal entendida independencia de los cuerpos judiciales, y el primero de ellos se refería a la organización colegiada de los tribunales.

Establecer órganos colegiados, por encima de instancias unipersonales, fortalece el ejercicio argumentativo en la resolución de controversias, al verter en el seno del órgano judicial diversas aproximaciones de los asuntos, con lo cual se permite valorar las diversas interpretaciones y soluciones. La deliberación enriquece los argumentos y fortalece las resoluciones, a la vez que disminuye el riesgo de un error judicial.

Además, al involucrar a más de una persona, se robustecen las garantías de imparcialidad y objetividad, al considerar que es más complejo influir en varias personas de procedencia diversa y con perfiles distintos.

Esa misma dinámica es la que genera en los cuerpos colegiados mayor mesura en sus decisiones. La resolución colegiada implica la construcción de mayorías en el ámbito interno, al eliminar posiciones (progresistas o conservadoras) extremas.

³ Tras la reforma, se empoderó a la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con una extensión de mandato (de uno a cuatro años), y al asumir la cabeza del Consejo de la Judicatura Federal de manera simultánea.

Si bien la colegialidad también puede acarrear problemas (dilación para resolver conflictos en el interior) y sin querer sonar romántico acerca de sus beneficios, se considera que aquella tiene un balance positivo tanto en el encargo jurisdiccional como para el buen gobierno interno del TEPJF. Como señala María Marván (2021), dicho principio puede servir para prevenir o disminuir la discrecionalidad, el abuso de poder, la corrupción, la irracionalidad o la captura del órgano por influencias externas indebidas.

No obstante, pareciera que la duración del cargo (cuatro años) fortalece la figura de la Presidencia y relaja, con el paso del tiempo, la visión de un gobierno colegiado, más allá de las decisiones que por normativa requiere la intervención del pleno. Así, queda en una decisión de la persona titular de la Presidencia escuchar la opinión de sus pares, tomarla en cuenta o invitarles a decidir (Fix-Fierro 2021; Concha 2021).

En ese sentido, se coincide con Hugo Concha (2021) cuando señala que el diseño actual de la Presidencia establece una jerarquía innecesaria en la función jurisdiccional y le otorga un peso político que parecería indeseable.

De ahí que ajustar los mecanismos para la designación, sustitución y remoción de la Presidencia pueda abonar, en cierto grado, a un gobierno colegiado y, con ello, retomar algunas de las ventajas de la colegialidad: la medida, la estabilidad y una justificación más sólida de las decisiones tomadas.

Mecanismos para la designación, suplencia y remoción de la Presidencia del Tribunal Electoral

En este apartado se revisa la regulación establecida para designar a la persona encargada de presidir la Sala Superior y, por lo tanto, al TEPJF; la manera como pueden atenderse sus ausencias y renunciaciones, y la posibilidad de removerla. El análisis comprende la normatividad del Tribunal, la de otros órganos judiciales mexicanos —principalmente la SCJN— y de órganos constitucionales autónomos del país, así como de cortes supremas y tribunales electorales de América Latina, el Caribe y España.

Ello permitirá identificar áreas de oportunidad y mejores prácticas para el diseño institucional del máximo órgano electoral.

Proceso de designación de la Presidencia del Tribunal Electoral

El artículo 99 constitucional, en su párrafo tercero, establece que quienes integran la Sala Superior designarán entre sí a quien deba presidir al TEPJF. Acerca del proceso de designación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no menciona más. También las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación que han estado vigentes durante la vida del Tribunal han guardado silencio. Así ocurrió tanto en la LOPJF de noviembre de 1996, que regulaba a la Presidencia de la Sala Superior en sus artículos 190 y 191, como en la LOPJF aprobada en junio de 2021, que únicamente modificó el lenguaje de la redacción anterior para hacerlo neutral respecto al género, y reubicó el texto en los artículos 171 y 172.

Ese vacío igual se observó en los dos órganos que antecedieron al Tribunal. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de agosto de 1990, por el cual se creó el Tribunal Federal Electoral, en su artículo 266.2, determinaba que las magistradas y los magistrados integrantes de la Sala Central debían designar entre sí a quien fungiría como titular de la Presidencia, en la primera sesión que celebraran. Por su parte, el Código Federal Electoral, de febrero de 1987, mencionaba en su artículo 354 que la Presidencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral recaería en quien designara el pleno para cada elección federal ordinaria.

Tampoco los reglamentos interiores del TEPJF han detallado el proceso que deba seguirse para la elección de su Presidencia, limitándose a especificar sus atribuciones.⁴

⁴ Así ocurrió en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 1996, en el de 2009 y en el de agosto de 2015.

Esa omisión ha generado una diversidad de prácticas en la Sala Superior al momento de elegir a quien deba encabezar al Tribunal Electoral, al dejar a sus integrantes con la libertad y discrecionalidad para establecer el proceso respectivo, como bien llamó la atención José Alejandro Luna Ramos (2021), y cada proceso de designación ha variado significativamente, como puede constatare en el cuadro 2. Se pueden encontrar designaciones para las cuales se han dictado acuerdos generales con reglas concretas, pero también hay simples actas de sesiones privadas que dejan testimonio de la determinación que se adoptó acerca de quién tomaría las riendas del Tribunal. La votación ha sido abierta o por cédula en las sesiones públicas, mientras que en las privadas la regla general es que solo se mencione el resultado de los apoyos obtenidos.

Más aún, como indica Flavio Galván Rivera (2021), estos acuerdos generales podrían llegar a establecer requisitos respecto a la votación para alcanzar unanimidad, una calificada, absoluta o simple. Y la falta de regulación podría avalar una designación con la presencia de solo cuatro integrantes del pleno, que cubre el quórum para sesionar.

Cuadro 2. Designaciones de la Presidencia del Tribunal Electoral

Persona designada	Fecha	Tipo de sesión	Tipo de votación	Resultado
José Luis de la Peza Muñozcano ^A	5 de noviembre de 1996	Pública	Cédula	Sin información
José Fernando Ojesto Martínez-Porcayo ^B	29 de septiembre de 2000	Pública	Cédula	Mayoría
Eloy Fuentes Cerda ^C	24 de septiembre de 2004	Pública	Cédula	Mayoría

Continuación.

Persona designada	Fecha	Tipo de sesión	Tipo de votación	Resultado
Leonel Castillo González ^D	30 de septiembre de 2005	Pública	Sin información	Unanimidad
Flavio Galván Rivera ^E	6 de noviembre de 2006	Privada	Sin información	Unanimidad
María del Carmen Alanís Figueroa ^F	6 de agosto de 2007	Privada	Sin información	Unanimidad
José Alejandro Luna Ramos ^G	10 de agosto de 2011	Pública	Verbal y en orden alfabético	Mayoría
Constancio Carrasco Daza ^H	13 de abril de 2015	Pública	Verbal y en orden alfabético	Mayoría
Janine Madeline Otálora Malassis ^I	4 de noviembre de 2016	Pública	Votación económica abierta	Unanimidad
Felipe Alfredo Fuentes Barrera ^J	23 de enero de 2019	Privada	Sin información	Unanimidad
José Luis Vargas Valdez ^K	3 de noviembre de 2020	Privada	Verbal y en orden alfabético	Mayoría
Reyes Rodríguez Mondragón ^L	2 de septiembre de 2021	Privada	Sin información	Unanimidad

A Aviso. Véase *DOF* (1996).

B Nota periodística. Véase Fuentes (2000).

C Acuerdo general y boletín informativo. Véase TEPJF (2004a; 2004b).

D Aviso de sesión pública y boletín informativo. Véase TEPJF (2005a; 2005b).

E Boletín informativo. Véase TEPJF (2006).

F Boletín informativo. Véase TEPJF (2007).

G Acuerdo general. Véase TEPJF (2011).

H Acuerdo general y versión estenográfica de la sesión pública. Véase TEPJF (2015a; 2015b).

I Acta de sesión pública. Véase TEPJF (2016).

J Acta de sesión privada. Véase TEPJF (2019).

K Acta de sesión privada solemne. Véase TEPJF (2020).

L Acta de sesión privada. Véase TEPJF (2021a).

Fuente: Elaboración propia con base en TEPJF (2021a).

Queda claro así que los tiempos políticos y la dinámica interna de la Sala Superior son los que han determinado los detalles del mecanismo a

seguir para la designación de la Presidencia, lo cual en ocasiones ha merchado la transparencia institucional y, con ello, su imagen pública.

A diferencia de lo que ocurre en el TEPJF, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un proceso más normado. La LOPJF establece en su artículo 12 que dicho proceso deberá realizarse en la primera sesión del año en que corresponda la designación. A la vez, el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 28 al 32, determina que la sesión no solo deberá ser pública, sino también tendrá la calidad de solemne, y especifica la manera como se deberán canalizar las aspiraciones, así como el mecanismo para que el pleno tome la decisión: un mes antes de la designación, y quienes quieran postularse deben presentar un plan de trabajo a las ministras y los ministros; la sesión será pública; la votación será por cédula, y se requiere una mayoría absoluta para ser designado (seis votos).

Si bien otros autores han dedicado varias páginas a señalar áreas de oportunidad para mejorar dicho proceso (Fix-Fierro 2018; Concha 2021), lo cierto es que las ministras y los ministros tienen claridad acerca del proceso, en el exterior hay transparencia en cuanto a las visiones de gobierno interno que podrían resultar electas y no hay espacio para especulaciones respecto a lo que ocurrió, al desahogarse en una sesión pública.⁵

En México, los órganos constitucionales autónomos de naturaleza colegiada presentan otras variables interesantes para la designación de sus presidencias, como lo deja ver el cuadro 3.

⁵ La regulación de la elección de las presidencias de los tribunales colegiados de Circuito y tribunales colegiados de Apelación es muy similar a la del Tribunal Electoral, pues el artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación solo establece que cada tribunal designará a quien lo encabece.

Cuadro 3. Designación de presidencia en otros órganos colegiados

Órgano	Esquema de designación	Duración del encargo
Instituto Nacional Electoral	La Cámara de Diputados designa, por mayoría calificada de dos terceras partes, de entre cinco personas que elija un comité técnico de evaluación	9 años
Banco de México	El Senado de la República designa, por mayoría simple, a propuesta de la Presidencia de la República	6 años
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	El pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales designa, por mayoría calificada de cinco votos emitidos de manera secreta, en sesión pública a la que deberán asistir todas y todos los comisionados	3 años
Comisión Federal de Competencia Económica	El Senado de la República designa, por mayoría calificada de dos terceras partes, de entre quienes integran el pleno de la Comisión	4 años
Instituto Federal de Telecomunicaciones	El Senado de la República designa, por mayoría calificada de dos terceras partes, de entre quienes integran el pleno del Instituto	4 años
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	El Senado de la República designa, por mayoría calificada de dos terceras partes, de entre una terna integrada tras convocatoria pública	5 años
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	La Presidencia de la República designa de entre quienes integran la Junta de Gobierno	6 años

Fuente: Elaboración propia.

Para este estudio, vale la pena enfocarse en el mecanismo establecido para el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), dejando a un lado aquellos ejercicios en los que participa un órgano legislativo (Cámara de Diputados o Senado de la República) o la Presidencia de la República, pues resulta

complejo que un mecanismo de ese tipo pueda superar el principio de independencia judicial que debe observarse en los tribunales.⁶

El primer aspecto que llama la atención del mecanismo de selección de la Presidencia del Inai es que, desde la legislación, se establece que la decisión se tomará en una sesión pública.⁷ Nuevamente se considera indispensable que si la dirección de un órgano judicial de la relevancia del TEPJF dependerá de la decisión de sus integrantes, esta debe ser transparente. Las magistradas y los magistrados deben abonar a la confianza ciudadana, pero también rendir cuentas por las decisiones que tomen (no solo en lo jurisdiccional, sino también en lo administrativo).

También llama la atención el quórum requerido. Para la selección de la Presidencia del Inai deben asistir todas y todos los comisionados en funciones. No puede existir una elección con un quórum mayoritario. Si quien resulte designado representará al Instituto, en dicha determinación debe participar el pleno en su totalidad.

Por otro lado, es importante no perder de vista la votación requerida. El pleno del Inai se compone de siete integrantes. Para la elección de su Presidencia deben reunirse cinco votos, una mayoría calificada, que soporten a la persona que guiará los trabajos de este órgano constitucional.

⁶ Más bien, es importante valorar si estas designaciones que determinan en gran parte el gobierno interno de los órganos constitucionales autónomos colegiados en México deberían ajustarse, para que sea dentro del órgano que se determine el liderazgo que debe guiar su actuación. De considerar importante esta revisión, también se sugiere analizar el tiempo que dura el encargo de estas presidencias, particularmente en el Instituto Nacional Electoral.

⁷ Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo décimo segundo) solo indica que la selección se dará de entre quienes integran al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en votación secreta, la Ley Federal es mucho más detallada en su artículo 30, párrafo tercero: "El Comisionado Presidente será elegido en sesión pública mediante el sistema de voto secreto por los siete integrantes del Pleno. Se requerirá de la asistencia de la totalidad de los Comisionados y de cuando menos cinco votos a favor" (LFTAI, artículo 30, párrafo tercero, 2016).

No puede dejarse de mencionar algo acerca de un punto que, en un órgano de transparencia, llama mucho la atención. Desde la CPEUM se establece que dicha determinación se realizará mediante voto secreto, lo que contrasta con el principio de máxima publicidad que rige a toda la materia de su competencia.

Finalmente, se trae a revisión la manera como otros países han definido esos procesos. Para ello, habrá que enfocarse en cortes supremas y tribunales electorales de América Latina, el Caribe y España.

Cuadro 4. Designación de presidencias de cortes extranjeras^A

Método de elección	País	Corte o tribunal
El pleno decide la Presidencia en votación de mayoría absoluta	Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela	Corte Suprema de Justicia de la Nación (RJN, artículo 79, 1952); Tribunal Constitucional (Ley N.° 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, artículo 5, 1981); Corte Suprema de Justicia (RGCSJ, artículo 2, 2002); Suprema Corte de Justicia (CPCR, artículo 162, 1949); Corte Suprema de Justicia (LOPJRN, artículo 28, 1998); Corte Suprema de Justicia (CJRP, artículo 74, 2001); Corte Suprema de Justicia (CRP, artículo 258, 1992), y Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJRBV, artículo 19, 2010), respectivamente
Designación de la Jefatura de Estado, previo consejo de la Jefatura de Gobierno otorgado tras consultar a quien lidere la oposición	Belice, Jamaica y Trinidad y Tobago	Supreme Court (CPB, artículo 97, 1981); Supreme Court (CJ, artículo 98, fracciones 1 y 2, 1962), y High Court of Justice (CRTT, artículo 102, 1976), en ese orden
El pleno por medio de voto público y nominal	Bolivia	Tribunal Supremo de Justicia (Ley N.° 025, artículo 39, 2010)
El pleno, por mayoría absoluta y mediante voto secreto	Brasil, Ecuador y Perú	Supremo Tribunal Federal (RISTF, artículo 12, 1980); Corte Suprema (RRICN, artículo 2.1, párrafo segundo, 2010), y Corte Suprema (LOPJ, artículo 74, 1993), respectivamente

Continuación.

Método de elección	País	Corte o tribunal
Designado por la Asamblea Nacional	El Salvador	Suprema Corte de Justicia (LOJ, artículo 2, 1984)
La Presidencia recae en una persona integrante de la carrera judicial. Se define mediante votación nominal cuando alguien obtenga el apoyo de la mayoría de tres quintos de los miembros del pleno	España	Tribunal Supremo (Ley Orgánica 6/1985, artículo 586, 1985)
El pleno elige su Presidencia con mayoría calificada de dos terceras partes de sus integrantes	Guatemala	Corte Suprema de Justicia (CPRG, artículo 215, 1993)
El pleno designa a una de las personas que lo integran para ocupar la Presidencia, por mayoría calificada de dos terceras partes, quien deberá ser ratificada por el Congreso Nacional con una mayoría idéntica a la mayoría calificada	Honduras	Corte Suprema (CPRH, artículo 315, 1982)
Presidencia rotativa electa por el pleno	Honduras y Uruguay	Tribunal Supremo Electoral (CPRH, artículo 53, 1985), y Suprema Corte de Justicia (Ley N° 15750, artículo 53, 1985). En este caso, la rotación se da conforme a un orden que depende de la antigüedad de sus integrantes, en ese orden
El Consejo Nacional de la Judicatura, al designar la integración del Tribunal Electoral, establece quién ocupará la Presidencia	República Dominicana	Tribunal Superior Electoral (CRD, artículo 183, 2010)

^A En América Latina, el Caribe y España.

Fuente: Elaboración propia.

Como puede constatarse, el conjunto más significativo de países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) concuerda con la práctica mexicana, pues es la mayoría de sus integrantes quienes determinan la Presidencia, con dos posibles variantes: un voto secreto (Brasil, Ecuador y Perú) o un voto nominal y público (Bolivia). Esta última opción se alinea más a la política judicial declarada por el TEPJF (justicia abierta) y al mandato constitucional de máxima publicidad, lo cual abona a una mejor imagen pública y generar mayor confianza ciudadana.

También llama la atención la posibilidad de establecer mayorías calificadas en la decisión (Guatemala, Honduras⁸ y Uruguay⁹), como se describió en el caso del Inai. Si bien la construcción de acuerdos para la designación puede resultar más compleja, ese requisito podría generar mayor estabilidad durante el encargo —claro, siempre que la persona titular mantenga una buena dinámica en el ámbito interno—.

Un esquema que ya ha sido propuesto para la SCJN en México es el de presidencias rotativas (Honduras¹⁰ y Uruguay¹¹). De dichos esquemas, el caso uruguayo ofrece un diseño más puntual y funcional: La Presidencia se ejercerá por turno anual rotativo entre sus integrantes, y se toma como referencia el orden de antigüedad en el cargo.

Otro diseño que vale la pena mencionar es aquel en el que el Consejo de la Judicatura interviene (República Dominicana), el cual se podría ligar con aquel en el que la Presidencia recae en integrantes pertenecientes a la carrera judicial (España). Si bien el TEPJF no es vigilado directamente por el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), debe recordarse que su Comisión de Administración se compone de integrantes de la Sala Superior

8 En el caso de la Corte Suprema.

9 En el caso de la Corte Electoral.

10 En el caso del Tribunal Supremo Electoral.

11 En el caso de la Suprema Corte de Justicia.

y del CJF. En todo, caso, en una revisión completa del diseño institucional del Tribunal Electoral no debería descartarse el rol que debe tener el CJF en el seguimiento administrativo de aquel.

En conclusión, los esquemas de designación revisados dejan entrever lo importante que es optar por un diseño que evite influencias y presiones externas indebidas que comprometan la imparcialidad y la independencia judiciales, a la vez que permita encabezar un gobierno interno sólido, con el suficiente respaldo para actuar a nombre de sus pares y de la institución, pero con cierta dependencia para tomar en cuenta constantemente sus opiniones. Por último, debido a la relevancia de la institución en el contexto político y social, también es importante que ese mecanismo sea transparente y ello fortalecerá la imagen pública de la institución.

Necesidad de cubrir ausencias del titular de la Presidencia del Tribunal Electoral

La LOPJF contempla un esquema más definido para cubrir ausencias temporales y absolutas de la Presidencia del TEPJF.

El artículo 171 señala que en ausencias temporales que no excedan de un mes (generalmente por cuestiones de salud o comisión de trabajo), la Presidencia debe recaer en aquella magistrada o aquel magistrado con mayor antigüedad o de mayor edad, en lo que se denomina Presidencia por ministerio de ley o Presidencia por decanatura.

Si la ausencia es superior a un mes, pero inferior a seis meses, la Sala Superior debe elegir una presidencia interina.

Finalmente, si la falta excede de seis meses, se debe elegir una presidencia sustituta que concluya el periodo respectivo. Esa ausencia puede presentarse por enfermedad, pero también por renuncia.¹² En los 25 años

¹² Anteriormente, comenta José Alejandro Luna Ramos (2021), la redacción de la legislación no era precisa y permitió su interpretación. Así, cuando renunció el magistrado Flavio Galván Rivera y se designó a la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, el pleno determinó que

de historia del TEPJF se han presentado cinco renunciaciones. En ninguna ocasión se ha designado una presidencia interina.¹³

A fin de elegir una presidencia interina o sustituta debe observarse el mismo procedimiento que se sigue para la elección de una presidencia en los términos descritos en el subapartado previo.

Para esas ausencias, la única diferencia que se identifica en el caso de la SCJN es que quien se encarga temporalmente de la Presidencia, cuando no se requiere licencia, es la ministra o el ministro decano, que se define atendiendo al orden de su designación (a diferencia del TEPJF, que abre dos supuestos: la antigüedad o la edad).

Remoción de quien presida el Tribunal Electoral: causas y procedimientos

En agosto de 2021, cinco integrantes de la Sala Superior destituyeron al magistrado presidente. La decisión se justificó tras considerar actuaciones, decisiones y expresiones que, en un ejercicio debatible de las atribuciones antes descritas de la Presidencia, ponían en riesgo la adecuada resolución de los asuntos jurisdiccionales y que no garantizaba el buen gobierno administrativo del TEPJF.

La decisión, fundada en distintos artículos de la LOPJF y el Reglamento Interno del Tribunal Electoral, fue cuestionada externamente, pues no existe regulación expresa para tal procedimiento.

una renuncia no se trataba de un caso de ausencia, sino que dejaba vacante la Presidencia, lo que permitía que la magistrada fuese electa para un periodo completo.

¹³ Incluso tras la renuncia de los magistrados José Luis Vargas Valdez y Reyes Rodríguez Mondragón, el pleno decidió, por unanimidad, mantener una presidencia por ministerio de ley, a cargo del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, por un periodo menor a un mes, en tanto se emitía una convocatoria para elegir una presidencia sustituta. Véase <https://www.te.gob.mx/media/files/6cecae9708102a0e8447dd1cfff12b720.pdf>.

En ese sentido, llama la atención la amplia variedad de opciones para designar una presidencia de un órgano colegiado y la regulación precisa para cubrir las ausencias, en contraste con la casi nula regulación para remover a la persona titular de dichos órganos colegiados.

Como se ha mencionado, el principio de colegialidad busca mayor razonabilidad en la toma de decisiones, impregna templanza en las instituciones y refuerza otros valores democráticos, como el diálogo y el consenso.

Gran parte de los mecanismos de designación que se han destacado en este capítulo descansan en dicho principio. Quien asume la Presidencia lo hace por decisión de sus pares. Puede identificarse una especie de confianza, como ocurre en esquemas parlamentarios, que es otorgada por quienes integran el órgano colegiado para que esa persona encabece la dirección del tribunal por un periodo determinado.

En ese sentido, es interesante revisar si debiera contemplarse un mecanismo de remoción de la persona que ocupa la Presidencia del TEPJF, cuando esa confianza se ha perdido. Y, de ser así, cuáles serían las causas que justificarían dicha remoción y el diseño idóneo para tal proceso.

En principio, pareciera que establecer periodos fijos para el gobierno interno de tribunales garantiza cierta estabilidad requerida para el despliegue de una política judicial progresiva.

Pero es importante recordar que la rendición de cuentas es un principio democrático que aplica a todas las autoridades y que el sistema de responsabilidades para servidoras y servidores públicos también incluye a las autoridades judiciales.

En el contexto mexicano, se identifican dos procedimientos que se contemplan para la remoción de la persona titular de la Presidencia de un órgano colegiado: el primero en el Inai y el segundo en la SCJN.

Como se ha señalado, para designar la Presidencia en el órgano de transparencia se requiere alcanzar una votación calificada de cinco votos (de siete posibles). El Estatuto Orgánico del Inai, en su artículo 14, establece un proceso de remoción de la persona titular de la Presidencia que exige esa misma votación calificada, emitida de manera secreta. El Estatuto no

señala causales para solicitar la remoción, por lo que parecería que el mecanismo responde más a la pérdida de confianza de sus pares. Es más, el Estatuto contempla que si después de dos rondas de votación no se alcanza la mayoría calificada requerida, la moción podría prosperar si en una tercera ronda el resultado refleja cuatro votos a favor y dos en contra.¹⁴

Por su parte, el mecanismo contemplado en el Reglamento Interior de la Suprema Corte, en su artículo 33, determina que la ministra o el ministro presidente podrían ser removidos de dicho encargo solo por causa grave y justificada, por una mayoría calificada de ocho votos, no pudiendo participar en la votación la persona involucrada.

De este segundo esquema, se destaca el supuesto de procedencia. No se trata solo de una pérdida de confianza (política), sino de una conducta o supuesto grave que amerite concluir de manera anticipada la Presidencia y sin el visto bueno de la persona involucrada. Además, como debería de ocurrir, la persona involucrada está impedida de participar en la votación; ello generará un ambiente menos polarizado en la sesión de discusión. Finalmente, también se vuelve relevante la votación solicitada: ocho votos, la mayoría que se requiere para generar efectos generales en las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

Por último, se identifica en el ámbito internacional otro esquema para ese tipo de remociones. En España, quien ocupe la Presidencia del Tribunal Supremo puede cesar en su encargo por decisión del pleno del Consejo General del Poder Judicial, cuando se observe notoria incapacidad o un incumplimiento grave a los deberes de su cargo. La decisión se debe validar en una votación calificada de tres quintas partes de sus integrantes.

De este último diseño, llama la atención la intervención del Consejo de la Judicatura, órgano encargado de la administración y vigilancia del Poder Judicial. Como se mencionó previamente, si este ejercicio académico

¹⁴ Llama la atención que si en una primera consulta no se alcanza la votación requerida, se pueda someter una segunda y hasta una tercera vez.

tiene un impacto normativo en un futuro, un debate serio acerca del TEPJF no debería obviar el rol del CJF en su administración, vigilancia y disciplina.

Por otro lado, se ratifica que una decisión de este calado debería estar acompañada por mayorías calificadas, y no por una mayoría absoluta, buscando evitar, como causas de la decisión, diferendos políticos menores en el interior. Asimismo, se identifica una causal grave para justificar la decisión.

Toda democracia requiere de órganos judiciales independientes, políticamente imparciales, honestos y competentes. Debe recordarse el impacto que tienen las personas que las integran para alcanzar dichos estándares (Grandez 2010). En ese sentido, son indispensables mecanismos correctivos y disciplinarios de la Judicatura que se dirijan a garantizar aquellas condiciones, por lo que es importante contemplarlos previamente y cuidar su diseño para evitar arbitrariedades e interferencias políticas de otros órganos, pero también para garantizar la responsabilidad de quienes forman parte de ella (Bulmer 2017).

La teoría constitucional ha reiterado la relevancia de un esquema de límites y controles que disuadan el abuso del poder y permitan una intervención para corregir el mal uso del poder, lo cual aplica también para los tribunales constitucionales (Capelleti 1984). La posibilidad de remover a quien ocupe la Presidencia del TEPJF se vincula con la responsabilidad pública que desempeña, al recordar que el servicio público obliga a cumplir con los deberes consignados a dicha función y a no apartarse de aquellas encomiendas de ley (Valadés 2000).

Contemplar la remoción de la Presidencia del TEPJF se alinea a los objetivos señalados cuando se establecen causas de gravedad en el comportamiento o desempeño de la persona titular, más allá de otros procedimientos disciplinarios que pudieran activarse de manera posterior,¹⁵ y mantiene un equilibrio entre estabilidad y buen gobierno judicial.

¹⁵ Este procedimiento no implica la inhabilitación de la magistrada o el magistrado presidente, aunque el que se decida una remoción claramente debería activar otros mecanismos de responsabilidad para la persona involucrada.

En ese sentido, haciendo a un lado el esquema del Inai, vale la pena valorar las opciones contempladas para la SCJN o el Tribunal Supremo español. Dichos procedimientos son acordes, por ejemplo, con los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, en los que se contempla que las y los jueces puedan ser sancionados, suspendidos o removidos “por cuestiones de incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones” (Naciones Unidas 1985).

Además, contemplar ese procedimiento en la normativa del Tribunal Electoral sería acorde con los *Estándares mínimos de la independencia judicial* establecidos por la International Bar Association (1985).

Y aun cuando esas exigencias se han considerado para la remoción de una persona de la función judicial, para el descenso o la transferencia (Bulmer 2017) son reglas que se justificaría observar para la remoción de la Presidencia del TEPJF.

A modo de conclusión: propuestas para renovar la Presidencia del Tribunal Electoral

En este capítulo se ha señalado la relevancia del Tribunal Electoral para la vida democrática del país. De igual forma, se ha subrayado la importante función que desempeña la Presidencia de la Sala Superior y, por lo tanto, el TEPJF en los asuntos jurisdiccionales, administrativos y de representación.

En ese sentido, el protagonismo que ha adquirido la Presidencia del órgano jurisdiccional juega en contra del principio de colegialidad que lo gobierna, y el balance acumulado es negativo e injustificado.

Además, la falta de regulación ha generado discrecionalidad y se ha permitido por encima de principios institucionales, como el de máxima publicidad.

Por ello, se sugiere ajustar la regulación que existe para la designación, sustitución y remoción de la Presidencia del Tribunal Electoral. Ello, con la

intención de generar mayores equilibrios, lograr un mejor gobierno colegiado y fortalecer el esquema de controles intraorgánicos en el ámbito interno.

Además, estas propuestas ayudarían a evitar pugnas políticas internas extrapoladas, generadas a partir de apoyos o desaires, así como la intervención de órganos externos en las decisiones jurisdiccionales y administrativas del TEPJF.

Respecto a la designación de la Presidencia, el esquema rotativo (como en los casos de Uruguay y Guatemala) podría generar una buena dinámica en el interior —no se requiere de cabildeo interno para alcanzar el cargo—, sin arriesgar el buen gobierno del órgano jurisdiccional —el proceso de selección como integrante del Tribunal es el que debe cuidar que quienes obtengan una magistratura tengan la capacidad jurisdiccional y administrativa para el encargo—. La rotación se daría tomando en cuenta la antigüedad de cada integrante.¹⁶ Además, siempre cabría la posibilidad de que una persona se excusara para asumir la Presidencia, por razones específicas.

No obstante, se reconoce la limitada documentación que existe acerca de este esquema, por lo que sería mejor valorar otra posibilidad. Si la designación recaerá en las y los integrantes de la Sala Superior, la decisión debe tomarse en una sesión pública y en votación abierta. Es importante que un tribunal que se precia de implementar una justicia abierta sea transparente en una decisión tan relevante, como lo es la definición de quien lo representará y encabezará.

Además, es necesario establecer que esa decisión se tome con la asistencia de todas y todos sus integrantes y por mayoría absoluta —elear el requisito de votación a uno de carácter calificado podría generar enconos innecesarios, provocar ingobernabilidad por falta de acuerdos y, con ello, debilitar la imagen institucional—.

¹⁶ Para hacer más consistente la propuesta, habría que reducir el periodo de las presidencias, de manera que cada integrante pudiera asumir el cargo una vez durante su magistratura.

Sería importante incorporar la buena práctica de la SCJN respecto a que quienes tengan interés en participar en el proceso puedan presentar a sus pares el plan de trabajo que pretenden desplegar. Ello abonaría a una política judicial más estructurada —y hasta enriquecida por las propuestas de las opciones que no obtengan el respaldo de la mayoría—.

En cuanto a la sustitución de la Presidencia, es necesario ajustar la regulación para que quede claro que quien asumirá de manera temporal el encargo sea quien tenga mayor antigüedad como integrante de la Sala. La experiencia institucional, y no la edad, otorgarían mayores garantías de buen funcionamiento.

Acerca de la posibilidad de remover a quien ocupe la Presidencia, se vuelve indispensable regular el supuesto. Es importante incorporar un control intraorgánico de esa naturaleza que inhiba actuaciones desapegadas de las normas y los principios que deben gobernar a cualquier órgano jurisdiccional, y que permitan corregir el rumbo cuando esas actuaciones se presenten.

En ese sentido, valdría la pena seguir el esquema de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo una mayoría calificada de cinco votos, como requisito para tomar la determinación. Elevar la votación requerida para la designación responde a la necesidad de justificar una decisión de tan graves consecuencias para la institución, que deberá realizarse en sesión pública y la persona involucrada no tendrá participar en la votación.

Ahora bien, tampoco suena descabellado el esquema español presentado en ese trabajo, por lo que se insiste en que en un análisis serio de futuras modificaciones tendría que revalorarse el rol del CJF en la administración, vigilancia y disciplina del TEPJF.

Por último, cabe aclarar que esta colaboración se enfocó en revisar los procesos de designación, sustitución y remoción de la Presidencia. No obstante, habría que analizar la duración del puesto,¹⁷ la definición de la política judicial a desplegarse durante el encargo y las atribuciones de

¹⁷ A ello se han referido Héctor Fix-Fierro (2018) y Hugo Concha (2021).

dicha instancia, como la facultad para convocar a sesiones públicas, el esquema para ejercer su voto de calidad, el turno de expedientes y la designación de las coordinaciones adscritas a la Presidencia o aquellas inherentes a la Comisión de Administración.

Estas facultades tienen un impacto directo en el desempeño institucional y es importante reequilibrar el principio de colegialidad en la dinámica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de su Presidencia.

Fuentes consultadas

- Astudillo, César y José de Jesús Orozco, coords. 2021. *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México: Tirant lo Blanch.
- y José Ramón Cossío Díaz, coords. 2021. *Organización y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Tirant lo Blanch.
- Bulmer, Elliot. 2017. *Judicial tenure, removal, immunity and accountability*. Estocolmo: IDEA Internacional/Constitution-Building Primer 5.
- Capelleti, Mauro. 1984. Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional. En *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, coord. Luis Favoreau, 599-649. Madrid: CEC.
- CJ. Constitución de Jamaica. 1962. Disponible en <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Jamaica/jamaica1962.html> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- CJRP. Código Judicial de la República de Panamá. 2001. Disponible en https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetas/24384_2001.pdf (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (abrogado). 1990. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4671699&fecha=15/08/1990 (consultada el 15 de diciembre de 2021).

- Código Federal Electoral (abrogado). 1987. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987 (consultada el 15 de diciembre de 2021).
- Concha Cantú, Hugo. 2021. El procedimiento de designación. En Astudillo y Cossío 2021, 523-40.
- CPB. Constitución Política de Belice. 1981. Disponible en <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/blz> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- CPCR. Constitución Política de Costa Rica. 1949. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Costa_Rica.pdf (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (consultada el 15 de diciembre de 2021).
- CPRG. Constitución Política de la República de Guatemala. 1993. Disponible en <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- CPRH. Constitución Política de la República de Honduras. 1982. Disponible en https://siteal.iiepunesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_honduras_4002.pdf (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- CRD. Constitución de la República Dominicana. 2010. Disponible en <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/REP%3%9ABLICA-DOMINICANA-Constitucion.pdf> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- CRP. Constitución de la República del Paraguay. 1992. Disponible en https://siteal.iiepunesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- CRTT. Constitución de la República de Trinidad y Tobago. 1976. Disponible en <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/tto> (consultada el 20 de diciembre de 2021).

- DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 1996. Aviso por el que se hace del conocimiento público la elección de presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la designación de secretario general de acuerdos, la integración e instalación de cada una de sus salas, así como la elección de su respectivo presidente y el señalamiento de su domicilio. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4906117&fecha=28/11/1996 (consultada el 1 de noviembre de 2021).
- Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 2017. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n42.pdf> (consultada el 15 de diciembre de 2021).
- Fix-Fierro, Héctor, coord. 2018. *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica*. México: ILJ-UNAM.
- . 2021. La Presidencia de la Suprema Corte: aproximación general a sus funciones y trayectoria 1917-2019. En Astudillo y Cossío 2021, 487-510.
- Fuentes, Víctor. 2000. "Elige presidente Tribunal Electoral". *El Norte*, 30 de septiembre. Disponible en <https://vlex.com.mx/vid/elige-presidente-tribunal-electoral-78155233> (consultada el 1 de noviembre de 2021).
- Galván Rivera, Flavio. 2021. Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: atribuciones jurisdiccionales, administrativas y de representación. En Astudillo y Orozco 2021, 569-82.
- Grandez Castro, Pedro. 2010. *Tribunal constitucional y argumentación jurídica*. Lima: Palestra.
- International Bar Association. 1985. *Estándares mínimos de la independencia judicial*. Disponible en <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=bb019013-52b1-427c-ad25-a6409b49fe29#:~:text=1%20a%20Individual%20judges%20should,not%20subject%20to%20executive%20control> (consultada el 15 de diciembre de 2021).

- Ley N.º 025. 2010. Disponible en <http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%BA%20025%20ORGANO%20JUDICIAL.pdf> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- Ley N.º 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29427> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- Ley N.º 15750. Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales. 1985. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15750-1985> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- Ley Orgánica 6/1985. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- LFTAIP. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2016. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- Loewenstein, Karl. 1976. *Teoría de la Constitución*. 2.ª ed. Barcelona: Ariel.
- LOJ. Ley Orgánica Judicial. 1984. Disponible en <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4571/slv-ley-org-jud.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- LOPJ. Ley Orgánica del Poder Judicial. 1993. Disponible en <https://lpderecho.pe/ley-organica-poder-judicial-actualizada/> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada). 1996. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopjf_1995/LOPJF_abro.pdf (consultada el 15 de diciembre de 2021).
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2021. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf> (consultada el 15 de diciembre de 2021).
- LOPJRN. Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua. 1998. Disponible en <https://www.poderjudicial.gob.ni/oficialia/documentos/LOPJ.pdf> (consultada el 20 de diciembre de 2021).

- LOTSJRBV. Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela. 2010. Disponible en https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_ley_org_trib_sup_just.pdf (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- Luna Ramos, José Alejandro. 2021. Nombramiento de la Presidencia del Tribunal Electoral. En Astudillo y Orozco 2021, 583-90.
- Luna Ramos, Margarita. 2021. El nombramiento del titular de la Presidencia. Una mirada interna. En Astudillo y Cossío 2021, 511-22.
- Marván, María. 2021. Reflexiones en torno al principio de colegialidad. En Astudillo y Orozco 2021, 1109-18.
- Mata, Felipe de la, Mara Gómez y Nicolás Loza, coords. 2019. *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del TEPJF en la protección de los derechos humanos*. México: TEPJF.
- Naciones Unidas. 1985. *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx> (consultada el 15 de diciembre de 2021).
- Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (abrogado). 1997. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=209385&pagina=33&seccion=1 (consultada el 15 de diciembre de 2021).
- Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (abrogado). 2009. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5113952&fecha=09/10/2009&cod_diario=223936 (consultada el 15 de diciembre de 2021).
- Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Reglamento%20Interno%202019_1.pdf (consultada el 15 de diciembre de 2021).
- Reglamento Interno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2009. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sistema-bibliotecario/normativa/documentos/REGINTERIORSCJN.pdf> (consultado el 15 de diciembre de 2021).

- RGCSJ. Reglamento General de la Corte Suprema de Justicia. 2002. Disponible en <https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/reglamento-general-de-la-corporacion/> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- RISTF. Reglamento Interno del Supremo Tribunal Federal. 1980. Disponible en <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- RJN. Reglamento para la Justicia Nacional. 1952. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167638/norma.htm> (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- RRICN. Reglamento para el Régimen Interno de la Corte Nacional. 2010. Disponible en https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones_obligatorias/41%20Reglamento%20Regimen%20interno%20de%20la%20CNJ.pdf (consultada el 20 de diciembre de 2021).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2004a. Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen las reglas para elegir a su Presidente. Disponible en <https://www.te.gob.mx/front3/publicSessions/detail/340/0> (consultada el 1 de noviembre de 2021).
- . 2004b. “Elige Sala Superior a Eloy Fuentes Cerda como Presidente del Tribunal Electoral”. Disponible en <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/227/0> (consultada el 1 de noviembre de 2021).
- . 2005a. Aviso de sesión pública. Disponible en <https://www.te.gob.mx/front3/publicSessions/detail/418/0> (consultada el 1 de noviembre de 2021).
- . 2005b. “Leonel Castillo González Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”. Disponible en <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/644/0> (consultada el 1 de noviembre de 2021).

- 2006. “Eligen Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al Magistrado Flavio Galván Rivera”. Disponible en <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/584/0> (consultada el 1 de noviembre de 2021).
- 2007. “La Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa fue electa como Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”. Disponible en <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/427/0> (consultada el 1 de noviembre de 2021).
- 2011. Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Número 2/2011, de 5 de julio, relativo a las reglas para la elección de su presidente. Disponible en https://www.te.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/acuerdo_general2-2011.pdf (consultada el 1 de noviembre de 2021).
- 2015a. Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Número 4/2015, de 9 de abril, relativo a las reglas para la elección de su presidente. Disponible en https://www.te.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/acuerdo_4_2015.pdf (consultada el 1 de noviembre de 2021).
- 2015b. Versión estenográfica de la sesión pública para la elección del magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en https://www.te.gob.mx/estenograficas/superior/ve_1304151400.pdf (consultada el 1 de noviembre de 2021).
- 2016. Quincuagésima séptima sesión pública solemne de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/files/fe4d69b518890119d057dab67141bfc00.pdf> (consultada el 1 de noviembre de 2021).
- 2019. Acta de sesión privada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/files/61f8fb49dc0b3519d9bc5e5c463e5b520.pdf> (consultada el 1 de noviembre de 2021).

- . 2020. Acta de sesión privada solemne para la elección de la o el presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/files/41e6c400a2b2afb61cfaae29d42ee7eb0.pdf> (consultada el 1 de noviembre de 2021).
 - . 2021a. Acta de sesión privada de la Sala Superior para la elección de la o el presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/files/3c681b4fab9d7d5f998f218afa71dad80.pdf> (consultada el 1 de noviembre de 2021).
 - . 2021b. Acta de sesión privada celebrada por el pleno de la Sala Superior para la elección de la o el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial De La Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/files/6cecae9708102a0e8447dd1cfff12b720.pdf> (consultada el 1 de noviembre de 2021)
- Valadés, Diego. 2000. *El control del poder*. 2.^a ed. México: UNAM/Porrúa.
- Vivanco Lira, Martín. 2014. “¿Por qué ser Presidente de la Suprema Corte?”. *Nexos*, diciembre. [Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-ser-presidente-de-la-suprema-corte/> (consultada el 15 de diciembre de 2021)].

Feminismos de la gobernanza.

Balances y pendientes para la justicia electoral

Melissa Ayala García

Introducción

Las feministas han ido obteniendo posiciones en la toma de decisiones y de poder, de manera lenta pero constante, y con esto la teoría política ha permeado desde congresos locales, leyes y políticas públicas hasta decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Este texto, inspirado en la metodología propuesta por Janet Halley en *Governance feminism: an introduction* y desarrollada por Duncan Kennedy en diversos estudios,

¹ Al respecto, por ejemplo, véase Kennedy (1995).

tiene como objetivo realizar un análisis distributivo de la regulación de la violencia política en razón de género en México y evaluar si, efectivamente, cumple con su razón de ser: prevenir y erradicar esa forma de violencia contra las mujeres por el hecho de ser mujeres.

El beneficio de realizar un análisis distributivo es que no se orienta a la función simbólica del derecho de fungir meramente como un alto parlante de códigos y leyes o de las instituciones legales que conforman al Estado, sino de sus consecuencias distributivas. Dicho análisis se acerca a un elemento particular de la gobernanza y pregunta cuáles distribuciones genera y propicia y cuáles cambia y modifica. Y es así como evaluar las distribuciones permite imaginar cómo se podría redistribuir.

Metodológicamente, este trabajo se basa en la visión del realismo jurídico del análisis distributivo. El enfoque estipula que las distribuciones logradas en la vida social se producen por medio de la lucha entre distintos actores que son usuarios del sistema legal. Los jugadores en lucha tienen diferentes grados de poder, que determinan sus probabilidades en la interacción. Todo esto ocurre a la sombra de la ley y determina cómo distribuye sus consecuencias entre los usuarios finales del sistema legal.

Sobre la base de dicho análisis, se piensa en la vida pública, en el ejercicio del poder político como una zona de interacciones donde las mujeres que han vivido violencia política en razón de género luchan en un marco institucional específico y donde intervienen otros actores. Ese enfoque rechaza el principio de reducir a cualquiera de los actores involucrados a meras víctimas. El análisis distributivo también invita a no imaginar a los jugadores como agentes de libre albedrío que pueden tomar decisiones sin restricción alguna.

En ese sentido, se presentará, en un primer momento, cuál es el marco normativo vigente, cómo ha sido aplicado y sus consecuencias para, en un segundo momento, delinear a las y los actores principales cuando se habla de violencia política en razón de género y cómo la normativa jurídica y fáctica distribuye los excedentes que resultan de cómo se regula dicha práctica.

Finalmente, se hará una propuesta que busca cumplir con la erradicación y la prevención de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Separando el ser del deber ser

Oliver Wendel Holmes mostró que si se quiere saber qué es realmente la ley, hay que imaginarla y pensarla alejada de su justificación moral, y desde la perspectiva del hombre *malo*: aquel que quiere maximizar sus ganancias y minimizar sus pérdidas, y a quien le interesa saber qué hará realmente el sistema legal, no solo lo que promete que hará, recompensarlo, ayudarlo, obstaculizarlo, bloquearlo, multarlo o encarcelarlo.

Qué dice la ley o sobre el deber ser

Derivado de la reforma que tuvo lugar en marzo de 2020, actualmente se cuenta con el marco normativo más robusto para atender el fenómeno de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

En ese sentido, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define a ese tipo de violencia como toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida en la esfera pública o privada, que tiene por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones y la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

La Ley señala que se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género cuando se dirijan a una mujer que, por su condición de mujer, le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.

Asimismo, se estipula que puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en la Ley y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas o precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de estos, así como por medios de comunicación y sus integrantes, un particular o un grupo de personas particulares.

En el artículo 20 ter de dicha legislación se especifica cómo se ve la violencia política contra las mujeres en razón de género, es decir, mediante qué conductas, y además se presenta la siguiente lista enunciativa:

I. Incumplir las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres;

II. Restringir o anular el derecho al voto libre y secreto de las mujeres, u obstaculizar sus derechos de asociación y afiliación a todo tipo de organizaciones políticas y civiles, en razón de género;

III. Ocultar información u omitir la convocatoria para el registro de candidaturas o para cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones en el desarrollo de sus funciones y actividades;

IV. Proporcionar a las mujeres que aspiran u ocupan un cargo de elección popular información falsa o incompleta, que impida su registro como candidata o induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones;

V. Proporcionar información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas, electorales o jurisdiccionales, con la finalidad de menoscabar los derechos políticos de las mujeres y la garantía del debido proceso;

VI. Proporcionar a las mujeres que ocupan un cargo de elección popular, información falsa, incompleta o imprecisa, para impedir que induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones;

VII. Obstaculizar la campaña de modo que se impida que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad;

VIII. Realizar o distribuir propaganda política o electoral que calumnie, degrade o descalifique a una candidata basándose en estereotipos de

género que reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad o discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales;

IX. Difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre o descalifique a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública o limitar o anular sus derechos;

X. Divulgar imágenes, mensajes o información privada de una mujer candidata o en funciones, por cualquier medio físico o virtual, con el propósito de desacreditarla, difamarla, denigrarla y poner en entredicho su capacidad o habilidades para la política, con base en estereotipos de género;

XI. Amenazar o intimidar a una o varias mujeres o a su familia o colaboradores con el objeto de inducir su renuncia a la candidatura o al cargo para el que fue electa o designada;

XII. Impedir, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier puesto o encargo público tomen protesta de su encargo, asistan a las sesiones ordinarias o extraordinarias o a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo, impidiendo o suprimiendo su derecho a voz y voto;

XIII. Restringir los derechos políticos de las mujeres con base a la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas normativos internos o propios, que sean violatorios de los derechos humanos;

XIV. Imponer, con base en estereotipos de género, la realización de actividades distintas a las atribuciones propias de la representación política, cargo o función;

XV. Discriminar a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, o impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad o de cualquier otra licencia contemplada en la normatividad;

XVI. Ejercer violencia física, sexual, simbólica, psicológica, económica o patrimonial contra una mujer en ejercicio de sus derechos políticos;

XVII. Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo que ocupe la mujer, incluido el pago de

salarios, dietas u otras prestaciones asociadas al ejercicio del cargo, en condiciones de igualdad;

XVIII. Obligar a una mujer, mediante fuerza, presión o intimidación, a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad o a la ley;

XIX. Obstaculizar o impedir el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos;

XX. Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad;

XXI. Imponer sanciones injustificadas o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad, o

XXII. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de un cargo político, público, de poder o de decisión, que afecte sus derechos políticos electorales (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículo 20 ter, fracciones I a XXII, 2021).

Ahora bien, en la misma reforma se adicionó el artículo 20 bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en el que se estipula que comete el delito de violencia política en razón de género contra las mujeres quien por sí o *interposita persona* realice alguna de las siguientes acciones:

I. Ejercer cualquier tipo de violencia, en términos de ley, contra una mujer, que afecte el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, o el desempeño de un cargo público;

II. Restringir o anular el derecho al voto libre y secreto de una mujer;

III. Amenazar o intimidar a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia a una precandidatura o candidatura de elección popular;

IV. Amenazar o intimidar a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia al cargo para el que haya sido electa o designada;

V. Impida, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier cargo público; rindan protesta; ejerzan libremente su cargo, así como las funciones inherentes al mismo;

VI. Ejerza cualquier tipo de violencia, con la finalidad de obligar a una o varias mujeres a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad, en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

VII. Limite o niegue a una mujer el otorgamiento, ejercicio de recursos o prerrogativas, en términos de ley, para el desempeño de sus funciones, empleo, cargo, comisión, o con la finalidad de limitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

VIII. Publique o divulgue imágenes, mensajes o información privada de una mujer, que no tenga relación con su vida pública, utilizando estereotipos de género que limiten o menoscaben el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

IX. Limite o niegue que una mujer reciba la remuneración por el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión;

X. Proporcione información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia electoral, con la finalidad de impedir el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres;

XI. Impida, por cualquier medio, que una mujer asista a las sesiones ordinarias o extraordinarias, así como a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo;

XII. Impida a una mujer su derecho a voz y voto, en el ejercicio del cargo;

XIII. Discrimine a una mujer embarazada, con la finalidad de evitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad, o de cualquier otra contemplada en la normatividad, y

XIV. Realice o distribuya propaganda político electoral que degrade o denigre a una mujer, basándose en estereotipos de género, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales (Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículo 20 bis, fracciones I a XIV, 2021).

Se estipula que las conductas previstas en las fracciones I a la VI serán sancionadas con pena de cuatro a seis años de prisión y de 200 a 300 días multa, mientras que para las conductas señaladas en las fracciones VII a la IX serán de dos a cuatro años de prisión y de 100 a 200 días de multa.

Las conductas señaladas en las fracciones X a la XIV serán sancionadas con uno a dos años de prisión y de 50 a 100 días de multa, y cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores fueren realizadas por una servidora o un servidor público, o una persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, o con su aquiescencia, la pena se aumentará en un tercio.

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores fueren cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o una comunidad indígena, la pena se incrementará en una mitad.

Qué es la ley o sobre el ser y las reglas de juego de fondo

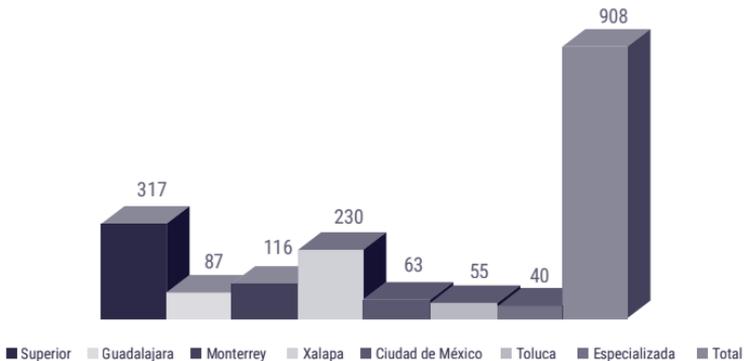
Ahora bien, una vez definido lo que dice la ley, es fundamental para este análisis determinar qué es lo que realmente es la ley. En ese sentido, se sabe que la violencia política contra las mujeres en razón de género ha ido en aumento. Por ejemplo, Norma de la Cruz Magaña, consejera del Instituto Nacional Electoral (INE), ha señalado que mientras en las elecciones del periodo 2017-2018 se recibieron 47 denuncias por este tipo de actos que vulneran los derechos de las mujeres, en los comicios de 2020-2021 aumentó a 147.

En el mismo sentido, la consejera Carla Humphrey, presidenta de la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del INE, detalló que del 14 de abril de 2020 al 21 de julio de 2021 se registraron 147 quejas, de las cuales se derivaron 46 procedimientos especiales sancionadores. Lo anterior indica que si bien en el día a día las mujeres viven más actos que constituyen violencia política en razón de género, esto no se traduce necesariamente en un aumento de sentencias.

La tendencia de la presentación de casos ha venido al alza, pues mientras en 2015 hubo solo uno, en 2016 fueron 56, y en 2017 la cifra llegó a 57. En 2018 aumentaron casi en 200 % hasta alcanzar los 145.

En materia de violencia política en razón de género, en 2019 se resolvieron 87 asuntos con el protocolo que el TEPJF elaboró, juzgando con perspectiva de género y con el fin de evitar las desigualdades existentes entre sexos. La entidad donde se presentó el mayor número de recursos por violencia política en razón de género fue Ciudad de México, con 24 asuntos, seguida de Oaxaca y Morelos, con 10 cada una. Por su parte, del 7 de septiembre 2020 al 24 de octubre 2021 se resolvieron 908 asuntos en los que en el acto impugnado se desprenden cuestiones relacionadas con dicha violencia.²

Gráfica 1. Casos de violencia política en razón de género resueltos por sala^A



^A Del 7 de septiembre de 2020 al 24 de octubre de 2021.

Fuente: Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021).

² Esta información se encuentra disponible en la página de la Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De manera específica, se obtuvo del apartado "Datos estadísticos".

En un mundo ideal, el aumento de denuncias iría aparejado con el incremento de sanciones y, consecuentemente, de manera paulatina, se comenzaría a observar una disminución en los actos violentos que constituyen violencia política en razón de género. Sin embargo, como se ha observado previamente, esto no ha ocurrido. Se tiene información que de 2015 a septiembre de 2020 se atendieron 434 asuntos, de los cuales solo 135 fueron declarados fundados, mientras que 70 casos fueron fundados en parte y 140 terminaron como infundados, de acuerdo con las cifras del TEPJF.

Como en todos los casos en que se quiere activar al aparato judicial, por ejemplo, se reporta por el Observatorio Nacional Ciudadano que hay problemas en la integración de los expedientes por violencia política en razón de género, lo cual suele generar impunidad. Como ilustran los casos de las personas entrevistadas para realizar el informe *Delitos electorales y violencia política en el contexto de pandemia y crisis sanitaria por COVID-19 en México*, presentar la denuncia o queja nunca es sencillo, sin importar el resultado de esta (Observatorio Nacional Ciudadano 2021).

En el mismo informe, la organización señala que

no solo se requiere tener el ánimo y la voluntad de sentar un precedente, sino también de recursos que suelen ser escasos en procesos electorales, tiempo y dinero. Si se espera que la denuncia prospere es necesario documentar muy bien el caso de violencia, presentar pruebas: capturas de pantallas, archivos de audio y video, testimonios, evidencia física de las agresiones. Recabar esta información requiere de personal especializado y que disponga de tiempo. Sobre todo, requiere apoyo de los partidos políticos o las alianzas que postulan a las candidatas [...] el apoyo partidista tiende a ser de tipo moral o mediático. Los dirigentes nacionales acompañan las ruedas de prensa, emiten declaraciones, pero poco hacen por aportar o pagar abogados para integrar y darle seguimiento a las denuncias. En muchos casos se requiere al menos una ampliación y a veces se dejan pasar estos tiempos en detrimento de la procuración de justicia. Al parecer, también un obstáculo es la capacitación que no realizan

los partidos políticos sobre este tema. Los equipos jurídicos requieren formación y especialización, eso lleva tiempo, pero la evidencia sugiere que este proceso electoral tomó fuera de lugar a los institutos políticos (Observatorio Nacional Ciudadano 2021, 63).

Debido a la complejidad que implican los casos de violencia política en razón de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.

En consecuencia, y con el objetivo de facilitar su identificación, el *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género* ha propuesto el siguiente test para identificar si se está frente a ese tipo de violencia, por lo que señala que es necesario verificar que se encuentren presentes los siguientes cinco elementos:

1. El acto u omisión se base en elementos de género, es decir:
 - i. se dirija a una mujer por ser mujer,
 - ii. tenga un impacto diferenciado y desventajoso en las mujeres; y/o
 - iii. las afecte desproporcionadamente.
2. Tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.
3. Se dé en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público, (sin importar el hecho de que se manifieste en el ámbito público o privado, en la esfera política, económica, social, cultural, civil, etcétera; tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, en un partido o institución política).
4. Sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.
5. Sea perpetrado por cualquier persona o grupo de personas —hombres o mujeres—, en particular: integrantes de partidos políticos,

aspirantes, precandidatos(as), candidatos(as) a cargos de elección popular o de dirigencia partidista; servidores(as) públicos(as), autoridades gubernamentales, funcionarios(as) o autoridades de instituciones electorales; representantes de medios de comunicación; el Estado o sus agentes (TEPJF 2017, 49).

Estos puntos son una guía para determinar si se trata de un caso de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Ahora bien, conforme a lo señalado en el expediente SUP-REP-252/2018, para acreditar la existencia de violencia política de género en un debate político, quien juzga debe analizar si en el acto o la omisión concurren los siguientes elementos:

- 1) Sucede en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales, o bien en el ejercicio de un cargo público.
- 2) Es perpetrado por el Estado o sus agentes, superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de estos, así como por medios de comunicación y sus integrantes, un particular o un grupo de personas.
- 3) Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual o psicológico.
- 4) Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.
- 5) Se basa en elementos de género, es decir:
 - a) Se dirige a una mujer por ser mujer.
 - b) Tiene un impacto diferenciado en las mujeres.
 - c) Afecta desproporcionadamente a las mujeres.

En ese sentido, las expresiones que se den en el contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral, que reúnan todos los elementos anteriores, constituyen violencia política contra las mujeres en razón de género.

En el proceso de dotar de contenido al concepto de dicha violencia e ir determinando las consecuencias reales a los infractores, han existido casos en que la Sala Superior ha considerado que si bien está acreditada tanto la violencia política y violencia política en razón de género, en el caso concreto no fue lo suficientemente generalizada ni de la entidad suficiente para invalidar la elección, con todo el impacto que un pronunciamiento como tal puede tener socialmente.³

Este fue el caso en el SUP-REC-1388/2018, en el cual se sentaron las bases para reconocer la violencia política en razón de género como causa suficiente para declarar la nulidad de la elección, siempre que se esté frente a un clima generalizado que provoque violaciones graves y sustanciales de los principios constitucionales. En dicho asunto, la Sala Superior resolvió que los hechos no habían tenido la entidad suficiente para que se decidiera en la nulidad de la elección. Ese asunto de la elección de Coyocacán giró en torno a la determinancia, y la Sala Superior dio elementos para tenerla por acreditada: circunstancias de tiempo, modo y lugar; diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar; la atribuibilidad de la conducta; la incidencia concreta en el proceso electoral y la afectación de los derechos político-electorales de la víctima.

En una nueva reflexión, las magistradas y los magistrados de la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-REC-1861/2021, lograron usar las bases puestas en el asunto descrito previamente y considerar que, dada la situación, las reformas en materia de violencia política en razón de género aprobadas en 2020 y la línea jurisprudencial de la Sala, se debía declarar la nulidad de una elección primordialmente por haberse incurrido en violencia política en razón de género en contra de una mujer indígena.

³ Al respecto, véase el expediente SUP-REC-1388/2018 resuelto el 30 de septiembre de 2018 por unanimidad de votos de las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de la magistrada Janine Madeline Otálora Malassis y del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

Lo más relevante de dicho recurso de reconsideración se centra en que las magistradas y los magistrados señalaron que, mediante el análisis en relación con las impugnaciones de los resultados de una elección y las denuncias relativas a violencia política en razón de género, se logra un estándar de prueba que permite inferir con un alto grado de certeza el perjuicio que ocasiona en el electorado. Tomar la decisión contraria habría tenido el impacto de fijar un estándar probatorio muy alto, casi imposible de alcanzar al otorgar a la denunciante la carga de la prueba para acreditar la trascendencia de los hechos en el proceso electoral, y ello la revictimizaría.

De igual forma, por vez primera se vislumbra como una verdadera posibilidad anular una elección por la violación a determinados principios constitucionales, lo que dota de consecuencias reales a los actos de violencia política en razón de género. Finalmente, se aborda el deber de cuidado que tienen los partidos y las autoridades electorales para accionar las debidas diligencias cuando observen conductas que puedan constituir dicha violencia.

Una vez descrito lo anterior, es posible concluir que los juicios y recursos presentados ante el tribunal electoral donde se impugnan actos relacionados con violencia política en razón de género han ido en aumento. Presentar dichos recursos no es sencillo, ya que toma tiempo y dinero, además de que llega a ser complicado que prosperen.

Se ha comenzado a ver una suerte de flexibilización en las normas procesales que parecen estar enfocadas en aligerar la carga probatoria a las personas que viven ese tipo de violencia, ya que lo contrario se traduce en la imposición de un requerimiento excesivo que podría revictimizar a las mujeres, al imponerles un estándar probatorio demasiado alto. Asimismo, por primera vez se logró anular una elección en la que se presentaron violaciones de manera generalizada.

Identificando la lucha y a las y los jugadores

Como Duncan Kennedy (1995) lo pone, las distribuciones que se logran en la vida social se producen mediante una lucha. Todos los lugares donde hay feministas en la toma de decisiones son sitios de lucha. Para visualizarla, se debe pensar no en instituciones como los estados, sino en personas con proyectos. Es posible imaginar la transacción que le preocupa como un juego con muchos jugadores o como una zona de preocupación humana marcada por la convergencia y el conflicto.

En ese sentido, la normatividad aplicable ayuda en cuanto presenta los siguientes actores involucrados: 1) los partidos políticos; 2) los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular; 3) los ciudadanos o cualquier persona física o moral; 4) las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión, poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno de Ciudad de México, órganos autónomos y cualquier otro ente público, y 5) los concesionarios de radio o televisión.

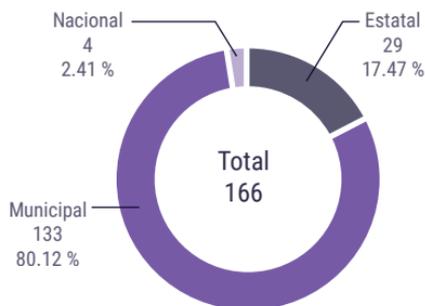
Los sujetos de responsabilidad señalados anteriormente, muchas veces, como una forma de protección de las cúpulas de poder dominantes y de exclusión a las mujeres de la toma de decisiones, pueden ejercer violencia política en razón de género de forma directa o indirecta, sin importar el sexo del agresor, es decir, una mujer puede ejercer violencia contra otras mujeres y puede ocurrir tanto en el ámbito privado como en el público.

En ese sentido, de acuerdo con los resultados del *Diseño de una metodología triangulada de indicadores cualitativos y cuantitativos, que evalúe la prevalencia de la violencia política por razón de género en México y su impacto en el ejercicio de los derechos políticos de las candidatas a puestos de elección popular*, en el ámbito público puede ser perpetrada o tolerada por el Estado en los distintos ámbitos de gobierno, a pesar de los múltiples esfuerzos por contar con un marco regulatorio amplio para atender esos casos. Y los medios de comunicación y las redes sociales son principalmente los espacios donde se multiplican expresiones de violencia política contra las mujeres en razón de género en los últimos años (UNAM 2021).

Gracias a la base de datos desarrollada por el Instituto Nacional Electoral, por vez primera se tiene información cuantitativa que permite analizar, de una mejor manera, temas como la relación que tenía el agresor con la persona que vivió violencia política en razón de género, el ámbito territorial donde ocurrió dicha violencia, la entidad federativa y el municipio, la distribución de las sanciones, las personas sancionadas por cargo y qué órgano impuso las sanciones y la distribución de las víctimas por cargo ocupado.

Al 15 de diciembre de 2021 las denuncias se concentraron en el ámbito municipal, con lo que se sancionó a 133 personas, mientras que en el estatal solo ha sido a 29, y en el nacional a 4 individuos. Asimismo, es necesario señalar que, de todas las personas sancionadas, 23 se identifican como mujeres y el resto como hombres.

Gráfica 2. Sanciones por ámbito territorial



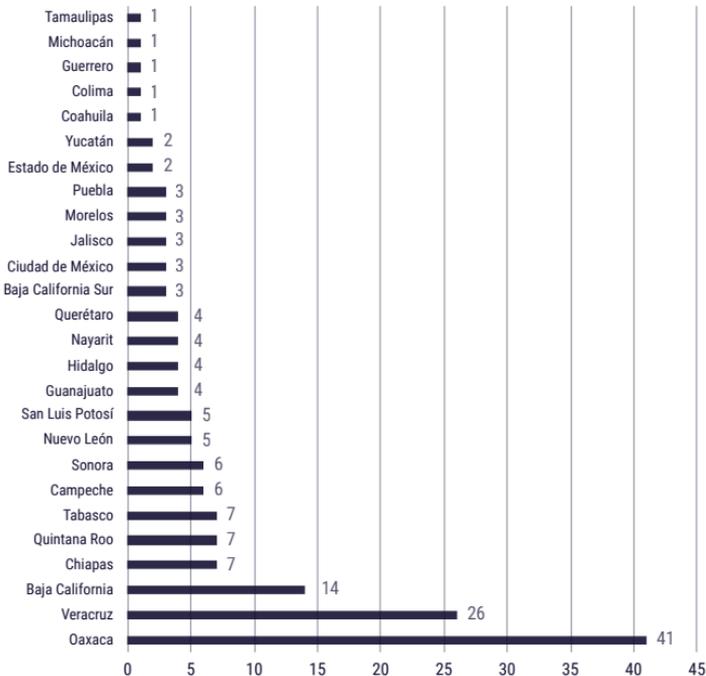
Fuente: Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (INE 2021).

Ver un mayor número de sanciones en el ámbito municipal pudiera significar que en el local se vulneran más los derechos políticos de las mujeres y donde más se ejerce violencia política en razón de género, según lo han demostrado académicas feministas como Georgina Cárdenas Acosta, quien señala que las estudiosas latinoamericanas pioneras en el acoso y la violencia política contra las mujeres diseñan diferentes metodologías

que les permiten documentar hallazgos en común, como su exclusión en la arena política; asimismo, puede observarse que su investigación se centra en el ámbito local, ya que es en este espacio donde se ha documentado que hay un mayor índice de violencia contra las mujeres que tienen actividades políticas, ya sea en el ámbito comunitario o en el gubernamental (Cárdenas 2020, 65).

Por otra parte, las personas sancionadas se concentraron en dos estados, Oaxaca y Veracruz, con 41 y 26 sanciones impuestas, respectivamente, y en todos los casos el ámbito territorial es municipal.

Gráfica 3. Sanciones por entidad federativa



Fuente: Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (INE 2021).

Otra información que contiene la base de datos es la relación de la persona que recibió los actos constitutivos de violencia política en razón de género con la denunciada o el denunciado; 35 de las personas sancionadas tienen una relación jerárquica con la víctima, 52 de pares, en solo 1 caso se reporta que se ejerció dicha violencia por parte de un integrante del mismo partido, en 8 ocasiones quien cometió los actos fue un opositor en la contienda y en 17 ocasiones quien cometió actos de violencia fue una persona que ejerce la profesión de periodista, locutor o director de un periódico.

Esto último es de destacar en cuanto que los medios de comunicación tienen el poder de reproducir desigualdades y provocar actos que constituyen violencia contra las mujeres en el ámbito político. Daniela Cerva Cerna dice que varias investigaciones feministas abordan de manera crítica el tratamiento sexista, discriminatorio y estereotipado que está presente en el relato noticioso y en la publicidad, y añade que los medios contribuyen a la pervivencia de mitos, creencias erróneas y prejuicios que justifican y minimizan el problema; favorecen, en ese sentido, a mantenerlo.

Siguiendo a Susana Velázquez, Cerva sostiene que la violencia de género es expuesta en los medios de comunicación como cotidiana, en la que los estereotipos y las creencias tradicionales de género persisten y se reproducen por consenso social. Al respecto, puntualiza que la relación de las mujeres con la política se presenta como compleja y ambivalente por su expulsión histórica de la política hegemónicamente masculina, esto es, pensada en y para los hombres.

Y es que, en general, la asociación respecto de las características que definen a un buen líder político remiten a rasgos estereotípicamente masculinos: ambición, racionalidad, seriedad, control, firmeza, agresividad y competitividad; es difícil que dichos aspectos sean asociados a los comportamientos típicamente femeninos. De ahí que se asuma que las mujeres no están preparadas para tomar decisiones importantes o ejercer un liderazgo que sea aceptado por la comunidad. Las mujeres que entran en la carrera política son percibidas, por sus pares o por la ciudadanía en general, como transgresoras de un orden de género. Su presencia desafía

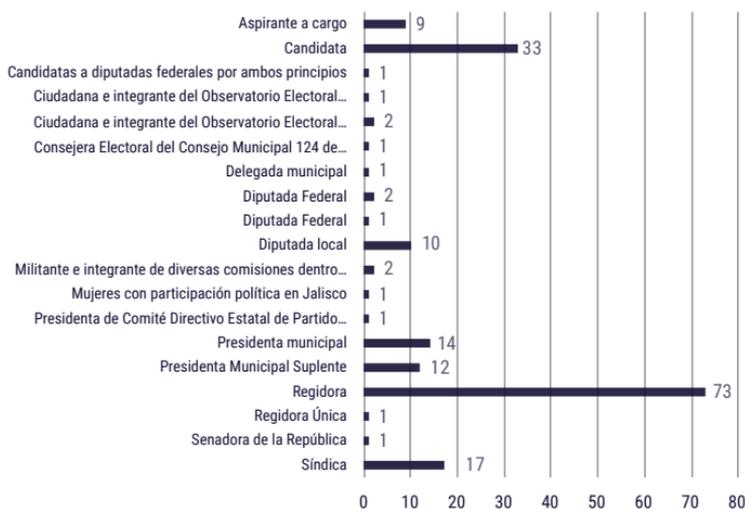
esas creencias y prescripciones acerca de lo que es deseable en la política. Así, Cerva señala que queda demostrado en la actuación de los medios de comunicación que, lejos de promover una conciencia de la participación política de las mujeres, tienden a favorecer la reproducción de estereotipos sexistas (Cerva 2017).

Como lo sostiene Line Bareiro, el carácter de recién llegadas de las mujeres al mundo público y su asignación a las tareas derivadas de la función reproductiva siguen siendo los elementos obstaculizadores por excelencia para la participación política de las mujeres.

Lo hasta aquí desarrollado permite mapear a las y los actores involucrados y ayudará a determinar qué tipos de mujeres son las que más fácilmente pueden reportar actos de violencia política en razón de género, y esto a qué mujeres afecta de manera preponderante.

Ahora bien, ¿qué se sabe de las mujeres que denuncian ser víctimas de violencia política en razón de género? Con base en la poca información con que cuenta la base de datos del INE, las regidoras y las candidatas son quienes más han denunciado ser víctimas de dicha violencia, seguidas de las síndicas y presidentas municipales. Esto permite afirmar que posiblemente en el ejercicio de cargos municipales es cuando se presenta en mayor medida la violencia política en razón de género, como se observa en la gráfica 4.

Gráfica 4. Número de registros



Fuente: INE (2020).

Esto, por ejemplo, se explica en el *Diseño de una metodología triangulada de indicadores cualitativos y cuantitativos, que evalúe la prevalencia de la violencia política por razón de género en México y su impacto en el ejercicio de los derechos políticos de las candidatas a puestos de elección popular* (proceso electoral federal 2020-2021), en el que se señala que en diversas ocasiones ese tipo de violencia suele darse con una mayor fuerza en espacios menos expuestos a la opinión pública, como pueden ser los contextos locales y municipales.

Desafortunadamente, no se cuenta con información estadística más allá del puesto que ostentan las personas que denunciaron violencia política en razón de género, lo que impide entender más de las dinámicas de poder que se gestan. Por ejemplo, de un análisis de los 23 casos sancionados de dicha violencia perpetrados por mujeres, se observa la intersección de distintas características, además del género, por ejemplo,

la etnicidad, la maternidad y la edad como factores enunciados por los órganos sancionadores y considerados como relevantes para la comisión de actos que constituyen violencia política en razón de género.

Para que una mujer presente un recurso jurídico en el que argumente que es víctima de dicha violencia, en primer lugar debe saber identificar que está ante una situación u omisión que vulnera sus derechos político-electorales. Una vez que lo identifica, requerirá de asistencia técnico-jurídico, así como de recursos, como tiempo y dinero, por lo que el apoyo de su partido político, por ejemplo, resulta fundamental. Una vez presentada la denuncia, el seguimiento del proceso será clave para que, en caso de ser necesario, se recurran las determinaciones judiciales.

En ese sentido, y tomando en cuenta tanto las distintas relaciones de poder que existen y la forma como está diseñada la normatividad, es más probable que mujeres que cuenten con trayectoria política y, por ende, con el apoyo de su partido político y de otros actores relevantes alcen la voz cuando viven violencia política en razón de género a, por ejemplo, aquellas que no han ejercido cargos de manera previa, que son jóvenes y con poca experiencia y que se identifican como afrodescendientes.

Esto se explica en gran manera por cómo sigue entendiéndose a los partidos políticos: organizaciones masculinas de dominación y exclusión. Así, el análisis realizado por Dalia Barrera y Georgina Cárdenas habla de la

existencia de un entorno machista de dominación masculina que marca la cultura política autoritaria y clientelar que lleva a múltiples formas de discriminación y exclusión de las mujeres [...] y la presencia de presiones y violencia en el acceso a candidaturas y cargos en los cabildos y en el ejercicio de estos (Barrera y Cárdenas 2017, 17).

Diferentes análisis realizados por académicas feministas han logrado demostrar cómo el ambiente y la cultura política que impera en los partidos son excluyentes y patriarcales, situación que se ve acentuada por la estructura violenta que rige la sociedad mexicana.

Como bien señala Daniela Cerva Cerna, los partidos políticos son organizaciones y, como tales, son susceptibles de analizarlos desde un enfoque que integre las prescripciones de género que tienen un impacto significativo en la forma como se configura el modelo de actuación política en su interior. Las prácticas organizacionales y las dinámicas internas de ejercicio del poder en los partidos se han desarrollado en función de reproducir y naturalizar ciertos patrones discriminatorios que cobran relevancia en los procesos de reclutamiento, la asignación de determinados puestos, las representaciones de lo femenino y masculino en la política y, más recientemente, el impacto de los mandatos institucionales acerca de la legislación electoral en su organización interna (Cerva 2014).

¿Y si se imagina de otra forma?

La violencia política en razón de género se actualiza e incide de manera distinta y diferenciada, en lo personal —en cuanto a los derechos tanto político-electorales, como de otra índole de quien la vive—, en el ámbito de sector —en cuanto a las mujeres como grupo social— y en el área social —en cuanto que afecta a toda la sociedad porque vulnera los principios constitucionales y democráticos vigentes que rigen a la sociedad—.

En los últimos 20 años se han realizado esfuerzos para sancionar la violencia política en razón de género, pero se ha dejado en un segundo plano los esfuerzos para prevenirla; para esto, es fundamental contar con datos, tanto cualitativos como cuantitativos, que permitan entender las intersecciones que se presentan en un fenómeno como el de dicha violencia. Así, se pueden generar los mecanismos de prevención y de política pública necesarios para evitar que se materialice la violencia.

Como ha señalado Daniela Cerva Cerna, contar con información que refleje el estado de las cosas cuando se habla de violencia política y discriminación en razón de género es sumamente complicado, porque en la mayoría de las ocasiones las mujeres hablan de la violencia y discriminación que existe, pero como algo que viven otras. Que se busque negarlo en

la propia persona refleja la necesidad de posicionarse como individuos no vulnerables o susceptibles al control, como una forma de evitar ser juzgadas negativamente en su calidad de parlamentaria capaz de tomar decisiones; es decir, mostrarse vulnerable no correspondería con quien ejerce un cargo destinado a ejercer poder (Cerva 2014).

La violencia política en razón de género no puede ni debe ser aproximada fuera del contexto en el que se presenta y de las estructuras de desigualdad social en las que tiene lugar. Para prevenir, erradicar y sancionar esta epidemia de violencia, entender esto es crucial en cuanto que es el contexto en el que se genera lo que la dota de sentido y contribuye a su reproducción en la sociedad. Es crucial que se entienda que la violencia política en razón de género no se encuentra únicamente motivada por el género, sino que en ese tipo de violencia se presenta en dinámicas interseccionales (UNAM 2021).

La forma como está diseñada la normativa que busca erradicar la violencia política en razón de género se gesta desde una perspectiva del feminismo occidental, corriente que ha dominado la narrativa en los últimos años. En ese sentido, como muestra Javiera Cubillos Almendra, el feminismo ha evidenciado cómo la política de la identidad impuesta por el ideario moderno posiciona a un sujeto particular que se asume como representativo de la humanidad: un sujeto supuestamente universal —masculino, occidental/blanco, heterosexual, adulto y burgués— es constituido como el referente de la vida social y política en Occidente, en relación al cual todo lo demás —“lo otro”— es excluido en función de su diferencia (Cubillos 2015).

El feminismo, afirma Cubillos Almendra, desde diversas vertientes, ha cuestionado esa política de la identidad que posiciona a la identidad masculina como céntrica y universal, mientras representa la identidad femenina como periférica y particular. No obstante, no todos los feminismos han reparado en cómo este sujeto moderno ha excluido e inferiorizado también otras subjetividades en función de su raza y su clase social, por ejemplo. Esa situación ha relegado a los márgenes a mujeres de pueblos

indígenas, afrodescendientes e inmigrantes de lo que se podría llamar *mainstream* (o corriente principal) de la teoría y el activismo feminista (Cubillos 2015, 121).

Entonces, se propone que en el abordaje de las herramientas enfocadas a prevenir, erradicar y sancionar la violencia política en razón de género se emplee la teoría feminista de la interseccionalidad, la cual ha proporcionado interesantes contribuciones para desestabilizar al sujeto moderno y repensar el cómo se interpretan la realidad social y los procesos de generación de conocimiento.⁴

⁴ Acerca de este tema, Miranda Fricker ha iniciado una conversación en torno a la injusticia epistémica. Hablar de esta es fundamental en cuanto a la forma misma de entender el mundo y de quiénes y por qué son merecedores de conocimiento y gozan de credibilidad como sujetos de conocimiento. Si bien el término *injusticia epistémica* fue acuñado por Fricker en 2007, hay quienes consideran que el análisis realizado por Kimberlé Crenshaw en la década de 1990 ya hablaba de ese mismo problema. En términos muy sencillos, cuando se habla de injusticia epistémica es de las injusticias que operan también en el área de lo epistemológico; en otras palabras, en lo que es propio conocimiento y que, incluso, se trata de una diferenciación en quién conoce, quién puede conocer, quién puede ser escuchado, quién puede ofrecer testimonio y a quién va a creérsele cuando esto ocurra. En 2007, Fricker comenzó a hablar de dos tipos de desigualdades relacionadas con el conocimiento: la injusticia hermenéutica y la injusticia testimonial; ambas son de suma importancia para entender la violencia generalizada que viven las mujeres en el país. Muchas de las prácticas sociales impuestas a las mujeres, por ser mujeres, no eran consideradas por las leyes como motivadas por razón de género. En la década de 1960, por ejemplo, no existía un concepto que permitiera nombrar las violencias que hoy se catalogan como acoso sexual. Hoy se sabe que el acoso sexual es una de las dinámicas que refuerza y expresa el rol tradicional e inferior de las mujeres en la fuerza laboral. Este es un ejemplo de lo que Fricker denomina injusticia hermenéutica. De manera muy específica, cuando se habla de injusticia hermenéutica se hace referencia a cómo en diversos tipos de injusticias hay adicionalmente una falta de un vocabulario que permita reconocer que se está ante una situación injusta. Fricker dice que le denomina injusticia hermenéutica precisamente para enfatizar cómo la falta de una terminología adecuada para comprender una situación, de hecho, puede colocar en una posición tal que resulte imposible exigir un cambio porque ni siquiera se es capaz de identificar que lo que ocurre es injusto. Ahora bien, un segundo tipo de injusticia a la que Fricker se refiere es la que hoy se conoce como injusticia testimonial. Ese tipo de injusticia se relaciona directamente con la credibilidad del discurso emitido por una persona. Hoy, se habla de injusticia testimonial cuando a una persona no le creen por basarse en prejuicios o estereotipos. Un ejemplo de injusticia testimonial es cuando se habla de violencia política en razón de género y cómo a

Hablar de interseccionalidad obliga a entender de dónde viene. A finales de la década de 1970, las feministas afrodescendientes y chicanas, como Angela Davis (1981), bell hooks (1984), Kimberlé Crenshaw (1984) y Gloria Anzaldúa (1981), llamaron la atención respecto a las carencias del feminismo blanco que invisibilizaba los efectos paralelos de discriminación y violencia que pueden generarse en torno a la raza y la clase social cuando se intersecan con el género. Ellas señalaban que el feminismo hegemónico, al hablar de la mujer como un sujeto con una identidad común, las desdibujaba de color y que no pertenecían a la clase social dominante; en una crítica muy puntual, decían que la categoría *mujer*, de la que hablaban las feministas blancas, se encontraba construida sobre las mismas lógicas jerárquicas y patriarcales que el feminismo buscaba dismantelar.

El feminismo negro demostró cómo a partir de criterios de universalidad se reivindicaron los intereses de un tipo de mujeres: cisgénero (cis), heterosexuales, sin discapacidad, blancas y de clase media y alta. Al hacerse esto no se tomaron en cuenta las necesidades de “las otras”: las afrodescendientes, las lesbianas, las pobres, las migrantes y las mujeres con discapacidad. Esa misma crítica la realizaron las feministas afrodescendientes al movimiento antirracista, en el que las demandas de las mujeres fueron nuevamente desdibujadas y pasadas por alto ante la universalización de las reivindicaciones de los hombres afrodescendientes. De esa manera, Crenshaw y Davis alertaron acerca de la falta de un lugar donde se les permitiera ser ambas cosas: mujeres racializadas.

las mujeres no se les cree las violencias que viven por estereotipos de género y, en muchas ocasiones, prejuicios sociales y raciales. El trabajo de Fricker ha permitido entender que en numerosas ocasiones determinar si algo merece ser considerado como conocimiento requiere evaluar a quien lo está comunicando, y es justo en este último proceso cuando se evalúa al o a la comunicadora, usualmente se cuelean estereotipos y prejuicios relacionados con la clase social, el género o la raza. Lo que provoca ello es que la credibilidad de su testimonio termina estando condicionada a sus identidades sociales, lo que da lugar a injusticias.

El concepto de interseccionalidad fue acuñado por la abogada estadounidense Kimberlé Crenshaw, quien lo definió como la expresión de un sistema complejo de estructuras de opresión que son múltiples y simultáneas, con el fin de mostrar las diversas formas como la raza y el género interactúan para dar forma a complejas discriminaciones de mujeres afrodescendientes en Estados Unidos de América. Asimismo, Crenshaw (1989, 1991) indaga en dos modos en los que opera la interseccionalidad: en lo estructural y en lo político.

Cuando se refiere, por un lado, a la interseccionalidad estructural, analiza la experiencia de la desigualdad interseccional en la vida de determinadas personas y los grupos sociales a los que pertenece. A partir del análisis de las experiencias de las mujeres afroamericanas, Crenshaw muestra cómo se encuentran, a menudo, afectadas al mismo tiempo por la desigualdad de raza, género y clase social, en ámbitos como el laboral (1989). Su análisis concluye que sus experiencias revelan cómo las estructuras de clase, raza y género interactúan entre ellas y no son independientes unas de las otras.

Por el otro lado, la autora pone el foco en la interseccionalidad política para analizar cómo las estrategias políticas que se centran en una dimensión de la desigualdad acaban marginando a aquellos sujetos o grupos cuya situación de exclusión responde a la superposición de diversos sistemas de opresión. Con esa perspectiva, realiza en concreto una crítica al derecho de antidiscriminación estadounidense y a las estrategias políticas adoptadas históricamente por las luchas sociales feministas y antirracistas que se centran en una sola categoría, por no haber sido capaces de aprehender la diversidad interna de los grupos sociales y de la intersección entre desigualdades.

Por ejemplo, Crenshaw hace una crítica feroz en su análisis de la sentencia *DeGraffenreid v. General Motors*, en la que cinco demandantes afroamericanas cuestionaban la política de antigüedad promovida por su empleador, pues alegaban que perpetuaba una discriminación interseccional contra las mujeres afrodescendientes. Respecto a esa sentencia, desmenuza cómo la Corte Suprema de Estados Unidos de América permitió

únicamente que las demandantes fueran protegidas en la medida en que su experiencia de discriminación coincidiera, o bien con la de las mujeres blancas despedidas, o con la de los hombres afrodescendientes despedidos por esa empresa. Como este no era el caso, sino que se las despidió por razón de género y raza a la vez, desestimaron sus argumentos (Crenshaw 1989).

Cuando se habla de violencia política en razón de género, es fundamental hacerlo desde un enfoque de interseccionalidad política que permita también abordar las violencias vividas por mujeres que se separan de las vivencias de las mujeres blancas y occidentales; se necesita un marco que también les sirva a las de las periferias, a las regidoras indígenas o a la síndica afromexicana que es la primera vez que entra a la política.

Un ejemplo de cómo la normativa que aborda actualmente la violencia política en razón de género carece de un enfoque de interseccionalidad política es, por ejemplo, el penúltimo párrafo del artículo 20 bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la cual señala que cuando las conductas constitutivas de dicha violencia fueren cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, la pena se incrementará en una mitad. Esa aproximación presenta a las mujeres indígenas como si fueran mujeres blancas con una carga adicional. La misma crítica, por ejemplo, la hacía Angela Harris al trabajo de Catharine MacKinnon y su aproximación a las mujeres afrodescendientes (Harris 1990). En el presente caso, además, la Ley en cuestión no determina las razones por las cuales, solo si se es indígena, se aumentará la sanción, cuando se sabe que existen otros grupos de mujeres, como las afrodescendientes, quienes han sido invisibilizadas históricamente tanto por el Estado como por la sociedad mexicana.

Aunado a la necesidad de adoptar un enfoque de interseccionalidad política, las soluciones no deberían ser solo propuestas por el Estado, sino involucrar a todos los actores abordados. Es crucial que en los partidos políticos se cuente con órganos especializados encargados de garantizar la atención primaria a las mujeres que viven violencia política en razón de

género y la canalización a las vías institucionales en caso de ser necesario. De esa forma, se podría fomentar la cultura de la denuncia de dichos actos intrapartidistas que permitirían ir desmontando la estructura patriarcal sobre la que están cimentadas esas instituciones. Resulta una condición *sine qua non* garantizar un debido proceso y procuración de justicia sin ningún tipo de represalias para quienes denuncian, pues solo así se logrará atender la situación.

Distintas organizaciones de la sociedad civil han señalado a los partidos como uno de los mayores focos rojos, al considerar que son los que reproducen, toleran y mayormente ejercen la violencia política en razón de género; esto, por todas las razones previamente descritas y la jerarquización en la toma de decisiones, participación y términos de igualdad de las mujeres en contiendas políticas. Es crucial que se capacite de manera efectiva a todo integrante de un partido en materia de igualdad y no discriminación, y se aplique efectivamente la Ley General de Partidos Políticos.

Un gran faltante en el padrón del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política del INE es el de las personas morales, de forma que, por ejemplo, si existe una reincidencia importante por parte de ciertas empresas, se les pueda llegar a dejar de considerar como proveedores para partidos políticos y otros organismos electorales.

Por otro lado, se deben fomentar las investigaciones de tipo cuantitativo para entender más acerca de violencia política en razón de género y poderla atacar de forma efectiva; se necesita saber en qué momento de las carreras políticas de las mujeres es más común vivir dicha violencia; hace falta información para entender cómo juega la raza, la edad, la orientación sexual, la discapacidad y la clase social de las mujeres para inhibir o catalizar esa violencia.

Finalmente, un gran desafío es la aplicación por parte del Tribunal Electoral de la normativa en materia de violencia política en razón de género. De un breve análisis de las sentencias emitidas por las salas regionales y la Sala Superior, es de notar la falta de homogenización en conceptos como

medidas cautelares y medidas de protección, y se percibe una confusión de qué denuncias deben ser catalogadas como violencia política sufrida de manera independiente al género y cuándo efectivamente se constituye ese tipo de violencia.

La violencia política contra las mujeres en razón de género plantea un serio desafío a la democracia, los derechos humanos y la igualdad de género. No solo afecta a quién la vive, sino también manda un mensaje muy contundente para todas las demás: lo público sigue siendo de unos cuantos. Se han dado pasos agigantados, pero el camino aún es largo. Como feministas, es necesario generar redes de acompañamiento que acuerpen a las compañeras y se logren generar alianzas que permitan, efectivamente, repensar cómo se hace política.

Fuentes consultadas

- Bareiro, Line, Oscar López, Clyde Soto y Lilian Soto. 2004. *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina. Serie Mujer y desarrollo*. Santiago de Chile: ONU/Cepal.
- Barrera Bassols, Dalia y Blanca Suárez San Román. 2012. "Los desafíos de llegar y de ejercer un cargo. Mujeres mexicanas en los albores del siglo XXI". *Ra Ximhai* 1 (enero-abril): 199-223.
- Barrera Bassols, Dalia y Georgina Cárdenas. 2017. "Presidentas municipales en México: acoso y violencia política (2010-2016)". *Politai: Revista de Ciencia Política* 12 (primer semestre): 15-34.
- Cárdenas Acosta, Georgina. 2020. "Abordajes metodológicos en materia de violencia política contras las mujeres". *Cognita* 4 (mayo): 57-73.
- Cerva Cerna, Daniela. 2014. "Participación política y violencia de género en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 222 (septiembre-diciembre): 105-24.
- . 2017. "Medios de comunicación y violencia". *Revista Iberoamericana de Comunicación* 32 (enero): 37-80.

- Crenshaw, Kimberlé. 1989. "Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics". *University of Chicago Legal Forum* 1. [Disponible en <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>].
- Cubillos Almendra, Javiera. 2015. La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política* 7 (otoño): 119-37.
- Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2021. Datos estadísticos. Disponible en https://www.te.gob.mx/paridad_genero/front/estadisticas/index (consultada el 17 de diciembre de 2021).
- Fricker, Miranda. 2007. *Epistemic injustice: power & the ethics of knowing*. Oxford: Oxford University Press.
- Harris, Angela. 1990. "Race and essentialism in feminist legal theory". *Stanford Law Review* 3 (febrero): 581-616.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2020. Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Disponible en <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/> (consultada el 17 de diciembre de 2021).
- Kennedy, Duncan. 1995. *Sexy Dressing Etc*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 2021. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf (consultada el 5 de septiembre de 2022).
- Ley General de Partidos Políticos. 2014. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf> (consultada el 17 de diciembre de 2021).

- Ley General en Materia de Delitos Electorales. 2021. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf (consultada el 5 de septiembre de 2022).
- Observatorio Nacional Ciudadano. 2021. *Delitos electorales y violencia política en el contexto de pandemia y crisis sanitaria por COVID-19 en México. Incidencia e impacto en la representatividad*. Ciudad de México: Observatorio Nacional Ciudadano.
- Sentencia SUP-REC-1388/2018. Recurrente: Manuel Negrete Arias. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1388-2018.pdf.
- SUP-REP-252/2018. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-0252-2018>.
- Shamir, Hila. 2011. "What's the border got to do with it? How immigration regimes affect familial care provision". *American University Journal of Gender Social Policy and Law* 2 (agosto): 601-69.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial. 2017. *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*. México: TEPJF.
- UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. 2021. *Diseño de una metodología triangulada de indicadores cualitativos y cuantitativos, que evalúe la prevalencia de la violencia política por razón de género en México y su impacto en el ejercicio de los derechos políticos de las candidatas a puestos de elección popular*. Ciudad de México: UNAM/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Sistema mexicano de partidos políticos y desconfianza en el Tribunal Electoral

Mariana Tamés Espadas

Introducción

Los partidos políticos son los protagonistas del sistema electoral en México. En cada proceso, los ciudadanos depositan su confianza en ellos, materializada en una boleta electoral, con la convicción —aunque a veces parezca más un acto de fe que de certeza— de que se encargarán de traducir en representación política la soberanía popular y la voluntad ciudadana expresada en el voto. Al final, su función es esa: comunicar a los gobernados con sus gobernantes, distinguir de entre las aspiraciones de una sociedad, aquellas que son políticamente aceptables y prácticamente aplicables y expresarlas ante quienes tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones que las hagan posibles.

Así, los partidos políticos son más que simples articuladores de inquietudes y exigencias sociales; si bien tienen como fin característico tratar de dirigir la actuación del gobierno, o cuando menos influir en ella de conformidad con sus intereses, en un sistema democrático como el mexicano cumplen —o deberían hacerlo— una doble función: la social y la institucional.

Mucho se habla de la crisis de los partidos en México y de cómo es necesario reformarlos e, incluso, eliminarlos por completo del sistema para sustituirlos, por ejemplo, por candidaturas ciudadanas o independientes. Permea en la sociedad una percepción generalizada de desconfianza y pérdida de representatividad que lleva a cuestionar si los institutos políticos han dejado de cumplir de manera eficiente su función como organizaciones ciudadanas.

De la misma forma que sucede con los partidos, ha crecido la desconfianza en las instituciones electorales que les dan cauce y en la imparcialidad de la función comicial misma. La ciudadanía demanda autoridades autónomas e independientes, que actúen con apego a la ley y den certeza a sus decisiones. El descontento es visible y, en gran parte, justificado.

El discurso del fraude en las votaciones ha sido una constante en el imaginario colectivo, prácticamente desde la creación de los partidos políticos en el país. Si bien la creación de organismos como el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) en 1994 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en 1996 ha contribuido a la consolidación de un sistema comicial que hace posible la organización y celebración de votaciones libres y auténticas, que cuenta con un sistema de impartición de justicia que previene y sanciona los delitos en la materia y que resuelve controversias para proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía, lo cierto es que sigue existiendo un alto grado de desconfianza en sus decisiones.

Tres importantes elecciones, opacadas por la incertidumbre y que generaron un clima de polarización, una desconfianza en los resultados obtenidos y una deslegitimación de quienes resultaron ganadores, fueron

las de 1929, 1988, y 2006, que si bien no son las únicas, sí son representativas de las distintas etapas que la sociedad mexicana ha recorrido en su búsqueda por consolidar un sistema verdaderamente democrático.

Como nota aclaratoria, es importante mencionar que en ninguna de las votaciones mencionadas pudo demostrarse la comisión de violaciones a las leyes que regían en cada uno de los momentos en que se llevaron a cabo; es decir, el fenómeno que se estudia es el de la percepción colectiva de un fraude que, a pesar de no haber sido convalidado en su momento por quienes tenían la autoridad para ello, no se logró convencer a la sociedad y, por lo tanto, contribuyó a acentuar la desconfianza colectiva en el sistema electoral y en la democracia.

Los comicios de 1929 son recordados como uno de los fraudes más importantes en la historia de México. En estos, Pascual Ortiz Rubio resultó triunfador con 93.00 % de la votación y fueron extraordinarios por el asesinato de Álvaro Obregón. El fraude fue denunciado por José Vasconcelos, candidato por el Partido Nacional Antirreeleccionista, e, incluso, por algunos cónsules estadounidenses de diferentes entidades de la república. Se documentó el control total de las urnas por parte del gobierno el día de la jornada y la obtención de más sufragios que el total de votantes registrados en ciertas poblaciones a favor de Ortiz Rubio, lo que hizo que Vasconcelos no reconociera al presidente electo, huyera a Estados Unidos de América para manifestarse abiertamente en su contra y proclamara en su exilio el Plan de Guaymas, en el que llamaba al país a levantarse en armas y proclamar su gobierno (Skirus 1978, 170-1).

Los resultados de esa jornada dejaron claro que no se respetarían las elecciones democráticas, sino la sucesión presidencial previamente acordada por el jefe de Estado, lo cual se convirtió en el modelo político mexicano durante el siglo xx. El llamado a la insurrección por parte de Vasconcelos no logró la movilización de una sociedad mexicana cansada de poco más de 10 años de guerras civiles.

Casi seis décadas después, México seguía instalado en un sistema hegemónico en el que, a pesar de la existencia de partidos y candidaturas

de oposición, un solo instituto político ganaba las votaciones con la anuencia del gobierno. El 7 de julio de 1988, Carlos Salinas de Gortari, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), resultó electo como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, aunque los resultados de los cómputos fueron anunciados una semana después de la jornada comicial. Su triunfo fue muy cuestionado y no existía un órgano político independiente del gobierno que organizara las elecciones y realizara el conteo de votos. El encargado de dicho proceso fue el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, director de la entonces Comisión Federal Electoral (CFE).

Los primeros resultados debían aparecer en las pantallas del Registro Nacional de Electores a las 19:00 horas del 6 de julio, pero esto no ocurrió. Uno de los comisionados ante la CFE informó que el sistema de cómputo se había “caído”, y que se había planeado una reunión con la Secretaría Técnica para corregir la falla.

Los candidatos presidenciales Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel J. Clouthier y Rosario Ibarra de Piedra acudieron a las oficinas de la Secretaría de Gobernación para denunciar las anomalías en los comicios, como la duplicación de credenciales para votar y la repartición anticipada de boletas electorales ya cruzadas en favor del PRI, entre otras; además, en los días posteriores denunciaron el fraude electoral.

Ante la ola de críticas y manifestaciones denunciando el fraude, el 10 de julio la CFE publicó un desplegado en los diarios nacionales, dirigido a la opinión pública, con el procedimiento de escrutinio y cómputo de la elección. Tres días después, informó que Salinas de Gortari había obtenido 50.36 % de los votos, frente a 31.12 % de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien quedó en segundo lugar. La narrativa del fraude cometido en 1988 permanece como un episodio oscuro en la historia electoral de México que ha perseguido a los ciudadanos por décadas.

Finalmente, es importante mencionar lo ocurrido en la votación presidencial de 2006, a seis años de la primera transición democrática en el país, como tercero y último de los acontecimientos recopilados para ilustrar

que, cuando impera la desconfianza y se debilita la estabilidad política, los efectos pueden ser devastadores para la consolidación de las instituciones democráticas.

Las elecciones del 2 de julio de 2006 generaron un grave conflicto poselectoral, en el que el candidato presidencial de la coalición “Por el bien de todos”, integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia y el Partido del Trabajo (PT), Andrés Manuel López Obrador, impugnó los comicios que daban la victoria al candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón Hinojosa. Sus acusaciones consistían en afirmar que el gobierno federal —panista en esa época— y el IFE habían conspirado en su contra para darle la victoria a Calderón, quien ganó por apenas 0.51 % de los sufragios emitidos, equivalente a 283,831 votos válidos (Aparicio 2006, 49-53).

El resultado fue tan cerrado que antes de obtener los datos de los cómputos totales ni las encuestas de salida ni los conteos rápidos fueron capaces de determinar quién obtendría el triunfo. Esa situación fue aprovechada por López Obrador para construir una interpretación simbólica acerca de lo que estaba sucediendo, poniendo en duda la confianza en las elecciones, en las instituciones y en aquellos ciudadanos que participaron en el proceso comicial.

Fernando Pliego, en su libro *El mito del fraude electoral en México*, señala que el argumento del fraude electoral se gestó a partir de una estrategia concentrada en la construcción simbólica de cuatro mitos que le dieron legitimidad a esa interpretación:

- 1) Fraude cibernético en el registro de votos. Se sostuvo que el registro de los votos en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del IFE era irregular e inexplicable.
- 2) Errores aritméticos. Se arguyó que habían sido cometidos por los ciudadanos encargados de contar los votos.
- 3) “Voto por voto y casilla por casilla”. Esa narrativa se presentaba como una salida política ante las supuestas irregularidades del PREP y a partir de los errores aritméticos.

- 4) Uso político de los programas sociales. Se dijo que estos habían utilizados por el gobierno federal para coaccionar el voto.

El conflicto escaló a los tribunales. Felipe Calderón fue nombrado presidente constitucional y López Obrador llevó a cabo una ceremonia alterna de toma de protesta en la que se ostentó como el presidente legítimo y llamó espurio a Calderón. Se realizaron manifestaciones en las calles y, por un largo periodo, se instaló un campamento en una de las principales avenidas del entonces Distrito Federal como protesta.

Cabe mencionar que aceptar la derrota, pero, sobre todo, asumir que se debió a errores propios, le traería al candidato perdedor un costo político mayor que desafiar a las instituciones y construir una interpretación de un fraude cometido en su contra.

La intención de recordar esos tres momentos en la historia de la democracia mexicana es mostrar el largo proceso de transformación que han sufrido las instituciones y la función electoral, al pasar de un sistema en la materia controlado por el gobierno en turno y un partido hegemónico a contar con un sistema competitivo y plural de partidos políticos, así como con autoridades sólidas e independientes que trascienden sexenios y que buscan asegurar la gobernabilidad del país y la confianza en los comicios y sus resultados.

Sin embargo, los problemas persisten y de lo que se trata es de encontrar el modo de eliminarlos o evitar sus perjuicios. En ese camino, ¿cuál es la mejor estrategia posible?, ¿se deben modificar las leyes?, ¿hay que eliminar los partidos políticos?, ¿se deben buscar funcionarios y políticos más eficientes por medio de procesos de selección más adecuados?, ¿es necesario propiciar una mayor educación democrática?, ¿hay que ser más rigurosos con las sanciones? o ¿es necesario aceptar que todo ello es el resultado inevitable de la naturaleza intrínseca de la política?

En ese entendido y a fin de contribuir a responder las preguntas planteadas, es necesario identificar, primero, cuáles son las funciones que le corresponde realizar a los institutos políticos y sus candidaturas como

protagonistas del sistema democrático, para, después, evaluar si efectivamente se está en presencia del declive del sistema de partidos en México como se conoce y de sus instituciones, o si se trata de una necesaria transformación en sus actividades, como consecuencia de la evolución natural de una democracia representativa que no es estática.

Las funciones sociales de los partidos surgen como respuesta a las responsabilidades que tienen ante el cuerpo social del que emergieron; entre estas, destacan la socialización política, que comprende la obligación de promover los valores democráticos y la participación ciudadana; el respeto de los derechos humanos y el derecho al disenso e, incluso, la capacitación de sus miembros en los principios ideológicos del partido; la movilización de la opinión pública, pues deben permitir que se expresen las opiniones de la sociedad civil para dirigirlas a una eficaz concreción; la representación de intereses, atendiendo ya sea a su origen histórico o ideológico, pero también, como ocurre en muchos casos, a la coyuntura política y social, como una de las actividades de mayor trascendencia, y, finalmente, les corresponde la legitimación del sistema político, al contribuir a la integración de los órganos de representación política mediante las elecciones. En conclusión, las funciones sociales de los partidos hacen posible la democracia.

Sin embargo, para que dichas funciones puedan llevarse a cabo de manera organizada y los procedimientos adquieran estabilidad, es necesaria su institucionalización en el sistema. Esto implica llevar a cabo la selección, el reclutamiento y el impulso de sus candidaturas, participar en los comicios y en todas las etapas del proceso, así como contribuir a la conformación de los poderes públicos.

Tales funciones se encuentran inmersas en el sistema de partidos. Teóricamente, en palabras de Leonardo Valdés, un sistema de partidos es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político (Valdés 2019, 49).

Esa definición, que puede parecer simple, encierra una realidad compleja. Hace 45 años la reforma política de 1977 elevó a rango

constitucional el reconocimiento de los partidos como entidades de interés público, liquidó la figura de los diputados de partido, introdujo el sistema mixto de representación proporcional, incrementó el número de diputados, redujo los requisitos para que los partidos obtuvieran su registro y reconoció la personalidad de las asociaciones políticas; es decir, a poco menos de medio siglo de lograr sentar las bases para romper la hegemonía partidista y permitir, por primera vez, la presencia en la Cámara de Diputados de otros institutos políticos diferentes a los que habían estado por más de tres lustros en el poder, la competencia entre ellos está muy lejos de ser leal.

Lo anterior, ya que los partidos, además de fungir como instrumentos de organización política y canal de comunicación entre las inquietudes de la ciudadanía y las decisiones del Estado, tienen como fin último ser gobierno. En un sistema democrático como el mexicano, su existencia y supervivencia se encuentra supeditada a la preservación del espacio electoral que les permite desarrollarse y hacer uso de los mecanismos para obtener el poder y ejercerlo. De ahí que la lealtad en la competencia sea indispensable para construir un sistema que les garantice la supervivencia una vez que se elija al ganador.

La realidad no siempre se ajusta a la teoría. Los sistemas de partidos, que abarcan a los institutos políticos, al régimen jurídico en el que se insertan y a las instituciones que los regulan, a pesar de ser un fenómeno relativamente reciente en el mundo político occidental, se han convertido en la forma más eficaz para buscar un Estado de derecho por medio de un diseño democrático en el que la ciudadanía pueda elegir la opción que considere más conveniente a sus intereses, de entre varias que se encuentran a su alcance.

Así, habrá un sistema de partidos mientras estos existan, no se impida la formación de otros nuevos y a ninguno se le dé una posición privilegiada o se le conceda un monopolio (Kelsen 1979, 350).

No obstante, la lucha por el poder ha ocasionado que la competencia entre partidos e, incluso, en su ámbito interno, se vuelva cada vez más despiadada. Esa falta de lealtad en la competencia genera incentivos para

que los institutos políticos busquen mecanismos fuera del terreno de juego que les permitan obtener ventaja sobre sus competidores, que ven más bien como adversarios.

Si se toma como base la clasificación que sugiere Giovanni Sartori de los sistemas de partidos, en México se ha transitado de un sistema de partido predominante o hegemónico a un pluripartidismo. Esto quiere decir que actualmente hay más de dos institutos políticos con la suficiente capacidad de coalición o intimidación tanto para llegar al poder como para convertirse en oposición. Por lo tanto, es claro que los sistemas de partidos no permanecen constantes, pero ¿qué es lo que determina que un sistema aumente o disminuya su número de partidos con la suficiente fuerza para ganar una elección?

Sin duda, las pautas de competencia, las tendencias políticas y el régimen en el que coexisten los partidos, la ciudadanía y el gobierno tienen un papel determinante, pero también es cierto que los sistemas electorales que los países adoptan inciden en el sistema de partidos que predominará. Acerca de ese punto en particular, Maurice Duverger sostiene que las fórmulas de mayoría relativa tienden a producir sistemas bipartidistas, las de mayoría absoluta son propensas a provocar sistemas pluripartidistas en los que los institutos políticos muestran mayor flexibilidad para la negociación y las de representación proporcional tienden a producir también sistemas pluripartidistas, pero que revelan poca disposición para la negociación entre partidos.

Dicha categorización es útil para conocer el efecto que los sistemas electorales pueden tener sobre los sistemas de partidos y la posibilidad de transformarlos; sin embargo, es finalmente con el electorado, mediante su voto, cuando las condiciones son propicias, al determinar el número de partidos que permanecerá en la contienda política y se mantendrá en ella con la suficiente fuerza para llegar al gobierno o para convertirse en oposición con una verdadera representación política.

El sistema de partidos en México ha transitado por un difícil y largo recorrido que inició en el periodo posrevolucionario con la creación y la

prevalencia de un partido hegemónico durante poco más de siete décadas, pasando por la primera transición de un régimen político no democrático a uno democrático en el año 2000 con el triunfo de la oposición, siguiendo con la creación y desaparición continua de partidos de poco arraigo, así como con la configuración de un sistema relativamente estable de tres institutos políticos con pluralismo moderado, y, finalmente, transitando por la reciente incursión de un partido que obtuvo su registro en 2014, ganó su primera elección federal en 2018, trastocó el sistema y generó un panorama incierto acerca del futuro del sistema partidista en el país.

En la clasificación de Sartori, el actual sistema mexicano se identifica con el modelo de pluralismo polarizado, pues está compuesto por siete institutos políticos nacionales con registro oficial, de diversas ideologías, los cuales son Morena, el PAN, el PRI, el PRD; Movimiento Ciudadano, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el PT.

Esos siete institutos políticos han logrado su fin último —obtener el poder—, ya sea por cuenta propia o en coalición con partidos de menor o mayor tamaño. Sin embargo, no son los únicos que integran el sistema partidista en México, pues existen también los partidos locales y aquellos que surgen con antelación a los procesos electorales y, al no conseguir el porcentaje de votos requerido por la legislación electoral, pierden su registro.

Situaciones como la descrita generan gran descontento entre la ciudadanía, pues el otorgamiento de financiamiento público a partidos que se registran sin contar con la solidez necesaria para constituirse con una fuerza política suficiente se percibe como un gasto oneroso e innecesario.

Entonces, la pregunta a responder es: una vez sentadas las bases de un sistema pluripartidista como el que existe actualmente, ¿qué lleva a la ciudadanía a preferir un instituto político sobre otro?

Hay muchos elementos que se conjugan para que la ciudadanía se decante por alguna de las opciones políticas que se le presentan, como la afinidad por la ideología que representan, el encantamiento con la presencia de un líder carismático, el hartazgo causado por gobiernos anteriores y su incapacidad de resolver problemas estructurales, la aparición de intereses

económicos y personales, las redes clientelares eficientes y las estrategias de comunicación política llamativas, pero la principal es, sin lugar a dudas, la confianza.

Es precisamente la pérdida de confianza en los partidos políticos y en las instituciones la razón por la que el sistema partidista está en crisis y requiere urgentemente de un replanteamiento en su forma de conducirse.

Esa situación de crisis no es nueva, aunque sí se ha acentuado en los últimos años. Es posible que el descrédito haya iniciado con la introducción al Código Federal Electoral de 1987 del financiamiento público a los partidos políticos por la vía del subsidio, pues, a partir de ese momento, se les empezó a ver como negocios altamente rentables, como instrumentos para hacerse del poder por el poder mismo, sin interesarse ya en el progreso y desarrollo social, sino en el beneficio personal que pudieran obtener.

A partir de ese momento sobrevino un deterioro en la fuerza de las ideologías partidarias que quedaron relegadas a meros documentos formales destinados a integrar los requisitos para obtener y mantener su registro como partidos, lo que propició que institutos políticos teóricamente contrapuestos en sus ideas y doctrinas se coaligaran y, con ello, el descrédito ante los ojos de la ciudadanía se acrecentó.

Un ejemplo reciente de ello es la coalición “Por México al frente”, formada por el PAN, el PRD y Movimiento Ciudadano —encabezada por Ricardo Anaya— para competir en el proceso electoral federal de 2018. La clara discordancia ideológica presente en una coalición integrada por un instituto político de derecha conservadora, humanista y cristiano; uno de izquierda, impulsor de la democracia social y el Estado laico, y un tercer partido, promotor de la socialdemocracia y los valores progresistas, tuvo un resultado desastroso. La coalición obtuvo solo 22.27 % de los votos, equivalente a 12,610,120 sufragios, frente a los más de 30 millones que obtuvo el candidato ganador de la coalición integrada por Morena, el PT y Encuentro Social, Andrés Manuel López Obrador.

Sin haber aprendido la lección, pero sabiendo también que la unión de fuerzas sería la única manera de construir el indispensable contrapeso

al poder presidencial, para las elecciones intermedias de 2021, el PAN y el PRD buscaron repetir la fórmula de la coalición, pero ahora integrando al PRI como tercera fuerza y dejando fuera a Movimiento Ciudadano.

Los contrapesos son indispensables para proteger la democracia y frenar el sometimiento de las instituciones. Las coaliciones y las alianzas forman parte del sistema electoral mexicano, y los gobiernos de coalición han demostrado resultados benéficos. No obstante, la unión de partidos con ideologías contrapuestas no abona a la credibilidad; por el contrario, contribuye al distanciamiento de la ciudadanía de la noción de representatividad.

A esa realidad se han sumado varias crisis más, las cuales van desde la admisión de candidaturas independientes que no han logrado demostrar su utilidad en la representatividad que debe caracterizar a una democracia indirecta hasta la postulación de candidatos que no militan en el partido que los impulsa y los propone, como el caso de José Antonio Meade, quien contendió por la presidencia de la república en 2018 como abanderado de la coalición integrada por el PRI, el PVEM y Nueva Alianza, sin militar en ninguno de ellos, y que obtuvo solo 16.40 % de los votos.

Las malas prácticas partidistas, el uso faccioso de los recursos públicos y las constantes violaciones a las leyes electorales han contribuido también al descontento con los institutos políticos y han desencadenado la ola de litigios y denuncias presentadas ante las autoridades en la materia para intentar contener sus excesos.

(Des)confianza en los partidos políticos

Consulta Mitofsky anualmente realiza una encuesta para medir el grado de confianza que tiene el electorado en las instituciones, haciendo una medición en relación con 17 instituciones; si se ven los *rankings* de confianza de los últimos cinco años, los partidos políticos han ocupado el lugar más bajo desde 2014 y ahí se han mantenido hasta ahora.

De la misma forma, la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), arrojó

que en México los partidos se encuentran en último lugar de confianza ciudadana, ya que 76.40 % de la población de 15 a más años dijo confiar poco o nada en estos, mientras que solo 21.80 % afirmó tenerles mucha o algo de confianza.

El panorama latinoamericano no es distinto. En el Informe del Latinobarómetro 2018, los institutos políticos se encontraron también al final de la lista del índice de confianza ciudadana de todos los países de América Latina.

El descontento por los partidos crece y se extiende a las instituciones que los regulan. Existe una percepción generalizada de que todo lo que toca la política se contagia de un grado de desconfianza, que es alimentado, en gran parte, por la relación tan estrecha que se ha formado entre las instituciones y autoridades electorales y la clase política, la cual se ve materializada en muchos de sus fallos, cuya resolución parece responder más bien a intereses particulares y al pago de deudas políticas que a criterios jurídicos.

Al hablar de confianza en el ámbito sociopolítico, específicamente se hace referencia a la esperanza ciudadana en la que los individuos que los representan en el espacio público, y que por tanto tienen más poder, actuarán buscando el bien común (Valdez y Huerta 2018, 309-31). La confianza en las instituciones, por su parte, se refiere a las valoraciones ciudadanas acerca de las instituciones centrales del sistema político (Denters, Gabriel y Torcal 2007, 66-87) y a la creencia de que estas actuarán de manera justa, igualitaria y correcta, evitando aquellas acciones perjudiciales para el país (Montero, Zmerli y Newton 2008, 11-54). En otras palabras, se trata de qué tanto espera la ciudadanía que las instituciones actúen en favor del bien común o con la idea de alcanzar el beneficio público.

La confianza ciudadana no se forja de un día para otro, sino que está en constante construcción. La evaluación de las experiencias previas es la clave para entender la confianza política o institucional, al menos desde el enfoque del desempeño gubernamental, una teoría que plantea que la eficacia de los gobiernos en diversos aspectos influye directamente en el

nivel de confianza ciudadana en las instituciones políticas (Segovia, Haye, González, Manzi y Carvacho 2008, 39-60).

La insatisfacción con los resultados económicos y sociales se dirige contra el sistema político, lo que genera un círculo vicioso en el que el desencanto y la insatisfacción se convierten en el más grave déficit en la transformación del elector al ciudadano.

La percepción de un gobierno ineficaz es solo uno de los elementos que abonan al descontento con los partidos políticos. Actualmente existe una crisis de representatividad que lastima severamente la legitimidad de la actividad política.

En palabras de Colin Crouch, se vive un momento de trivialización de la democracia, conformada por una clase política que se percibe como corrupta, cínica, amoral y opaca al escrutinio público. No se ha logrado diferenciar la actividad política de la económica; los partidos basan más su proyecto en la personalidad de su líder que en un programa político determinado. Las campañas se han vuelto un espectáculo mediático en el que los políticos se dedican a promocionar una falsa imagen de honestidad y de integridad personal, al mismo tiempo que sus adversarios no hacen más que intensificar la búsqueda de evidencias para demostrar lo contrario. La ciudadanía se convierte en un simple espectador, el cual, si no comprende lo que se discute y no tiene agencias políticas que le acerquen la información, responde alejándose de la cosa pública o confiando en demasía en lo que no entiende del todo.

La representatividad necesita de publicidad y, para ello, requiere de partidos que informen, den cuentas, acerquen al poder visible, muestren al ciudadano la dualidad estatal y sean verdaderos portadores de las demandas y exigencias sociales.

Las prácticas ilegales en los partidos, las relaciones ocultas, las intrusiones en los órganos de gobierno, los escándalos personales, los pactos políticos y el uso faccioso de los recursos son, todas, realidades que han contribuido a la pérdida de legitimidad de los partidos, el declive en los índices de identificación partidista y la disminución en la participación política.

Pese a ello, la representatividad continúa siendo la función que da sentido a la existencia de los institutos políticos en los sistemas democráticos liberales. Así, la crisis de representatividad se traslada desde los partidos a las mismas democracias y la crisis de las democracias se traslada a los partidos (García 2001, 215-25). Por lo tanto, es posible que, más que una crisis partidista, se trate de una crisis de representatividad de la democracia.

Como sugiere Enrique Cuna Pérez, lo que se necesita es fortalecer a los actores institucionales, dotarlos de mejores herramientas y obligarlos a cumplir con la mayoría de sus funciones —no solo la búsqueda de los votos en permanentes campañas electorales—; se requiere que sean canales de educación política, socialización y formación de ciudadanos activos, críticos y participativos, que comuniquen e informen, orienten y expliquen los sucesos nacionales e internacionales, que rindan cuentas de sus actuaciones, que respondan éticamente a sus desviaciones, que involucren a los ciudadanos en la toma de sus decisiones, que rindan cuentas ante la ley y que obliguen al cumplimiento de esta, así como que renueven los cuadros a partir de la formación de escuelas que no solo aspiren a obtener ventajas, sino a servir y enaltecer la actividad política.

(Des)confianza en las instituciones electorales

De todo el entramado institucional que existe en materia electoral, en el ámbito federal, las autoridades encargadas de hacer cumplir las reglas y los procedimientos para regular el proceso comicial son: el Instituto Nacional Electoral (INE), el TEPJF y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE), las cuales realizan funciones de organización, resolución de conflictos y persecución de delitos, respectivamente.

De acuerdo con datos del Inegi arrojados en el periodo comprendido entre 2015 y 2018, los mexicanos confían en el INE en mayor medida de lo que lo hacen en el gobierno, el Congreso y los partidos políticos (Pérez-Verduzco 2020, 103-15). Pese a ello, esa confianza ha decrecido

de manera gradual en los últimos años. Pareciera que ni la reforma constitucional de 2014 ni las alternancias de partidos en el poder derivadas de los dos últimos procesos electorales federales han tenido algún efecto favorable.

Si bien dicho decremento es perjudicial para la salud democrática, lo cierto es que, al ampliar la medición a los países de América Latina, el INE es percibido como una de las instituciones electorales con mayor índice de confianza ciudadana, situado solo por debajo de los organismos equivalentes en Uruguay, Costa Rica, Perú y Colombia (Pérez-Verduzco 2020, 103-15).

Por su parte, la FEDE, a pesar de estar adscrita a la Fiscalía General de la República, está dotada de autonomía técnica y operativa, y su titular no es nombrado por el procurador, sino por mayoría calificada del Senado de la República, lo que acentúa su autonomía.

De la revisión del último informe anual de actividades presentado por la Fiscalía, es posible observar que durante 2020 se registraron 1,155 denuncias iniciadas como carpetas de investigación por la probable comisión de delitos electorales, de las cuales 80 se judicializaron (FEDE).

Un logro importante de esa institución en la construcción de la confianza ciudadana ha sido poner a disposición del público un número telefónico (Fepadetel) y una plataforma en línea (Fedenet) para dar orientación legal, asesorías jurídicas en materia de delitos electorales y recibir quejas y denuncias. Durante 2020 se brindaron 1,578 servicios a la ciudadanía a través de dichas plataformas de contacto ciudadano.

Se trata, pues, de un organismo que fue creado específicamente para contener la comisión de delitos durante el proceso electoral de 1994, pero que, por su importancia y trascendencia en la impartición de justicia, se le dotó de un carácter permanente. Debido a la calidad extremadamente delicada de los asuntos que atiende y de los altos cargos que ocupan las personas a las que muchas veces le corresponde investigar y sancionar —políticos, funcionarios partidistas, servidores públicos y empresarios—, sumado a la utilización política de las denuncias y a la muy perjudicial

tendencia a la judicialización de los procesos como consecuencia de la incapacidad de reconocer las derrotas a partir de la cultura del fraude, es indispensable apostar por una cultura de la legalidad que desincentive las permanentes tentaciones de violar la ley y utilizar las instituciones de manera facciosa.

Construir la confianza suficiente para que todos los actores involucrados en una democracia se comprometan a resolver divergencias mediante la vía electoral requiere de autoridades electorales imparciales, contiendas equitativas, vías institucionales para dirimir conflictos y que los votos se reflejen de la mejor manera posible en escaños (Woldenberg 2010, 156-77).

Ahora bien, el caso del TEPJF necesita de un análisis más profundo. A partir de los datos proporcionados en su último *Informe de labores*, se observa que el grado de litigiosidad de los comicios federales mexicanos ha disminuido históricamente, pues mientras que en 2015 recibió 28,902 asuntos en una elección de 2,179 cargos, en 2021 fueron 18,242 con 20,446 cargos en contienda; es decir, 10,660 asuntos menos, aunque 18,267 más cargos a elegir (TEPJF 2021).

Esas cifras son interpretadas por la autoridad electoral como una mejora en la calidad de la democracia mexicana, pero lo cierto es que tanto en los actores políticos como en la ciudadanía en general permea una percepción distinta.

De acuerdo con el informe del Barómetro de las Américas de 2021, la mitad de la población en México afirma estar insatisfecha con la democracia y 42.00 % tiene confianza en los comicios; esto es, apenas 1 punto porcentual por encima de países como Nicaragua y Ecuador, y 1 por debajo de Bolivia (Lapop).

La confianza política es esencial para la democracia, al vincular a los ciudadanos con las instituciones diseñadas para representar sus intereses. La desconfianza en las instituciones encargadas de impartir justicia y dar cauce a los procesos electorales genera un grave problema: la imposibilidad de asegurar que los resultados no solo sean justos, sino que también sean percibidos como tales por todos los actores políticos involucrados y,

por lo tanto, que sea legítima la autoridad que emerge de ellos. Esa desconfianza, al estar presente en niveles altos, erosiona la legitimidad del régimen y del sistema que le da sustento.

Para generar confianza en los procesos electorales y legitimidad en las candidaturas que resultan ganadoras, es indispensable contar con organismos independientes y autónomos que administren los comicios y diriman los conflictos en la materia.

Si se revisan las cifras, se tiene que, de acuerdo con el *Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018* que realiza la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del INE, de los comicios en los que se ha elegido el cargo presidencial, los de 1994 registran el porcentaje más alto de asistencia a las urnas, con 77.20 %, y 2006, el más bajo, con 57.70 por ciento. En las dos últimas elecciones presidenciales (2012 y 2018), la participación se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel: en poco más de 63.00 por ciento.

Esos datos muestran que más de la mitad de la población vota cuando le corresponde; así que no se podría asegurar que México está inmerso en una crisis grave de confianza en los comicios, pero sí existe un amplio margen de desconfianza en la función electoral y sus resultados.

(Des)confianza en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Cuando se habla de confianza en las instituciones y, en particular, en el TEPJF como máxima autoridad electoral, son varios los elementos que se deben analizar. Se puede hablar de confianza en la función electoral, en los resultados de las votaciones, en la democracia, en el modelo de gobernanza comicial e, incluso, en los perfiles de las magistraturas que lo integran y en cómo llegaron ahí.

Russell Hardin sostiene que un común denominador en las perspectivas desde las cuales se estudia la confianza consiste en la competencia para hacer lo que a uno se le confía y, dado que la confianza implica una

expectativa realizable de parte de un sujeto, deben existir elementos mínimos —cognitivos o emocionales— que permitan sostener esa percepción de una forma no incauta. Por lo tanto, el interlocutor en el que se deposita la confianza debe brindar ciertas garantías que lo habiliten como depositario de esta y, en consecuencia, que permitan asumir que se cubrirá la expectativa (Hardin 2010, 27).

Existen distintos grados de confianza en las instituciones electorales y, por lo tanto, en los resultados que derivan de la función comicial. Esas percepciones diferenciadas reflejan sesgos de identidad partidista, preferencias electorales y, de forma general, el contexto social de cada persona (Cantú y García 2018). Dichos elementos resultan útiles para explicar parte de la desconfianza, aunque no son los únicos.

Percepciones diferenciadas por sesgos de identidad partidista

Uno de los grandes problemas a los que se enfrentan las autoridades electorales corresponde a los cuestionamientos con ánimo de descrédito, algunas veces fundados y otras no, que surgen principalmente de quienes no se ven beneficiados con los resultados obtenidos en una elección.

Es decir, se trata de un escenario común que se gesta, incluso, con anterioridad para que se dé a conocer el ganador de la contienda, en el que los partidos políticos suelen aprovechar la posibilidad de que unos comicios acaben en litigio para desprestigiar a la autoridad y, con ello, deslegitimar los resultados en caso de que no les sean favorables. Es la narrativa del fraude electoral de la que ya se ha hecho énfasis.

Aquí los resultados de la contienda son los que pueden generar distintas posturas hacia el sistema electoral y sus instituciones, pues la brecha entre las expectativas previas a las votaciones y las realidades derivadas de los resultados es más amplia para los perdedores y más reducida para los ganadores (Cantú y García 2018, 4).

Por lo tanto, es posible que en la escala de valoración de la función electoral y en los resultados influyan coyunturas políticas, intereses y experiencias personales, situaciones sociales y económicas, el grado de politización y participación política en el país, el nivel de conocimiento o desconocimiento del sistema electoral, las malas prácticas evidenciadas, entre otros.

A ello se suma que en un sistema multipartidista como el mexicano, en el que no hay mecanismos de segunda vuelta para los cargos de mayoría, la fragmentación del voto suele ser tal que la mayor parte del electorado termina votando por alguien distinto al ganador. El descontento con el resultado lleva al desconocimiento del ganador y de quien validó su triunfo.

No obstante, habrá también sectores que, aun cuando no se ven beneficiados por los resultados, deciden aceptarlos. La fortaleza de un sistema multipartidista radica, entonces, en todos aquellos que deciden poner la institucionalidad por encima de los intereses personales, y no porque las instituciones y sus decisiones sean infalibles, sino porque de su conservación depende el fortalecimiento de un verdadero Estado de derecho.

Expectativas no cumplidas de la democracia

Decía Alexis de Tocqueville, en su libro *El antiguo régimen y la revolución* (2006), que lo que más confunde a la mente es el uso de las siguientes palabras: democracia, instituciones democráticas y gobierno democrático. Mientras no se tenga éxito en definir las con claridad y se coincida en las definiciones, habrá una confusión inextricable de ideas, con gran provecho para demagogos y déspotas.

Ese es otro de los grandes factores que han contribuido a lo largo de los años al aumento en la insatisfacción con el funcionamiento de las instituciones democráticas: las transiciones a la democracia generan grandes expectativas en la sociedad, que no siempre coinciden con la realidad.

En 1989, Robert Dahl argumentó que es necesario comprender no solo por qué es deseable la democracia, sino también cuáles eran sus límites

y posibilidades: “si sobreestimamos los límites no haremos el intento y si los subestimamos probablemente intentaremos y fracasaremos” (Dahl 1989, 220).

¿Y cuál es el ideal democrático? Sin duda, el cumplimiento de la ley, la rendición de cuentas, el respeto pleno de los derechos y las libertades, una mayor igualdad política y social, así como un crecimiento económico más acelerado, son algunas de las principales demandas de un régimen democrático.

Por lo tanto, la satisfacción con la democracia y sus instituciones enfrenta grandes desafíos cuando las necesidades básicas de una población no se encuentran satisfechas, y también cuando impera la incapacidad para generar igualdad en el ámbito socioeconómico, la incapacidad de hacer sentir a la gente que su participación política es eficaz, la incapacidad para asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone deben hacer y que no hagan lo que no están autorizados a hacer y la incapacidad para mantener el equilibrio entre el orden y la no interferencia.

Esas demandas resultan legítimas, hasta cierto punto realizables, y, por lo tanto, válidamente exigibles. No obstante, existe también otro tipo de expectativas que se generan entre la ciudadanía, especialmente con las grandes transiciones, ya sea de un régimen hegemónico a uno pluripartidista y competitivo, o con el triunfo de alguna opción política que durante años formó parte de la oposición, o con la presentación de grandes reformas constitucionales que resultan poco realistas y, al no satisfacerse, abonan a que se genere una percepción de esterilidad en los mecanismos electorales.

Lograr la plena equidad en la contienda es una de estas grandes expectativas, y cuando la capacidad de las instituciones electorales para establecer un campo de juego completamente raso para las élites políticas en competencia no es suficiente, crece el descontento por la brecha que la ciudadanía percibe entre su concepción idealizada de la democracia y la forma de operar de las instituciones democráticas existentes.

Al respecto, José Antonio Aguilar Rivera sostiene, en su artículo “Grandes expectativas: la democracia mexicana y sus descontentos”, que, por

un lado, algunas de las metas inspiradas por dicha versión idealizada de la democracia pueden tener algún mérito, pero no son realistas: elecciones impolutas, completa eliminación del clientelismo, etcétera. El fracaso en alcanzarlas produce una frustración y la percepción de que el sistema político en su conjunto falla. A consecuencia de ello, se debilita el apoyo a la democracia (Aguilar 2014).

Sería ideal eliminar esos defectos por completo, pero no es realista esperar que desaparezcan completamente en un corto tiempo. Por eso, las grandes reformas electorales, e incluso las renovaciones completas de quienes integran las instituciones, tampoco logran resolver las demandas, por lo menos no del todo. Los demócratas, al mismo tiempo que se inconforman con el *statu quo*, tienen que aprender a vivir con las imperfecciones de su democracia, en tanto luchan por mejorarla y deben concentrarse en los cambios y mejoras que sí resultan viables.

No hay duda de que la democracia en México no ha estado a la altura de las expectativas de sus ciudadanos; sin embargo, si el descontento alimenta reformas progresistas factibles, entonces es funcional a la democracia. Empero, si lleva a los actores a impugnar la legitimidad global del régimen, entonces mina a la democracia. Grandes expectativas pueden tener efectos perversos.

Pérdida de independencia y autonomía en las decisiones jurisdiccionales

Hasta el momento se han mencionado dos elementos que abonan a la falta de confianza en las instituciones democráticas, las cuales tienen más bien una relación directa con la ciudadanía, sus circunstancias y expectativas que con las autoridades y su actuación.

Sin embargo, la pérdida de la independencia y la autonomía en las decisiones sí son situaciones atribuibles directamente a las instituciones democráticas y, en este caso, al TEPJF, a quien le corresponde impartir justicia y garantizar el Estado de derecho en materia electoral mediante sus sentencias, pues la naturaleza de sus funciones es jurisdiccional.

La trascendencia de las sentencias que emite el Tribunal radica no solo en su carácter de inatacables o en que califican, en última instancia, las elecciones que se llevan a cabo en prácticamente todo el país, sino en que van más allá del caso concreto y se desarrollan, por lo general, en el ámbito público.

Esto quiere decir que sus resoluciones de fondo no solo son útiles para resolver un caso concreto, sino para fijar precedentes y líneas jurisprudenciales posiblemente aplicables para casos futuros.

Es indiscutible que el juez resuelve de manera casuística, atendiendo a las particularidades de cada asunto, pero igual de incontrovertible es reconocer que, en la medida en que el juez electoral resuelve casos de naturaleza e interés públicos, los efectos de las ejecutorias llegan a trascender al caso concreto. Por lo tanto, es necesario reconocer dicha realidad acerca del valor pedagógico de las sentencias y el valor supletorio de los criterios jurídicos respecto a la norma en la materia.

La legitimidad de un tribunal constitucional, cuyos integrantes no son electos mediante el voto popular, descansa en la solidez y la autonomía de sus determinaciones. Por lo tanto, es necesario poner atención no solo a lo que resuelven y cómo lo hacen, sino a los efectos que tienen sus decisiones para la vida pública del país.

Como puede llegar a ocurrir con cualquier resolución que tome un tribunal, habrá siempre una parte satisfecha con la decisión y otra que no lo esté. La percepción de pérdida de autonomía e independencia ocurre cuando el sentido del fallo carece de un asidero jurídico sólido como sustento, o cuando se emite en contradicción a sus criterios y, por el contrario, parece obedecer a decisiones de coyuntura política.

Las sentencias emitidas con esas características han opacado la actuación de la actual integración de la Sala Superior del TEPJF desde su llegada en 2016. Para ejemplificar lo dicho, se hará referencia a cuatro decisiones que, por la falta de solidez jurídica en su argumentación, trastocaron de manera irreparable la confianza institucional durante el proceso electoral federal de 2018.

Un caso muy polémico fue el de Miguel Riquelme, candidato del PRI a la gubernatura de Coahuila en 2017, quien, de acuerdo con la auditoría realizada por el INE, rebasó el tope de gastos de campaña establecido para la elección en 7.91 % —que después aumentó a 10.52 %—, por lo que, con ello, incurrió en una de las causales de nulidad de la elección previstas por la legislación en la materia. La determinación fue impugnada y, finalmente, la Sala Superior del TEPJF, en uso de las muy amplias facultades que le permiten revisar el trabajo del INE, tomó un conjunto de decisiones que, al revocar diversas conclusiones relacionadas con egresos no reportados, culminó en determinar que el gasto total de la campaña no rebasó el tope (SUP-RAP-728/2017).

La decisión fue muy controvertida, pues se emitió en un momento de coyuntura política en el que el partido en el poder se vería beneficiado con la decisión, y envió el mensaje a la sociedad de lo que los partidos con el suficiente poder político pueden lograr mediante el litigio estratégico en tribunales: incumplir las leyes y abonar a la inequidad entre los contendientes.

No todas las decisiones tienen la misma relevancia y, por lo tanto, no todas están mayormente condicionadas por factores políticos, pero cuando se observan en conjunto las sucesivas decisiones que favorecen a un mismo actor, que es quien ostenta el poder, es evidente que detrás de ellas no hubo solo planteamientos políticos y jurídicos, sino motivaciones políticas.

Otro caso muy discutido fue el de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, el Bronco, quien buscaba obtener el registro como candidato independiente a la presidencia de la república en 2018. Sin embargo, el INE declaró improcedente su solicitud de registro por no haber conseguido la totalidad de firmas válidas necesarias para la candidatura. Inconforme con ello, impugnó el acuerdo ante la Sala Superior, alegando que violaron su garantía de audiencia al impedirle revisar la totalidad de las firmas no validadas.

Al respecto, la Sala Superior, sin tener la certeza de que se hubieran cumplido los requisitos exigidos, tomó la determinación de tener por

acreditado el requisito consistente en haber reunido el porcentaje de apoyo ciudadano para la candidatura independiente a la elección de presidente de la república, y obligó al INE a registrarlo como candidato, por lo cual, llegó a la boleta para votar a pesar de que nunca se supo con seguridad si reunió las firmas suficientes para ello o no (SUP-JDC-186/2018).

Esa decisión causó un daño irreparable al proceso electoral, que puso en tela de juicio los actos preparatorios de las votaciones, la legitimidad de las candidaturas independientes, y acentuó la desconfianza en la máxima autoridad en la materia, cuya principal misión, para la vida política de México, es generar certeza en los resultados de los comicios. Cuando la confianza se quebranta, es inevitable suponer que las decisiones pueden inclinarse por razones políticas, y no por jurídicas.

Buscar favorecer al gobierno en turno es una de las grandes críticas que se hace a quienes tienen en sus manos la responsabilidad de hacer que se cumpla la ley. En una democracia sana, las decisiones deben ser tomadas por los ciudadanos, no por los jueces.

El llamado Morenagate es también un episodio oscuro en el expediente de asuntos resueltos por la actual integración de la Sala Superior. Como es sabido, el 19 de septiembre de 2017 se produjo un sismo con una magnitud de 7.1 megavatios, con epicentro en Puebla, que dejó cuantiosos daños en las entidades del centro del país y un número considerable de pérdidas mortales concentradas especialmente en Ciudad de México. Con la supuesta intención de recaudar fondos de ayuda para los damnificados, Morena constituyó un fideicomiso denominado Por los Demás, que logró recaudar fondos por casi 80 millones de pesos, de los cuales, 44.4 millones fueron depositados en efectivo y 3.2 millones fueron aportados por empresas —ambos supuestos prohibidos por la ley—.

Además, para que una persona pudiera ser beneficiaria del fideicomiso, debía acreditar haber sido afectada por los sismos de septiembre de 2017, pero se tiene registro de que alrededor de 64 millones de pesos fueron retirados por personas ajenas al padrón de damnificados, y la mayoría de

los retiros fueron hechos por reconocidos militantes de Morena. El esquema para el retiro de recursos resultó similar al del Pemexgate.¹

En consecuencia, el INE tomó la determinación de multar al partido con poco más de 197 millones de pesos por recibir aportaciones prohibidas. La resolución fue impugnada ante la Sala Superior, la cual, al resolver, consideró que no se acreditó el nexo o vínculo existente entre las aportaciones realizadas al fideicomiso y el instituto político, por lo cual estimó que la investigación relativa al origen y destino de los fondos debió ser más exhaustiva, y no limitarse únicamente a establecer un vínculo a partir de manifestaciones públicas del entonces presidente del partido y del hecho de que las personas pertenecientes al Comité Técnico del fideicomiso coincidían con militantes partidistas.

En consecuencia, revocó lisa y llanamente la sanción impuesta y dio por concluido el asunto, ignorando por completo el claro esquema de financiamiento paralelo creado que hasta el momento no ha sido transparentado (SUP-RAP-209/2018).

Más allá de tecnicismos jurídicos, el descrédito ante tal determinación fue inmediato. Por un lado, la sensación generalizada de que se estaba lucrando con la desgracia nacional y, por el otro, la cuestionable actuación de los magistrados ante un asunto de tal magnitud en el que, además, estaba involucrado el presidente de la república.

Finalmente, cabe recordar las sentencias mediante las cuales se negó el registro como partido político nacional a la organización Libertad y Responsabilidad Democrática, A. C. ("México libre"), encabezada por el expresidente Felipe Calderón, y, por otro lado, sí se le concedió a tres conocidos aliados de López Obrador y su movimiento: el Partido Encuentro Solidario (PES), Fuerza Social por México (FSM) y Redes Sociales Progresistas (RSP).

Las irregularidades por las que los registros de las cuatro asociaciones se encontraban en litigio fueron las siguientes.

¹ Véase SUP-RAP-18/2003.

En el caso del PES, se acreditó que hubo intervención de 15 ministros de culto en igual número de asambleas, lo cual se consideró que no era grave, a pesar de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se les prohíbe a estos participar en asuntos políticos y su contravención actualiza una causal de nulidad de elección.

A FSM se le acusaba de intervención sindical y de no haber cumplido con el mínimo de asambleas válidas ni de afiliaciones. Por cuanto hace a la intervención gremial, la Sala Superior consideró que la participación de líderes sindicales en asambleas en el proceso de registro de ese partido político no fue suficiente para actualizar la prohibición constitucional.

Al resolver el asunto de RSP, a pesar de acreditarse la participación de más de 1,000 personas agremiadas al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en las asambleas, quienes aportaron cantidades que, en suma, ascendían a poco más de 3 millones de pesos y que, además, esas mismas personas recabaron más de 47,000 afiliaciones para el registro como partido, esto no fue considerado ilegal ni supuso un motivo para negarle el registro como partido político nacional.

Finalmente, en la misma sesión en que se decidió otorgar el registro a los partidos mencionados, a "México libre" se le negó por considerar que no se acreditó el origen de 8.18 % de sus recursos, lo que impidió a la autoridad electoral comprobar la licitud del dinero con el que financió su procedimiento para constituirse como partido político nacional. La razón de ello radicó en que, a consideración de cuatro magistrados, al utilizar la aplicación Clip para recibir apoyos, no fue posible identificar al aportante y, por lo tanto, establecer el origen lícito de un porcentaje de los recursos que la financiaron. Esto, a pesar de la exhibición de diversos documentos probatorios que permitían acreditar la identidad de quienes hicieron las aportaciones (SUP-RAP-56/2020).

Como señala Arturo Espinosa Silis, es incongruente que, en el balance a quienes se les acreditó una violación constitucional, la autoridad jurisdiccional considerara que esta no era de la gravedad suficiente como para negarles el registro como partido político nacional, pero a la organización

que violó una regla de un ordenamiento reglamentario de carácter administrativo se le equiparó con una violación a un principio constitucional y se le consideró de tal gravedad que no ameritó otorgarle el registro (Espinoza 2021, 259).

La obligación que tiene el TEPJF de resolver todos los casos que requieran de su intervención no genera confianza por sí misma; para ello, se requiere tomar en cuenta al menos tres cuestiones: cómo se resuelve, qué efectos tiene lo que se resuelve y cómo se transmite lo que se resuelve.

Los cuestionamientos generados a partir de la emisión de los cuatro criterios reseñados surgen precisamente por la falta de certeza en los motivos que llevaron al Tribunal a resolver de la manera en la que lo hizo, pues los argumentos jurídicos esgrimidos no convencieron.

Designaciones y conflictos internos

Por último, si se habla de desconfianza institucional, no se puede dejar de mencionar la crisis de legitimidad por la que atraviesa actualmente el TEPJF.

El procedimiento para la designación de magistrados de la Sala Superior es de por sí complejo. Las ternas son propuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y la elección final la realiza el Senado de la República.

A pesar de que la legislación electoral establece requisitos mínimos para ocupar el cargo, entre los que destacan ser ciudadano mexicano, tener más de 35 años, gozar de buena reputación, acreditar conocimiento en derecho electoral, así como no desempeñar ni haber desempeñado un cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación, la realidad es que impera la discrecionalidad en los nombramientos.

Para conformar las ternas de la actual integración, la SCJN evaluó a candidatas y candidatos a partir de un ensayo de 10 cuartillas y, aun cuando las votaciones para seleccionar a los 42 aspirantes son públicas, no se contempla la obligación de justificarlas. La etapa de comparecencias ante el

pleno de la Corte comprende un tiempo máximo de cinco minutos y un espacio para formulación de preguntas.

Seleccionadas las ternas, la Comisión de Justicia del Senado analiza las candidaturas y determina si cumplen o no con los requisitos legales para ejercer el cargo. Hecho lo anterior, son designados con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República.

Para la conformación de la actual integración, en su momento se señaló que la designación recayó en 3 magistrados cercanos al PRI, 2 al PAN y 1 al PRD. Se trata de una práctica común de reparto de cuotas partidistas que refleja, generalmente, el porcentaje de conformación política en la Cámara alta.

La problemática en esas designaciones ocurrió cuando, una vez que las magistradas y los magistrados electorales habían tomado protesta, en el Senado se presentó una iniciativa que, posteriormente, fue aprobada en las dos cámaras, para ampliar el mandato de cuatro de los siete nuevos integrantes a la que coloquialmente se le conoció como Ley de cuates. La ampliación del mandato fue impugnada y luego convalidada por la SCJN.

La legitimidad de los tribunales constitucionales es, en buena medida, una cuestión de percepción. Decisiones como esta pueden ser convalidadas por quien tiene autoridad para ello y declaradas constitucionales, pero, si son percibidas como incorrectas —por decir lo menos—, la legitimidad y la autonomía de sus beneficiarios se ven comprometidas y, en consecuencia, las decisiones que se tomen con posterioridad estarán ya viciadas de origen.

A esa situación habría que sumar una serie de incidentes que se han suscitado en la Sala Superior y que han contribuido enormemente a la desconfianza en su capacidad para salvaguardar la CPEUM y dirigir su actuación conforme a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, autonomía, independencia y equidad.

Las intempestivas rotaciones en la Presidencia del Tribunal, los pleitos internos ventilados en las sesiones públicas, los casos de nepotismo documentado, los gastos excesivos en comidas y viáticos, la filtración de

proyectos acerca de asuntos de gran trascendencia con anterioridad a su discusión pública, los acuerdos políticos que parecen no cesar, los cambios de último minuto en las votaciones, las destituciones y la incansable lucha por el poder han influido de manera muy negativa en la percepción que se tiene de su labor, que es de la mayor trascendencia para la consolidación de la democracia en México.

Conclusiones finales y algunas propuestas

Si es posible obtener una conclusión de todo lo mencionado, existe un momento de crisis representativa que se extiende a todos los actores políticos involucrados en la consolidación de una verdadera democracia, desde una ciudadanía poco comprometida con la vida pública del país, pero llena de expectativas poco realistas de lo que pretende obtener de ella, hasta grandes instituciones con acceso a elevados presupuestos y extensas estructuras orgánicas integradas por personas y funcionarios muy capaces, pero carentes de compromiso real con su función como guardianes de la democracia, pasando por partidos políticos completamente devaluados, poco considerados, algunos hasta desprestigiados, pero todos ellos necesarios para que exista la democracia.

Para lograr y mantener el reconocimiento y el respaldo de la sociedad, se necesita mucho más que el cumplimiento estricto de la ley y la gestión de los asuntos jurisdiccionales. No hay democracia cuando se pierde la independencia y la autonomía en las decisiones jurisdiccionales. No hay democracia cuando se elude la obligación de hacer partícipe a la sociedad en la toma de decisiones públicas. No hay democracia cuando se pierden los pesos y contrapesos que debe garantizar la división de poderes (Otálora 2011).

De nada sirve instaurar nuevos mecanismos de participación ciudadana y democracia directa y de nada sirven las grandes reformas

constitucionales y los elevados presupuestos asignados para implementarlas cuando lo que se necesita no es más democracia, sino elevar su calidad.

Debe ser una preocupación central de los magistrados del TEPJF que sus decisiones no sean percibidas por la ciudadanía como la expresión de preferencias personales, de la presión de la opinión pública, de actores de la política o de factores de poder. Es fundamental para la construcción y la preservación de la legitimidad del máximo órgano jurisdiccional en materia comicial que sus decisiones, equivocadas o no, jamás sean percibidas como parciales, sesgadas o interesadas. Una institución de la democracia, como son los tribunales constitucionales, que no basa su autoridad y legitimidad en la elección popular de sus miembros, solo cuenta con el delicado material compuesto por sus argumentos y sus razones para defender su autoridad frente a las críticas de quienes no creen que existan fundamentos para el ejercicio del control que ejercen sobre las decisiones mayoritarias. Si un tribunal pierde la autoridad que la dan las razones que esgrime, pierde todo aquello que le da sustento y no tendrá futuro, como tampoco tendrán futuro las garantías y los derechos constitucionales de los cuales es su último garante.

Ante dicho escenario, se muestran algunas propuestas retomadas de diversos ámbitos académicos y sociales, enfocadas en ayudar a recobrar la confianza perdida y elevar la calidad de la democracia mexicana.

La sociedad requiere un verdadero compromiso con la democracia. No se está a la altura de las circunstancias cuando se mantienen expectativas poco realistas, y tampoco cuando no se es capaz de reconocer la derrota. Habría también que recordar que los partidos, tan fácilmente criticados desde la sociedad civil, son una muestra representativa de lo que hay en ella, por lo tanto, si se quieren mejores políticos y mejores representantes, se requieren también mejores ciudadanos.

Los institutos políticos son necesarios. No se cuenta actualmente con figuras u organizaciones de reemplazo que continúen realizando las labores que les corresponden y estructuren la competencia por el poder en todos los ámbitos de gobierno; por lo tanto, el cambio de estrategia debe

actualizarse conforme a las pautas que va marcando la evolución de la sociedad. Los partidos deben ser capaces de fomentar alianzas, pero también de mejorar sus mecanismos de democracia interna. Encontrar el equilibrio entre la confrontación en la lucha por el poder y la preservación del sistema que les permite obtenerlo es complejo. La competencia surge no solo entre ellos, sino en su ámbito interno. La renovación constante de sus élites dirigentes es indispensable, y la transparencia y la rendición de cuentas en el uso y destino de sus recursos debe ser una obligación central.

Los partidos tienen que replantearse como opciones ciudadanas y rediseñar sus estrategias de relación política interna y de interacción externa de modo que, con acciones verificables, recuperen paso a paso su lugar como vínculo entre la ciudadanía y el Estado, como articuladores de las demandas sociales tanto en los congresos como en los gobiernos locales y federal y, de manera muy importante, como formadores de opinión pública.

El TEPJF, por su parte, debe generar mayor confianza en la función electoral. Los aspectos respecto a cómo se resuelve y qué efectos tiene lo que se resuelve son fundamentales para generar confianza en la labor jurisdiccional electoral, pero no es menos importante el factor de cómo se difunde lo que se resuelve. Acerca del particular, es de reconocer el esfuerzo por parte de la actual integración de acercar a la ciudadanía tanto el conocimiento de la materia como el contenido de sus resoluciones. La labor de capacitación constante que realiza la Escuela Judicial Electoral es de gran ayuda para fomentar la educación cívica en la ciudadanía y formar perfiles de funcionarios con los conocimientos necesarios para ocupar altos cargos. La emisión de sentencias con lenguaje ciudadano y en formatos mucho más cortos y amigables, la eliminación de las sesiones privadas para la discusión de los asuntos, la apertura y transparencia en las audiencias de alegatos, la elaboración de infografías para explicar los criterios y, en general, el aumento en la eficacia de la comunicación social son de reconocerse.

No obstante, el Tribunal debe hablar por sus sentencias. La integridad electoral y la transparencia deben ser factores clave en sus

determinaciones. Es imperativo que la solidez técnica y la congruencia en sus argumentos jurídicos sean la constante en sus fallos. Al hablar de transparencia, no basta con que las sesiones sean públicas; es necesario también que tanto los actores involucrados en los asuntos a resolver como la ciudadanía en general puedan entender lo que ahí se discute y, más importante, lo que se vota y cómo se vota. En ese sentido, valdría la pena involucrar la pedagogía electoral también a las sesiones públicas de resolución.

En cuanto a la percepción que se tiene de una captura del Tribunal por parte de los partidos políticos, el primer paso debe ser la introspección y, el segundo, demostrar que la ciudadanía puede contar con un árbitro imparcial.

Finalmente, en cuanto a los posibles ajustes al proceso de designación, se retoman las siguientes propuestas para la formulación de las ternas:

- 1) Realizar consultas abiertas a diferentes entidades, como pueden ser asociaciones de jueces y magistrados, barras de abogados, facultades de derecho e institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales con experiencia en el ámbito constitucional y de designaciones para la conformación de las ternas.
- 2) Llevar a cabo la formulación previa del perfil adecuado a fin de cumplir con las características que se requieren para ocupar el cargo.
- 3) Hacer entrevistas a las candidaturas acerca de sus conocimientos técnicos y trayectoria, y emitir el dictamen respectivo previo a la elección.
- 4) Propiciar una cobertura informativa que dé seguimiento y difusión a cada una de las etapas del procedimiento para contribuir a la transparencia y el involucramiento de la ciudadanía.
- 5) Considerar la posibilidad de elegir a las magistraturas de entre las ternas por insaculación, previa acreditación del cumplimiento del perfil adecuado, con el voto de las dos terceras partes de los presentes en el Senado de la República para avalar su designación.

Fuentes consultadas

- Aguilar Rivera, José Antonio. 2014. "Grandes expectativas: la democracia mexicana y sus descontentos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 222 (septiembre-diciembre): 19-50.
- Aparicio, Javier. 2006. "La evidencia de una elección confiable". *Nexos*, octubre.
- Ariel, Edmar. 2020. "Alianza del PAN, PRI y PRD destinada al fracaso". *Forbes*, diciembre.
- Bovero, Michelangelo. 2020. *Los desafíos actuales de la democracia*. México: INE.
- Caballero, Rafael. 2018. "¿Cómo construir confianza en las instituciones democráticas desde la Judicatura electoral federal?". *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 21 (enero-junio): 117-42.
- Cantú, Francisco y Omar García Ponce. 2018. *¿Qué determina nuestra confianza en las elecciones?* Oraculus. Todo elecciones. Disponible en <https://oraculus.mx/2018/01/18/confianza-en-las-elecciones/> (consultada el 17 de diciembre de 2021).
- Cárdenas, Jaime F. 2019. *Partidos políticos y democracia*. México: INE.
- Cossío, José Ramón. 2021. *La democracia y su relación con el Poder Judicial*. México: INE.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Denters, Bas, Oscar Gabriel y Mariano Torcal. 2007. *Political confidence in representative democracy. Sociocultural vs. political explanations*. Londres: Routledge.
- Espinosa Silis, Arturo. 2021. Interpretando la ley para restringir derechos. Caso México libre SUP-RAP-56/2020. En Garza y Martín 2021, 241-60.
- Fabrice, Lehoucq. 2007. "¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias". *Revista Mexicana de Sociología* 1 (enero-marzo): 1-38.

- FEDE. Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. 2020. *Primer informe anual de actividades 2020*. Disponible en <http://www.fepade.gob.mx/swb/fepade/Informes> (consultada el 17 de diciembre de 2021).
- García, Elena. 2001. "Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia". *Revista de Estudios Políticos* 111 (enero-marzo): 215-25.
- Garza, Juan Jesús y Javier Martín Reyes. 2021. *Ni tribunal ni electoral*. México: IJ/UNAM.
- Hardin, Russell. 2010. *Confianza y confiabilidad*. México: FCE.
- INE. Instituto Nacional Electoral. S. f. Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018. Disponible en <https://centralelectoral.ine.mx/2019/08/14/estudio-muestral-la-participacion-ciudadana-las-elecciones-federales-2018/> (consultada el 2 de septiembre de 2022).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020. Encuesta Nacional de Cultura Cívica (Encuci). Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/> (consultada el 2 de septiembre de 2022).
- Infante, José María. 2005. "Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos". *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política* 2 (agosto-diciembre): 65-78.
- Kelsen, Hans. 1979. *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM.
- Lapop. Barómetro de las Américas. 2021. Disponible en <https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca-americasbarometer.php> (consultada el 17 de diciembre de 2021).
- Lechner, Norbert. 2020. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México: INE.
- López, Santiago. 2020. *El sistema de partidos políticos de México hacia el 2021 y 2024*. México: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

- Meza, Carlos. 2009. "Fernando Pliego Carrasco. El mito del fraude electoral en México". *Revista Mexicana de Sociología* 1 (enero-marzo): 199-201.
- Montero, José Ramón, Sonia Zmerli y Ken Newton. 2008. "Social trust, political confidence, and satisfaction with democracy". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 122 (marzo): 11-54.
- Otálora Malassis, Janine. 2021. Inauguración del seminario: 25 años del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 16 de diciembre de 2021, en Ciudad de México, México.
- Pérez, Germán. 2018. "FEPADE. Pasado, presente y futuro". *Nexos*, mayo.
- Pérez-Verduzco, Germán. 2020. "Confianza en el Instituto Nacional Electoral mexicano: una perspectiva comparada". *Reflexión Política* 22(45) (junio): 103-15. [Disponible en <http://doi.org/10.29375/01240781.3903> (consultada el 2 de septiembre de 2022)].
- Reynoso, Irving. 2014. "Partidos, facciones y otras calamidades. Debates y propuestas acerca de los partidos políticos en México siglo XIX". *Secuencia* 90 (septiembre-diciembre): 199-203.
- Saba, Roberto. 2021. "La legitimidad de las Cortes Constitucionales". *Revista Internacional de Derecho Constitucional en Español* (16 de diciembre), IberICONnec. Disponible en <https://www.ibericonnect.blog/2021/12/la-legitimidad-de-las-cortes-constitucionales/> (consultada el 2 de septiembre de 2022).
- Segovia, Carolina, Andrés Haye, Roberto González, Jorge Manzi y Héctor Carvacho. 2008. "Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza". *Revista de Ciencia Política* 2 (diciembre): 39-60.
- Sentencia SUP-JDC-186/2018. Recurrente: Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón. Autoridad responsable: Consejo General del INE. Disponible en www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0186-2018.pdf (consultada el 2 de septiembre de 2022).

- SUP-RAP-728/2017. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del INE. Disponible en www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/RAP/728/SUP_2017_RAP_728-688817.pdf (consultada el 2 de septiembre de 2022).
 - SUP-RAP-209/2018. Recurrente: Morena y otros. Autoridad responsable: Consejo General del INE. Disponible en www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0209-2018.pdf (consultada el 2 de septiembre de 2022).
 - SUP-RAP-56/2020. Actores: Libertad y Responsabilidad Democrática A. C. y otros. Autoridad responsable: Consejo General del INE. Disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-56-2020> (consultada el 2 de septiembre de 2022).
- Skirus, John. 1978. *José Vasconcelos y la cruzada de 1929*. México: Siglo XXI Editores.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2021. *Informe de labores 2020-2021*. Disponible en <https://www.te.gob.mx/estadisticas/front/home/index2> (consultada el 17 de diciembre de 2021).
- Tocqueville, Alexis de. 2006. *El antiguo régimen y la revolución*. Estados Unidos de América: FCE.
- Valdés, Leonardo. 2019. *Sistemas electorales y de partidos*. México: INE.
- Valdez, Andrés y Delia Huerta. 2018. "El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México". *Intersticios Sociales* 15 (marzo): 309-31.
- Vandamme, Pierre-Etienne y Donald Bello. 2021. "Selecting constitutional judges randomly". *Swiss Political Science* 1 (diciembre): 107-27.
- Woldenberg, José. 2010. La ciudadanización del IFE. En *Instituto Federal Electoral. 20 años*, 156-77. México: IFE.

Federalismo judicial en materia electoral.

Un examen crítico

Juan Jesús Garza Onofre

Introducción. La necesidad de examinar críticamente el sistema electoral

En tiempos en que los diagnósticos se suelen confundir con las autopsias y pareciera que no existe un ejercicio crítico que sea sincero y desinteresado, las animadversiones personales y los prejuicios terminan por minar la confianza de cualquier examen analítico que pretenda establecer parámetros para corregir u optimizar alguna situación determinada.

En un ambiente crispado y polarizado, la objetividad se difumina entre sospechas infundadas e irracionales obstinaciones que, tristemente, terminan por destruir un potencial diálogo colectivo, en el que los puntos medios y los acuerdos

consensuados generen condiciones flexibles para dar estabilidad y trascendencia a lo que se ha venido construyendo durante mucho tiempo.

El caso del sistema electoral en México es un claro ejemplo de cómo es posible ir cambiando las reglas que lo estructuran, de acuerdo con una lógica de prueba y error, así como de coyunturas y dinámicas perversas que suelen ignorar demandas sociales, muchas veces dando la espalda a la experiencia acumulada a lo largo de los años.

En definitiva, antes de que la paciencia, la prudencia y la diligencia sean las notas distintivas que guíen los procesos de cambio en materia electoral, parece que la urgencia por realizar modificaciones es suficiente para justificarlas. Así, desde 1977 se han llevado a cabo ocho reformas electorales federales —esto sin considerar las realizadas en el ámbito local—, las cuales sirven como prueba plena para demostrar que el reformismo ha llevado a la ciudadanía a un punto de no retorno, en el que con los presurosos ánimos transformadores se provocan grandilocuentes variaciones generales a costa de minuciosas modificaciones específicas. En ese sentido,

las razones para reformar han sido muchas y variadas, pero el combustible que las ha alimentado a todas invariablemente ha sido la desconfianza de los actores políticos en el sistema y, en esta línea, el ánimo político que se genera con posterioridad a un proceso electoral (Zorrilla 2019).

Cambiar las reglas es fácil cuando ni siquiera se les permite un proceso de maduración. No es nada complicado destruir instituciones si de la noche a la mañana se pretende que estas funcionen de manera óptima.

Como bien lo ha escrito el consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, Lorenzo Córdova:

el modelo electoral mexicano es resultado del esfuerzo acumulado de millones de mexicanas y mexicanos que, durante más de cuatro décadas, han buscado ampliar el ejercicio de los derechos políticos y construir

instituciones democráticas que sean fuente de legitimidad del ejercicio de los gobiernos, y también ancla de estabilidad política (Córdova 2021).

Hoy más que nunca, en cuestiones electorales es indispensable tomar-se en serio el presente para poder pensar a futuro. Querer impulsar otra reforma en la materia por mera tradición o, peor aún, en ocasión de dictámenes sesgados, simple y sencillamente es insostenible, porque la “técnica del machete” y la de “borrón y cuenta nueva” han ido menospreciando e invisibilizando diversos temas llenos de matices y claroscuros, los cuales son aspectos de la democracia mexicana que no son fáciles de juzgar de forma tajante.

De ahí que este trabajo se enfoque en un asunto particular que bien vale la pena examinar desde una óptica crítica, no con una impulsiva visión devastadora ni, mucho menos, desplegando una obnubilada apología. Lo que se pretende es realizar un estudio reflexivo y realista acerca del federalismo judicial en la materia, con énfasis en la relación que tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con los tribunales locales de las diferentes entidades de la república, respecto a si conviene o no su desaparición, buscando, a su vez, responder la pregunta de cuál es el sistema óptimo que el país necesita para funcionar mejor y garantizar los derechos de los actores político-electorales.

Cabe mencionar que la importancia del tema radica en que el sistema federal mexicano se encuentra fundamentado en la existencia de diferentes ámbitos de gobierno, en los que los poderes públicos y los órganos con autonomía constitucional de carácter local y federal actúan de manera diferenciada en distintos rubros de validez. Sin embargo, en el mundo de la justicia mexicana, el Poder Judicial federal se fue erigiendo, poco a poco, como una autoridad de jerarquía superior a las autoridades judiciales locales, gracias a un diseño procedimental que permite que todas las decisiones y resoluciones de los órganos jurisdiccionales locales sean revisadas y modificadas por los órganos federales.

Ese diseño —que entrevé un proceso de centralización de la justicia por medio, principalmente, de los juicios de amparo directo que resuelven

los tribunales federales colegiados de circuito del país—, de manera indefectible, termina convirtiendo a los órganos federales en una tercera y definitiva instancia jurisdiccional de los asuntos del fuero local. De esa forma, en materia electoral, la justicia federal cuenta con procedimientos similares, pues gracias a diferentes medios de impugnación el Tribunal Electoral acaba revisando las actuaciones y resoluciones de los tribunales locales, con la posibilidad de corregirlas.

Analizar dicho fenómeno procesal de enormes repercusiones para el país es necesario, pues el diseño tan particular del sistema electoral en su conjunto —nacional en algunas partes, pero federal en otras— ha generado contradicciones y discrepancias que abonan a una narrativa que busca deslegitimar por completo al sistema de justicia electoral en México.

En ese orden de ideas, la estructuración del presente texto es la siguiente: una vez realizada una sucinta reflexión en torno a la necesidad de examinar críticamente aspectos específicos del tema en análisis, se presenta un apartado en el que se establecen los marcos generales acerca del federalismo en el país y sus contradictorios caminos, haciendo énfasis en las cuestiones electorales de corte judicial en el ámbito local y muchos de los prejuicios que se tienen de su estructuración. En ese sentido, posteriormente, a partir del tercer apartado se despliega un estudio que gira en torno a la figura de los tribunales electorales estatales respecto a sus luces y sombras, su relación con el TEPJF, así como las razones que justifican su existencia a partir de los intentos por eliminarlos, a fin de mejorar la austeridad y una supuesta eficiencia del sistema. El trabajo finaliza con un breve apunte específico acerca de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y las conclusiones generales de lo analizado.

Los (sinuosos) caminos del federalismo judicial en materia electoral

El federalismo en México —entendido como forma de organización política de corte institucional— tiene sentido para dar cabida a la pluralidad y

la amplia gama de necesidades locales que intentan convivir en una misma unidad, lo que constituye uno de los aspectos más importantes para el desarrollo de la soberanía nacional. De su correcta estructuración depende la consolidación del Estado de derecho como única vía para dar solución a múltiples y muy diversas problemáticas particulares que emergen a lo largo y ancho del país. Sin embargo, más allá de cualquier marco normativo o definiciones teóricas, su realización y consolidación en la práctica exigen constantes acuerdos que, indispensablemente, transitan por negociaciones coyunturales entre los diferentes actores que lo dotan de contenido.

Así, ante retos cada vez más complejos que develan ambigüedad, insuficiencia y desorden en la distribución de competencias y la coordinación gubernamental en el país, poco se ha hecho por resolver desde una óptica integral y coherente el panorama federal. Por ello, en términos generales, se puede afirmar que, a lo largo de los últimos años

la renovación del federalismo mexicano no ha respondido a una política deliberada o a un proyecto político definido, sino que ha sido un producto errático y aun contradictorio de distintos cambios coyunturales y casi siempre derivados de la pluralidad partidaria (Merino 2010, 488).

Como confundiendo políticas públicas que trasciendan administraciones con endebles remedios cortoplacistas con su distintivo sello partidista —que, al final, terminan fallidamente descubriéndose como parches colocados sobre graves fracturas estructurales—, las incesantes reformas que ha sufrido el federalismo mexicano lo han llevado, muchas veces, a una situación extrema, en la que las tensiones que de ahí se desprenden generan concepciones contrapuestas y, por ende, equívocas respecto a un mismo Estado.

Los recientes y cada vez más frecuentes intentos de distintos gobernadores del país por discutir y posicionar en la agenda pública la permanencia o no de su gobierno dentro de todo lo que conlleva el pacto federal —aunque en su gran mayoría no sean más que irrealizables propuestas de

corte populista para intentar obtener más recursos económicos y poder destacar en el agitado panorama político— dan prueba no solo del poco entendimiento de un tema tan enmarañado y desequilibrado, sino que, y quizá sobre todo, ponen en evidencia la falta de propuestas serias y realistas que puedan ser impulsadas por quienes supuestamente son los principales afectados.

Con todo, como lo han escrito Guillermo Cejudo y Sergio López Ayllón:

México seguirá siendo un sistema federal, no sólo por mandato constitucional y decisión política sino por necesidad práctica: todas las democracias con territorios extensos y población amplia son federales. No hay otra manera de respetar la diversidad territorial y garantizar el autogobierno. Pero el arreglo federal hoy es insuficiente para garantizar su buen funcionamiento (Cejudo y López 2018).

En tal sentido, uno de los principales focos rojos de dicha problemática se encuentra en las cuestiones relacionadas con la impartición de justicia —es decir, en la estructura que el gobierno ha decidido desplegar para tener una doble jurisdicción, en la que el ámbito federal cuente con una especie de preponderancia para revisar, e incluso atraer, casos correspondientes a las autoridades judiciales locales—, ya que, “la organización judicial es una de las piezas que mejor revelan el diseño original —y las tensiones— del federalismo mexicano como un mecanismo de control del poder federal” (Caballero y López 2020).

Así, no exento de polémicas ni contradicciones, el término *federalismo judicial*¹ parte de la base de respetar la autonomía o la soberanía de cada entidad que conforma la república, siguiendo los principios de definitividad de la instancia y cosa juzgada en la competencia que, en materia

¹ Acerca de la definición del federalismo judicial, véanse Fix-Zamudio (1996, 138) y Gudiño (2000, 15).

de administración de la justicia, corresponde a la estructura orgánica del Estado federal (Covarrubias 2011), como intentando “buscar la variación en las respuestas y políticas públicas para responder a las necesidades de las *politeías locales*” (Remes, Epinola, Heitler, Andrade y Mendoza 2021).

Así, al momento en que el federalismo judicial sigue la estela del federalismo mexicano, se van provocando ciertas dilaciones que obstaculizan un verdadero intercambio de conocimientos y un diálogo deferencial entre los ámbitos involucrados.

Lo cierto es que desde la segunda mitad del siglo XIX en México se ha forjado una fuerte tendencia por centralizar la justicia, ideándose un sinfín de dinámicas y mecanismos de corte homogéneo,² que terminaron mermando las particularidades de cada entidad federativa y, a la vez, impidieron el desarrollo de los múltiples sistemas de justicia; de ahí que, precisamente, se pueda afirmar que “la justicia local se ha convertido en un ente subordinado y dependiente de la esfera federal” (Bustillos 2008, 1).

En ese mismo orden de ideas, y con una primera impresión, es posible sostener que en el federalismo judicial en materia electoral, a pesar de tener sus “particularidades propias que llevan a que no pueda entenderse ni predicarse igual que cuando se habla de federalismo judicial en cualquier otro tipo de litigios” (Hernández 2017, 253), pareciera que, después de un largo camino transitado a lo largo de las últimas décadas,³ indefectiblemente

² En la actualidad, “el mecanismo de revisión que establece la posibilidad de que las decisiones de la justicia estatal puedan ser revisadas por la justicia federal se conoce como amparo directo (o amparo casación) y permite que las decisiones de los tribunales superiores de justicia de los estados puedan ser revisadas por los tribunales colegiados de circuito y, bajo ciertas hipótesis, por la Suprema Corte de Justicia. Los defensores del amparo directo sostienen que es un procedimiento indispensable para corregir las deficiencias técnicas, los sesgos y la corrupción que existe en los sistemas judiciales de las entidades federativas. Sus críticos sostienen que en realidad constituye un yugo que impide el desarrollo de la justicia local” (Caballero y López 2020).

³ Para conocer de manera sucinta los orígenes de la justicia electoral desde una óptica federal, véase Peschard (2008, 94-8).

la justicia electoral local se contempla como un mero requisito que cumplir para poder alcanzar las instancias superiores.

A pesar de que la idea que encierra el federalismo judicial en materia electoral permite el reconocimiento, la participación y la colaboración de los diferentes ámbitos de impartición de justicia, paradójica y problemáticamente haber erigido un órgano jurisdiccional autónomo en cada entidad de la república para resolver las controversias en la materia,⁴ así como la creciente tendencia por nacionalizar cada vez más las cuestiones electorales —esto, de manera primordial, a partir de la reforma constitucional de 2014—,⁵ fue generando una metamorfosis del federalismo judicial en ese campo tan cambiante, como haciendo explícitas las incompatibilidades del centralismo comicial en un supuesto modelo federalista.

De ahí que uno de los mayores ejemplos de dichas disconformidades y antagonismos, provocados por un federalismo muchas veces improvisado y mal implementado, radica en las funciones que despliegan los tribunales electorales estatales —también conocidos como tribunales electorales locales— y en cómo esas instituciones que se encargan de garantizar la estabilidad del sistema político, y que, al mismo tiempo, son el primer contacto jurisdiccional con la ciudadanía que busca la defensa de sus derechos políticos, terminan inevitablemente siendo contempladas como una especie de medio preparatorio para la siguiente instancia. Porque, más allá de cualquier resultado, parece que las dinámicas a las que invita el sistema se canalizan hacia una constante e interminable judicialización.

⁴ Cabe mencionar que, desde dicha reforma, los tribunales locales no formarían parte del Poder Judicial de la Federación (al menos no en su naturaleza, como lo indica el artículo 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

⁵ Preponderantemente, se destacan el traslado de la designación de titulares de los organismos locales (tanto administrativos como jurisdiccionales) hacia la esfera competencial del Consejo General de Instituto Nacional Electoral y el Senado de la República; la centralización de funciones por medio de la modificación en la distribución competencial de los organismos electorales locales, así como la correspondiente y renovada coordinación para la organización de los comicios en las entidades federativas.

Así, las labores de las autoridades electorales en cada estado del país, antes que entenderse con un cariz de proximidad y vinculación originaria del sistema democrático en México, la mayoría de las veces, son menospreciadas a sabiendas de que siempre será posible encontrar otra respuesta que pueda ser favorable a lo pretendido por quien las acciona. Es decir, el problema se magnifica en el sentido de que los responsables no son propiamente los tribunales locales, sino quienes, aprovechándose de una perpetua inconformidad por no saber perder, buscan que la decisión se revise incluso cuando se encuentre bien justificada y motivada.

Entender el federalismo de manera unidimensional resulta estéril, porque si se deja de lado una visión integral, que sume no solo a las autoridades, sino a quienes las requieren, en definitiva, los sinuosos caminos de este modelo por el que se ha decantado la justicia electoral en México se tornan bastante riesgosos.

Siguiendo esa línea de pensamiento, a fin de responder las múltiples contrariedades que encierra el federalismo judicial en materia electoral, queda claro que muchos utilizarán un argumento tan falaz como práctico para clamar por la desaparición de los tribunales electorales locales, con el objetivo de ahorrar tiempo e instancias procesales para una supuesta mayor rapidez y prontitud en la sustanciación de casos —que, al final, se podría traducir en la erogación de menos recursos financieros para el gobierno—. Sin embargo, las razones son muchísimo más complejas. La razón de ser de la justicia local en la materia específica que se analiza no puede seguir dependiendo de meras ocurrencias en torno a un entendimiento bastante sesgado y corto del federalismo, ya que

el federalismo, en general, y el federalismo judicial electoral, en particular, no son fines en sí mismos sino que constituyen complejas técnicas de descentralización de los Estados modernos, es decir, tienen un carácter instrumental, tendentes a hacer realidad los derechos a una gestión pública democrática, entre los que figuran el imperio del derecho, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva, así como la independencia e imparcialidad de los jueces electorales (Orozco 2005, 53).

En el siguiente apartado se desarrollan de manera crítica y específica algunas reflexiones e ideas acerca de los tribunales electorales locales, respecto a sus intrincadas relaciones con el federalismo, así como sus principales mutaciones en el actual contexto, en el que se les pretende evaluar sin algún otro parámetro más que la lógica de “borrón y cuenta nueva”, de que “menos es más” y de que su lugar en el sistema electoral mexicano ya no tiene cabida. No cabe la menor duda de que toda consideración del lugar que les corresponde a las instituciones locales, en un amplio, confuso y contradictorio conglomerado normativo, debe transitar por el federalismo, mediante una noción de servir para dar cuenta de las necesidades particulares en un entorno tan plural como lo es México, pero que, lamentablemente, parecería no visibilizar a sus operadores.

Los ausentes en el federalismo mexicano. Integración de tribunales locales electorales

Aunque es posible afirmar que los tribunales electorales locales en México en absoluto son de reciente creación, sus adecuaciones e incesantes modificaciones normativas en el orden jurídico federal y estatal han generado que estos no terminen de madurar y encontrar su lugar en el sistema electoral federal, o, mejor dicho, que cada cierto tiempo se busque una refundación respecto a sus principales atribuciones, competencias y composiciones.

Por lo anterior, bien vale la pena fijar la reforma político-electoral de 2014 como la fecha más reciente para poder evaluar, de manera general, sus configuraciones y saber qué es indispensable criticar para mejorar y no solo guiarse por disparatadas intuiciones o fervorosos ánimos, sin algún tipo de racionalidad jurídica.

En ese sentido, a partir de esas grandilocuentes modificaciones constitucionales y legales⁶ —negociadas por las cúpulas de los principales

⁶ Así, los principales cambios respecto a los tribunales locales se enfocaron en el artículo 116 constitucional que estableció: “Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las

partidos políticos de entonces y que tuvo sus orígenes en las metas del denominado Pacto por México, impulsado por el expresidente Enrique Peña Nieto—, se buscó restablecer las bases generales para la armonización federal de las citadas autoridades jurisdiccionales de índole local, modificando tanto su integración como sus atribuciones, así como especificando el proceso de elección de las personas que conformarían los tribunales y, cabe resaltar, también haciendo explícito que dichas autoridades, por primera vez desde su creación, no estarían adscritas a los poderes judiciales de las diferentes entidades de la república.

De esa forma, el federalismo judicial en materia electoral anclaría su renovada existencia a partir de autoridades jurisdiccionales de la materia que, con independencia y autonomía, permitieran tener un verdadero sistema de división de competencias entre la Federación y las entidades federativas —lo cual favorecerá una tutela judicial efectiva que, a su vez, posibilitará agotar la afamada doble instancia—. Así:

uno de los objetivos destacados de esta reforma fue el crear un sistema electoral más competitivo y menos costoso, y con estándares y procedimientos similares en todo el país. Para ello se modificó el esquema de competencias de las autoridades electorales e incluso su denominación (Zorrilla 2017).⁷

elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes" (CPEUM, artículo 116, IV, inciso c, 2021). Por su parte, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada meses después, también el 2014, señaló que "las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad" (LGIFE, artículo 105, 2020).

⁷ Desde entonces se cuenta con una autoridad federal en la materia (el Instituto Nacional Electoral) y con 32 organismos públicos locales electorales, todos estos autónomos e independientes, con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero que, en la práctica, funcionan cada vez más como si se tratara de una sola institución.

No sin levantar ciertas sospechas y dudas respecto al futuro y diligente funcionamiento de esta nueva estructuración judicial en el ámbito electoral local (Hernández 2014), así como develando que el federalismo quedaría en entredicho al disminuir la competencia de los órganos locales (Núñez 2017, 167), lo cierto es que, al final, con los cambios legislativos recién mencionados se pretendió que los tribunales estatales no vieran afectada su naturaleza directamente, sino que, más bien, dejaran de centrar todos sus esfuerzos de manera exclusiva en erigirse como la instancia revisora por excelencia de las actuaciones administrativas de los institutos electorales locales.

De ahí que dichas instituciones jurisdiccionales hayan ido transitando hacia un modelo en el que, mediante la tramitación y la resolución de distintos medios de impugnación en la materia,⁸ diversificaran y ampliaran sus labores a fin de proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía; legitimaran los procesos comiciales en cada entidad federativa; solventaran los conflictos laborales entre los servidores públicos en la materia, entre varias tareas más bien circunscritas a su localidad. De ese modo, en resumidas cuentas, los tribunales locales, a pesar de ya no estar en la estructura orgánica de los poderes judiciales de las entidades federativas, a fin de cuentas seguirían cumpliendo un rol fundamental en la administración de la justicia electoral federal, pues, al robustecer tanto su autonomía como su independencia, fungirían como una especie de primer filtro en el largo proceso que involucran esas cuestiones.

Si bien —como lo ha dicho incluso Carmen Patricia Salazar Campillo, magistrada de un tribunal estatal electoral— el derecho de acceso a la justicia contiene un principio general de impugnación conforme al cual se impone la necesidad de que toda resolución judicial pueda tener al menos

⁸ Por mencionar algunos: el recurso de reconsideración, el recurso de apelación, el recurso de inconformidad, las nulidades y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el ámbito local, en vía de apelación.

dos instancias, esto con el objeto de que haya un mejor análisis de las cuestiones y los derechos controvertidos, de fomentar una mayor reflexión y debate judicial y evitar, en la medida de lo posible, el error judicial (Salazar 2019), también es cierto que ese análisis, en primera instancia, precisamente, no debe ser de cualquier tipo, sino que debe estar orientado hacia la generación de un entorno de cercanía sobre el caso en concreto y, por ende, es deseable que se despliegue conforme a una lógica situacional que pueda dar cuenta de los rasgos particulares que provocaron el litigio.

En tal sentido, no cabe duda de que

los tribunales locales suelen tener un amplio conocimiento de los contextos en que surgen los conflictos que se convierten en litigios, pues tienen contacto directo e inmediato con la realidad que juzgan, así como el pulso de los problemas. Esto es, por sí mismo, muy valioso, porque conocer los contextos en que se originan, se materializan y afligen los problemas permite resolverlos mejor, y más aún si lo que se juzga son conflictos políticos (Hernández 2017, 251).⁹

El diagnóstico desde una óptica federalista, entonces, es bastante claro: en temas enteramente de eficacia y funcionalidad se necesita un primer revisor jurisdiccional que pueda establecer criterios jurídicos que sirvan como guía respecto a la futura procedencia de un sinfín de casos que terminan llegando a la última instancia en la materia. Además, tanto por criterios geográficos como de la urgencia que encierra el dinamismo de los temas electorales, la indispensabilidad de las instancias judiciales locales encuentra fundamento en que miles de ciudadanos tengan la posibilidad de hacer valer sus derechos político-electorales de forma pronta y

⁹ En igual sentido, la jurista María Amparo Hernández Chong Cuy afirma que "quien está lejos, jurídica o materialmente, tiene la ventaja de no estar cautivo de las inercias locales que gravitan entre quienes habitan la población y que, a veces, consciente o incluso, inconscientemente, impactan en lo que se decide judicialmente".

expedita, y en que las personas cuenten con la seguridad de que aquellas acciones que consideren violatorias de sus prerrogativas puedan ser examinadas por una autoridad competente, cercana y próxima; de ello, justamente, su valor en democracia.

La existencia del amplio y muchas veces sobrecargado sistema federal electoral en México encuentra un desahogo en instituciones como los tribunales electorales estatales por una cuestión de diseño y de organización, debido a que la nacionalización del sistema no es sinónimo de federalización. Los matices y las características distintivas de múltiples casos en la materia requieren de personas expertas que conozcan bien los entresijos de lo que se plantea y lo que se exige.

Por eso mismo, “resulta ilógico que para remediar los problemas que afectan a los institutos y tribunales electorales locales la solución que se pretenda sea su desaparición” (Alcocer 2013, 17). Antes de seguir aglutinando funciones que homogenicen por completo a la justicia electoral y difuminen la pluralidad y la diversidad de las regiones que componen a un federalismo cada vez más endeble y resquebrajado, uno de los temas más urgentes que parecería no importar para fortalecer a los tribunales locales radica en poner atención a quienes los conforman, pues

el cabal cumplimiento de los principios que rigen la función de los órganos electorales no sólo está directamente relacionado con las características de sus órganos de dirección, sino también con las cualidades y calidades de los sujetos que los integran, es decir, de quienes ejercen las funciones electorales (Salmorán 2014, 183-4).

En ese sentido, por más que los estándares para la designación de magistraturas electorales locales se hayan elevado y agrupado a partir de la reforma constitucional de 2014, intentando así eliminar la dañina y continua injerencia de los gobernadores en turno de cada una de las entidades federativas, al final, y por desgracia, lo que se ha visto es que los partidos continúan repartiéndose el botín de las designaciones en el ámbito federal;

es decir, malversando la idea de que en sede senatorial los discernimientos serían de mayor calidad, pues a quienes aspiran a ejercer el cargo no se les examina de forma exhaustiva ni de manera correcta, sino que se les exige escribir un breve ensayo para cumplir con una serie de requisitos disfrazados de una vil simulación (Fuentes 2021) y cuya principal tarea es de corte político, al conseguir apoyos de los representantes en turno.

Así, queda claro que en todos los años que México ha intentado erigir los tribunales electorales estatales en su sistema federal, simple y sencillamente emerge un déficit en cómo se nombra y a quién deben rendir cuentas las personas que los integran. No por contar con una justicia local se puede afirmar que existen por sí mismos jueces locales que sepan bien dimensionar los alcances que tiene el espacio decisorio que apertura cada litigio (Hernández 2012).

De ahí que

el fenómeno que hay que analizar y resolver es primordialmente el de la autonomía de los poderes judiciales, en el ámbito subjetivo (los jueces) como objetivo (la institución misma). Es necesario hacerlo pues la actividad de los juzgadores será más comprometida si su status está garantizado y no se encuentra amenazado por el tránsito de diversas circunstancias (Colli 2008, 144).

Ello, porque si en realidad lo que se desea es fortalecer un federalismo en México, entonces es inaplazable discutir acerca de quienes lo accionan, es decir, empezar a conocer y examinar críticamente a los federalistas del país, pues, como bien afirmó la magistrada Janine Otálora, “nuestros cargos son pasajeros, pero nuestras decisiones son permanentes, de ahí la importancia de cómo decidimos y qué decidimos” (Irizar 2021).

Lo anterior habrá que tenerlo bien presente y no olvidar que por más engranes e ingeniería constitucional que se realice para adecuar el marco normativo vigente, la verdad es que mientras que no se tomen acciones tendentes a especificar y dimensionar la importancia que tienen los

operadores jurídicos que ponen en marcha el derecho electoral será muy difícil garantizar una correcta estructuración del federalismo.

La idea parece sencilla, pero su ejecución es un tanto más compleja, ya que conlleva acciones que van desde desempatar el influjo político de las designaciones por medio de una mayor exigencia técnica, pasando por diferentes cuerpos colegiados que se involucren en el proceso para una mayor certeza y pluralidad en las decisiones, hasta impulsar una cultura en la que quienes lleguen a tales puestos ya cuenten con cierta experiencia y camino recorrido en el sistema electoral. Todo esto, orientado a la creación de mejores condiciones cualitativas que puedan garantizar que las personas que tienen un rol fundamental en el sistema ejerzan acciones que lo fortalezcan y lo mantengan en el mediano y largo plazo, porque, en definitiva,

la profesionalización de la función electoral tanto de las y los magistrados, así como del personal jurisdiccional que los integra, es fundamental para que puedan contar con la experiencia, solvencia moral y, sobre todo, la capacidad intelectual a fin de ejercer la justicia electoral apegados a los principios de objetividad, imparcialidad, legalidad y máxima publicidad (Vázquez 2019).

Se han erogado tantos recursos y se ha gastado demasiado tiempo y esfuerzo en intentar afinar el federalismo por medio de la vía normativa que quizá ya es necesario focalizar las energías en las personas que lo sostienen.

El tema particular de los tribunales electorales locales destaca excesivamente cuando queda en evidencia que, por más adecuaciones que se realicen a las leyes que los estructuran, siempre resultan perfectibles, y dicha perfectibilidad es aprovechada de mala manera como excusa para intentar suprimirlos. En el momento en que se comprenda que tales instancias son cruciales por ser el primer vínculo que la ciudadanía y los demás actores políticos forjan con el federalismo judicial en materia electoral y que, por ende, gran parte de los procesos que ahí se originen determinarán

las dinámicas posteriores de una larga serie de acontecimientos que, tarde que temprano, llegarán al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en definitiva, dejarán de ser una especie de medios preparatorios infravalorados para convertirse en la piedra angular del federalismo. Hoy más que nunca es indispensable ponerles atención desde una visión federalista, que incluya el plano institucional y el personal, y que aclare su estrecha vinculación con la última instancia de determinación jurídica para la aplicación de las reglas del juego político en México.

Deferencia y complementariedad entre los tribunales locales y el Tribunal Electoral

En sentido diametralmente opuesto a la concepción que afirma que la importancia de los tribunales locales —como sede primigenia del federalismo propuesto para la justicia electoral en México— radica en su proximidad y acercamiento a las inquietudes políticas más inmediatas a la ciudadanía y, por ende, su justificación sistémica encuentra anclaje en la posibilidad de dar celeridad a un determinado caso, existen diversas opiniones que postulan que el alejamiento de una instancia ulterior puede dotar de mayor seguridad a la amplia serie de procesos desencadenados a partir de la inconformidad de un primer resultado. No cabe la menor duda de que

quien está lejos, jurídica o materialmente, tiene la ventaja de no estar cautivo de las inercias locales que gravitan entre quienes habitan la población y que, a veces, consciente o incluso, inconscientemente, impactan en lo que se decide judicialmente (Hernández 2017, 252).

Siguiendo las ideas que encierra esa visión de que el Tribunal Electoral como institución encargada de dar trámite y sustanciación a las cuestiones en las que alguna de las partes se encuentre inconforme con el resultado obtenido en lo local, antes que fomentar en los accionantes una

incesante y profusa actividad litigiosa que siempre acabe por elevar sus pretensiones a la siguiente instancia jurisdiccional, termina, más bien, por develar un complejo modelo de organización judicial, en el que diversos operadores jurídicos complementan y enfrentan sus argumentos, a fin de revestir sus decisiones de certeza y consolidar el principio de definitividad. Por eso mismo,

cabe recordar que el hecho de que cualquier decisión de las autoridades electorales locales pueda ser recurrida ante el TEPJF implica que la última palabra la tiene alguien lo suficientemente alejado de los asuntos e intereses estatales, como para inyectarle imparcialidad a esa parte final y decisiva del proceso (Peschard 2008, 63).

Visto así, la lógica que encierra el modelo descrito en los anteriores párrafos en absoluto puede ser contemplado como una infinita serie de acciones tendentes a la burocratización de la justicia o, quizá, entendido a manera de escalera (electoralista) de Penrose, nada más errado. A partir de la visión federalista que se ha intentado construir desde hace tiempo en la materia, la estructuración del federalismo judicial electoral se actualiza mediante un sistema integral de medios de impugnación que tiene como finalidad que todos los actos y las resoluciones se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y legalidad (jurisprudencia 15/2014), pero no solo eso, sino que encuentren cauce por medio de un óptimo entendimiento tan empático como riguroso entre sus operadores.

Por eso, ante la creciente desconfianza en las instituciones y la falta de credibilidad de la ciudadanía en los partidos políticos, quienes integran el Poder Judicial, más allá del ámbito y la instancia a la que pertenezcan, deben realizar esfuerzos que tiendan a armonizar criterios y generar precedentes congruentes y bien sustentados para resolver cualquier tipo de discrepancias que pongan en entredicho su trabajo, porque “la justicia electoral es una sola tanto local como federal” (Vallejo 2021).

Más allá de las particularidades y los matices que ya se han resaltado en este trabajo —y cuyo fin no es otro que enriquecer, de forma plural, las razones para defender o criticar alguna determinación—, lo cierto es que antes de una relación de subordinación entre tribunales estatales y el Tribunal Electoral, la dinámica integral que debe imperar es la de la complementariedad y la deferencia, para propulsar un ejercicio jurisdiccional de corte dialógico que desentrañe y filtre los mejores argumentos para garantizar la viabilidad de la democracia en México.

Hoy más que nunca es trascendental que, en un contexto democrático en incesante riesgo por el resurgimiento de los diferentes fenómenos populistas,¹⁰ medianamente estable o —utilizando la terminología de Gerardo Pisarello—, en una democracia de baja intensidad (Pisarello 2003), los poderes judiciales sean aquellas instituciones y agentes que, encontrándose no del todo dependientes de los devenires electorales y las azarasas coyunturas políticas, se encarguen de ser los responsables de socializar una determinada agenda federalista para que así la ciudadanía pueda entablar un verdadero diálogo con sus representantes y una conversación entre iguales por medio del derecho, en el que las judicaturas, ya sean locales o federales, resguarden los derechos de la mejor manera posible.

Por lo anterior, vale la pena destacar la sinergia entre las instancias electorales en análisis, su trabajo en equipo y su capacidad para ir generando líneas jurisprudenciales en común y razonamientos unificados, pues siguiendo una tendencia que se confirmó en la elección del 6 de junio de 2021, de 100 % de los medios de impugnación que se presentaron, alrededor de 70 % se quedó en los tribunales locales. Esto quiere decir que las autoridades jurisdiccionales de cada estado actúan como autoridad primaria, pero también única. Hay una impugnación que se hace en el ámbito

¹⁰ Para mayor abundamiento de dicho fenómeno desde una óptica analítica, véase Salmorán (2021).

federal de ese 30 % restante, del que cerca de 93 % de los casos no cambia su sentido, esto, en definitiva, por los diferentes criterios y por el trabajo que se está haciendo por parte de la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana¹¹ con los magistrados de la Sala Superior y las salas regionales (Vallejo 2021). En resumen, y por decirlo pronto, con el actual sistema de justicia electoral con el que se cuenta —que, en muchas ocasiones, parecería enmarañado y exasperadamente parsimonioso— se puede afirmar que, en México, 9 de cada 10 resoluciones de los tribunales electorales estatales son confirmadas por alguna de las salas del TEPJF.

De ahí, una afirmación como la que lanza la magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy:

federalizar en primer grado un litigio local, aunque pareciera a primera vista fortalecer a la Sala Regional que lo resuelve, en realidad, no abona mucho a esto, porque, hoy en día, lo que hace fuerte a un tribunal no es la formalidad de ser una única instancia u órgano terminal, sino la capacidad de persuadir de que lo decidido es lo correcto o, al menos, razonable. Una Sala se fortalece más cuando, así sea en segundo grado, revisa, discute y debate públicamente si lo que se decidió en una primera instancia debe o no prevalecer, pues en esta dinámica de diálogo de razones yace una mayor fuente de legitimidad social (Hernández 2017, 252).

Por ello, es claro que las labores del Tribunal Electoral deben ser complementarias de las que realizan los órganos electorales de naturaleza jurisdiccional en el ámbito local.

¹¹ En definitiva, es bastante loable que "los tribunales locales hayan decidido crear una asociación nacional que les permite hacer frente de manera conjunta a problemas comunes con la cual se ha implementado una estrategia para la certificación de sus calidades de tribunal abierto (buenas prácticas judiciales) y de carrera judicial nacional en materia electoral" (Mata 2018).

Es pertinente destacar que, para fortalecer realmente al federalismo judicial en la materia, son indispensables la deferencia y la sinergia, dos actitudes que deben prevalecer ante los escándalos y las diferencias que se puedan presentar en la ardua cotidianidad que implican las labores judiciales; esto, también en ocasión de las ausencias, las lagunas y las falencias que se desprenden de la normatividad involucrada —algo que ya se ha mencionado a lo largo del presente texto—, pues no hay que olvidar que el derecho por sí solo no transforma realidades; el solo hecho de legislar no sirve de mucho si no existen personas que interpreten y apliquen tales normas.

De ahí que en múltiples ocasiones, y “a golpe de sentencias”, quienes han integrado la Sala Superior durante los años recientes¹² han intentado contribuir a la reparación de importantes omisiones derivadas de la reforma constitucional de 2014 respecto a los tribunales locales, así como atender las carencias que se desprenden del actual esquema procesal. Emitiendo criterios relevantes que conllevan el reconocimiento, la participación y la colaboración de los distintos ámbitos para garantizar una aplicación extensiva de la impartición de justicia, el TEPJF ha ido retomando así su liderazgo en la consolidación del federalismo en el ámbito del derecho electoral.

Es urgente, entonces, ir repensando y replanteando las funciones que cumplen los tribunales federales frente a los locales: “una función de legitimación social que va acompañada de deberes de solidaridad y lealtad constitucional, pues no nos entendemos en un federalismo de paralelismos, sino de complementariedades” (Hernández 2017, 261), así como avanzar poco a poco pero sin tregua, como siendo conscientes de que la democracia es un término inacabado, cuya consolidación depende de múltiples y muy diversas alianzas que se construyen todos los días de manera paciente. Por ello, en el siguiente apartado se exponen diferentes argumentos contra la

¹² Para un repaso de los casos más recientes hasta 2018, en los que la Sala Superior ha intentado garantizar la autonomía e independencia de los tribunales locales, véase Mata (2018).

absurda idea de que es más sencillo iniciar todo de nuevo e ir eliminando instancias, supuestamente, con el fin de obtener una mejor viabilidad del sistema político-electoral en el país.

El elefante en la habitación. ¿Conviene desaparecer los tribunales locales electorales?

La respuesta a la interrogante que abre este apartado puede ser tan clara como contundente y es: no.

Esa contestación tan categórica no solo se sostiene por lo que quien suscribe ha dicho en torno a la integralidad del sistema y la forma como este se ha ido construyendo a lo largo de muchos años y con la ayuda de una infinidad de personas, sino también porque la desaparición de las instituciones electorales locales, en palabras de algunos de sus integrantes, pondría en entredicho al pacto federal (Valencia 2019); plantear su eliminación significa un retroceso a la autonomía e independencia de los diferentes estados de la república (Camacho 2019), ya que centralizar el modelo democrático en un solo órgano o nivel de gobierno controlaría y limitaría la pluralidad, la libertad, la imparcialidad, la confianza ciudadana, la alternancia y el sistema de frenos y contrapesos que garantiza el equilibrio en el poder público (Valdovinos 2019); en resumen, “si no existieran los tribunales electorales estaríamos en un retroceso” (Oviedo 2019).

Se podría alegar que al utilizar argumentos que fueron esgrimidos por las personas que trabajan en las instituciones jurisdiccionales locales en la materia, claramente se caería en un conflicto de intereses, en el que quien emite un juicio funge al mismo tiempo como juez y parte. No obstante, qué mejor que sean los funcionarios quienes defiendan su trabajo e identifiquen particularidades que suelen pasar desapercibidas, a fin de demostrar la forma tan anómala como se realizan modificaciones legislativas desde una supuesta óptica federalista, pero que termina desdibujando el ámbito de la justicia local.

Por lo general, ese es uno de los típicos problemas cuando, a partir de una jerarquía superior, se intentan cambiar dinámicas de rango diferenciado. Como buscando una falsa unidad, pero, sobre todo, un abaratamiento inmediato del costo de tales órganos, quienes intentan replantear los esquemas iniciales del sistema político-electoral en México olvidan que cualquier institución sin un respaldo presupuestario es una quimera, y que toda prerrogativa, por más importante y simbólica que sea —aunque se plasme en el máximo ordenamiento del país—, sin recursos, es imposible que se garantice, pues los derechos sin presupuesto no son más que mera demagogia.

Así, no deja de ser contradictorio que mientras algunos intentan justificar la eliminación de los tribunales electorales locales afirmando que “desde la parte económica se eroga una gran cantidad de presupuesto en estos órganos, pese a que las cargas de trabajo en periodo no electoral son reducidas, sobre todo en determinadas entidades” (Monreal 2021), al mismo tiempo guarden silencio acerca de la indeterminación financiera de estas instituciones, respecto a la forma tan poco autónoma de cómo se les dota de presupuestos tan diferenciados.

Ello, porque un asunto es ahorrar dinero —alegando ineficiencias o posibles malos manejos presupuestarios por parte de quienes administran los tribunales electorales locales— y otro, muy distinto, es la incertidumbre que generan los temas económicos para el Poder Judicial, al depender enteramente de los humores de los partidos políticos en las diferentes entidades de la república; es decir, en

la injerencia de los gobiernos y las fuerzas locales, con la deliberada intención de tener el control de consejos generales y de tribunales electorales, para manipular las elecciones y garantizar el triunfo de los candidatos de las fuerzas dominantes en la localidad (Núñez 2017, 165).

Precisamente, si lo que se anhela en verdad es evaluar de forma crítica la integralidad del sistema para su mejora, ya es hora de hablar del “elefante

que se encuentra en medio de la habitación”, porque si se va a plantear la desaparición o el mantenimiento de los tribunales locales en materia electoral, es indispensable tratar el tema relativo a su presupuesto específico, el cual, tal parece, se evita a toda costa porque, en definitiva, eliminar no significa ahorrar, eliminar conlleva entrar a discutir la manera como se asigna y se establecen las garantías presupuestales que pueden llegar a afectar o, incluso, determinar no solo las actuaciones de dichos órganos, sino, y quizá, sobre todo, su autonomía.

Por eso, uno de los temas más importantes —y de los que parecería indefectiblemente pasar desapercibido cada intento de reforma electoral ante los representantes populares— es el relativo al presupuesto de esos organismos. Un asunto, por cierto, respecto al que la Organización de los Estados Americanos, mediante el informe titulado *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y Estado de derecho en las Américas*, que presenta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA y CIDH 2013, 24 y ss.), ya se ha pronunciado y ha dejado en claro que el manejo de recursos económicos debe entenderse como un elemento fundamental de la independencia judicial.

En ese sentido, como bien lo ha mencionado un magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, una propuesta interesante para ayudar en el fortalecimiento de los órganos jurisdiccionales locales sería la asignación en cada ejercicio fiscal de una partida equivalente a un determinado presupuesto porcentual en condiciones o en función de su lista nominal de votantes y de cuántos magistrados tenga, así como del monto total del gasto programable autorizado en el decreto que cada año se aprueba (Hurtado 2019).

Otra idea en ese mismo tenor, aunque esta vez planteada por un magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, es la de homogeneizar las reglas de financiamiento, es decir, establecer que se asigne un porcentaje fijo del presupuesto de cada entidad en relación con los principios de proporcionalidad, idoneidad, eficacia, igualdad y transparencia (Rodríguez

2019). Finalmente, otra es que, desde la Federación, se obtenga un recurso específico etiquetado para los tribunales en cuestión (Cervantes 2019).

Se puede afirmar que desde 2014

no se previeron mecanismos adecuados y precisos respecto al régimen institucional, organizacional y presupuestario de los tribunales locales, circunstancias que han sido utilizadas por los gobernadores para tratar de incidir en su estabilidad e independencia (Mata 2018).

Con base en lo anterior, es posible observar que, al día de hoy, existe una pluralidad de propuestas para modificar el régimen presupuestal, pero todas emitidas desde sede judicial, las cuales, dicho sea de paso, tendrán luces y sombras y, sobre todo, son debatibles.

Aquí lo llamativo es que en el Poder Legislativo no es posible encontrar tal debate en torno a las cuestiones financieras, porque queda claro que en absoluto existe una genuina preocupación y disposición por estructurar una mejor justicia electoral local y por entender sus obstáculos y sus problemas. Tal parece que es más redituable —por lo menos en un plano discursivo y político— desaparecer instituciones antes que dotarlas de una verdadera independencia y autonomía, y enfrentar así, y de una vez por todas, a quienes mantienen los cotos de poder en los gobiernos locales.

La línea argumentativa que tiende a menospreciar el trabajo de los tribunales electorales locales, suponiendo que no es necesario contar con mayores recursos propios, pues sus actuaciones siempre serán revisadas por una instancia superior, olvida —muchas veces de manera un tanto deliberada— que justamente por esa visión tan distorsionada y, por lo tanto, mal entendida del federalismo mexicano no ha podido estructurarse una sinergia funcional en torno a los principios que dicta la Constitución. Por eso, otro desafío aparejado con dichos temas es

el reconocimiento de que la justicia electoral es ante todo una justicia constitucional, que permite al juzgador electoral echar mano del bagaje

de principios contenidos en la Constitución local, a efecto de que se realice un efectivo control de constitucionalidad y legalidad en sede local. Los juzgadores electorales deben estar abiertos a éstos y otros desafíos (González 2011, 100).

Y es que si bien es cierto que

los tribunales federales cuando actúan se erigen como revisores de los tribunales estatales electorales, también lo es que estos tienen no solo los deberes propios de una revisión en estricto sentido, sino, además, un importante deber de solidaridad hacia los tribunales estatales, tienen la obligación —ciertamente no escrita, pero no por eso inexistente— de acompañar y apoyar a los tribunales electorales locales (Hernández 2017, 257-8).

No obstante todas esas dinámicas y relaciones interinstitucionales entre las distintas instancias judiciales, deben articularse a partir de una refinada integración y armonización de los mecanismos administrativos y jurisdiccionales en la materia, no de la erradicación de órganos electorales ni mucho menos alegando que unificar tales figuras en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación daría lugar a un esquema directo, con necesidades y mecanismos de gasto bien definidos, que pudiera abaratar el costo de tales órganos locales. Nada más errado.

La mayor reflexión de este apartado debe orientarse a vislumbrar que el modo como ha sido propuesto reformar el modelo federalista que enmarca al actual sistema judicial electoral¹³ —es decir, de buenas a primeras y sin ninguna consideración respecto al presupuesto (visualizado como el principal problema para el correcto funcionamiento de los tribunales

¹³ Un sistema que, dicho sea de paso, a pesar de sus imperfecciones y contrariedades, ya ha resistido varias y muy variadas elecciones de grandes magnitudes y también bastante complicadas en los años recientes.

electorales locales)—, quizá en el corto plazo pueda resultar una atractiva y oportunista idea que entronca con el afamado discurso de la austeridad; una narrativa proclamada por el poder en turno que, en definitiva, es sugerente debido a las grandes quejas que colman el imaginario social en torno a la aletargada burocracia en México y sus innumerables escándalos y casos de corrupción.

Sin embargo, en el largo plazo esto será contraproducente, con el paso del tiempo quedará en evidencia que no por cerrar los ojos desaparece el “elefante que está en la habitación”, y que no por el solo hecho de eliminar a los tribunales locales se contará con una mejor justicia electoral. Ojalá que quienes representan a la ciudadanía entiendan, de una vez por todas, que es inaplazable discutir los temas económicos y financieros, y que una forma de ahorrar también es posible gastando mejor el dinero.

Un breve y reiterativo apunte acerca de los organismos públicos locales electorales

Aunque sea de forma muy sucinta, en este texto resulta primordial dejar plasmadas algunas ideas en torno a los OPLE y el sistema en el que se insertan, ya que, siguiendo la misma lógica absurda que se plantea al eliminar a los tribunales locales en la materia, se ha dicho que igualmente tienen que desaparecer con el falaz argumento que afirma

que el pacto federal está en constante desarrollo y numerosas competencias que antes eran de la federación ahora lo son de los estados y viceversa, en aras de la eficiencia administrativa y de una tutela más efectiva de los derechos fundamentales de la ciudadanía, además de tener ahora un nuevo paradigma que implica una exigencia de la ciudadanía: la austeridad (Monreal 2021).

Más allá de excusas que develan una absoluta ignorancia y desprecio al federalismo mexicano, lo cierto es que estos órganos electorales de carácter

administrativo en lo local se encuentran en íntima relación con los jurisdiccionales —incluso pudiendo llegar a afirmarse que los unos dependen de los otros, y viceversa—. Por eso, antes que aducir que el actual sistema mixto es absolutamente complejo e, incluso, arbitrario, para su mejor viabilidad habría que dotarlo de mayores garantías, a fin de ejercer su autonomía, ya que “los OPLES no son el problema, sino parte de la solución. En vez de desaparecerlos, habría que reformarlos con el fin de aumentar sus capacidades y garantizar su independencia” (Nacif 2021). Pues,

desaparecer los OPLES y sustituirlos por consejos locales del INE, nombrados desde la Cámara de Diputados, no sólo generarían problemas operativos, sino que habrá una vulneración directa a la autonomía del sistema electoral y una cooptación política de las autoridades electorales (Córdova 2019).

De nueva cuenta, intentar rearmar un rompecabezas local desde una concepción federal solo desordena un sistema que se intenta cambiar a marchas forzadas e improvisaciones, porque, en ese orden de ideas, para poder garantizar que las elecciones se adecuen a la naturaleza que rige al sistema federal, se debe alentar que los órganos públicos locales electorales actúen de forma autónoma e independiente y que, con ello, abonen a que la renovación de los poderes públicos locales sea conforme a los parámetros constitucionales y democráticos (González y Rosario 2018).

En tal sentido, y de nueva cuenta, el espíritu que se esconde tras esos dichos vuelve a saltar a la vista y es inexcusable reflexionar en torno al incómodo tema presupuestario, porque las palabras solas y los buenos deseos difícilmente se verán reflejados en mayor autonomía y mejor coordinación entre organismos electorales.

En resumidas cuentas, acerca de los OPLE y su vinculación con la justicia electoral, tanto local como federal, la lección vuelve a ser la misma: desaparecer instituciones no conlleva por sí mismo un ahorro. Las supuestas políticas de austeridad para el gobierno, en lo general, y, en específico, para

la materia electoral, tal parece que, más allá de exámenes críticos y diagnósticos serios, están de moda y, por lo tanto, cuentan con un gran respaldo popular, hacerles frente con argumentos sólidos y datos duros no solo es una cuestión de civismo elemental, sino de congruencia con el anhelo de un mejor sistema electoral para toda la ciudadanía sin importar su simpatía por el poder político en turno.

Conclusión

Pareciera ya un lugar común mencionar que si algo no se evalúa, difícilmente se puede mejorar. Sin embargo, hoy más que nunca vale la pena hacer una apología de los diagnósticos reflexivos, los puntos medios y los matices que se encuentran difuminados entre un álgido espectro ideológico que cada día se ve proyectado en una polarizada agenda pública respecto a cualquier tema gubernamental en el país.

Queda claro que ya no se puede entender el derecho con premisas absolutas, unificadoras y generales que hagan invisibles las particularidades de una sociedad tan plural y diversa como la del México del presente.

La clave para intentar seguir haciendo funcional un sistema electoral como el que existe ahora, lejos de estar en borrar instituciones, debe focalizarse en una mejor comprensión del federalismo y los presupuestos económicos que lo sostienen; en entender, y habrá que insistir, que no porque algo se elimine inmediatamente significa un ahorro.

No cabe la menor duda de que los tribunales electorales locales no son órganos perfectos y lejos están de dicho calificativo. No obstante, para su fortalecimiento, es urgente que erijan estructuras que puedan asegurar su autonomía funcional orgánica, así como la independencia e imparcialidad de las personas que los conforman. Por eso, si se aspira a mejorarlos, no debe hacerse una completa supresión de ellos, sino, por el contrario, habría que dotarlos de mayores atribuciones para interpretar la legalidad y, ciertamente, la constitucionalidad desde sede local.

Como ya lo mencionó el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, presidente del Tribunal Electoral:

Estos son tiempos para reafirmar las convicciones democráticas, son tiempos de mantener la unidad en torno a la defensa de los derechos político-electorales de la ciudadanía y en torno a la defensa de nuestras instituciones electorales (Rodríguez citado en Juárez 2021).

De ahí que las propuestas en concreto para repensar no solo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino, en general, a la justicia electoral desde una óptica federalista enfocada en los tribunales estatales, transitan por elevar los estándares en la evaluación y selección de las personas que conforman los tribunales electorales locales; fomentar mejores ejercicios de intercambio de conocimiento entre la justicia electoral federal y la local; llevar a cabo, de forma incesante, la profesionalización de la carrera judicial —cuidando aspectos como la experiencia, la solvencia moral y, sobre todo, la capacidad intelectual de los involucrados—; debatir la posibilidad de dotar de un presupuesto específico a los tribunales locales, y evitar a toda costa la eliminación de órganos que se han consolidado poco a poco en el sistema político-electoral en México.

Esas propuestas, todas, son debatibles, no cabe la menor duda, pero si no se empiezan a deliberar en el foro público será muy dificultoso que sean útiles ante una embestida de irracionalidad y oportunismo que, tal parece, busca desmoronar lo construido en esta democracia mexicana en perpetua construcción.

Fuentes consultadas

Alcocer Villanueva, Jorge. 2013. "La ilógica reforma electoral". *Voces-Órgano de divulgación del Consejo Estatal Electoral y Participación Ciudadana de San Luis Potosí* 47 (abril-agosto): 14-7.

Bustillos, Julio. 2008. *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*. México: Porrúa/IIJ-UNAM.

- Caballero, José Antonio y Sergio López Ayllón. 2020. "¿Qué federalismo judicial?". *Revista Nexos*, abril.
- Camacho Ochoa, Yolanda. 2019. Participación de la magistrada del Tribunal Electoral de Michoacán. Reunión del grupo de trabajo de la Cámara de Diputados para la reforma del Estado y electoral con magistrados de los tribunales electorales locales, 26 de junio, en Ciudad de México.
- Cejudo, Guillermo M. y Sergio López Ayllón. 2018. Nota conceptual. Conferencia presentada en el seminario "Federalismo mexicano. El problema no resuelto. Retos y propuestas", 14 de abril, en Ciudad de México.
- Cervantes Bravo, Irina Graciela. 2019. Participación del magistrado del Tribunal Electoral de Nayarit. Reunión del grupo de trabajo de la Cámara de Diputados para la reforma del Estado y electoral con magistrados de los tribunales electorales locales, 26 de junio, en Ciudad de México.
- Colli Ek, Víctor Manuel. 2008. "Lo que es el federalismo judicial. Análisis y prospección". *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* 12 (julio-diciembre): 141-58.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2019. Desaparición de OPLES vulneraría la autonomía del sistema electoral. Mesa de análisis "Reforma de órganos electorales" del Foro para la Reforma Electoral, celebrado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, 18 de septiembre, en Ciudad de México.
- . 2021. "Una reforma innecesaria e inoportuna". *Nexos*, agosto.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús. 2011. *Dos siglos de constitucionalismo en México*. México: Porrúa.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2021. México: SCJN.
- Fix-Zamudio, Héctor. 1996. "El Poder Judicial y el federalismo mexicano". *Revista Ameinape* 1 (enero-junio): 135-52.

- Fuentes López, Guadalupe. 2021. "Tribunales electorales han servido a gobiernos, pero la reforma podría reivindicarlos". *Sin Embargo*, 13 de septiembre, sección México.
- González Oropeza, Manuel. 2011. La justicia electoral estatal en México: límites y alcances. En *Estudios de derecho constitucional local*, coords. Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, 83-102. México: Poder Judicial del Estado de Coahuila/Congreso del Estado de Coahuila LVIII Legislatura/Editora Laguna.
- y Marcos del Rosario Rodríguez. 2018. "Federalismo y elecciones en México". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 7-8 (enero-diciembre): 37-59.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús. 2000. "Federalismo e independencia judicial". *Jus Semper Loquitur* 30 (octubre-diciembre):15-45.
- Hernández Chong Cuy, María Amparo. 2012. *Suprema Corte y controversias constitucionales, análisis de comportamiento judicial*. México: Porrúa.
- . 2017. "De balas y votos a un federalismo (judicial) de solidaridad (o breve crónica de una metamorfosis: de lo local a lo glocal)". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 19, vol. 1, (enero-junio): 233-67.
- Hernández, Sandor. 2014. "Y los tribunales electorales locales, ¿de quién dependen?". *Nexos*, junio.
- Hurtado Delgado, Francisco. 2019. Participación del magistrado del Tribunal Electoral de Morelos. Reunión del grupo de trabajo de la Cámara de Diputados para la reforma del Estado y electoral con magistrados de los tribunales electorales locales, 26 de junio, en Ciudad de México.
- Írizar, Guadalupe. 2021. "Llama TEPJF a defender órganos electorales". *Reforma*, 16 de diciembre, sección Nacional.
- Juárez, Magali. 2021. "Reyes Rodríguez: son tiempos de defender a las instituciones electorales". *La Razón de México*, 16 de diciembre, sección Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Jurisprudencia 15/2014. FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO. Disponible en <https://vlex.com.mx/vid/jurisprudencia-15-2014-tribunal-800469553> (consultada el 8 de diciembre de 2021).
- LGPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPE_130420.pdf (consultada el 20 de diciembre de 2021)].
- Mata Pizaña, Felipe de la. 2018. "Hacia una garantía efectiva de la autonomía e independencia de los tribunales electorales locales". *Nexos*, abril.
- Merino, Mauricio. 2010. Nuevo federalismo, nuevos conflictos. En *Instituciones y procesos políticos*. Vol. XIV de *Los grandes problemas de México*, coords. Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme, 487-549. México: Colmex.
- Monreal Ávila, Ricardo. 2021. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. Proyecto presentado por el senador Ricardo Monreal integrante del grupo parlamentario del partido Morena. México: LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Senado de la República.
- Nacif, Benito. 2021. "Por una reforma electoral federalista". *El Economista*, 31 de agosto, sección Opinión.
- Núñez Castañeda, José. 2017. *La autonomía de los órganos electorales en México*. México: Centro de Formación y Documentación Electoral-IEEM.
- OEA y CIDH. Organización de los Estados Americanos y Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013. *Garantías para la indepen-*

- dencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas*. Estados Unidos de América: OEA.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2005. "Consideraciones sobre el federalismo judicial electoral". *Quid Juris-Publicación del Tribunal Electoral de Chihuahua* 1 (enero-diciembre): 41-54.
- Oviedo Quezada, María Luisa. 2019. Participación de la magistrada presidenta del Tribunal Electoral de Hidalgo. Reunión del grupo de trabajo de la Cámara de Diputados para la reforma del Estado y electoral con magistrados de los tribunales electorales locales, 26 de junio, en Ciudad de México.
- Peschard, Jacqueline. 2008. La dimensión federal de la democratización electoral. En *El federalismo electoral en México*, coord. Jacqueline Peschard, 19-170. México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura/FCPYS-UNAM/Porrúa.
- Pisarello, Gerardo. 2003. Constitución y gobernabilidad: razones de una democracia de baja intensidad. En *Las sombras del sistema constitucional español*, coord. Juan Ramón Capella, 129-50. España: Trotta.
- Remes, Alain de, Miranda Epinola, León Heitler, Víctor Andrade y José Mendoza. 2021. "Alineación de las plataformas electorales: un nuevo desafío para el federalismo mexicano". *Nexos*, septiembre.
- Rodríguez Perdomo, Ricardo Adrián. 2019. Participación del magistrado del Tribunal Electoral de Puebla. Reunión del grupo de trabajo de la Cámara de Diputados para la reforma del Estado y electoral con magistrados de los tribunales electorales locales, 26 de junio, en Ciudad de México.
- Salazar Campillo, Carmen Patricia. 2019. Tribunales electorales locales garantizan el "derecho a la tutela judicial efectiva" a través de medios de impugnación. Conferencia presentada en los Foros de la Reforma del Estado y Electoral en la H. Cámara de Diputados, 11 de junio, en Ciudad de México.

- Salmorán Villar, María de Guadalupe. 2014. "Integración de las autoridades electorales: (re)construcción jurisdiccional de un derecho por el TEPJF". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 139 (enero-abril): 181-207.
- . 2021. *Populismo. Historia y geografía de un concepto*. México: IJ-UNAM.
- Valdovinos Mercado, Omero. 2019. Participación del magistrado presidente del Tribunal Electoral de Michoacán. Reunión del grupo de trabajo de la Cámara de Diputados para la reforma del Estado y electoral con magistrados de los tribunales electorales locales, 26 de junio, en Ciudad de México.
- Valencia Juárez, Crescencio. 2019. Participación del magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de México. Reunión del grupo de trabajo de la Cámara de Diputados para la reforma del Estado y electoral con magistrados de los tribunales electorales locales, 26 de junio, en Ciudad de México.
- Vallejo, Guadalupe. 2021. "La justicia electoral es una sola, tanto local como federal: César Wong". *Expansión Política*, agosto. Disponible en <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/08/10/la-justicia-electoral-es-una-sola-tanto-local-como-federal-cesar-wong> (consultada el 16 de diciembre de 2021).
- Vázquez, Salvador. 2019. "La importancia de los tribunales electorales locales". *Apolo* (agosto). Disponible en <https://revistaapolo.com/la-importancia-de-los-tribunales-electorales-locales/> (consultada el 16 de diciembre de 2021).
- Zorrilla, Francisco. 2017. "Ya viene el 2018... pero, ¿cómo está funcionando nuestro sistema electoral?". *Nexos*, marzo.
- . 2019. "¿Por qué una nueva reforma electoral?". *Nexos*, junio.

¿Menos es más?

Análisis de la conformación de la Sala Superior del Tribunal Electoral

Paula Sofía Vásquez

Justicia electoral y conformación del órgano jurisdiccional

La evolución de los sistemas electorales en México y en el mundo ha tenido entre sus elementos fundamentales la creación, la implementación y el perfeccionamiento de instituciones y herramientas de corte jurisdiccional. La llamada justicia electoral es hoy en día un pilar indispensable para cumplir con los objetivos de cualquier sistema en la materia: la celebración de comicios periódicos, legales, legítimos y libres y la protección de los derechos político-electorales de todas las personas.

Los sistemas jurisdiccionales de protección de derechos en la materia revisten una doble importancia:

por un lado, son un eslabón más de la garantía, en cuanto a los derechos político-electorales, y, por el otro, también son un canal especializado e idóneo para garantizar otros derechos fundamentales, como el de acceso a la justicia. Por esa razón, la calidad de los instrumentos de la justicia electoral también debe medirse con los criterios generales de garantía del derecho de acceso a la justicia: eficacia, eficiencia, universalidad y gratuidad.

A lo largo de casi tres décadas, las instituciones de justicia electoral han mantenido, en la mayor parte de los casos, una trayectoria evolutiva que, en atención al contexto histórico, político y social particular de cada uno de los países y sus tradiciones jurídicas, ha robustecido a sus respectivos órganos, de forma paulatina pero constante. Ello se explica, en buena medida, como una consecuencia natural del proceso de los sistemas electorales en las democracias constitucionales. A mayor robustecimiento del sistema de partidos, mejores herramientas para incentivar la representación plural y más competencia en la arena electoral; es decir, mejor materialización de la famosa regla bobbiana de “permitir que las minorías puedan eventualmente convertirse en mayorías” (Bobbio 1993, 450).

Si a este proceso se le suman otros elementos de contexto compartido, como escenarios de alta polarización entre las fuerzas políticas o ideológicas, es indispensable contar con espacios jurisdiccionales que diriman los conflictos entre los diversos actores políticos con apego a la legalidad, de forma certera, autónoma y definitiva. Por esas razones se explica que, por ejemplo, en la región latinoamericana todos los países cuenten ya con un tribunal electoral o algún órgano que realice funciones similares (Espinosa 2020).

Esa trayectoria ha significado, desde un mirador práctico, la generación de entramados institucionales y regulatorios que permiten brindar a todos los sujetos regulados —que, en este caso, incluyen a toda la ciudadanía, pero especialmente a los actores políticos— la certeza de una impartición de justicia pronta y expedita, con criterios claros y ejecutores profesionales e imparciales, y si se analiza desde un mirador teórico, una apuesta por

el derecho y la justicia en los acuerdos políticos que, si bien son elementos indispensables para la existencia de un sistema de justicia electoral —toda vez que sería ingenuo pensar en que la creación de sistemas electorales y sus constantes mejoras puede realizarse sin voluntad política o sucede en el vacío—, son insuficientes si el horizonte es, como ha sido, la consolidación de una democracia constitucional.

Evidentemente, la satisfacción de las crecientes demandas en la arena electoral ha traído consigo la necesidad de ensanchar las capacidades estatales —presupuestales, regulatorias, humanas y estructurales— en la materia. En ese sentido, se ha generado un ciclo de mejora continua: más y mejores mecanismos jurisdiccionales electorales traen como consecuencia un aumento en su utilización, y un mayor uso de estos provoca, a la vez, la necesidad de seguir aumentando las capacidades estatales para mantener el estándar de calidad y confiabilidad ya establecido.

Dicho fenómeno, experimentado en el ámbito mundial, se ha denominado judicialización del derecho electoral, y, como ya se señaló, contrario a lo que algunos consideran, no es señal de un problema en los sistemas electorales, sino que se trata de un signo de salud democrática. En palabras de José de Jesús Orozco Henríquez:

La consecuencia de esta "judicialización" de los sistemas contenciosos electorales estriba en que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad) y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política. Lo anterior también ha implicado —como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra— un cambio en la actitud asumida por los partidos políticos, funcionarios electorales y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente, han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación, ya que es evidente que la mera movilización o deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes

para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho (Orozco 2001, 497).

En síntesis, la judicialización de los comicios es una tendencia que llegó para quedarse y, por ende, si este proceso de consolidación no se descarrila, la justicia electoral seguirá incrementando su importancia en los próximos años. Por esa razón, es fundamental hacer una revisión continua de todos los elementos que la hacen posible: desde los entramados jurídicos que ciñen su actuación hasta los frutos de su trabajo, como son los criterios jurisprudenciales y la calidad de sus sentencias.

En esa examinación crítica se incluye la revisión de la conformación y el funcionamiento de los tribunales electorales. Tal ejercicio va desde su procedimiento de designación —en una opinión personal, la parte más sustantiva e importante— hasta las dinámicas de distribución y desahogo de los asuntos y, por supuesto, el número de integrantes que los conforman.

Si se revisa la conformación de los tribunales electorales existentes en el mundo, se tiene que el número de integrantes es diverso y, en la mayoría de los casos, inexplicable. Si bien todos oscilan de tres a siete, no existe una explicación puntual acerca de las razones que llevaron a los legisladores a decantarse por un número específico.

Ahora bien, que estas razones no se hayan expuesto no quiere decir que sean inexistentes o, peor aún, que la determinación de cuántos integrantes deben componer una magistratura sea al alimón o atiendan a criterios erróneos. Como en toda la construcción del entramado institucional, deben primar la fundamentación jurídica y las motivaciones que respondan a las necesidades técnicas y operativas, sin dejar de lado, en su correcta proporción, el contexto político, económico y social del momento.

En México, como se expondrá en el apartado siguiente, la determinación de cuántas magistraturas electorales componen la máxima instancia en la materia ha sido un punto poco debatido hasta ahora, a raíz de una propuesta de reforma de la que se sabe poco, en la que se propone la reducción de los siete magistrados que actualmente integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a cinco.

Haciendo de la necesidad virtud, es buen momento para realizar un análisis serio y puntual respecto al número de integrantes que tiene, o debería tener, la Sala Superior del TEPJF, que escape de los lugares comunes y los prejuicios, a fin de establecer, al menos, criterios mínimos que, se sugiere, sean tomados en consideración en el debate acerca del tema.

Integración del Tribunal Electoral. Breve recorrido histórico

El número de magistrados que hoy componen el TEPJF, en lo general, y a su actual Sala Superior, en lo particular, ha sido accesorio de la evolución del órgano jurisdiccional electoral nacional. La primera integración se remonta a 1986, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (Tricoel), contemplada de forma genérica en ese entonces en el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Ese Tribunal, aún de naturaleza administrativa y nacido a partir de una demanda generalizada de contar con herramientas que permitieran realizar algún tipo de control de la legalidad, estaba integrado por 7 magistrados numerarios y 2 supernumerarios, que eran nombrados por el Congreso de la Unión. Aunque tenía posibilidad de hacer revisión de la legalidad a partir de la admisión de algunos recursos, sus resoluciones podían ser revisadas por el Colegio Electoral, órgano conformado por la Cámara de Diputados —que, en este caso, seguía siendo, en últimas cuentas, juez y parte de la calificación y la valoración de la legalidad de los procesos electorales—.

Durante los procesos en los que desempeñó sus funciones, los comicios de 1987 y 1988, recibió 23 y 593 recursos de apelación, respectivamente, y aunque el resultado no fue el esperado, el conflicto político-electoral de 1988 no se mitigó por la existencia de un órgano de esta naturaleza, sino que su mera existencia representó la atención de una demanda de mayor institucionalidad y protección en la arena político-electoral (Barquín 2002).

Después de ese comienzo, el cúmulo de reformas de 1989 a 1995 dio un paso adelante en la formalización de la justicia electoral. La reforma de 1989-1990 buscó atender las demandas derivadas de la problemática comicial del año anterior, generó y —haciendo eco de una propuesta consensuada por todas las fuerzas políticas— desapareció el novísimo Tricoel para dar paso al Tribunal Federal Electoral (Trife).

Con dicha reforma, estipulada primero en el artículo 41 de la CPEUM y cuya regulación secundaria quedaría en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en particular en el Libro Sexto, se contempló un primer atisbo de un órgano administrativo, pero con funciones jurisdiccionales que atendieran a uno de los principios que hasta ahora perduran como ejes rectores en el sistema electoral mexicano: la definitividad de cada una de las etapas electorales; esto es, que en cada uno de los pasos del proceso comicial existieran mecanismos para controvertir los actos de la autoridad y que las acciones y decisiones tuvieran carácter final e incontrovertible. Para ello, se mantuvo la composición del ahora desaparecido Tricoel de 5 magistrados propietarios y 2 suplentes —a los que les quitó la denominación de supernumerarios—.

Sin embargo, aunque el número de magistraturas permaneció intocado, se fortaleció la estructura del sistema jurisdiccional electoral por medio de la creación de cuatro salas regionales, conformadas por tres magistrados propietarios y cuya instalación sería únicamente temporal, así como la generación de la figura de los jueces instructores. Con esas medidas, la garantía de los derechos político-electorales tomó un cariz descentralizador y reconoció la importancia de los sucesos y fenómenos en toda la república, y comenzó su trayectoria hacia la jerarquización y la profesionalización.

La reforma de 1993 perfeccionó el entramado establecido por la de 1989, que, a pesar de la creación del nuevo órgano, retuvo la calificación de los comicios, es decir, la última palabra, en el Colegio Electoral conformado por los diputados. Por esa razón, lo más destacable de las modificaciones de 1993 fue la desaparición de la autocalificación de la Cámara de Diputados. Con ello, se otorgó al Trife la capacidad para calificar

los comicios federales y se convirtió en la máxima autoridad en el seno electoral, cuyas sentencias serían, de ahora en adelante, inatacables y definitivas, con excepción de los asuntos de talante formalmente constitucional.

Al igual que su antecesora, la Sala Central mantuvo la conformación de 5 magistrados regionales y 2 magistrados suplentes, pero contempló la creación de una sala adicional, denominada Sala de Segunda Instancia, cuyo funcionamiento sería temporal —durante el periodo electoral federal—. Adicionalmente, a partir de la reforma aumentaron las capacidades institucionales del Tribunal y se crearon áreas con vocación académica y de vinculación internacional, en cuyas tareas también se involucraron los magistrados.

El número de recursos resueltos por el Trife en las elecciones federales de 1991 y de 1994 dan buena cuenta de la naturalización de los procesos jurisdiccionales en la arena comicial. De acuerdo con Roberto Gutiérrez y Alejandro Becerra, en la elección intermedia de 1991 el Tribunal desahogó un total de 584 asuntos, mientras que en la federal de 1994 se resolvieron 81,549, de los cuales 13,401 tocaron a la Sala Central. Los actores políticos mexicanos estaban haciendo suyos los mecanismos de acceso a la justicia electoral (Gutiérrez y Becerra 2002).

La reforma de 1996 es considerada por los académicos del derecho electoral como la más importante en la historia del sistema jurisdiccional mexicano. Con ella, finalmente el Tribunal fue incorporado al Poder Judicial de la Federación y, aunado a esto, se le otorgó la atribución de realizar la calificación de la elección presidencial, que aún permanecía en manos de la Cámara de Diputados, así como la posibilidad de realizar el control de constitucionalidad en la materia, asunto que hasta ese entonces se encontraba en un limbo entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el recién nombrado TEPJF, en detrimento de la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Con esas medidas, el Tribunal se consolidó como la máxima autoridad en materia electoral en México (Becerra, Salazar y Woldenberg 2000).

De igual forma, se creó un amplio catálogo de impugnaciones en el ámbito federal, al tiempo que se consideró al Tribunal Electoral como un órgano de última instancia para la resolución de impugnaciones provenientes de las entidades federativas, que ya contaban, en algunos casos, con órganos jurisdiccionales locales. En función de la nueva jerarquía y en atención al aumento de carga laboral proveniente de las modificaciones constitucionales y legales, se eliminó la figura de los magistrados suplentes y se consideró, en el artículo 99 constitucional, que la integración de la Sala Superior sería de siete magistraturas y la duración de su encargo sería de 10 años improrrogables.

Acerca de dicha reforma, cabe destacar un dato adicional: su aprobación se realizó con el consenso y la participación activa de todas las fuerzas políticas de México; esto blindó no solo jurídica, sino políticamente, los frutos de la reforma y dotó los cambios de legitimidad. Si bien en ese momento el Partido Revolucionario Institucional aún conservaba la mayoría absoluta en ambas cámaras —que perdería al año siguiente en la elección federal intermedia, es decir, 1997—, se buscó la colaboración y la anuencia de las minorías para robustecer los cambios y, en últimos términos, el sistema democrático al que abonaban.

El Tribunal Electoral, ya como parte del Poder Judicial y con la estructura establecida en la reforma de 1996, se mantuvo más de una década sin cambios. Ese periodo sirvió para cimentar su papel como máxima autoridad en este ámbito. En el año 2000 —cuando el TEPJF desahogó un total de 713 medios de impugnación—, con el triunfo de Vicente Fox y la primera alternancia de partido en la presidencia de la república, el órgano jurisdiccional estrenó su facultad para calificar la elección presidencial y validar la victoria de la oposición.

A lo largo de esos años, la primera integración del Tribunal también destacó en la generación de tesis y criterios de avanzada, al adoptar posturas garantistas, constitucionales y convencionalmente sólidas que, en muchos casos, fueron punta de lanza en la construcción jurisprudencial del país. De igual manera, las demás vocaciones teóricas y académicas creadas

alrededor de la función jurisdiccional dieron cuenta de ese avance, y también aportaron al análisis, tanto de juristas nacionales como internacionales, que fortaleciera a la práctica jurisdiccional del país. Con ello, el litigio electoral se consolidó como un área especializada por derecho propio, en los ámbitos federal y local.

El último cambio sustantivo en la estructura del TEPJF llegó con la reforma constitucional de 2007, en la cual, aunque se mantuvo intocado el número de magistrados electorales de la Sala Superior, se le dio carácter definitivo a las salas regionales y se creó la Sala Regional Especializada, encargada únicamente del proceso especial sancionador (PES). También se ajustó el periodo de la magistratura a nueve años y, aprendiendo de la experiencia, se estableció la renovación escalonada de los magistrados en todas las salas, con el fin de generar un mejor esquema de cambio que redujera la curva de aprendizaje y combinara la llegada de nuevos cuadros con la experiencia de otros (Córdova 2012, 3-26).

Finalmente, a la Sala Superior se le otorgó la facultad de atracción para asuntos ubicados en las salas regionales y se le reconoció de pleno derecho el control de constitucionalidad en materia electoral.

Esas reformas atendieron en buena medida las propuestas del TEPJF frente al aumento en las cargas de trabajo que habían atestiguado en los últimos años, cuando tuvo un papel fundamental no solo en los comicios federales, sino también en los locales, de las cuales emanaron criterios de profunda relevancia, como la famosa nulidad abstracta o la anulación de elecciones por utilización de símbolos religiosos, por mencionar algunas.

Como muestra del aumento en las cargas de trabajo, cabe señalar que en el proceso electoral federal de 2006 el Tribunal resolvió —de acuerdo con su *Informe anual 2006-2007*— 2,713 asuntos, de los cuales 947 tocaron a la Sala Superior (TEPJF 2007, 53).

Adicionalmente a las nuevas tareas del Tribunal en lo tocante a la resolución de los procedimientos especiales sancionadores, la reforma —que no sobra recordar que es producto del conflicto poselectoral de 2006 y la demanda de la entonces oposición de una reforma de gran calado que

mejorara las condiciones de la contienda comicial— buscó fortalecer la estructura del órgano jurisdiccional, al considerar que sus contenidos sustantivos, entre ellos, la creación de un nuevo modelo de comunicación político-electoral y un nuevo modelo de fiscalización, habrían de suscitar un aumento en el número de asuntos que terminarían dirigiéndose a sede jurisdiccional.

La última gran reforma electoral, la de 2014, no modificó la estructura del TEPJF. Si bien se encontraba sobre la mesa la posible adición de dos salas regionales más, dicha propuesta no prosperó y se mantuvieron las cinco existentes, más la Sala Regional Especializada, la cual modificó su operación al transformarse, también como resultado de la experiencia en el proceso electoral de 2012, la operación del PES (Roldán 2012).

Actualmente, cada sala regional cuenta con tres magistrados, renovados escalonadamente al igual que los de la Sala Superior.

Como puede verse en este recuento histórico, si bien la cantidad de magistraturas en la Sala Superior no ha sufrido modificaciones —únicamente la determinación de darle carácter de propietarios a los 7 integrantes—, la estructura del Tribunal Electoral en su conjunto se ha afinado y robustecido de forma paulatina. Esto, como ya se identificó, no ha sido producto del capricho ni de la casualidad, sino que forma parte de una apuesta por el fortalecimiento de las instituciones democráticas que, afortunadamente, logró consenso —en algunos casos, mayor, y en otros, menor— entre las fuerzas políticas del país durante más de tres décadas.

También, como ya se dijo, el crecimiento en la plantilla del TEPJF —que vale decir que no solo se compone de magistrados, sino también de quienes integran sus ponencias, como secretarios de estudio y cuenta y asesores— correspondió a razones prácticas. La obligación de garantizar a cabalidad el derecho de acceso a la justicia en materia electoral, en conjunto con el incremento de materias en la regulación electoral y el grado de especialización de estas, precisó en generar estructuras profesionales que permitieron el desahogo de un número siempre creciente de asuntos a los tiempos establecidos por la ley.

Se tiene, pues, que aunque existe poco desarrollo acerca de la cantidad de magistrados que deben conformar las salas del TEPJF, tanto la Superior como las regionales, en la serie de reformas que han conformado el sistema jurisdiccional en la materia hasta ahora, al realizar un análisis con gran angular, puede verse que, detrás de cada cambio, se apostó por mantener un entramado funcional a los objetivos y principios de la justicia electoral. Hasta ahora.

El número mágico: ¿cuántos magistrados son demasiados magistrados?

El recuento histórico del apartado anterior si bien ofrece un rápido recorrido por la conformación de la estructura de la justicia electoral que se tiene hoy y algunas justificaciones tanto políticas como prácticas de ella, deja pendiente la motivación para definir cuántos magistrados deberían componer un colegiado jurisdiccional de la naturaleza del TEPJF.

Ello, toda vez que —afortunadamente hasta el momento no se tiene noticia de ninguna propuesta que pretenda reducir o eliminar las salas regionales del Tribunal Electoral, o bien achicar su composición— habrá que centrarse solo en la conformación de la Sala Superior, para la cual, como ya se mencionó, existe una propuesta que busca reducir su número de integrantes de siete a cinco.

En ese contexto, es necesario un ejercicio de imaginación que, de la mano de las condiciones jurídicas y materiales vigentes en el ámbito electoral, pueda si bien no alcanzar el número exacto de integrantes de la Sala Superior, apoyar a identificar criterios que deban tomarse en cuenta al momento de ponderar un cambio en el número de sus integrantes, así como cuáles (y por qué) es mejor desestimar.

Los factores a considerar se encuentran vinculados con la salvaguarda óptima de los objetivos de la justicia electoral, como una vía más de garantía del derecho a la justicia de la ciudadanía, y de los derechos político-electorales.

Contrario a lo que se quiere creer —o hacer creer—, la garantía de los derechos es un proceso que involucra recursos materiales y humanos. Una correcta garantía del acceso a la justicia en el ámbito electoral, que efectivamente cumpla con los criterios de eficacia, eficiencia, universalidad y gratuidad, precisa contar con una infraestructura que brinde resultados profesionalizados, ágiles y de calidad.²

Con esto en mente, los factores a considerar, todos concatenados unos con otros, son, de forma enunciativa, mas no limitativa, los siguientes:

- 1) Cantidad de asuntos a desahogar.
- 2) Periodos establecidos para el desahogo de los asuntos.
- 3) Número de materias que componen el universo electoral en México.
- 4) Ciclo electoral.

Cantidad de asuntos a desahogar

Como ya se ha señalado, la tendencia mundial en el ámbito electoral, a la que México no es ajeno, es la judicialización de los procedimientos en la materia. En el país, la decisión de buscar la definitividad de cada uno de los actos que conforman el proceso comicial, que abre la puerta a que todos y cada uno de los actos realizados por el Instituto Nacional Electoral

² Sirva, en este caso, como ejemplo ominoso de lo que sucede cuando no se cuenta con el recurso humano y material suficiente, otro ámbito de la justicia en México. Como lo han identificado organizaciones como Impunidad Cero y se sustentan en datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, uno de los factores que alimenta la impunidad en la comisión de delitos es la sobrecarga de trabajo que tienen los agentes de los ministerios públicos, quienes, ante la necesidad de resolver un promedio anual de más de 200 carpetas de investigación, lo hacen con frecuencia sin el cuidado al detalle, el estudio y la atención que requiere cada uno de esos casos. El resultado de dichas fallas es más que grave: inocentes catalogados como presuntos culpables, encarcelados injustamente, por un lado, y delincuentes, incluso confesos, que salen libres por fallas en la integración de estas carpetas, por el otro. El daño, tanto a las vidas trastocadas de cada uno de esos casos particulares, como a la sociedad en general, es inconmensurable.

(INE) o por otros actores políticos en los ámbitos federal y local puedan ser impugnados, ha implicado, en los hechos, el crecimiento exponencial de asuntos que debe resolver el TEPJF.

Así, se pasa de la recepción de menos de 1,000 asuntos del Tricoel en sus primeros pininos a los 21,773 recibidos posteriormente a la reforma en la materia de 2007, o los 18,745 que desahogó el Tribunal en la última elección presidencial de 2018, de los cuales 4,713 fueron resueltos por la Sala Superior (TEPJF 2018).

Cada uno de los 4,713 asuntos precisó del trabajo, tanto individual como colectivo, de los magistrados de la Sala Superior, que comienza en la elaboración de un proyecto fundado y motivado que dé respuesta a cada uno de los agravios presentados por los demandantes; continúa con su discusión, en sesiones cerradas y en pleno, hasta llegar a la votación, y culmina con la sentencia y su publicación, a la que, en muchas ocasiones, le siguen el análisis de corte teórico y académico o los votos particulares o disidentes que ahondan en los argumentos esgrimidos en las sentencias.

Si bien todos los magistrados se involucran al momento de la discusión y la votación en todos los asuntos vistos por la Sala, la parte más compleja y sustantiva —la elaboración del proyecto— se divide y se turna entre ellos. Entonces, cada magistrado y su respectiva ponencia realizaron en 2018 aproximadamente 673 proyectos, es decir, más que los desahogados por el pleno del Tricoel en 1988.

Si bien el número de asuntos atendidos por el TEPJF ha disminuido, en parte, por la modificación de las estrategias de los partidos y, en parte, por la homologación de los calendarios electorales, que obligan a los institutos políticos a realizar tiros de precisión en la vía jurisdiccional, se trata de una tendencia que habla más de una mejor asimilación y un entendimiento de la justicia electoral y sus alcances que de un abandono de los recursos jurisdiccionales por considerarlos innecesarios o fútiles. Por esa razón, no parece que la cifra de asuntos que se deciden anualmente llegue a un punto tal —por ejemplo, a los poco más de 500 casos de la década de 1980— que haga pensar en que una reducción en el número de integrantes de la Sala Superior —o de reducción de salas regionales— sea necesaria o pertinente.

Periodos establecidos

Uno de los principales puntos a considerar en la materia es la famosa frase “en tiempos electorales todos los días y horas son hábiles”, así como los efectos prácticos que conlleva. A diferencia de otros ámbitos, en los que la resolución de un caso puede tomar años, la justicia electoral, para cumplir con la promesa de ser pronta y expedita, debe ser *muy* pronta y expedita. Los plazos en la materia son leoninos.

En el proceso comicial, la concatenación de los actos, así como la extensión, por lo general muy reducida, de cada una de sus etapas, hace que los tiempos para resolver un asunto sean extremadamente cortos, a fin de evitar caer en la no reparación del daño y, en últimos términos, en la lesión de un derecho político-electoral. Por ejemplo, si un ciudadano impugna la decisión de un partido acerca de un registro de candidatura, es necesario que el asunto se resuelva de forma definitiva antes de que termine el periodo de registro en el INE, de lo contrario no podría, de resolverse el caso a su favor, participar en la contienda en condiciones de equidad.

Esto implica que el procedimiento de generación de una sentencia, explicado de forma ultrasimplificada en el apartado anterior, tenga que hacerse, además, en tiempos récord. Evidentemente, ese trabajo requiere de la colaboración de tiempo completo —al menos durante los periodos electorales— de la totalidad de los magistrados y sus equipos. Hacerlo de forma correcta, con la prolijidad y la celeridad que se requieren, también precisa de contar con una estructura que soporte esa carga de trabajo y lo distribuya de tal forma que se atiendan todos los asuntos en los plazos establecidos.

Número de materias que componen el universo electoral

A lo largo de los años y las sucesivas reformas, la materia en estudio se ha ensanchado de manera sustantiva. Además de mantener las funciones primigenias de la arena electoral, esto es, la organización de los procesos en

cuanto a la instalación de casillas y el conteo de votos, en buena medida como producto de la desconfianza de la ciudadanía, y de los actores políticos a sus contrapartes y a otros terceros que demostraron tener una influencia en el ámbito comicial que lastimaba los principios de legalidad y equidad, las autoridades en la materia hoy no solo conocen de organización electoral, sino de monitoreo de radio y televisión, financiamiento de campañas, fiscalización de recursos, gestión de vida interna de los partidos y procesos de democracia directa.

Cada uno de los asuntos, aunque forma parte del mismo *corpus iuris* electoral, tiene sus particularidades y, especialmente en algunas materias, como la fiscalización, requiere de conocimientos especializados, a veces incluso de la solicitud de colaboración de profesionistas de otros ámbitos, como la actuaría o la demografía, y su resolución va más allá del análisis estrictamente jurídico.

Así, aunque cada magistrado debe tener buenas nociones de cada uno de los múltiples temas y su ponencia debe contar con especialistas en las diversas materias, que puedan resolver de forma atinada todos los agravios presentados en cada asunto y, en algunos casos, incluso satisfacer la necesidad de —con sustento teórico y jurídico— colmar lagunas que no hayan sido previstas en la ley, también es bueno disponer de integraciones que tengan una diversidad de especialidades, de tal forma que los casos puedan resolverse por medio del trabajo colectivo de una o más ponencias.

Ciclo electoral

En México, el trabajo electoral es permanente. Más allá de los momentos mayormente visibles, esto es, los procesos electorales, la materia comicial no cesa y cada uno de los actos que se realizan es sujeto de impugnaciones.

En tiempos no electorales, la autoridad define asuntos de suma importancia, como la distritación, los procesos de capacitación en la materia, las modificaciones a la credencial para votar —única identificación oficial gratuita para todos los ciudadanos mexicanos— y, en últimas fechas,

también se involucra en la organización de ejercicios de democracia directa, que requieren satisfacer los mismos principios de legalidad, gratuidad, transparencia y equidad, así como los estándares de calidad, de los procesos comiciales.

De igual forma, a pesar de los avances en la homologación del calendario electoral, aún se celebran cada año comicios locales de diversa naturaleza, en los que el INE, en tanto autoridad nacional, y el TEPJF, en tanto máxima autoridad en la materia, están involucrados.

Finalmente, existen otras externalidades, como las nuevas convocatorias a procedimientos comiciales que fueron anulados, o bien la reposición de votaciones en lugares donde no pudieron celebrarse —triste fenómeno aparejado con la violencia que se vive en el país—, que también generan trabajo extemporáneo que debe ser ejecutado y supervisado por las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales.

Aunado a esto, el Tribunal ha generado robustos compromisos internacionales y académicos, en los que están involucrados los magistrados y que deben ser atendidos a lo largo del año.

En ese sentido, a diferencia de otras latitudes, el trabajo en el ámbito electoral en México, aunque evidentemente aumenta de forma considerable en los años o en los periodos comiciales, es continuo y no tiene tiempos muertos.

Si se analizan en conjunto estos cuatro factores desde la óptica de la garantía del derecho de acceso a la justicia, se tiene que la conjunción entre una cantidad considerable de asuntos, los tiempos de desahogo muy acotados, la necesidad de tener conocimientos y desarrollos en un sinnúmero de materias muy particulares y, finalmente, el permanente involucramiento de las autoridades electorales en los sucesos democráticos de este país, genera un contexto en el que es necesario contar con una estructura institucional permanente capaz de resolver asuntos con calidad argumentativa y solidez teórica en un periodo muy corto.

Esto, claramente, precisa de contar con personal, comenzando por los magistrados y sus ponencias, no solo suficiente, sino también especializado —y, por ende, remunerado en función de sus capacidades y habilidades—.

Ahora bien, así como se identifican algunos criterios lógicos que deberían seguirse para determinar el tamaño de una estructura operativa, eficiente y efectiva, que permita cumplir con los objetivos del Tribunal Electoral, también es necesario señalar los falsos criterios —dando por descontados en estos las venganzas personales y los prejuicios mal o bien disimulados— que no deben seguirse al momento de definir el tamaño de un colegiado.

Entre estos se encuentran:

- 1) Criterios poblacionales.
- 2) Cuotas partidistas.
- 3) Precio.
- 4) Experiencia comparada.

Criterios poblacionales

Algunas personas sugieren que el número de integrantes debería ser conforme a la población que tiene un país, emulando la conformación de órganos democráticamente electos, de tal suerte que exista una representación más fiel de a cuántos ciudadanos atendería de manera hipotética cada uno de los integrantes de un colegiado.

Esto es un despropósito tanto desde el punto de vista teórico como —si se pensara en el caso mexicano— desde el práctico. En el primero, porque, para el pesar de muchos, los órganos colegiados jurisdiccionales no tienen como vocación atender criterios de representatividad de ninguna naturaleza, pues si bien son un elemento indispensable de las democracias constitucionales, su función es la de limitar los poderes democráticamente establecidos y vigilar que estos actúen de conformidad con el marco constitucional vigente (Salazar 2006). Su función no está vinculada con dar voz o espacio a las distintas expresiones del país ni tampoco a dar servicio directo a un cierto número de habitantes.

Ahora, si desde el punto de vista teórico es un despropósito, desde el práctico la consideración raya en la locura. En un país tan grande como

México, ¿cuántos magistrados serían necesarios para considerar que se está cubriendo hipotéticamente a toda la población? Aunque es cierto que los derechos político-electorales son una prerrogativa de todos los ciudadanos mexicanos, ello no quiere decir que todos, en su momento, vayan a tener interés o necesidad de hacer uso de mecanismos de control jurisdiccional que los lleven ante un tribunal. Si bien es necesario generar las condiciones necesarias para que todas las personas puedan tener la posibilidad de acceder a la justicia electoral, previsiones como la implementación de salas regionales —que buscan acercar físicamente los procesos electorales a todas las personas— son soluciones más sensatas que incluir criterios de número de habitantes en la conformación del órgano electoral.

Cuotas partidistas

Uno de los más grandes problemas en la integración de órganos colegiados es la creencia —o más bien la práctica— de designar a los miembros de esas entidades en función de reparticiones políticas entre todas o algunas fuerzas, y no en función de sus capacidades y trayectoria. Los efectos de dichas prácticas son por todos conocidos: autoridades que no tienen legitimidad, malas integraciones, trabajo deficiente y lesión a la institucionalidad democrática.

Por esa razón, considerar el número de integrantes en función del número de fuerzas partidistas que participen en la vida política nacional, para darle a cada quien la posibilidad de designar uno o más integrantes, es condenar a las instituciones a la captura, la sumisión y, finalmente, a la irrelevancia. No sobra recordar que instituciones como el TEPJF precisan de autonomía frente a otros órganos, pero, sobre todo, frente a quienes los nombraron, que son, a la vez, los actores políticos a los que tendrán que limitar y con los que estarán en permanente conflicto.

En ese sentido, si bien puede parecer una decisión salomónica que para la *realpolitik* sea beneficiosa, ya que facilita los consensos, se trata de una práctica que daña irremediabilmente el tejido democrático en la

forma y el fondo. Como bien se ha podido apreciar en la historia reciente de México, la imposición de cuotas termina por afectar a todos, incluido el partido que puso a los funcionarios, al minar la legitimidad de la autoridad y de sus decisiones.

Precio

Sería innegable pensar que, en estos tiempos y circunstancias, el dinero no debería ser un factor a considerar al momento de definir el tamaño de una estructura orgánica. Más aún, si se trata de una que, por sus particularidades, requiere de personal cuyos salarios y prestaciones excedan los promedios.

Sin embargo, si bien es un punto a tomar en cuenta, también es necesario hacer hincapié en la necesidad de contar con todos los recursos humanos, técnicos y presupuestales para cumplir con los objetivos que tiene un órgano como el Tribunal Electoral, con los estándares de eficiencia, eficacia, gratuidad y universalidad que mandata la garantía del derecho a la justicia y la protección de los derechos político-electorales.³ Para esos casos, no sobra traer a colación ejercicios de otras disciplinas y hacer un análisis costo-beneficio que permita identificar si lo que se paga —especialmente por dos magistraturas y sus ponencias— excede los beneficios que se obtienen de tenerlas. Se apuesta que es lo contrario.

La austeridad —últimamente tan en boga— no puede ser un fin en sí mismo. Hacer recortes sin un análisis de criterios como los antes señalados, solo por consigna, genera —como ya puede apreciarse en la Administración pública federal— un debilitamiento institucional que termina lesionando a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a los servicios que debe proveerles el Estado. Si bien siempre es bueno eliminar excesos, es necesario probar que lo que se busca eliminar

³ Para mayor abundamiento, véase Concha, Lara y Orozco (2020).

sí lo es, y que esa eliminación efectivamente va a resolver un problema público, no a generar otros.

Experiencia comparada

Resulta común justificar decisiones basándose en la experiencia de otros países. Aunque, efectivamente, conocer la teoría y la práctica de la justicia electoral en distintas latitudes es un ejercicio que enriquece a la materia, esta no puede ser una consideración única para definir cuántos integrantes debe o no tener un órgano jurisdiccional colegiado.

Primero, porque los procesos de conformación de las autoridades jurisdiccionales electorales responden a sus propios contextos políticos y sociales, así como el caso mexicano acompaña una transición desde un partido hegemónico hasta un sistema de partidos plural, en el cual el principal interés fue generar y garantizar condiciones de equidad en la contienda; otros casos son producto de sistemas construidos posteriores a procesos de dictaduras o de alta inestabilidad política. Segundo, porque no todos los ejemplos comparados corresponden a la misma tradición jurídica, y ello también repercute en el número de integrantes que debe o no tener un órgano jurisdiccional. Tercero, porque vale la pena estudiar a profundidad las funciones y atribuciones de cada uno de esos órganos, que, aunque por denominación puedan parecer iguales al contrastarlos puntualmente, evidencien diferencias sustantivas en procesos, tiempos o universos.

Si bien una parte de las razones antes señaladas no es del todo despreciable, efectivamente es imposible pensar en la planeación e integración de un órgano jurisdiccional sin límites presupuestales; o bien no sobra echar un vistazo a la composición de las autoridades jurisdiccionales electorales en el mundo, pues son dos asuntos que deberían ser secundarios y supeditados a los primeros criterios, los cuales, al parecer, son, en conjunto, puntos sólidos y lógicos para definir por cuántas personas debe estar integrado un colegiado.

En ese punto hay que hacer énfasis. Se habla mucho del alto costo de la democracia mexicana, de la burocracia dorada y del gasto que representa

tener instituciones como el INE y el TEPJF, pero se analiza poco el trabajo puntual que realizan y las múltiples atribuciones que tienen. Más aún, la obsesión por la austeridad se resiste a hacer valoraciones objetivas a las necesidades de cada institución, y parece que la propuesta de reducción de magistrados es una víctima más de esa manía.

Conclusiones. El tamaño sí importa

En los comicios de 1988, el recién fundado Tricoel no pudo desahogar la cantidad de recursos que se interpusieron y se saturó. En ese entonces, teniendo la posibilidad de cancelar el pequeño experimento y buscar otra vía, se optó por mejorar el entramado institucional y cimentar la vía de la justicia electoral en México.

A lo largo de más de tres décadas y sucesivas reformas, el TEPJF ha ido afianzándose como un actor fundamental en los procesos democráticos del país. El aumento en los litigios, la mayor presencia de sus integrantes en medios públicos y una mayor cobertura noticiosa indican que, aunque no tiene aún el lugar que en realidad le corresponde, sí ha conquistado un mayor espacio en el debate público-electoral.

Acerca de estas reformas, es necesario decir que cada una, hasta el momento, ha sido producto de debates plurales en sede legislativa, donde han participado especialistas, académicos, organizaciones de la sociedad civil y las instituciones, y han tenido en consideración las propuestas y necesidades expuestas por estas, que son quienes mejor conocen la problemática por la que atraviesan y, finalmente, serán las que implementen los cambios que se propongan.

Ahora bien, antes de pensar con seriedad en los posibles contenidos de una posible reforma, valdría la pena irse un paso atrás y evaluar dos puntos fundamentales: la necesidad de una reforma y sus objetivos.

En el largo proceso democratizador, cada una de las reformas a los órganos jurisdiccionales en la materia ha tenido el mismo sentido: el fortalecimiento de las instituciones para mejorar el funcionamiento del sistema

electoral en su totalidad. Si bien con algunos tropiezos —en los que, cabe decirlo, no se incluye el número de integrantes de la Sala Superior o el crecimiento de la presencia institucional del Tribunal por la vía de las salas regionales—, el horizonte ha sido claro. En esta última propuesta de reforma se observa, por primera vez, la apuesta por un retroceso institucional, manifestado en reducir el número de magistrados electorales sin tomar en consideración los tiempos ni el número de asuntos que se reciben ni las necesidades del trabajo comicial.

De igual forma, a diferencia de los demás procesos de cambio antes descritos, no existe un antecedente que permita considerar que la propuesta de reducir magistrados en la Sala Superior responda a una demanda realizada con anterioridad por alguna de las fuerzas políticas o la ciudadanía, o que atienda a una necesidad o una problemática que se haya manifestado en un proceso electoral previo; se trata, para decir con palabras lisas y llanas, de una ocurrencia. Como señala Lorenzo Córdova:

El proceso de democratización, articulado en una larga serie de reformas electorales no encuentra en ninguna de ellas un momento fundador del cambio político, sino que cada una integra, conjuntamente con las demás, un proceso gradual y continuado que fue enfrentando paulatinamente los problemas que se fueron presentando y que, al cabo, transformó radicalmente la realidad política del país (Córdova 2007, 47-8).

Las ocurrencias legislativas, si llegan a materializarse, resultan peligrosas. En este caso, una reducción arbitraria del número de integrantes en la Sala Superior provocaría un incremento sustantivo en las cargas de trabajo, que pondría en riesgo la total garantía de los derechos de quienes buscan, mediante el TEPJF, evitar una lesión a sus derechos, o bien reparar la afectación.

De igual forma, como ya se dijo, la sobrecarga laboral también impactaría negativamente en la satisfacción de la garantía de acceso a la justicia de forma eficiente y eficaz. Lo anterior —como desgraciadamente se

ha aprendido en más de una ocasión en el país— termina provocando esquemas de corrupción en los que los trámites y asuntos tienen un impulso procesal, mediante dádivas y pagos.

Si bien es innegable que las reformas electorales tienen siempre un matiz y un componente político, los impulsos políticos no deben prevalecer frente a las razones objetivas que sustenten los cambios electorales. Como bien señaló María del Carmen Alanis, “el eje conductor de las reformas electorales debe ser las instituciones electorales; es imposible conseguir comicios electorales con instituciones débiles, vulnerables o cuestionadas” (Alanis 2007, 24).

En un contexto de mayorías con amplio respaldo popular, como el actual, en el que la narrativa es la transformación, es normal que surja la tentación de realizar una reforma política que deje de manifiesto, también en la arena política, el cambio. Pero frente a esa tentación, vale la pena recordar, primero, que todo ejercicio público, incluido el legislativo, debe realizarse atendiendo no al capricho, sino a la necesidad y, segundo, que en democracia, y más aún en la arena electoral, los cambios institucionales siempre funcionan mejor si se realizan mediante el consenso de todas las fuerzas políticas y se encuentra acompañado de debates sólidos y robustos y de razones claras.

En este caso, no es poco lo que está en juego. El funcionamiento del máximo órgano de decisión en materia electoral no debe ser objeto de experimentos que no busquen su fortalecimiento, sino el cumplimiento de encomiendas que, sin razones que la sustenten, no son más que propaganda.

Fuentes consultadas

- Alanis, María del Carmen. 2007. Introducción. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.
- Barquín, Manuel. 2002. La renovación política de 1986-1987 y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. En *Evolución*

- histórica de las instituciones de la justicia electoral en México, 157-220.* México: TEPJF.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México.* México: Ediciones Cal y Arena.
- Bobbio, Norberto. 1993. Democracia. En *Diccionario de política*, coords. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. México: Siglo XXI Editores.
- Concha, Hugo, Miguel Lara Otaola y José de Jesús Orozco Henríquez. 2020. *Hacia un índice global de justicia electoral. Documento de debate de IDEA Internacional 2/2020.* México: IDEA Internacional/TEPJF.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2007. La reforma de 2007-2008 en el contexto de la democratización en México. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo.* México: TEPJF.
- . 2012. "La reforma electoral de 2007-2008 4 años después. Apuntes para un balance de su instrumentación". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 1 (enero-junio): 3-26.
- Espinosa, Arturo. 2020. *Modelos de justicia electoral en América Latina.* México: TEPJF.
- Gutiérrez López, Roberto y Alejandro Becerra. 2002. Las reformas electorales en el periodo 1989-1995 y el Tribunal Federal Electoral. En *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, 227-334. México: TEPJF.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2001. Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado. En *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, coord. José de Jesús Orozco Henríquez, 45-58. México: IFE/PNUD/ILJ-UNAM/IFES/IDEA Internacional/TEPJF.
- Roldán Xopa, José. 2012. *El procedimiento especial sancionador en materia electoral.* Ciudad de México: IFE.
- Salazar Ugarte, Pedro. 2006. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica.* México: FCE.

- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2007. *Informe anual 2006-2007*. México: TEPJF. [Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Informe_Sup_2006_2007.pdf (consultada el 18 de diciembre de 2021)].
- . 2018. *Informe de labores 2017-2018*. México: TEPJF. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/files/13ac95690bc022c.pdf> (consultada el 18 de diciembre de 2021)].

Hiperlitigiosidad electoral.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la reforma a la ley de medios de impugnación

Hugo Alejandro Concha Cantú

Introducción. Entendiendo al árbitro electoral

Con frecuencia se escucha la expresión *árbitro electoral* en referencia al Instituto Nacional Electoral (INE), como si esta autoridad administrativa fuera la que decidiera en última instancia las infracciones a las reglas por parte de los partidos políticos y los candidatos, así como las sanciones que esas violaciones ameritan. Aunque existen razones históricas que explican esta percepción muy extendida, en la actualidad realmente es una noción equivocada, de acuerdo con la composición y el funcionamiento del sistema electoral en México. El verdadero árbitro es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ya

que, como lo dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se trata de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral —noción que es objeto de problemáticas interpretaciones, como se analizará más adelante—.

El Tribunal Electoral es una institución en el país que se construyó en pocos años para, en principio, garantizar la calificación de los comicios y, conforme fue evolucionando el sistema en su conjunto a partir de numerosas reformas constitucionales, avalar la legalidad del funcionamiento de las instituciones electorales, y así de toda la dinámica democrática en general, especialmente por medio de la protección de los derechos políticos. Y si bien se puede afirmar que la alternancia democrática mexicana fue posible gracias a la construcción de las dos instituciones principales en la materia, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el TEPJF (Cabrera y Quintero, 2019),¹ este último es, de manera específica, el que ha marcado en definitiva la ruta democrática de los años recientes. Esto lo ha logrado como consecuencia de la naturaleza de sus funciones, pero también por la manera en que la Sala Superior ha interpretado sus atribuciones como la última palabra, sin que exista ninguna institución que cuente con facultades de control, supervisión o corrección acerca de lo que decide e interpreta este órgano. Es, en ese sentido, una autoridad última que ha moldeado su papel a partir de las facultades que le otorga la CPEUM y las leyes (Garza y Martín 2021).

No obstante, el papel del Tribunal Electoral no ha estado exento de polémica. Su desempeño ha oscilado entre la virtud y el vicio institucional. En muchas ocasiones ha sido una institución que establece resoluciones de enorme trascendencia, ya sea haber señalado la dirección de reformas

¹ En una entrevista con Roberto Cabrera y Jesús Quintero, el famoso teórico Adam Przeworski afirmó: "En México, por ejemplo, el Instituto Federal Electoral (IFE) fue crucial para las elecciones de 1998 y 2000. El IFE fue la única razón por la cual el PRI se fue del gobierno. Es decir, en algunos países, estas instituciones son realmente fundamentales" (Cabrera y Quintero 2019, 279).

legislativas posteriores, o bien porque mediante estas ha sentado precedentes obligatorios para el actuar de otras instancias jurisdiccionales y de autoridades administrativas. De la misma manera, ha sido una institución presa de intereses políticos por medio de sus magistrados y que ha emitido sentencias que cuestionan su legitimidad y existencia.

Un dato interesante que los estudios de las judicaturas en el mundo muestran es que las malas resoluciones suelen tener un impacto mucho más penetrante y duradero que las buenas decisiones.² La percepción ciudadana se ve, en ese sentido, más afectada cuando un órgano jurisdiccional emite una resolución que poco gusta, más aún cuando se trata de decisiones que tienen efectos generales. En el caso del TEPJF, además, como sucede con cualquier otro tribunal constitucional, sus resoluciones no solo producen efectos inter pares, sino que muchas de estas tienen consecuencias directas o indirectas en toda la construcción democrática, ya sea porque se devolvió el registro a un partido que lo había perdido, ya sea porque se cambia de ganador en una votación, o porque se interpreta de cierta manera el ejercicio de algún derecho político. Por esas razones, en los últimos años en México se habla de una crisis en la justicia electoral.

Más allá de resoluciones polémicas, lo que se puede apreciar del sistema de justicia electoral mexicano en la actualidad es que hay problemas importantes en su diseño y en su funcionamiento, como la incapacidad de asegurar su independencia frente a los intereses gubernamentales o políticos, su crecimiento burocrático desmedido, su pretensión de asumirse como última autoridad en la materia en todo sentido, su desarticulación con el resto de las instituciones del sistema —funcionando en muchas ocasiones como una institución aislada del contexto y de las consideraciones de esas otras institucionales— y su debilidad en la imposición y ejecución de sanciones.

² Véanse, entre otros, a Canon y Johnson (1999), Fix (1998), Jarquín y Carrillo (1998), Pound (1906), Shapiro (1981) y Zemans (1983).

Como consecuencia de muchas de esas circunstancias, se ha desarrollado un fenómeno de hiperlitigiosidad electoral, que se convierte en una variante independiente por sí misma, como uno de los principales problemas que aquejan al sistema de justicia electoral y su principal operador, el TEPJF. Al haberse desarrollado con el paso de los años una jurisdicción ilimitada, mediante reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), se generó la politización de la justicia electoral al convertir al tribunal en una institución necesaria para todo proceso que llevan a cabo los actores políticos en el sistema, no necesariamente por contar con los méritos judiciales para contravenir una decisión o para evitar violaciones a la ley, sino por resultar un espacio adicional de negociación y acomodo de sus intereses. La LGSMIME contempla, de manera formal, ocho medios de impugnación distintos y, en algunos casos, la Sala Superior ha admitido revisiones de asuntos que van más allá de lo planteado explícitamente en los supuestos de admisión³. En esos ocho medios de impugnación se abren diferentes supuestos en cada uno. Prácticamente cualquier decisión de autoridades electorales del país, o de cualquier autoridad que de alguna manera afecte dicho ámbito, cualquier acción por parte de actores políticos en la materia puede ser revisada por el TEPJF y, en última instancia, por su Sala Superior.

En el presente trabajo se hace una revisión de la evolución histórica de la institución para, de ahí, realizar un diagnóstico acerca de los medios de impugnación que existen en realidad y los efectos que estos producen en el escenario electoral y de construcción democrática, para finalmente llevar a cabo una reflexión a manera de propuesta de posibles modificaciones a la legislación de la materia, que traería una institución más acotada en

³ Un ejemplo fue la admisión de la queja presentada en diciembre de 2018 por el consejero Benito Nacif en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que aprobaba el presupuesto del órgano con una reducción de 00.19 % al salario que reciben consejeros y directores ejecutivos. Véase Rivera (2018).

los asuntos que revisa y sanciona, pero también mucho más contundente en sus acciones y desempeño.

Lo que se quiere demostrar, en síntesis, es cómo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido una institución fundamental en el desarrollo de la vida política —víctima de su éxito, tanto en su papel y desempeño— que requiere una modificación para reconvertirla en una institución menos política, más independiente y plenamente eficaz en asegurar el cumplimiento de la legalidad y garantizar la consolidación democrática del país.

Evolución del Tribunal Electoral y sus medios de impugnación

Aunque el TEPJF que se conoce hoy en día, como órgano del Poder Judicial de la Federación, se creó en 1996, este fue resultado de la evolución de un sistema de calificación de elecciones que inició su transformación de un sistema eminentemente político a uno jurídico, con una reforma constitucional en 1987.

De acuerdo con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, los partidos podían impugnar las determinaciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados —órgano que determinaba los resultados de los comicios federales— ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por medio de un recurso de reclamación.

La resolución de este medio impugnativo tenía efectos únicamente declarativos, pues lo que la SCJN decidía respecto a los resultados de una elección o a las posibles violaciones en el proceso era el fundamento para que la Cámara de Diputados emitiera una nueva resolución, la cual era definitiva e inatacable. Aunque había participación del máximo órgano jurisdiccional, en realidad se trataba de un proceso político en el que se encontraba el primer medio de impugnación electoral, el recurso de reclamación, con un alcance muy débil (Musi 2002).

En 1987, frente a la inoperatividad de dicho recurso,⁴ se reformó el artículo 60 constitucional para crear un tribunal independiente al Poder Judicial y que fuera un órgano autónomo, aunque en su integración participara el Poder Legislativo. Las resoluciones de este primer tribunal electoral podrían ser modificadas por los colegios electorales de las cámaras. Lo que se hacía con el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) era sustituir el papel de la Corte con un tribunal especializado, pero aún subordinado a instituciones políticas. Este tribunal se conformaba solo el año de los comicios y resolvía el recurso de apelación (RAP), creado para impugnar las resoluciones dictadas por las autoridades en la materia, con previo desahogo de una primera instancia que ellas resolvían. También podía examinar el recurso de queja, que tenía por objeto obtener la nulidad de una votación emitida en una o varias casillas ya validadas por el Colegio Electoral o, en su caso, la nulidad de una votación efectuada en un distrito por caer en las causales determinadas en la ley (Peza 1998).

Pasadas las votaciones de 1988, tras un previo acuerdo de todas las fuerzas políticas, el gobierno convocó a foros de debate para una nueva reforma. Entre las conclusiones de esos foros, se encontró el consenso en torno a la idea de fortalecer el papel del Tribunal Electoral, mejorando su estructura y funcionamiento; se le confirieron atribuciones de tipo obligatorio, y se configuraron medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales respecto a los distintos actos del proceso electoral y cuyas resoluciones observarían el principio de definitividad en cada una de las etapas de dicho proceso. Como puede observarse, lo que se buscaba era ya contar con un órgano jurisdiccional para calificar comicios, a fin de analizar posibles violaciones a la ley en la materia, vigilando que todos los actos del proceso respetaran el principio de legalidad.

⁴ Adjetivo utilizado en su magnífica descripción de este periodo por José Luis de la Peza (1998).

Este tribunal electoral adquiriría una naturaleza de órgano jurisdiccional autónomo, cuyos magistrados serían electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de los Diputados mediante propuestas del presidente de la república, y funcionaría con un Sala Central y cuatro regionales, atendiendo cada una a las cinco circunscripciones plurinominales establecidas en la Constitución. Las resoluciones del nuevo tribunal solo podrían ser revocadas o modificadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros de los colegios electorales en las cámaras del Congreso. En este caso se había ganado autonomía, aunque todavía no plena, y se había avanzado en el diseño del órgano.

Las condiciones políticas del país eran muy distintas a las vividas en años anteriores, y el presidente Carlos Salinas de Gortari decidió emprender una nueva reforma electoral previa a las votaciones presidenciales de 1994 (Concha 2016). En un nuevo contexto de pluralismo político, el presidente buscaba conducir el cambio político del país para evitar una nueva crisis como la que había vivido en 1988. En su cuarto informe de gobierno en 1992, el Ejecutivo propuso dicha reforma que giraría alrededor de tres temas:

- 1) La transparencia en el origen del financiamiento a los partidos políticos.
- 2) El establecimiento de topes a las campañas electorales.
- 3) La búsqueda de la imparcialidad de los procesos comiciales.

Como se afirmó en un análisis al respecto (Concha 2016), la reforma de 1993 era considerada como el acuerdo indispensable con los partidos de oposición para legitimar el proceso electoral de 1994 y evitar rupturas anticipadas. En la cabeza de Salinas de Gortari, terminar su sexenio con la democratización electoral era cumplir con su meta de modernización política y, al mismo tiempo, mantener el poder en su partido.

En esa estrategia, que se convirtió en una reforma constitucional, el Tribunal adquiriría su naturaleza eminentemente jurisdiccional y autónoma. Por primera vez se hablaba de este órgano como la máxima autoridad

jurisdiccional en materia electoral. Se le conferían entonces, además de los recursos de apelación y los de queja, los juicios de inconformidad, mediante los cuales se podían impugnar las elecciones de diputados y senadores, y desaparecieron los colegios electorales. Solo subsistía el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados para llevar a cabo la calificación de la elección presidencial.

Es así como en ese año emergió una autoridad jurisdiccional electoral de pleno derecho, con una naturaleza autónoma, pero limitada en cuanto a la calificación presidencial. Se trataba de una concesión política de importancia por parte del gobierno de Carlos Salinas de Gortari previamente a las elecciones presidenciales de 1994.

Sin embargo, en ese año superó cualquier estrategia posible, pues fue el más traumático para la historia reciente del país, al presenciarse los asesinatos del candidato presidencial del partido oficial y de su secretario general, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas el mismo día de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC) y la necesidad de llegar a acuerdos políticos con todos los partidos para poder llevar a cabo los comicios federales. Esos acuerdos se materializaron como nuevas reformas electorales en 1994 y su continuidad, una vez pasadas las votaciones, en 1996.

En la reforma de 1996, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, iniciando una nueva etapa, la de mayor importancia, de su vida institucional. Con dicho cambio a los medios de impugnación ya existentes, de apelación e inconformidad, se introdujo además el control de constitucionalidad de las leyes, los actos y las resoluciones electorales, así como un juicio —de enorme trascendencia— para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Como bien afirmó José Luis de la Peza, expresidente del TEPJF de 1996 a 2000, la reforma de 1996 modificó una tesis que imperó en el sistema jurídico mexicano desde la segunda mitad del siglo XIX, conocida como la tesis Vallarta, que excluía los asuntos políticos del análisis jurisdiccional-constitucional (Peza 1998).

A partir de la reforma de 1996 y la consolidación del Tribunal Electoral como se conoce ahora, este quedó integrado por una Sala Superior y las cinco salas regionales en las cabeceras de las circunscripciones plurinominales. La Sala Superior se estableció con carácter permanente y un conjunto de facultades que la erigían como un órgano pleno de garantía de los procesos democrático-electorales.

Entre las principales, la Sala Superior resolvería las controversias suscitadas por:

- 1) Juicios de inconformidad (JIN). Son los procedimientos en única instancia que se interponen en contra de los cómputos distritales de la elección de presidente. Cuando son resueltos se lleva a cabo el cómputo final y se procede a la declaratoria de validez de presidente electo a la candidata o al candidato ganador. Las decisiones de la Sala se comunican a la Cámara de Diputados para que emita el bando solemne correspondiente.
- 2) Recursos de reconsideración (REC). Medios en segunda instancia que se presentan en contra de las resoluciones de las salas regionales.
- 3) Recursos de apelación (RAP). Procedimientos en única instancia que se llevan a cabo en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del consejero presidente y de la Junta General Ejecutiva. Estos recursos proceden en única instancia en contra de actos y resoluciones de la autoridad federal electoral en general, durante el tiempo en el que no se desarrollen procesos electorales federales.
- 4) Juicios de revisión constitucional electoral (JRC). En única instancia, es un medio que se puede interponer por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones de procedimientos electorales en las entidades federativas que puedan violar una disposición constitucional y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de los comicios locales o municipales, con previa interposición de todos los recursos o medios de defensa que establezca la legislación.

- 5) Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). Un recurso de enorme importancia, pues entraña también protección constitucional, ya que procede en única instancia por violaciones a los derechos de votar y ser votado en elecciones, o bien al derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos.
- 6) Impugnaciones por la determinación de sanciones a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o asociaciones políticas, observadores y cualquier otra persona física o moral.
- 7) Resolución de conflictos de competencias entre las salas regionales.

Por su parte, las salas regionales podrían, a partir de esa reconfiguración judicial, resolver tres principales controversias (Peza 1998):

- 1) RAP. En única instancia, durante la etapa de preparación de los comicios, contra actos y resoluciones de la autoridad electoral, con excepción del Consejo General, del consejero presidente o de la Junta General Ejecutiva.
- 2) JIN. Cuando se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez, en los procesos electorales ordinarios.
- 3) JDC. En única instancia y de forma definitiva e inatacable.

Este breve recuento delinea muy bien las características esenciales del sistema de justicia electoral mexicano por los medios existentes para utilizarlo, es decir, los medios de impugnación.

En principio, se trata de un sistema centralizado en tres aspectos. Primero, porque la Sala Superior puede revisar y resolver cualquier inconformidad en contra de actos y resoluciones de las autoridades administrativas sin que exista ninguna limitación al respecto. Segundo, porque, por lo que toca al federalismo, aunque el sistema cuenta con una estructura federal, en realidad cuenta con el mismo diseño que tiene el Poder Judicial federal,

mediante el amparo directo, de poder federalizar todo lo que se resuelve por las instancias locales, es decir, ser la última instancia de cualquier acto o resolución proveniente de comicios locales o federales. Tercero, en ese mismo primer componente, es centralizado porque la Sala Superior puede decidir en instancia final cualquier asunto que proviene de instancias de elecciones locales, pero también lo que han resuelto las salas regionales.

Adicionalmente, es un tribunal constitucional de naturaleza sui géneris. En México, la SCJN se ha consolidado como un tribunal constitucional desde la reforma de 1994 y con las iniciativas sucesivas que la han determinado como tal. Al ser el órgano que revisa juicios de amparo (JA) en revisión y por atracción, y en exclusiva, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, se inserta en un sistema mixto de control constitucional, en el que el JA es desahogado de manera difusa, y los otros dos medios de manera concentrada y exclusiva. Además de esa naturaleza particular de la justicia constitucional, la reforma de 1996 configuró al TEPJF como un tribunal constitucional complementario en temas de derechos políticos y de control constitucional de actos de las autoridades locales. En los temas que le corresponden, en materia electoral, es la última autoridad y no existen recursos, quejas o controles contra las decisiones de la Sala Superior.

Con todo lo anterior, el modelo mexicano continuó siendo dual, como se explica en el apartado siguiente, pues la autoridad administrativa siguió como primera instancia, materialmente jurisdiccional, para sancionar actos que vulneran la legislación electoral y que llegan al Tribunal en segunda instancia.

El modelo instaurado en 1996 sigue vigente hasta estos días. Ha sufrido cambios importantes, pero ninguno que modifique esos aspectos descritos. En la reforma de 2008, las salas regionales pasaron a ser permanentes, se perfeccionó el JRC para ser más general en materia de constitucionalidad de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes

de las entidades federativas y se ampliaron las causales de nulidad de una elección tras la crisis sufrida después de las votaciones de 2006.

En ese año, también inició, en sede administrativa, un procedimiento sumario, el procedimiento especial sancionatorio (PES), dirigido a controlar la legalidad de nuevas atribuciones de la autoridad administrativa en materia de regulación de los tiempos de radio y televisión. La idea era que el Instituto Federal Electoral pudiera hacer frente de manera rápida a los desafíos y a las violaciones de la rígida (y absurda) regulación derivada del nuevo modelo de comunicación política, en la que los *spots* de los partidos deben abstenerse de calumniar o difamar a otros contendientes. De caer en esos supuestos de propaganda negra, la autoridad tiene la obligación de actuar conforme a las quejas al respecto. La nueva Comisión de Radio y Televisión no solo las recibe, sino que está facultada para imponer medidas cautelares de enorme importancia para frenar las violaciones que un *spot* de radio o televisión pueda estar generando, y que esperar una decisión con el paso del tiempo simplemente agravaría la situación. Esas medidas cautelares, por lo mismo, entrañan la posibilidad de que se bajen de transmisión los *spots* materia de las quejas.

Para la amplia reforma de 2014, la situación antes descrita cambió en ese aspecto. El PES fue considerado demasiado fuerte en cuanto a sus alcances, por lo que se decidió establecerlo como un nuevo recurso en sala jurisdiccional. Así, la autoridad administrativa tan solo fungiría como autoridad integradora del expediente, como autoridad instructora, para hacerle llegar a una nueva Sala Regional Especializada del Tribunal que se encargaría de dicho procedimiento. Las resoluciones de esa nueva instancia podrían ser revisadas por la Sala Superior, confirmando la racionalidad del modelo centralista creado desde 1996. El ahora Instituto Nacional Electoral mantendría, sin embargo, la Comisión de Radio y Televisión y la facultad para imponer medidas cautelares.

Por todo lo explicado, el aumento de facultades a la autoridad administrativa ha generado, consecuentemente, un aumento de asuntos que son impugnados ante la autoridad jurisdiccional. El proceso de hiperlitigiosidad

que el modelo incentiva ha ido en aumento masivo, como se detalla en el siguiente apartado, como consecuencia del tipo de reformas incrementales en materia electoral. Además, la centralidad que tiene la Sala Superior ha llevado a momentos muy difíciles de gobierno, cuando el TEPJF ha sido dirigido por personajes sin escrúpulos y sometidos a intereses políticos, como sucedió con la presidencia de José Luis Vargas, que llevó a su desconocimiento y sustitución por sus propios compañeros. El diseño del órgano, particularmente en lo referente a la integración de los miembros de la Sala Superior, se convirtió en una negociación política entre las fuerzas mayoritarias en el Senado, lo que ha generado la sumisión de los magistrados a intereses gubernamentales.

Esta situación ha llevado a momentos de cuestionamiento profundo, cuando la Sala Superior se ha dejado llevar por intereses políticos, como se puede constatar en numerosas resoluciones que han sido analizadas en diversas obras académicas (Concha y Noriega 2016; Córdova y Salazar 2009; Fuentes, Concha, Marván y Espinosa 2019; Fuentes *et al.* 2020; Garza y Martín 2021).

Lo importante es distinguir lo que han sido situaciones específicas de coyuntura, que vive todo órgano jurisdiccional, acerca de elementos de diseño en su estructura y funcionamiento que propician que los resultados no sean los adecuados, o bien que generan la caracterización de un órgano diferente a lo que la CPEUM establece y requiere en un modelo de democracia constitucional, en el que deben existir elementos configurativos esenciales, como los derechos humanos, la separación de funciones, los controles, la rendición de cuentas y la independencia judicial.

Breve diagnóstico institucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El modelo de justicia electoral mexicano fue, sin duda, muy exitoso durante su primera etapa, desde su creación en 1996, ya en su forma actual como órgano del Poder Judicial de la Federación, hasta la reforma de

2007, que expandió aún más la puerta a las impugnaciones con las nuevas atribuciones del todavía Instituto Federal Electoral, particularmente en lo referente al modelo de comunicación política y el procedimiento especial sancionador, que fue consolidado con la reforma de 2014. En ese año, lejos de modificar la situación de puertas amplias y abiertas a las impugnaciones, estas se consolidaron en el diseño del Tribunal.

No obstante el crecimiento del sistema en cuanto a facultades y, particularmente, en cuanto a no limitar los medios de impugnación, ni en la ley ni por jurisprudencia del Tribunal, se propició la litigiosidad de manera irrestricta, generando distorsiones en múltiples sentidos que tienen que ver con el papel político del TEPJF, pero también con su desempeño. A continuación se retoman de manera muy esquemática los diversos recursos, medios y juicios existentes en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para después abordar el análisis de los diferentes efectos que propicia este universo procesal.

Los principales medios que establece la LGSMIME, aprobada en noviembre de 1996 y reformada en numerosas ocasiones, se desglosan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Medios de impugnación

Recurso	Procedencia / competencia
Recurso de revisión (artículos. 35 al 39 de la LGSMIME). Antes juicio de revisión, 1996	<p>Es el medio de defensa a favor de los partidos políticos por el cual se impugnan actos y resoluciones de la autoridad (administrativa) electoral, específicamente los secretarios ejecutivos y órganos colegiados locales y distritales. Su función es garantizar la legalidad de esos actos</p> <p>Autoridad que lo desahoga:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Cuando se interpone en el tiempo entre dos procesos electorales, la Junta General Ejecutiva superior al órgano que dictó la resolución o el acto impugnado 2) Cuando se interpone en un proceso electoral, la Junta General Ejecutiva o el Consejo del instituto jerárquicamente superior al órgano que dictó la resolución o el acto impugnado

Continuación.

Recurso	Procedencia / competencia
	<p>3) Cuando procede en contra de actos o resoluciones del secretario ejecutivo, será resuelto por la Junta General Ejecutiva</p> <p>Suele ser el primer medio en la cadena impugnativa para revisar las actuaciones de los órganos administrativos. Aunque es un recurso de naturaleza formalmente administrativa, está regulado en la Ley General y sus resoluciones dan pie al recurso de apelación en sede judicial</p> <p>De noviembre de 1996 a febrero de 2017, este tipo de recursos fue equivalente a 0.18 % del total de medios desahogados, con 311</p>
<p>Recurso de apelación (artículos 40 al 48 de la LGSMIME). Creado en 1994</p>	<p>Es utilizado para impugnar las resoluciones que han caído en recursos de revisión o actos y resoluciones de la autoridad electoral que sean impugnables por medio del recurso de revisión. Su función es garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos o resoluciones de la autoridad electoral federal</p> <p>Autoridad que lo desahoga:</p> <p>1) La Sala Superior del Tribunal Electoral (actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto y, en lo conducente, los de la Contraloría General del mismo y los del informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores)</p> <p>2) La sala regional (actos o resoluciones de los órganos desconcentrados del Instituto)</p> <p>De manera específica, según lo que establece la LGSMIME, este recurso recae en:</p> <p>a) Resoluciones que recaigan a los recursos de revisión</p> <p>b) Los actos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral que:</p> <p>-no sean impugnables por medio del recurso de revisión y causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva</p> <p>En la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones para impugnar:</p> <p>c) Resoluciones que recaigan en los recursos de revisión promovidos en los términos del párrafo 2 del artículo 35</p>

Continuación.

Recurso	Procedencia / competencia
	<p>Este recurso jurisdiccional fue equivalente a 3.28 % del universo de asuntos desahogados en el Tribunal Electoral de noviembre de 1996 a febrero de 2017, que representa un total de 5,745 casos</p> <p>También puede impugnar:</p> <p>d) El informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</p> <p>e) La determinación y la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral</p> <p>f) La resolución del Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto</p> <p>g) El informe que rinda el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral a la Cámara solicitante del Congreso de la Unión, relativo al resultado de la revisión del porcentaje de ciudadanos que hayan suscrito la iniciativa ciudadana. (artículo 71, fracción IV, de la Constitución)</p> <p>Este es el medio por el cual se impugnan prácticamente todos los actos de las autoridades electorales administrativas que se consideran violatorios de la normativa electoral. En buena medida este es uno de los medios de impugnación que requerirían algún tipo de límite, o efectos generales. Es de tal espectro abierto que lo pueden interponer, de acuerdo con los supuestos legales, los partidos y las agrupaciones políticas, los ciudadanos, las organizaciones, las personas físicas o morales, así como los dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político</p>

Juicio de inconformidad (artículos 49 al 60 de la LGSMIME). Desde 1994

Es un medio de impugnación utilizado durante el proceso electoral federal, exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez, para que los partidos políticos puedan impugnar las determinaciones del Instituto Nacional Electoral en los comicios federales

Autoridad que lo desahoga:

1) La Sala Superior del Tribunal Electoral en lo concerniente a la elección de presidente, de los resultados consignados en actas de cómputo distritales por nulidad de la votación en casillas, o por nulidad de toda la elección

Continuación.

Recurso	Procedencia / competencia
<p>Recurso de reconsideración (artículos 61 al 79 de la LGSMIME) Creado en la reforma de 1996</p>	<p>2) La Sala regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad responsable de los actos relacionados con la elección de diputados o de senadores</p> <p>Este tipo de juicio fue equivalente a 1.21 %, con 2,127 casos, del universo de asuntos vistos entre noviembre de 1996 y febrero de 2017</p> <p>Es un medio diseñado a favor de los partidos políticos y candidatos para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, y las asignaciones por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto</p> <p>La única autoridad competente para este recurso es la Sala Superior del Tribunal Electoral</p> <p>Es relevante mencionar que el recurso también procede en los demás medios de impugnación de la competencia de las salas regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución</p> <p>Por lo que toca a la frecuencia, la Sala Superior resolvió el equivalente a 2.33 %, es decir, 4,080 asuntos, durante el mismo lapso de noviembre de 1996 a febrero de 2017</p>
<p>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (artículos 79 al 85 de la LGSMIME). Creado en la reforma de 1996</p>	<p>Es el medio diseñado para que el ciudadano por sí mismo haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte de forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos. Por lo anterior, es el medio para impugnar cuando se le niega indebidamente a un partido su registro, o incluso es procedente para los que consideren que se afecta su derecho para integrar la autoridad electoral en una entidad federativa</p> <p>La autoridad que desahoga este juicio:</p> <p>1) La Sala Superior en actos relacionados con la elección de presidente, gobernadores, jefe de Gobierno de la Ciudad de México y en elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional. Igualmente, cuando se trata de determinaciones emitidas por los partidos políticos en los comicios mencionados, o en elecciones de sus órganos de dirección o en conflictos internos de los partidos que no correspondan a las salas regionales</p>

Continuación.

Recurso	Procedencia / competencia
	<p>2) La sala regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada. Aquí se incluyen los actos relacionados con las elecciones de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa y de autoridades municipales, diputados locales y titulares de órganos político-administrativos en demarcaciones territoriales de Ciudad de México. También determinaciones de los partidos relacionadas con la elección de candidatos a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales, autoridades municipales o alcaldías en Ciudad de México, así como de dirigentes de los propios partidos</p> <p>Este medio de impugnación es de enorme importancia, pues es en realidad el que tiene cualquier individuo que ve violado uno de sus derechos políticos. Es gracias a este medio que terminó en México la tesis sostenida por mucho tiempo de que la justicia no intervenía en dirimir cuestiones relacionados con los derechos políticos</p> <p>Sin duda, este es el medio de impugnación más utilizado. Durante el periodo que se analizó, de noviembre de 1996 a febrero de 2017, el JDC ocupó el número más alto de asuntos resueltos, con 77.31 % del total, con 135,377 casos</p>
<p>Juicio de revisión constitucional electoral (artículos 86 al 93 de la LGSMIME). Reforma de 1996</p>	<p>Es el medio para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas donde se cuestiona la constitucionalidad de sus actos para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos</p> <p>Son competentes para conocer de estos recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La Sala Superior (actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernador y de jefe de Gobierno de la Ciudad de México) 2) La sala regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en el que se haya cometido la violación reclamada (actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como al Congreso y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones de Ciudad de México) <p>Junto con el JDC, este recurso sustenta la naturaleza del Tribunal Electoral como un tribunal constitucional especializado en su materia. Esto significa que, además de contar con numerosos instrumentos de corte administrativo en la materia electoral, también tiene el papel de garante de la Constitución, como sucede con la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo referente a los demás temas de la justicia en México</p>

Continuación.

Recurso	Procedencia / competencia
<p>Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral (artículos 94 a 108 de la LGSMIME)</p>	<p>Nuevamente y solo para tener la imagen cuantitativa, de noviembre de 1996 a febrero de 2017, este juicio fue equivalente a 7.96 % de los asuntos desahogados en el Tribunal, con 13,934 expedientes</p> <p>Un recurso muy específico para resolver los conflictos de naturaleza laboral entre los servidores del Instituto Nacional Electoral y el propio Instituto, en sedes centrales o en otras de sus oficinas</p> <p>En este caso, las autoridades competentes para su desahogo son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La Sala Superior, en los casos de conflictos o diferencias laborales entre los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral y sus servidores, y 2) La sala regional del Tribunal Electoral en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, en los casos de conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, distintos a los señalados en el inciso anterior <p>Si el tema competencial del Tribunal Electoral ya era complejo por asumir control de legalidad y de constitucionalidad, además de su ámbito de concentración nacional, este juicio en particular lo coloca en otro ámbito de la justicia, altamente especializado, como es la justicia laboral. Si esto se puede entender cuando la justicia laboral era desahogada en tribunales de corte administrativo, como lo eran las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en la actualidad, tras la reforma laboral de 2019, cuando se crearon juzgados laborales dentro del Poder Judicial, es cuestionable que el Tribunal Electoral mantenga esta rama de competencia</p>
<p>Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (artículos 109 y 110 de la LGSMIME). Reforma de 2014</p>	<p>Es el recurso más novedoso, que busca impugnar las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores por los órganos competentes como autoridad instructora en el Instituto Nacional Electoral, o bien por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral</p> <p>El órgano competente para resolver ese recurso es la Sala Superior del Tribunal Electoral</p> <p>Es un recurso que procede en contra:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) De sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral 2) De medidas cautelares emitidas por el Instituto a las que se refiere el apartado D, base III, del artículo 41 de la Constitución

Continuación.

Recurso	Procedencia / competencia
	3) Del acuerdo de desechamiento que emita el Instituto a una denuncia Finalmente, en cuanto a su imagen cuantitativa, de noviembre de 1996 a febrero de 2017, este recurso fue 0.48 % interpuesto, con 838 casos. Cabe mencionar que apenas se había establecido en la reforma tres años atrás, cuando se creó como recurso jurisdiccional especializado

Nota: LGS Mime, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y JDC, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, el TEPJF fue ampliando gradualmente sus competencias para resolver múltiples tipos de impugnaciones: las resultantes en los comicios federales de diputados y senadores; las que se presenten en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos; las de actos y resoluciones de la autoridad nacional que violen normas constitucionales y legales; el control de constitucionalidad de actos o resoluciones firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, o resolver controversias que surjan durante los mismos y que pueden ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de la elección; de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados, o de afiliación libre y pacífica para tomar parte de los asuntos políticos del país; los conflictos y las diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, así como los surgidos entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores; las determinaciones y la imposición de sanciones por parte del INE a partidos o agrupaciones políticas, personas físicas o morales, nacionales o extranjeras por violaciones a la Constitución o las leyes; los asuntos que el Instituto someta al conocimiento del Tribunal por violaciones a las normas acerca de propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, entre las fundamentales.

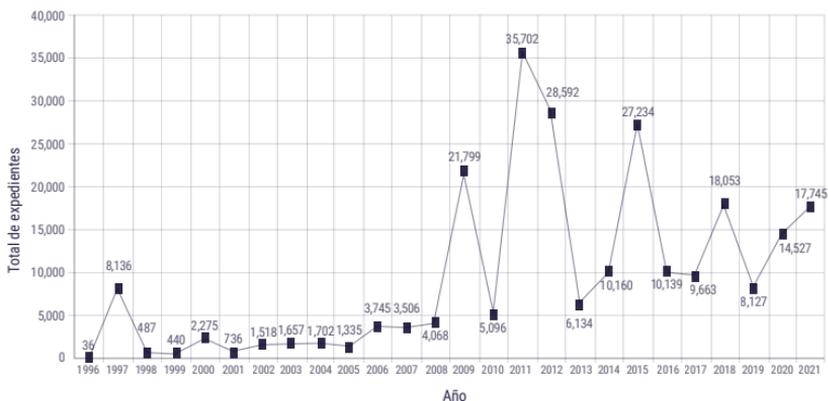
Así, para canalizar todas estas impugnaciones, la LGS Mime contempla un recurso de revisión, un recurso de apelación, un juicio de inconformidad,

un recurso de reconsideración, un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, un juicio de revisión constitucional, un juicio para dirimir conflictos laborales electorales, los procedimientos especiales sancionadores y los recursos de revisión de estos. Además de estos procedimientos formales, el TEPJF, en sus distintas salas, también tiene que desahogar otro tipo de asuntos que no acaban de clasificarse como recursos, pero que acaban siendo significativos en su totalidad, sean estos asuntos especiales (AES), asuntos generales (AG) —de administración o decisión del cuerpo colegiado—, apelaciones por imposición de sanciones administrativas (ASA), contradicción de criterios (CDC), conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores (CLT), conflictos competenciales (COMP), impedimentos para que los magistrados conozcan de un medio de impugnación (IMP), opiniones solicitadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de acciones de inconstitucionalidad (OP) o solicitudes de la facultad de atracción de la sala superior (SFA).

Este amplio abanico de instrumentos procesales que la LGSMIME contempla, o que el Tribunal ha generado, tiene como aspecto positivo buscar que existan procedimientos conocidos y específicos para todos los diferentes tipos de controversias que se pueden presentar en la materia político-electoral, y generar certeza por medio de recursos efectivos, pero también ha causado diversos efectos perversos.

Un vistazo a los números del TEPJF permiten ver el crecimiento de las impugnaciones de manera un tanto desbalanceada.

Gráfica 1. Asuntos recibidos en el Tribunal Electoral por año^A



^A Del 1 de noviembre de 1996 al 27 de diciembre de 2021.

Fuente: TEPJF (2021).

Sin duda, la hiperlitigiosidad electoral es una señal de alarma para el desempeño de todo el sistema; lo ha convertido en un sistema sobrepolitizado, lento, costoso, complejo e incierto. No solo porque, de una forma u otra, cualquier decisión de las autoridades administrativas del país puede ser impugnada, sino porque tampoco existen restricciones para asuntos que resulten frívolos o sin importancia. De la misma manera, el sistema de justicia carece de declaraciones generales o precedentes para asuntos similares, lo que provoca que todo potencialmente llegue a decidirse en el Tribunal Electoral, y los asuntos de importancia en la Sala Superior.

Esto genera que todo el sistema forme parte de un mismo fenómeno centralizador, en el que los magistrados de la Sala Superior acaban siendo los responsables de toda la dirección del sistema electoral.

Justamente, la hiperlitigiosidad genera, además, un segundo efecto relacionado con el posicionamiento jerárquico que ha surgido entre las dos autoridades electorales. En ese sentido, y siguiendo la explicación previa,

no solo subsiste el modelo de jurisdicción de dos instancias con la autoridad administrativa como primera, sino que en el caso mexicano se dota a la instancia superior, la formalmente jurisdiccional, de plena jurisdicción para determinar lo que le plazca una vez que se impugna algún acto, sin que medie ningún tipo de parámetro en la ley.

El Tribunal se convierte así en la máxima autoridad electoral a secas, pues tiene la capacidad de corregir prácticamente cualquier asunto que se le presenta, y de la manera como los magistrados de la Sala Superior lo determinen. Lo que es necesario cuestionar es la correcta interpretación de la disposición constitucional del primer párrafo del artículo 99:

El Tribunal Electoral será, con excepción de los dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, *la máxima autoridad jurisdiccional* en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (CPEUM, artículo 99, primer párrafo, 1917).[§]

Pareciera ser que la interpretación que la Sala Superior ha dado a esa disposición establece que se trata de la máxima autoridad en la materia y punto, para todos los casos y en toda situación. La palabra *jurisdiccional* debe de conllevar una interpretación técnica y mucho más precisa de su significado. Quizá el problema es que todo se convierte en tema jurisdiccional por lo antes descrito. La disposición debería entenderse para los asuntos que requieren ser litigados y resueltos por sus efectos controversiales, mas no para todos los asuntos que llegan al TEPJF. Esto habla de que es necesario limitar la puerta de entrada al órgano jurisdiccional.

Al considerarse al Tribunal Electoral un tribunal constitucional y especializado, su ámbito de aplicación es único y amplio. Es un hecho que los tribunales en materia administrativa y más aún los tribunales que tienen el

§ Énfasis añadido.

delicado papel de defender derechos tienen jurisdicción plena, es decir, no sólo facultades de anulación de los actos que revisa, sino que tiene amplia discrecionalidad para decir de qué manera se debe de satisfacer rehacer o recomponer el acto impugnado. Esta jurisdicción plena se deriva del artículo 17 de la Constitución, que establece que los tribunales deberán emitir resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. El objetivo es que la autoridad administrativa, una vez que se considera su actuación fuera de la ley, no vuelva a cometer un acto similar que además alargaría la justicia a quién demanda. No obstante, esta disposición general de nuestra Constitución debería de tener algún tipo de matiz o límite para la justicia electoral. El Tribunal Electoral debería de tener esta facultad de dictar lo que juzgue conveniente en ciertos casos que la ley determinara como urgentes por cuestiones de plazos, o graves por conllevar la violación de derechos, pero no para cualquier caso, pues de facto es una atribución que convierte al Tribunal en una institución que puede suplantar en todo a la autoridad administrativa. Es decir, el contar con esta facultad general coloca a la autoridad jurisdiccional electoral como un superior jerárquico no sólo en temas jurisdiccionales, sino eventualmente en cualquier asunto. Es decir, se requiere cierta deferencia a la especialidad y conocimiento experto que tiene la autoridad administrativa en sus diferentes áreas, pero que frecuentemente es desconocida por el órgano judicial cuando determina formas específicas en que se debe de corregir un acto impugnado (Concha 2021, XXII).

La actual Sala Superior del TEPJF no siempre ha sido la misma (Garza y Martín 2021). En su primera conformación, en 1996, contó con seis magistrados y una magistrada de reconocida trayectoria, pero que, además, se esmeraron por que la justicia electoral no fuera entendida como una constante corrección a las decisiones del Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral), sino como la institución que buscaba aplicar la ley y por encontrar criterios de interpretación que mejorarán la aplicación de las normas a cargo de la autoridad administrativa. Fue un periodo de coordinación y cooperación entre las dos autoridades, cada una cumpliendo con su rol, para fortalecer el sistema.

Desde la segunda integración, intereses políticos lograron imponerse en las decisiones de esta importante institución, específicamente en su máximo órgano de dirección: la Sala Superior. Previamente a la elección de 2009, varias resoluciones tuvieron un tufo político difícil de defender. Además, el nombramiento de los magistrados del Tribunal, sobre todo los integrantes de la Sala Superior, a partir de esta segunda integración posterior a la difícil y controvertida elección de 2006, empezaron a tener más lazos visibles y más relaciones de cercanía con los partidos que los apoyaban, en lugar de méritos y trayectorias. La idea de cuotas políticas cobró arraigo en las instituciones en la materia. Ese mecanismo puede existir, sin duda, como en otros países, pero las cuotas partidistas deben estar reguladas y no ser simuladas detrás de disposiciones que establecen supuestos mecanismos objetivos de nombramiento.

Para la tercera integración de la Sala Superior, en 2016, la política doblegó al derecho (Mejía y Rojas 2021). El Senado de la República, a propuesta de la SCJN, eligió a los nuevos siete magistrados de este órgano, conforme a las nuevas normas creadas en la reforma política de 2014, que por vez primera escalonaban la duración de estos nuevos miembros. La integración volvía a ser el resultado de la negociación política entre los partidos mayoritarios del Senado y los intereses de la Judicatura en el TEPJF, pero el escalonamiento inyectaba una nueva racionalidad a la organización y esto generaba cierto optimismo.

Sin embargo, al no encontrar los acuerdos necesarios sobre qué partido proponía a los magistrados de mayor duración, el Senado acordó violentar lo que decía el transitorio de la reforma constitucional y modificarlo para alargar el periodo de gestión de los cuatro magistrados que tenían periodos más cortos, José Luis Vargas Valdez, Indalfer Infante Gonzales, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón.

El problema no era la simple extensión del periodo, sino la manera directa como el órgano político, el Senado de la República, por medio de las bancadas partidistas que lo integraban, se entrometía en la organización de otro poder, el Judicial, y con esto afectaba la independencia de dichos magistrados.

Los partidos que en su momento avalaron la modificación sabían que, a cambio de la extensión de sus cargos, estos magistrados quedaban endeudados políticamente. Se atestaba así un golpe letal al TEPJF. No es casualidad que, de estos cuatro magistrados, dos hayan ocupado la silla de la Presidencia del órgano jurisdiccional, y uno en particular, Vargas Valdez, ha dejado una huella negativa en la dirección de la Sala Superior, siempre ávido de ser complaciente con el poder en turno.

En ese sentido, la hiperlitigiosidad generada en el sistema de justicia mexicano no solo ha acentuado una distorsión en el correcto equilibrio de las instituciones del sistema electoral, sino que además provoca problemas de otra naturaleza.

La administración de los conflictos electorales se convierte en largas cadenas impugnativas que consumen tiempo y recursos. La justicia se vuelve lenta y costosa para todos los que la utilizan, particularmente los partidos políticos.

Asimismo, lejos de generar la certidumbre que se debería alcanzar en todo procedimiento jurisdiccional, la justicia electoral se ha convertido en un largo y confuso proceso, en el que los actores no tienen certeza respecto a la forma como sus asuntos serán resueltos de manera final. Los criterios tardan en ser establecidos y muchas veces pequeños detalles se han convertido en las justificaciones para que las resoluciones sean distintas, aun cuando el fondo en cada uno de los asuntos sea equivalente a lo resuelto en varios casos.

Conclusiones. Hacia una justicia expedita y de garantía

La justicia electoral mexicana ha ocupado en fechas recientes un lugar desproporcionado y ciertamente distorsionado en el proceso de toma de decisiones de la materia por su propio diseño y evolución. Este hecho ya es delicado y requiere un análisis pormenorizado, a efectos de proceder a su perfeccionamiento.

Lejos de una solución, la historia reciente ha llevado a una ruta aún más peligrosa, pues a este diseño se le agregaron dos fenómenos adicionales: un crecimiento desmedido de las normas electorales y, sobre todo, una intención política de captura de la institución a manos de los partidos políticos y el gobierno en turno. Esa poderosa maquinaria de decisión amplia y última se ha apartado de sus directrices jurídicas, para convertirse en una institución politicizada. Nada puede ser más peligroso para la democracia contemporánea, y particularmente para el largo recorrido y el esfuerzo que México ha hecho para consolidar sus procesos y normas electorales.

Frente a ese fenómeno de hiperlitigiosidad del sistema electoral, se requiere una reforma que vuelva a simplificar, que no debilitar, al sistema de justicia electoral mexicano, así como descentralizarlo. Para lograr lo anterior, se tendrían que reducir los medios de impugnación para que quedaran los que realmente son ejes del sistema. En una opinión personal, deberían haber cuatro medios de impugnación en los que se pudieran revisar los principales conflictos que se producen en el sistema: el recurso de apelación frente a los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, que abarcara cualquier etapa y momento del proceso electoral; el juicio de inconformidad de resultados electorales; el juicio de revisión constitucional para revisar la constitucionalidad de los actos que se llevan a cabo en instancias locales o salas regionales, y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En esa simplificación, se requeriría de dotar a las salas regionales de la posibilidad de dictar, en diferentes casos, resoluciones finales y que solo la Sala Superior se encargara de los dos medios que entrañan control constitucional en la materia: el JRC y el JDC. Los juicios laborales deberían irse por vía ordinaria a los juzgados laborales, y el juicio de revisión de los procedimientos especiales sancionadores debería contar, como etapa final, las determinaciones que toma la Sala Regional Especializada.

En la nueva configuración, la Sala Superior podría —en casos que revistieran especial urgencia o por el tiempo que queda para resolverse— ejercer una facultad de atracción de todos los recursos existentes en las

salas regionales, de carácter excepcional y no la regla. Asimismo, en varios, la ley debería profundizar en los casos en que las resoluciones de la materia pudieran revestirse de declaratorias de efectos generales, a fin de que una misma sentencia con elementos comunes ya no proveyera de un incentivo para que otros actores volvieran a buscar suerte con casos similares. Los asuntos que permiten emitir criterios normativos de carácter general deberían tener ese tipo de efectos permanentes.

De la misma manera, la ley debería ser mucho más contundente con las sanciones que se establecen para cada infracción. En la actualidad, uno de los rasgos del sistema es que la Sala Superior, en numerosos casos, establece o confirma sanciones meramente simbólicas; pero en un sistema de financiamiento público, las sanciones deberían ser efectivas y fuertes, especialmente cuando se trate de actores que reinciden, o bien que desacatan el cumplimiento dictado por la autoridad.

Y, finalmente, uno de los asuntos quizá más profundos en una posible recomposición del sistema de justicia electoral tendría que ver con el abandono, salvo casos excepcionales, de las resoluciones de la Sala Superior que permiten resolver de pleno derecho y dictar el camino y la forma que los distintos asuntos deben tomar. Solo, otra vez, cuando la importancia del tema fuera clave para la vida democrática, o bien cuando por el tiempo no pudiera esperar a que la autoridad administrativa resolviera de nuevo, la Sala Superior debería emitir sentencias de ese tipo.

De esa manera, el sistema recobraría un equilibrio dotando a cada una de sus autoridades de la importancia que su trabajo implica. Las especialidades en los diferentes temas de organización de una elección, como capacitación, cartografía, financiamiento, carrera profesional, etcétera, se encuentran en el personal de carrera que trabaja en las autoridades administrativas, y no en las sedes jurisdiccionales. Al resolver los diferentes casos que llegan a sus puertas, las salas jurisdiccionales deben resolver si existen infracciones y, de manera general, volver a ordenar a las autoridades administrativas que resuelvan de conformidad.

Junto con esa propuesta se deberían establecer mecanismos de cooperación entre las autoridades administrativas y jurisdiccionales que les

permitieran avanzar de manera conjunta en todos los fenómenos partidistas y políticos que continuamente se van presentando. La interlocución respetuosa entre las autoridades para analizar esos fenómenos, sus antecedentes y tesis previas pudiera ser de enorme utilidad para avanzar en una misma dirección, cuidando, por supuesto, la imparcialidad de los asuntos por resolver en los que una de las autoridades puede ser parte de un proceso. No se puede olvidar que aunque llegue a ser parte de un proceso, la autoridad administrativa es una institución fundamental en el correcto funcionamiento del sistema en su conjunto.

El Tribunal Electoral requiere, además, de mecanismos de rendición de cuentas y controles mucho más efectivos y transparentes. Resolver esto seguramente iría de la mano de una reforma judicial de mayor calado, pues involucraría tareas del Consejo de la Judicatura, al ser ese el órgano que tiene la obligación de ocuparse de dichos temas en el Poder Judicial federal. Lo que debe quedar claro es que un tribunal de la importancia del TEPJF debe garantizar que se cuente con criterios basados en la Constitución y las leyes, y no en los intereses políticos predominantes. Es necesario encontrar mecanismos de designación de los magistrados del Tribunal, en sus salas regionales y la Superior, que garanticen la independencia y el profesionalismo en el desempeño de estas figuras.

Fuentes consultadas

- Cabrera, Roberto A. y Jesús Quintero. 2019. "La democracia amenazada: una conversación con Adama Przeworski". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 15-16 (enero-diciembre): 277-9.
- Canon, Bradley C. y Charles A. Johnson. 1999. *Judicial policies. Implementation and impact*. Washington, DC: Congressional Quarterly Inc.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro. 2016. La reforma político electoral de 1994: El año que vivimos en peligro. En *El Instituto Federal Electoral. Presencia y legado*, ed. Fernando Zertuche, 53-88. Ciudad de México: INE.

- . 2021. Prólogo. En Garza y Martín 2021, XIX-XXVIII.
- y Saúl Noriega. 2016. *La (in)justicia electoral a examen*, Ciudad de México: ILJ-UNAM/CIDE.
- Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar. 2009. *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: ILJ-UNAM.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf.
- Fix Fierro, Héctor. 1998. *Courts and efficiency. A general investigation with evidence from three continents*. Tesis de doctorado, Bremen University.
- Fuentes Barrera, Felipe, Hugo Alejandro Concha Cantú, María Marván Laborde y Arturo Espinosa Silis, eds. 2019. *Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral*. México: TEPJF/ILJ-UNAM.
- . 2020. *Sentencias relevantes comentadas*. México TEPJF/ILJ-UNAM.
- Garza Onofre, Juan Jesús y Javier Martín Reyes, eds. 2021. *Ni tribunal ni electoral*. México: ILJ-UNAM/CIDE.
- Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo, eds. 1998. *Justice delayed. Judicial reform in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1996. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>.
- Mejía Garza, Raúl y Laura Rojas Zamudio. 2021. El acto político de ampliación del periodo de duración de cuatro magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral avalado por la Suprema Corte. En Garza y Martín 2021, 1-22.
- Musi, Elías, coord. 2002. *Evolución histórica de las instituciones de justicia electoral en México*. México: TEPJF.

- Peza, José Luis de la. 1998. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En *El camino de la democracia en México*, ed. Patricia Galeana, 423-40. México: AGN/IIJ-UNAM.
- Pound, Roscoe. 1906. "The causes of popular dissatisfaction with the administration of justice". *American Law Review* 40 (octubre): 729-49.
- Rivera, Carolina. 2018. "Tribunal Electoral desecha queja de Benito Nacif contra reducción salarial". *Milenio*, 27 de diciembre, sección Política. [Disponible en <https://www.milenio.com/politica/tribunal-electoral-desecha-queja-benito-nacif-reduccion-salarial>].
- Shapiro, Martin. 1981. *Courts. A comparative and political analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2021. Información estadística. Disponible en <https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/G1-Portal%20SGA.pdf>.
- Zemans, Frances Kahn. 1983. "Legal mobilization: The neglected role of the law in the political system". *American Political Science Review* 77 (septiembre): 690-703.

Autorías y colaboraciones

José Pablo Abreu Sacramento

Licenciado en Derecho por la Universidad Marista de Mérida, maestro en Filosofía y Políticas Públicas por la London School of Economics and Political Science y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario, Derecho Electoral y Derechos Humanos en distintas universidades públicas y privadas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Actualmente es director regional del Departamento de Derecho en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México. jpabreu@tec.mx.

Melissa Ayala García

Abogada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestra en Derecho por la Harvard Law School. Se ha dedicado a la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, así como a la elaboración de herramientas para erradicar el acoso y hostigamiento sexual. Ha laborado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es coordinadora del área de litigio en una organización de la sociedad civil. melissa.ayala28@gmail.com.

Hugo Alejandro Concha Cantú

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Relaciones Internacionales por la Johns Hopkins University y candidato a doctor en Ciencia Política por la University of Washington. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde fundó y a partir de entonces dirige la revista *Reforma Judicial* (2001), y desde agosto de 2018 es coordinador de la Línea de Investigación en Estructuras Judiciales. hacc@unam.mx.

Juan Jesús Garza Onofre

Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciado en Derecho, maestro en estudios avanzados en Derechos Humanos y Argumentación Jurídica y doctor en Filosofía del Derecho. Sus libros más recientes son *Ni tribunal ni electoral* (coordinador), *Entre abogados te veas. Aproximación multidisciplinar en torno a la abogacía y análisis iusfilosófico sobre su proyección en la teoría del derecho contemporánea* e *Historia alternativa de la abogacía*. garza.onofre@unam.mx.

Juan Luis Hernández Macías

Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato y maestro en Derecho en la Universidad de Columbia. Es autor del libro *La Suprema Corte y el constitucionalismo dialógico* (Tirant lo Blanch, 2019), y fue profesor adjunto de Derecho Constitucional en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se desempeñó como funcionario judicial en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. j.hernandezmacias@columbia.edu.

Javier Martín Reyes

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, maestro por la Universidad de Columbia, en Nueva York, y doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, del cual actualmente es investigador.

Mariana Tamés Espadas

Licenciada en Derecho por la Universidad Panamericana y maestra en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es abogada consultora en Estrategia Electoral, consultoría especializada en temas de derecho electoral y laboratorio de reflexión permanente acerca de temas electorales y de democracia. Anteriormente laboró en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. mariana.tames.espadas@gmail.com.

Paula Sofía Vásquez

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Trabajó como oficial de acceso a la información en la organización internacional Artículo 19, y también fungió como asesora en el Instituto Nacional Electoral. Actualmente es analista política y especialista en derecho electoral y regulación. dagrelennon@gmail.com.

Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma
fue editada en noviembre de 2022
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.

ISBN 978-607-708-615-4



9 786077 086154

El objetivo de esta obra académica, además de ofrecer reflexiones acerca del trabajo que ha venido realizando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el actual contexto mexicano, es perfilar distintas propuestas para discutir los problemas en torno a la justicia electoral. Estos van desde modificaciones legales ante lagunas y vacíos reglamentarios, pasando por cuestiones administrativas y de gobierno judicial, hasta asuntos de índole política, como la relación del TEPJF con otros actores de la vida pública nacional. El libro se compone de una introducción y ocho artículos escritos por diferentes especialistas para presentar, en conjunto, un trabajo de enorme actualidad y utilidad de cara a los probables ajustes y modificaciones al sistema de justicia electoral de México.

