

# Ni tribunal ni electoral

Juan Jesús GARZA ONOFRE  
Javier MARTÍN REYES

*Coordinadores*



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

NI TRIBUNAL NI ELECTORAL

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 925

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Isidro Saucedo  
*Cuidado de la edición y formación en computadora*

Mauricio Ortega Garduño  
*Elaboración de portada*

Oscar Martínez González  
*Apoyo editorial*

# NI TRIBUNAL NI ELECTORAL

JUAN JESÚS GARZA ONOFRE

JAVIER MARTÍN REYES

*Coordinadores*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS  
México, 2021

Esta edición y sus características son propiedad  
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 3 de julio de 2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Círculo Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

DR © 2021. CIDE. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.  
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210 Ciudad de México  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)    [editorial@cide.edu](mailto:editorial@cide.edu)

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-4707-4

## CONTENIDO

Presentación .....	XI
Sergio LÓPEZ AYLLÓN Pedro SALAZAR UGARTE	
Prefacio. El problema de siempre con la justicia electoral: ¿hasta cuándo? .....	XV
Ana Laura MAGALONI	
Prólogo .....	XIX
Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ	
Estudio introductorio. Ni tribunal ni electoral. ....	XXIX
Juan Jesús GARZA ONOFRE Javier MARTÍN REYES	
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 .....	1
Raúl Manuel MEJÍA GARZA Laura Patricia ROJAS ZAMUDIO	
Una nulidad que no fue: reflexiones sobre fiscalización y justicia electoral a propósito del rebase efímero de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila. ....	23
Camilo SAAVEDRA HERRERA	
Identidad, autoadscripción y paridad: análisis de la Sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados del TEPJF .....	51
Lucero IBARRA ROJAS	

Coaliciones electorales y sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados (SUP-REC-943/2018 y acumulados) . . . . .	69
Javier APARICIO	
Javier MÁRQUEZ	
No hay peor injusticia que la justicia simulada: la sentencia del Tribunal Electoral en el “Morenagate” . . . . .	85
Javier MARTÍN REYES	
Sergio LÓPEZ AYLLÓN	
Voto activo en prisión preventiva: la decisión que anhelábamos, pero que no llegó a ser . . . . .	105
Ximena María MEDELLÍN URQUIAGA	
El aquelarre electoral. . . . .	133
Marco Antonio ZAVALA ARREDONDO	
El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la administración directa del presupuesto público y su negación. Análisis de las sentencias SUP-JDC-131 y SUP-JDC-145 de 2020 . . . . .	169
Érika BÁRCENA ARÉVALO	
El degenerate de la violencia política en razón de género . . . . .	193
Melissa S. AYALA GARCÍA	
Paula Sofía VÁSQUEZ	
Las conferencias matutinas del Ejecutivo. ¿Acción tuitiva para la ciudadanía o para la autoridad? (SUP-RAP- 49/2020) . . . . .	209
Rosa María CANO MELGOZA	
El Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano SUP-JDC-2507/2020 . . . . .	225
José Antonio CABALLERO JUÁREZ	
Interpretando la ley para restringir derechos. Caso México Libre SUP-RAP-56/2020 . . . . .	241
Arturo ESPINOSA SILIS	

Una fiscalización a modo para el registro del Partido Fuerza Social por México . . . . .	261
Armando I. MAITRET	
Laicidad simulada en la conformación de nuevos partidos. El caso de Encuentro Solidario . . . . .	285
Guadalupe SALMORÁN VILLAR	
Paridad hasta las últimas consecuencias . . . . .	305
María MARVÁN LABORDE	
Las mañaneras como vía para violar la Constitución. Análisis de los casos SUP-REP-3/2021 y SUP-REP-20/2021 . . . . .	325
Juan Jesús GARZA ONOFRE	
Una justicia virtual: el Tribunal Electoral frente a la pandemia . . . . .	355
Karolina M. GILAS	
La fiscalización del dinero electoral en riesgo . . . . .	375
Anaid CASTILLO	
Ángeles PLASCENCIA	
Las turbulentas presidencias del Tribunal Electoral . . . . .	407
Juan Jesús GARZA ONOFRE	
Javier MARTÍN REYES	
El TEPJF desde la <i>lotificación</i> , la <i>ductilidad</i> de su funcionamiento y la <i>ambivalencia</i> de sus facetas institucionales . . . . .	437
César ASTUDILLO	
Participantes . . . . .	473

## PRESENTACIÓN

La política y el derecho constituyen dos campos sociales que, en ocasiones, conviven y se complementan. Son las dos caras de una misma moneda, decía Norberto Bobbio. Sin embargo, sus condiciones estructurales hacen que, las más de las veces, entren en una fuerte tensión. La política busca alcanzar y conservar el poder. Mientras que el derecho busca contenerlo y encauzarlo. La política usa principios pragmáticos que permiten justificar la acción en función de las circunstancias inmediatas. El derecho usa reglas generales que buscan orientar la acción de manera consistente y sin importar las circunstancias. La política busca modificar la realidad mediante acciones efectivas sin importar el largo plazo. El derecho tiende a conservar para generar certidumbre y seguridad. Estas y otras tensiones se manifiestan permanentemente, aunque con diversos grados de intensidad.

La materia electoral es un espacio privilegiado para observar la interacción entre política y derecho. En el caso particular de México, la compleja y extraordinariamente dinámica construcción institucional que acompañó la transición política y la generación de condiciones efectivas de democracia (o por lo menos de alternancia política) siempre se han dado en el marco de esta tensión. Las diferentes “reformas políticas” que iniciaron en 1976 y se prolongaron —por ahora— hasta 2014 buscaban incorporar las muy variadas demandas de los actores políticos, al mismo tiempo que dar estabilidad a un sistema electoral en constante transformación. Esta condición explica, en parte, las peculiaridades del complejo y barroco diseño institucional del sistema electoral mexicano.

Entre las peculiaridades de este diseño se encuentra la creación de una jurisdicción especializada que, con el tiempo, alcanzó incluso una autonomía constitucional respecto de la jurisdicción ordinaria. Esta construcción conlleva los problemas propios de las jurisdicciones especializadas. Así, si por un lado permite que los jueces resuelvan los conflictos con base en un conocimiento técnico de la materia, por el otro les permite ejercer un control sustantivo mucho mayor sobre los órganos administrativos justamente basado en el supuesto conocimiento experto que los legitima. En los hechos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

se ha convertido en el espacio donde se resuelven en última instancia todas las tensiones de la interacción entre el derecho y la política. Además, opera sobre la base de un marco constitucional que también se ha venido modificando y que, por su redacción y características, ha abierto amplios márgenes de interpretación.

En consecuencia, observar, entender y explicar la justicia electoral resulta fascinante para juristas y científicos sociales. Y por eso no sorprende que, desde hace más de una década, un grupo de académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM, al que luego se sumaron especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y de otras instituciones, han mantenido una especie de observatorio permanente sobre las decisiones de la jurisdicción electoral mexicana. Estos estudios, vistos con cierta distancia, son una muestra palpable de la fuerte tensión que crea la interacción entre derecho y política.

Así, en 2007, y bajo la cobertura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se publicó un conjunto de ensayos que, bajo el título *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, buscaba entender el sentido y alcance de las reformas al marco jurídico electoral que se fraguaron en ese año.<sup>1</sup> El libro, en su conjunto, tenía un ánimo optimista sobre el nuevo arreglo electoral, a pesar de que se reconocía el reto que implicaba su implementación y operación. Pero las señales de alarma sonaron pronto. Apenas dos años más tarde se publicó *Democracia sin garantes*,<sup>2</sup> libro que expone cómo algunas decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e, incluso, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de jueces ordinarios, pusieron “en jaque aspectos medulares de aquella operación constitucional y legislativa que prometía un nuevo modelo electoral”.<sup>3</sup>

Años más tarde, y después de la reforma electoral de 2014 que dio otra vuelta de tuerca al sistema electoral mexicano, el IIJ y el CIDE publicaron un segundo libro, *La (in)justicia electoral a examen*, que tuvo como propósito realizar un análisis crítico de algunas decisiones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>4</sup> En este libro se ponen

<sup>1</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2009.

<sup>2</sup> Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, 2009.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. VIII.

<sup>4</sup> Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl (coords.), *La (in)justicia electoral a examen*, México, UNAM-CIDE, 2016.

de nuevo en evidencia la tensión entre derecho y política pues si bien la apuesta era que “la reglas que hacen a la democracia posible deben ser claras, abiertas, conocidas, predecibles y parejas”,<sup>5</sup> en la práctica “la Sala Superior se ha convertido en un factor de incertidumbre, pues con frecuencia adopta decisiones que se alejan de sus precedentes y cuya argumentación resulta insuficiente para justificar el cambio”.<sup>6</sup>

Esos volúmenes —al igual que el que presentamos ahora— no recogen y analizan decisiones jurisdiccionales seleccionadas de forma muestral o aleatoria sino que centran su atención en decisiones que, por su relevancia y desatino, han generado polémica en la opinión pública y han venido erosionando la legitimidad y autoridad del TEPJF. La aclaración es importante porque no se pretende hacer una evaluación ponderada del desempeño del Tribunal en su conjunto ni de sus decisiones en general, sino identificar, estudiar y evidenciar sentencias que muestran casos relevantes en los que el poder ha derrotado al derecho. En tal sentido, se trata de sentencias elegidas por los coordinadores o por quienes las comentan y muestran con intención las falencias, debilidades y contradicciones de la justicia electoral en México.

En noviembre de 2016 el Senado de la República eligió —en medio de una intensa polémica por la ampliación de mandato que benefició a ciertos magistrados una vez que ya habían sido designados para periodos más breves— a la nueva integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Algunas decisiones de este órgano, adoptadas en el marco del proceso electoral de 2018, repitieron, aunque de manera agravada, lo que ya se veía observando. Un tribunal que, en ciertos casos, decidía orientado por criterios de oportunidad política que favorecían al poder en turno y que luego se buscaba “racionalizar” jurídicamente con base en argumentos poco robustos. Luego de la elección de 2018 y alternancia política que llevó al presidente López Obrador y su partido, se presentaron nuevos casos en los que la Sala Superior repitió la dosis, aunque en esta ocasión el beneficiado era el nuevo poder en turno.

Este libro busca dar cuenta de esas decisiones y, al revisarlas, poner en evidencia cómo la lógica política ha ido ganando paulatinamente la batalla a la racionalidad jurídica.

---

<sup>5</sup> López Ayllón, Sergio y Salazar Pedro, Pedro, “Presentación”, en Concha, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl, *op. cit.*, p. X.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. XI.

FUENTES CITADAS

- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y LÓPEZ NORIEGA, Saúl (coords.), *La (in) justicia electoral a examen*, México, UNAM-CIDE, 2016.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, 2009.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y SALAZAR UGARTE, Pedro, “Presentación”, en CONCHA, Hugo Alejandro y LÓPEZ NORIEGA, Saúl, Saúl (coords.), *La (in) justicia electoral a examen*, México, UNAM-CIDE, 2016.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2009.

Sergio LÓPEZ AYLLÓN\*  
Pedro SALAZAR UGARTE\*\*

---

\* Director del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

\*\* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

## PREFACIO

### EL PROBLEMA DE SIEMPRE CON LA JUSTICIA ELECTORAL: ¿HASTA CUÁNDO?

Hace poco más de 11 años, Pedro Salazar y Lorenzo Córdova me invitaron a elaborar el prefacio del primer libro de esta “serie”. Se trataba del libro titulado *Democracia sin garantías: las autoridades electorales vs. la reforma electoral*. Hoy, Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes me vuelven a extender la misma invitación. Ambos libros, más un tercero, *La (in)justicia electoral a examen* (2016), coordinado por Hugo Concha y Saúl López Noriega, han buscado el mismo objetivo: analizar críticamente algunas decisiones clave de la justicia electoral mexicana, principalmente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Así, cada determinado tiempo, un grupo de académicos, siempre diverso y cambiante, se ha dado a la tarea de analizar el estado que guarda nuestra justicia electoral. Felicidades a Javier Martín y a “Tito” Garza por haber hecho posible que un nuevo grupo realice esta última evaluación.

¿Qué ha cambiado, mejorado o empeorado desde 2009 a la fecha en la justicia electoral mexicana? Recuerdo que, en 2009, cuando escribía el prefacio para el primer libro, a las y los jueces todavía les parecía muy ofensivo, y algunos lo tomaban casi como una afrenta personal, que los académicos criticaran sus sentencias. Como si ello fuese un desafío a su autoridad y no parte del ejercicio permanente de rendición de cuentas al que están sujetos todos los detentadores de poder en una democracia. Hoy, en 2021, en cambio, ya no existe esa resistencia ni reprobación de los jueces hacia las y los críticos de sus decisiones. Ello no quiere decir que los jueces concuerden con sus posiciones. Simplemente ya no toman la crítica como una ofensa a su persona. En México, ya es algo común que las cabezas del Poder Judicial de la Federación anticipen que sus sentencias serán analizadas críticamente por, al menos, tres sectores: la academia, la profesión legal y la opinión pública. Ello es parte de la retroalimentación y diálogo que existe entre los jueces y la sociedad, el cual es indispensable para afianzar la legitimidad de cualquier Poder Judicial en una democracia.

Así, en la última década, se ha ido afianzando una nueva cultura judicial en la que cada día es menos frecuente que las y los jueces, frente a los análisis y las críticas de sus sentencias, se defiendan diciendo que en dichas sentencias “sólo aplicaron las normas preexistentes y que la injusticia de su decisión es imputable exclusivamente al legislador”. Este fue el pretexto durante muchos años para descalificar a sus críticos. Hoy, nuestros jueces, sobre todo aquellos que pertenecen a los órganos vértice del Poder Judicial federal —ministros y magistrados del TEPJF— ya admiten que el derecho no es como las matemáticas. Dista muchísimo de ser cierto que frente al conflicto sólo existe una solución jurídica posible. Es decir, que las normas tienen una única forma de interpretación y aplicación. Si ello fuese así, la imparcialidad del juez sería irrelevante.

Todos sabemos que los jueces realizan elecciones axiológicas en sus sentencias frente a las cuales tienen que rendir cuentas a la sociedad. Nuestros juzgadores y juzgadas lo saben y, por ello, ya no descalifican *a priori* a sus críticos. Es más, algunos inclusive están atentos y receptivos a lo que opinan de sus sentencias. En todo caso, en estos poco más de 10 años creo que se ha fortalecido el diálogo entre académicos y jueces. Y ello, sin duda, es una buena noticia.

Sin embargo, en estos 10 años también existen problemas que se han afianzado. El gran déficit de la justicia electoral sigue siendo la calidad argumentativa de sus sentencias. Ello era la tesis central de aquel libro de 2009 y, poco más de 10 años después, sigue siendo el corazón del argumento que subyace en la mayoría de los artículos que conforman el presente volumen. Las sentencias de la Sala Superior del TEPJF siguen sin contar con la robustez técnica, solidez jurídica y razonabilidad que necesitan para dotar de la certidumbre jurídica que requieren los procesos electorales. Ello en sí mismo debería encender señales de alarma. Martín Reyes y Garza, quienes coordinan esta obra, lo sintetizan de esta manera:

Lamentablemente, y habrá que decirlo con todas sus letras, quienes conforman a la Sala Superior del Tribunal Electoral, desde hace ya algún tiempo se han enfocado en dictar una serie de sentencias que no sólo resultan cuestionables en términos técnicos, sino que además han tenido el efecto de poner en jaque el funcionamiento de algunas piezas del sistema electoral.

Esta afirmación es muy seria. Algunos de los capítulos de este libro la respaldan con ejemplos concretos. El lector tendrá que evaluar qué tan convincentes, persuasivos y razonables le parecen dichos argumentos. De eso se trata el debate académico y judicial. Es decir, de encontrar debatiendo las mejores soluciones jurídicas posibles a nuestros conflictos con otros. Para

ello, hay que ir definiendo por qué unas soluciones jurídicas son mejores que otras.

Ahora bien, todo parece indicar que el déficit de la calidad de las sentencias de la Sala Superior no tiene sólo que ver con los casos más relevantes o politizados, sino que, lamentablemente, es un fenómeno transversal. La tesis en la que coinciden los y las autores del libro es que la Sala Superior del TEPJF no está elaborando buenas sentencias.

¿Qué es exactamente es una “buena sentencia”? ¿Cuáles son sus atributos centrales? Estas son las preguntas cuyas respuestas posibles subyacen a la serie de textos que conforman este libro. Ojalá las y los magistrados de la Sala Superior del TEPJF recuerden que, si bien pueden existir distintas y hasta opuestas soluciones jurídicas a un mismo conflicto, ello no significa que sea indistinto elegir una u otra solución. No todas las opciones tienen la misma solidez jurídica ni tampoco son igualmente justas o razonables. Por el contrario, el desafío mayor del juez es poder apreciar en su justa dimensión el valor de cada una de las soluciones propuestas por las partes y tener la claridad para elegir la más satisfactoria en términos jurídicos, así como la más aceptable y razonable para las partes y para la sociedad. Nunca es tarde para intentarlo.

Ana Laura MAGALONI\*

---

\* Profesora Asociada en la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

## PRÓLOGO

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pensó como una institución clave, determinante y, sobre todo, como garantía de nuestra democracia y su continuo camino de fortalecimiento. Esa fue la idea que guió su creación en 1996 (con antecedentes en 1987, 1990 y 1993) como un órgano parte del Poder Judicial de la Federación y con un alto nivel de autonomía derivada de la insularidad en la materia que juzga. La propia Constitución en su artículo 99, establece que se trata de la “máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”.

De esa manera México consolidó el modelo dual de autoridad electoral. Este modelo, en principio, consiste en la existencia simultánea de un órgano administrativo encargado de todas las actividades relacionadas con la organización de los comicios y una autoridad jurisdiccional para resolver todas las controversias y conflictos derivados de la aplicación de las leyes electorales. Digo en principio, pues en realidad el modelo mexicano se aparta de la dualidad pura por dos principales razones estructurales o de diseño: la naturaleza jurídica del Instituto Nacional Electoral y el crecimiento de la dimensión jurisdiccional del Tribunal Electoral.

En primer lugar, la autoridad administrativa, el INE, heredó también ciertas funciones materialmente jurisdiccionales. Es decir, el sistema no sólo es dual en cuanto a que hay dos autoridades, sino que ambas tienen funciones jurisdiccionales. Cuando surgió este órgano en 1990 se creó un antecedente del actual Tribunal, el Tribunal Federal Electoral que ya sustituía al poco exitoso Tribunal de lo Contencioso Electoral creado en 1987. El Tribunal que se creaba en ese año, fortalecía sus procedimientos, pero continuaba siendo un tribunal en la esfera administrativa del Poder Ejecutivo y se circunscribía al control de legalidad de los procesos electorales mediante la resolución de los recursos de apelación e inconformidad. Esto es, desde la creación del sistema dual, se pensó que la autoridad administrativa funcionaría como primera instancia de las quejas y recursos de revisión que se presentarían y de tomar los acuerdos necesarios en todos los temas de organización relativas a las etapas preparatoria, jornada y etapa poselectoral. Este sistema jurisdiccional se mezclaba además con un sistema de autoca-

lificación de los resultados electorales que hacía la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Gradualmente el sistema jurisdiccional se perfeccionaría. En 1993 se abandonaría la autocalificación política, para que fuera el propio órgano judicial el que emitiera la declaración formal de resultados de la elección presidencial y la autoridad administrativa emitiera las constancias a los miembros del Congreso.

En las trascendentales reformas de 1994 y 1996, cuando se ciudadanizó la autoridad y se le dotó de autonomía constitucional, respectivamente, el sistema dual se mantuvo y las tareas jurisdiccionales de primera instancia también. En las reformas subsecuentes, conforme las facultades del Instituto Federal Electoral aumentaron, también sus facultades jurisdiccionales, como lo fueron los procedimientos especiales sancionadores, instaurados en la reforma constitucional de 2007.

Actualmente, el Instituto Nacional Electoral, creado a partir del IFE, desde 2014 continúa teniendo este tipo de facultades, pero es posible afirmar que todas sus resoluciones pueden ser eventualmente revisadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral mediante el recurso de apelación.

Un segundo motivo que le otorga al modelo electoral mexicano características especiales, es que propicia la litigiosidad de manera irrestricta, generando distorsiones en diferentes sentidos. El Tribunal fue ampliando gradualmente sus competencias para resolver múltiples tipos de impugnaciones: las resultantes en las elecciones 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; aquellas 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 resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; 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 diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, así como los surgidos entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores; las determinaciones e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas, personas físicas o morales, nacionales o extranjeras por violaciones a la Constitución o las leyes; los asuntos que el INE someta al conocimiento del Tribunal por violaciones a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, entre las fundamenta-

les. Para canalizar todas estas impugnaciones, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación contempla el recurso de revisión, el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional, el juicio para dirimir conflictos laborales electorales, los procedimientos especiales sancionadores y los recursos de revisión de éstos.

El amplio abanico de instrumentos procesales que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación contempla, tiene como aspecto positivo buscar que existan procedimientos conocidos y específicos para todos los diferentes tipos de conflictos que se pueden presentar en la materia político-electoral, y generar certeza a través de recursos efectivos, pero también ha generado diversos efectos perversos. Entre éstos se encuentra un fenómeno de “hiper” litigiosidad electoral. No sólo el amplio abanico procesal de cabida a que de una forma u otra cualquier decisión de las autoridades administrativas del país puede ser impugnada, sino que también, al no existir restricciones para asuntos que resulten frívolos o sin importancia; tampoco hay declaraciones generales o precedentes para asuntos similares todo potencialmente llega, eventualmente, a decidirse en el Tribunal Electoral.

Esta hiperlitigiosidad genera además un segundo efecto relacionado con el posicionamiento jerárquico que ha surgido entre las dos autoridades electorales. En este sentido, y siguiendo la explicación previa, no sólo subsiste el modelo de jurisdicción de dos instancias, 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 en que los magistrados de la Sala Superior lo determinen.

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 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 quien 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 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.

De esta manera, podemos ver que la justicia electoral mexicana ha ocupado un lugar desproporcionado y ciertamente distorsionado en el proceso de toma de decisiones de la materia electoral por su propio diseño. Este hecho ya es delicado y requiere un análisis pormenorizado a efectos de proceder a su perfeccionamiento. Pero lejos de una solución, la historia reciente nos 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. Esta poderosa maquinaria de decisión amplia y última electoral se ha apartado de sus directrices jurídicas para convertirse en una institución politizada. Nada puede ser más peligroso para la democracia contemporánea y particularmente para el largo recorrido y esfuerzo que México ha hecho para consolidar sus procesos y normas electorales.

La actual Sala Superior del TEPJF no siempre ha sido lo misma como lo detalla el estudio introductorio de los coordinadores de la obra. En su primera conformación, en 1996 ésta se integró 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, sino como la institución que buscaba aplicar la ley y por encontrar criterios de interpretación y que mejoraran la aplicación de las normas a cargo de la autoridad administrativa. En esa forma de actuación, le reconocía constantemente su rol al IFE. Fue un periodo en que las autoridades electorales buscaban constantemente la coordinación y cooperación para fortalecer el sistema.

Desde la segunda integración de la Sala Superior, los intereses políticos lograron imponerse en las decisiones de esta importante institución, espe-

cíficamente en su máximo órgano de dirección, la Sala Superior. Previo 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 relaciones de cercanía con los partidos políticos que los apoyaban, en lugar de méritos y trayectorias. La idea de cuotas políticas cobró arraigo en las instituciones electorales.

Es así como algunos miembros de la academia especializados en los temas democráticos y electorales decidieron levantar la voz. En 2009, el Instituto de Investigaciones Jurídicas publicó *Democracia sin garantías: las autoridades electorales vs. la reforma electoral*, coordinado por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar. En esta obra, de seis secciones, se analizan los hechos y las estrategias que buscaban subvertir la recién aprobada reforma constitucional de 2007, que cambió el modelo de comunicación política del país, para extraerlo de los intereses comerciales que estaban afectando seriamente el juego equitativo de los contendientes. Los tres actores que figuraban en esta sofisticada estrategia eran: los dos grandes consorcios televisivos del país, la empresa política al servicio de estas empresas y de intereses gubernamentales llamado Partido Verde, PVEM, y la Sala Superior del Tribunal Electoral.

La obra fue relevante pues llamó por primera vez la atención de que las instituciones electorales del país, tras la polémica reforma de 2007, ya no eran aquellos ejemplos de actuar democrático e imparcial que habían dado paso a la alternancia democrática en el 2000. Además, este libro iniciaba de facto, un observatorio de las decisiones judiciales por parte de la ciudadanía especializada, que se ha convertido en eje crítico del actuar del Tribunal.

En el prefacio de ese primer trabajo, Laura Magaloni señalaba ya la inclinación del Tribunal por buscar una posición política y no un ejercicio neutral de control constitucional y legal de la autoridad administrativa electoral,

La pregunta es: ¿en qué tipo de asuntos los magistrados deberían ser deferentes a lo decidido por el IFE y en cuáles, en cambio, deberían ejercer un control judicial estricto? Esta disyuntiva parte de la premisa de que el TEPJF no puede pretender ser un mero tribunal ordinario de control de la legalidad administrativa, pues el IFE no es un órgano administrativo común y corriente. El correcto equilibrio entre el TEPJF y el IFE pasa por el reconocimiento de estas diferencias.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Magaloni, Ana Laura, “Prefacio”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro, *Democracia sin garantías. Las autoridades electorales vs. La reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. XXIII.

En los años subsecuentes, la tendencia a la politización del tribunal continuó de manera alarmante. Por ello, en 2016, el que escribe este prólogo junto con el profesor del Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, Saúl López Noriega, decidieron volver a publicar un libro de análisis crítico de las sentencias del TEPJF. En esta ocasión el libro *La (in)justicia electoral a examen*, compiló el análisis de 13 sentencias controversiales y ciertamente poco afortunadas de nuestra historia democrática. En esta ocasión, el estudio tenía una contundente claridad de sus objetivos. Como se apuntó en su presentación

El ejercicio de análisis que ofrecemos a los lectores no pretende ser un balance integral del desempeño del TEPJF a lo largo de una década. Por lo mismo no se ofrece una muestra aleatoria de sus decisiones ni se ponderan temáticamente el conjunto de las mismas. Lo que ofrecemos es una selección puntual de algunas decisiones que, por sus defectos técnicos o sus sesgos políticos, han debilitado —y, en esa medida, puesto en riesgo— al entramado institucional electoral mexicano. Esta clase de decisiones han resuelto algunos casos paradigmáticos: la anulación de elecciones en Colima, Aguascalientes y Guanajuato, las multas al PVEM y Morena, el registro del PT, las consecuencias de no entregar los informes de gasto de los candidatos, el alcance de la propaganda electoral.<sup>2</sup>

La obra se escribió con la finalidad de llamar la atención del peligro que entrañaba un tribunal que actuaba siguiendo criterios políticos, generando impunidad e incertidumbre jurídicas. En noviembre de ese mismo año, era el turno de renovar a todos los integrantes de la Sala Superior, por lo que la obra podría constituirse como una voz de advertencia de lo que había que cuidar en ese proceso.

Pero como dice la sabiduría popular, las cosas siempre pueden empeorar. El Senado de la República, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, eligió a los nuevos siete integrantes 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 integrantes. La integración volvía a ser el resultado de la negociación política entre los partidos mayoritarios del Senado y los propios intereses de la judicatura en el Tribunal, 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

---

<sup>2</sup> López Ayllón, Sergio y Salazar, Pedro, “Presentación”, en Concha Cantú, Hugo A. y López Noriega, Saúl, *La (in)justicia electoral a examen*, México, CIDE-UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. XI.

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 Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón.

El problema no era la simple extensión del periodo, sino la manera directa en que el órgano político, el Senado de la República, a través de las bancadas partidistas que lo integraban, se entrometía en la organización de otro poder, el Judicial, y con esto afectaba la independencia de estos magistrados.

Los partidos que en su momento avalaron esta 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 han ocupado la silla de la presidencia, y uno en particular, Vargas Valdés, ha dejado una huella de corrupción, cinismo, manipulación e impunidad en la dirección de la Sala Superior, siempre ávido de ser complaciente con el poder en turno.

Este sombrío contexto ha marcado las resoluciones de la Sala Superior de los últimos años. El propio tribunal, bajo la presidencia de Felipe Fuentes Barrera, consciente de la necesidad de transparentar y legitimar su actuar, decidió continuar la publicación de varias de sus sentencias junto con la organización de seminarios para discutirlos en coordinación nuevamente con los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Hugo A. Concha y María Marván y el especialista Arturo Espinoza. Es así como se publicaron las obras *Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral*, en 2019, y *Sentencias relevantes comentadas*, en 2020.<sup>3</sup>

La primera de estas obras analizó 14 resoluciones, incluidas algunas que fueron escandalosas por su falta de rigor técnico, como la del caso *Bronco* que le mantuvo el registro, el fideicomiso “Por los demás”, las multas a Margarita Zavala por las irregularidades en la obtención de apoyo ciudadano, o en materia de libertad de expresión, pero también abordó otras resoluciones de corte constructivo.

Igualmente sería el caso de la obra publicada en 2020, que a lo largo de sus también 14 análisis contiene un balance entre sentencias bien construidas con argumentos importantes, como el caso del derecho a voto de los presos sin sentencia condenatoria, la austeridad salarial de los magistrados electorales locales, los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en la Ciudad de México, o sobre género y representación proporcional, junto con otras sentencias nuevamente caracterizadas por criterios políticos, sin

---

<sup>3</sup> Ambas obras coeditadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

coherencia ni consistencia y con una argumentación muy desafortunada, como el caso de violencia política en razón de género contra legisladoras locales, o el proceso de elección interna de la dirigencia de Morena.

Estas obras, si bien mantuvieron su carácter crítico, introdujeron un intento por encontrar un balance en el actuar del Tribunal, buscando contrastar la construcción de sentencias que abonan al fortalecimiento de la democracia, de aquellas que renuncian a hacerlo. Esto se explica como una intención clara por parte de los coordinadores del Tribunal y como el intento de reflejar una visión compleja de la dinámica de la institución, por parte de sus coordinadores académicos.

Esta obra, *Ni tribunal ni electoral*, coordinada por Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes continúa esta tradición e introduce una nueva perspectiva crítica en el abordaje de los trabajos que contiene. Aunque repite algunos de los análisis abordados en las obras anteriormente mencionadas, ofrece nuevas perspectivas críticas de las mismas, a cargo de otros autores para presentar 20 trabajos diferentes. Esto, en su conjunto, crea toda una obra plural para poder analizar el desempeño de esta importante institución, en lo que es una postura clara en pos de la necesidad de recuperar su sentido técnico-jurídico y lograr extraer la influencia política y partidista de la misma.

Es difícil entender lo que constituye el correcto actuar de un juez y, especialmente, de un juez electoral, cuando el contexto de su trabajo es dirimir conflictos surgidos en la competencia y las posiciones políticas e ideológicamente encontradas. Pero los jueces electorales, como todo juez, deben buscar, en primer lugar, la mayor y mejor protección de los derechos involucrados y, en ese mismo sentido, cumplir de la mejor manera lo que establece la ley en sus múltiples y a veces muy enredadas disposiciones técnicas.

La fortaleza de las decisiones judiciales se encuentra por ello en sus argumentos, que buscan explicar de qué manera los hechos del caso concreto se encuadran en lo que establece la ley, o bien, cómo debe interpretarse de conformidad con el sentido de ésta cuando no es tan clara una aplicación directa de la norma. De esa manera, como lo he señalado en otro espacio,<sup>4</sup> una forma de analizar qué tan bien desarrollada está una sentencia, es analizar el principio de congruencia (coherencia) y el principio de consistencia.

De acuerdo con lo que la Suprema Corte ha desarrollado,<sup>5</sup> la autoridad jurisdiccional y, en su caso también una autoridad administrativa que

---

<sup>4</sup> Véase Concha Cantú, Hugo A., “El empedrado camino judicial en Morena: el proceso de elección interna de su dirigencia”, *Sentencias relevantes comentadas*, México, TEPJF, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 255 y 256.

<sup>5</sup> Y así queda justificado cuando se establece “Este criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, como se advierte de la lectura de la tesis de jurisprudencia identificada con

resuelve asuntos materialmente judiciales, debe atender al principio de congruencia que se establece en el artículo 17 de la Constitución cuando dice que toda resolución de autoridad debe ser pronta, completa e imparcial. El principio de congruencia significa entonces tres cosas:

- a) La resolución no puede contener más de lo pedido por las partes.
- b) La resolución no puede contener menos de lo pedido.
- c) La resolución no puede establecer algo distinto de lo pedido.

Este principio de congruencia equivale, en su perspectiva interna, a lo que podríamos llamar coherencia entre sus componentes, que buscan una relación lógica entre las partes del razonamiento y la solución de la sentencia, desde una perspectiva técnica entre los agravios, los considerandos y, finalmente, los resolutivos finales. En su perspectiva externa, la congruencia significa que la resolución tiene que estar relacionada con el objeto de la litis, sin introducir elementos externos a la controversia.

Por consistencia debemos entender dos cosas. En primer lugar, una consistencia que significa que las decisiones judiciales deben basarse en premisas normativas que no entren en contradicción con normas válidamente establecidas. El otro sentido de la consistencia significa la manera en que las sentencias del tribunal se asemejen entre sí, a efecto de poder garantizar un mínimo de seguridad jurídica, es decir, que en casos similares con elementos similares, la resolución y forma de aplicar el derecho por parte del Tribunal sea también similar, e incluso sea predecible. Uno de los aspectos justamente más importantes en las tareas de un tribunal de justicia es que va a actuar de manera consistente entre los distintos casos que llegan a su puerta, para

---

la clave 28/2009, consultable a fojas doscientas a doscientas una, de la Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, Jurisprudencia, cuyo rubro y texto es: CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a derecho". *Ibidem*, p. 514.

de esa manera poder constituirse como una institución confiable en la manera que entiende e interpreta el derecho. La diferencia entre resoluciones debe de llegar justamente por las diferencias mismas que los casos presentan, pero no a cambios de perspectiva del Tribunal en casos similares.

Estos principios, además, deben formar parte de una narrativa bien escrita y lo más clara posible para que sea entendible por las partes de un litigio y la ciudadanía en general. Sólo de esta manera se logra entender que los jueces están buscando la mejor de las soluciones, no de acuerdo a sus ideas o posiciones personales, sino de conformidad a lo que entienden que establece o buscan la Constitución y las leyes. Y como muchas veces ocurre, las disposiciones jurídicas pueden no gustarnos, pero al menos nos ofrecen certeza en lo que regulan y eso genera condiciones de estabilidad y no de incertidumbre por sorpresas provenientes de las diferentes voluntades de quien tiene la autoridad. Finalmente, si la norma no es correcta, siempre tendrá también un procedimiento para su reforma. Es la crítica informada la que puede llamar la atención de esa necesidad. Este libro y esta tradición de la que forma parte, cumplen con esa función.

#### FUENTES CITADAS

- CONCHA CANTÚ, Hugo A., “El empedrado camino judicial en Morena: el proceso de elección interna de su dirigencia”, *Sentencias relevantes comentadas*, México, TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y SALAZAR, Pedro, “Presentación”, en CONCHA CANTÚ, Hugo A. y LÓPEZ NORIEGA, Saúl, *La (in)justicia electoral a examen*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- MAGALONI, Ana Laura, “Prefacio”, en CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro, *Democracia sin garantes. Las autoridades electorales vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ\*

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

## ESTUDIO INTRODUCTORIO NI TRIBUNAL NI ELECTORAL<sup>1</sup>

Imaginemos un juego de futbol sin porterías o una carrera de coches sin meta. Se trata de supuestos a todas luces extraños y absurdos, pues sin esos elementos el juego carece de sentido. En el primer caso, al momento en que los futbolistas se enfrenten entre sí sin tener noción alguna de los criterios para triunfar o perder en la contienda, éstos quedarán al absoluto arbitrio de sus voluntades. En la segunda hipótesis, cuando los vehículos en disputa no pueden distinguir el final del trayecto, la competencia deja de ser competencia por su carácter impercedero; al no existir una línea de llegada, quienes manejan los coches están en posibilidad de utilizar cualquier tipo de maniobras con el fin de que la carrera concluya.

Utilizamos este par de ejemplos, a manera de metáforas, para enfatizar la función medular que ejerce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el sistema electoral mexicano. Si bien en el juego electoral participan distintas autoridades —la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),<sup>2</sup> el Instituto Nacional Electoral (INE), así como los tribunales e institutos electorales locales—, el TEPJF juega un papel central. No estamos sólo frente a un árbitro que vigila la aplicación de reglas del juego

---

<sup>1</sup> Para este estudio introductorio retomamos algunas de las ideas que desarrollamos en los siguientes textos: Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “¿Por qué es importante la designación de los magistrados del Tribunal Electoral?”, *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte, 5 de septiembre de 2016, disponible en: <https://bit.ly/33Rbzkm>; Martín Reyes, Javier y Garza Onofre, Juan Jesús, “Fallos y fallas del Tribunal Electoral”, *Configuraciones*, núm. 47, 2018, pp. 60-71; y Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Un tribunal rendido al presidente”, *El Universal*, 21 de febrero de 2021, disponible en: <https://bit.ly/3bwjXtI>.

<sup>2</sup> Nos referimos, por supuesto, al papel que juega la SCJN en el control abstracto de constitucionalidad en materia electoral a través de la resolución de las acciones de inconstitucionalidad. El papel de la Corte en la materia con frecuencia se pasa por alto, pero bastan un par de datos para ilustrar su importancia: entre 1995 y 2007, más de la mitad de las acciones de inconstitucionalidad (169, que representaron el 56% del total de ese periodo) estuvieron relacionadas con la materia electoral, y la inmensa mayoría de ella fueron promovidas por partidos políticos. López Ayllón, Sergio y Valladares, Florencio, “Las acciones de inconstitucionalidad en la Constitución mexicana: balance empírico de doce años de ejercicio”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 21, 2009, pp. 189-191.

electoral, o que fija ciertos parámetros para encauzar el buen desarrollo de las elecciones.

En un país en el que la desconfianza es constante y la certidumbre excepcional, el TEPJF no sólo se encarga de poner punto final a los comicios que determinan a las autoridades democráticamente electas. Por la complejidad del andamiaje institucional y la amplitud de los temas que forman parte de la materia electoral,<sup>3</sup> el TEPJF tiene la delicada labor de dar coherencia a un sistema electoral que ahora es nacional, local y concurrente, y en el cual conviven órganos administrativos y jurisdiccionales que se encuentran dotados de las más variadas competencias y atribuciones. El Tribunal debe, idealmente, armonizar y hacer funcionar las diferentes piezas del andamiaje institucional, para así proteger las decisiones que se toman en las urnas, garantizando cada vez más un amplio elenco de derechos de participación política y contribuyendo a la consolidación de nuestra cultura jurídica en clave democrática.

Y es que, para bien y para mal, al día de hoy el resultado final de una elección no sólo depende de las urnas. Pensemos, simplemente, en la posibilidad de anular elecciones, o bien, de decretar un cambio de ganador mediante la anulación de casillas. El poder de los árbitros electorales es cada vez mayor.<sup>4</sup> La importancia de la independencia judicial es directamente proporcional al poder de los jueces, y quizá lo es más en este ámbito donde la política suele diluirse inevitablemente con el derecho.

Lamentablemente, y habrá que decirlo con todas sus letras, quienes conforman a la Sala Superior del Tribunal Electoral, desde hace ya algún tiempo se han enfocado en dictar una serie de sentencias que no sólo resultan cuestionables en términos técnicos, sino que además han tenido el efecto de poner en entredicho el funcionamiento de algunas piezas de todo el sistema electoral.

Quizá la mejor evidencia de ello sean dos trabajos que se dieron a la tarea de analizar críticamente diversas sentencias de la Sala Superior del TEPJF, especialmente de su segunda integración (2006-2016). En *Democracia*

---

<sup>3</sup> Sobre la forma en que se han expandido los confines de la materia electoral, véase: Zavala Arredondo, Marco Antonio, “La vis expansiva de la justicia electoral mexicana”, en Pampillo Baliño, Juan Pablo y Munive Páez, Manuel Alejandro, *Obra Jurídica Enciclopédica*, vol. *Derecho electoral*, México, Porrúa, 2012, pp. 531-575.

<sup>4</sup> Martín Reyes, Javier, “Cuando los regulados nombran a los reguladores: la captura de los árbitros electorales en México”, trabajo preparado para el seminario *Hanging in The Balance: Mexico's Midterm Elections and the Future of its Democracy*, organizado por el Center for the United States and Mexico del Rice University's Baker Institute for Public Policy y El Colegio de México, 2021.

*sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*,<sup>5</sup> coordinado por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar Ugarte, un grupo de ocho académicos<sup>6</sup> realizaron una evaluación crítica del desempeño de los árbitros electorales después de las elecciones de 2009, las primeras en las que se implementó el modelo derivado de la reforma electoral de 2007 y 2008.<sup>7</sup> El balance que ofrece esta obra a menos de tres años del inicio de esa integración fue poco prometedor, por decir lo menos. En palabras de sus coordinadores, algunas de las decisiones de los árbitros electorales de ese entonces:

han puesto en jaque aspectos medulares de aquella operación constitucional y legislativa que prometía un nuevo modelo electoral... Las y los responsables de esta defensa omisa tienen nombre y apellido pero el gran perdedor es el Estado —protoconstitucional y democrático— mexicano. La reforma, primero, quedó huérfana (es vergonzosa la postura de los representantes y líderes de la enorme mayoría de los partidos políticos ante las decisiones que han desmontado al nuevo entramado institucional) y, después, fue abandonada a su suerte por parte de los consejeros y juzgadores nombrados para vigilar el respeto del ordenamiento jurídico vigente.<sup>8</sup>

Siete años después de esa primera obra apareció *La (in)justicia electoral a examen*, coordinada por Hugo Concha y Saúl López, que fue una suerte de corte de caja del desempeño de esa segunda integración de la Sala Superior.<sup>9</sup> Al presentar ese libro —que reunió los trabajos de trece especialistas—<sup>10</sup> Sergio López Ayllón y Pedro Salazar Ugarte<sup>11</sup> advertían que sus integrantes no sólo solían decidir en contra de lo dictado por las normas constitucionales

<sup>5</sup> Córdova, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

<sup>6</sup> Además de Córdova y Salazar, en dicha obra participaron Jorge Carpizo, Ana Laura Magaloni Kerpel, Ciro Murayama, Pablo Larrañaga, Jesús Cantú y Jorge Kristian Bernal Moreno.

<sup>7</sup> Sobre los alcances de esa reforma, véase: Córdova, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, México, TEPJF, 2009; y Ackerman, John M., (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

<sup>8</sup> Córdova y Salazar Ugarte, *Democracia sin garantes...*, cit., p. VIII.

<sup>9</sup> Concha, Hugo Alejandro y López, Saúl (coords.), *La (in)justicia electoral a examen*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

<sup>10</sup> Además de los coordinadores, participaron en dicha obra Arturo Espinosa, Alejandro Díaz Domínguez, Fabiola Navarro, Daniel Vázquez, José Antonio Caballero Juárez, Rosa María Cano Melgoza, Javier Martín Reyes, Bárbara Torres Méndez, Issa Luna Pla, Javier Angulo e Imer B. Flores,

<sup>11</sup> López Ayllón, Sergio y Salazar Ugarte, Pedro, “Presentación”, en Concha, Hugo Alejandro y López, Saúl (coords.), *La (in)justicia electoral a examen*, cit., pp. IX-XV.

y legales, sino que incluso el TEPJF se había convertido en “un factor de incertidumbre”. Mencionaban también, y con justa razón, que las y los magistrados electorales con frecuencia se apartaban de sus propios precedentes, sin ofrecer para tal efecto justificaciones convincentes. La explicación, a su entender, había que buscarla en la política (y no en el derecho):

la manera en que [el TEPJF] deja de lado sus precedentes... nos obliga a proponer como explicación que existen ciertos casos que, para resolverlos, se acude a principios materiales originados en la política, que generan una resolución diversa a los precedentes y por ello se alejan del razonamiento jurídico estricto. Las decisiones después se “racionalizan” mediante una argumentación que intenta darle un soporte jurídico puro, pero que en realidad refleja cambios de criterio orientados por la política.<sup>12</sup>

López Ayllón y Salazar Ugarte concluyeron la presentación de esa obra con un llamado explícito para cuidar el proceso de renovación de la Sala Superior que estaba por iniciar en 2016. Pedían, en pocas palabras, privilegiar los méritos de las y los candidatas y evitar caer en la lógica del reparto de espacios. En sus palabras:

Necesitamos que los nuevos magistrados respondan a un perfil bien definido para los jueces constitucionales: capacidad técnica, independencia política, autonomía de los sujetos —algunos muy poderosos— bajo su jurisdicción, honestidad y probidad probadas, habilidades emocionales para trabajar en equipo... [L]e haríamos un flaco favor a la democracia mexicana si permitiéramos que sean los criterios políticos y los intereses particulares los que determinen quiénes serán los siete magistrados que integrarán a la Sala Superior en los próximos años. De hecho, si esa fuera la lógica que prevalece, ¿por qué no —mejor— nos ahorramos los costos y complejidades del sistema y regresamos las decisiones electorales a la casona de Bucareli?<sup>13</sup>

Sucede, sin embargo, que en la designación de magistradas y magistrados electorales la responsabilidad democrática y la altura de miras perdieron la partida frente a la lógica de las cuotas y de los cuates.<sup>14</sup> En la primera fase del proceso, la SCJN optó por la discrecionalidad. Las y los ministros votaron para integrar las siete ternas, pero en ningún momento justificaron sus decisiones. Luego, en el Senado, llegó el tiempo de la política partidis-

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. XIII.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. XV.

<sup>14</sup> Martín Reyes, “Cuando los regulados nombran a los reguladores: la captura de los árbitros electorales en México”, *cit.*, pp. 27 y ss.

ta. La composición final de la Sala Superior reflejó el poder relativo de cada partido político. En su momento, se señaló que entre los designados hubo tres magistrados cercanos al PRI (Felipe Alfredo Fuentes Barrera, José Luis Vargas Valdez y Mónica Aralí Soto Fregoso), dos al PAN (Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón) y uno al PRD (Indalfer Infante Gonzales).<sup>15</sup>

Pero la lógica de las cuotas no terminó ahí. En lo que constituyó uno de los escándalos judiciales más bochornosos en la historia democrática de México —y quizá superado sólo por la reciente extensión del mandato del presidente de la SCJN y de todos los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal (CJF)—<sup>16</sup> y después de que las y los magistrados electorales habían tomado protesta, las dos cámaras del Congreso de la Unión aprobaron una reforma que amplió el mandato de cuatro de los siete integrantes y que, para no variar, siguió una clara lógica partidista.

Lo que sucedió después de este evidente intento de captura partidista es la historia que se narra en este libro. En las 20 colaboraciones que forman parte de esta obra —escritas por doce autoras y doce autores— es posible encontrar una evaluación sobre algunas de las principales decisiones que ha tomado la tercera integración de la Sala Superior del TEPJF. Lo hemos hecho con la convicción de que —como dijera con lucidez Ana Laura Magaloni hace más de una década— el diálogo entre academia y judicatura permite fortalecer la legitimidad de esta última:

Si se entiende que la función de los tribunales no sólo es decidir sino [también] convencer, entonces es posible darle valor y sentido a las críticas y comentarios que llevan a cabo los juristas y abogados respecto de las decisiones judiciales. Tales críticas, cuando están bien sustentadas, permiten al juez evaluar otras alternativas de solución y detectar las debilidades y fortalezas de su propia decisión. Todo ello debe ayudar a que el juez vaya encontrando cada vez mejores argumentos para construir soluciones jurídicas que generen mayor adhesión en el auditorio jurídico y en la opinión pública. En este senti-

---

<sup>15</sup> García, Carina *et al.*, “Trife: PRI se quedan 3 miembros; PAN 2, PRD 1”, *El Universal*, 21 de octubre de 2016.

<sup>16</sup> Sobre este asunto hemos abundado en: Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier, “Cinco razones para no ampliar el mandato de Zaldívar”, *El Universal*, 18 de abril de 2021, disponible en: <https://bit.ly/3ypcSVG>; y Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Tres consecuencias para ampliar el mandato de Zaldívar”, *El Universal*, 25 de abril de 2021, disponible en: <https://bit.ly/3yliFf2>.

do, el diálogo de los jueces con sus críticos es el vehículo idóneo para que los primeros afiancen su autoridad y legitimidad.<sup>17</sup>

Hoy, por fortuna, ese diálogo entre crítica y jurisdicción cada vez es más frecuente, aunque no siempre sea bien recibida por la justicia electoral. En tal sentido, esta obra es claramente heredera de esta tradición iniciada por *Democracia sin garantes* y continuada por *La (in)justicia electoral a examen* consistente en analizar al TEPJF a través del insumo más importante que produce: sus sentencias. No obstante, también habría que decir que, con el paso de los años, han quedado claras dos cosas.

Por un lado, es imposible entender y evaluar el desempeño del TEPJF con criterios exclusivamente jurídicos. Por desgracia, y como muestran muchos de los textos aquí reunidos, en la justicia electoral la política suele ganarle al derecho. Muchas de las deficiencias argumentativas de las sentencias bajo análisis no se deben (solamente) a la falta de capacidades técnicas de las personas juzgadores y de los operadores, sino que con frecuencia responden a variables, presiones y lógicas extrajurídicas. Es por esto que el estudio de la justicia electoral no puede realizarse exclusivamente a partir de insumos jurídicos, ignorando que detrás de las decisiones judiciales muchas veces se esconden lógicas políticas y, peor aún, partidistas.

En razón de lo anterior, aunque en esta obra predominan los estudios jurídicos realizados por muy destacadas y destacados juristas, lo cierto es que también participa un buen número de académicos y profesionistas con formación en otras disciplinas como la antropología, la sociología, la ciencia política, la economía y la estadística. Lo que hemos tratado, en suma, es ofrecer una mirada más interdisciplinaria e integral de un órgano tan complejo y relevante como el TEPJF.

Por el otro lado, con el paso del tiempo ha quedado claro que hay otras funciones del TEPJF que, aunque van más allá de lo estrictamente jurisdiccional, tienen una importancia mayúscula. La comunicación social del Tribunal Electoral, sus decisiones administrativas, su gobernanza interna y políticas judiciales que emprende para cumplir con su misión sustantiva son todos aspectos relevantes para entender y evaluar al TEPJF.

Esta obra, por tanto, va más allá del análisis de sentencias y presenta un análisis que abarca más facetas de la justicia electoral. En particular, los últimos trabajos no siguen el orden cronológico de la primera parte del libro, y

---

<sup>17</sup> Magaloni Kerpel, Ana Laura, “Prefacio. ¿Por qué criticar las decisiones judiciales? Premisas para el diálogo entre juzgadores y académicos”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Democracia sin garantes...*, *cit.*, pp. XVII-XXIV.

exploran facetas como la ruta que ha empleado el TEPJF para garantizar el acceso a la justicia en condiciones de emergencia sanitaria; la forma en que se han designado y funcionado las presidencias del TEPJF, así como una evaluación política del papel del TEPJF durante los últimos años.

A continuación, presentamos una breve síntesis de cada uno de los trabajos que integran el presente libro, *Ni tribunal ni electoral*.

Raúl Mejía Garza y Laura Rojas Zamudio realizan un puntual análisis de la sentencia que dictó el Pleno de la SCJN en el caso de la afamada “ley de cuates”, esto es, la ampliación del encargo de cuatro magistrados de la Sala Superior: José Luis Vargas, Indalfer Infante, Reyes Rodríguez, y Felipe Fuentes (Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016). La validación de la ampliación del mandato por parte de seis integrantes del Pleno<sup>18</sup> resulta fundamental para comprender por qué la Sala, desde el inicio de su actual integración, se reveló como una institución dócil y al servicio del poder en turno. Por desgracia, la mayoría de las ministras y los ministros no estuvieron a la altura y avalaron una clara violación a la Constitución con argumentos por demás endeblés.

Así, después de analizar las distintas posiciones de las y los ministros en este caso, Mejía y Rojas ofrecen una conclusión contundente: la discusión en el Pleno de la Corte fue sólo “fachada” para ocultar el problema político de fondo: el interés de las y los legisladores para aumentar el periodo de cuatro magistrados, sin importar que el proceso constitucional ya hubiese concluido y que con dicha ampliación se descompusiera la integración y el escalonamiento de uno de los más importantes tribunales del país. De acuerdo con los autores, las consecuencias para el TEPJF no fueron menores: “si desde el inicio de la integración de la [Sala Superior] se obedeció a intereses políticos circunstanciales, lo que generó un vicio en la integración originaria del órgano, es inevitable que todas sus decisiones posteriores sean evaluadas bajo este tamiz”.

Pocos estudios han examinado, desde una perspectiva interdisciplinaria, las consecuencias que los cambios a partir de la reforma político-electoral de 2014 produjeron en las dinámicas del Tribunal Electoral, de ahí que el trabajo de Camilo Saavedra resulta no sólo pertinente sino también novedoso pues evidencia la forma en que el modelo híbrido de distribución de competencias en materia de fiscalización ha generado “un diseño insti-

---

<sup>18</sup> Votaron a favor de reconocer la validez de la “ley de cuates” seis integrantes del Pleno: Luna Ramos (encargada del engrose), Pardo Rebolledo, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales (presidente). Votaron en contra los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández.

tucional sofisticado y difícil de implementar”. Específicamente, el autor trata la manera en la que el TEPJF ha interpretado las nulidades por rebases de topes de gasto a partir de uno de los primeros escándalos de la presente integración: las disputas judiciales que suscitó la fiscalización de la elección mediante la que se renovó la gubernatura de Coahuila en 2017.

Saavedra muestra que el conflicto no sólo se dio entre los candidatos y partidos involucrados, sino entre las propias autoridades electorales —el INE y TEPJF— y en un contexto normativo caracterizado por la falta de claridad en los criterios a partir de los cuáles debía realizarse la fiscalización. A partir de la combinación del análisis cualitativo y cuantitativo, el trabajo da cuenta de cómo es que la introducción en la Constitución de la causal de nulidad por rebase del tope de gastos de campaña “profundizó la judicialización de los resultados de fiscalización, lo cual propició a su vez una politización aún mayor de las resoluciones del TEPJF y también un mayor protagonismo de sus interpretaciones”.

La participación activa de las mujeres en puestos de elección popular continúa enfrentando múltiples obstáculos. Si bien las cosas han avanzado significativamente también es cierto que al día de hoy todavía existen resistencias y retrocesos que muestran la fuerza de las estructuras patriarcales en la arena democrática. De eso, precisamente, trata el análisis de Luce-ro Ibarra respecto de la sentencia dictada en los juicios ciudadanos SUP-JDC-304/2018 y acumulados.<sup>19</sup> En este caso, el TEPJF tuvo que decidir sobre la postulación de múltiples personas que afirmaban tener una identidad de género trans, al autoadscribirse como mujeres, aunque previamente habían ocupado puestos de elección popular identificándose como hombres. Dos preguntas cruciales para resolver esta cuestión, como apunta la autora, son las siguientes: i) ¿cómo lidiar entonces con la posibilidad de que se postulen personas que asuman una identidad trans de manera fraudulenta para beneficiarse de medidas que buscan generar mayor diversidad en los puestos de elección popular? ii) ¿Las problemáticas que genera la cualificación de la identidad de género implican que la autoadscripción debe ser considerada incuestionable?

Ibarra muestra que una mayoría de quienes integran la Sala Superior optaron por una solución intermedia. Por un lado, determinaron que basta la manifestación de la identidad de género para que una persona sea regis-

---

<sup>19</sup> Votaron a favor del proyecto del magistrado Vargas Valdez (quien estuvo ausente), cinco integrantes de la Sala Superior: Fuentes Barrera, Infante Gonzales, de la Mata Pizaña, Otálora Malassis (presidenta y quien hizo suyo el proyecto) y Soto Fregoso. Votó en contra el magistrado Rodríguez Mondragón.

trada como candidata del género a la que se autoadscribe, y que el Estado no puede cualificar dicha autoadscripción mediante la solicitud de pruebas. Por el otro, la mayoría también sostuvo que esa manifestación de identidad debe estar libre de vicios, por lo que se deben reconocer los hechos que indican a un uso inadecuado de las disposiciones relativas a la autoadscripción, especialmente aquello que implica “una duda razonable sobre la autenticidad de la manifestación”. El problema, sigue Ibarra, es que no queda claro cómo se puede aplicar este estándar sin incurrir en actos discriminatorios. En este sentido, la autora concluye afirmando que son deplorables los actos que buscan aprovecharse indebidamente de los derechos que son resultado de luchas históricas, pero que dada “la importancia que tiene la autoadscripción, calificarla, requerir garantías, impone pesos a un sector vulnerable y renueva viejas discriminaciones, muchas de las cuales siguen vigentes en otros espacios, por lo que los peligros de calificar su autoadscripción son mayores a sus ventajas”.

En un puntual y lúcido trabajo, Javier Aparicio y Javier Márquez tratan el tema de la representación proporcional y los límites a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. Los autores explican con claridad cómo funciona el sistema electoral mixto —integrado por 300 diputaciones de mayoría y 200 de representación proporcional—, cómo se realizó la repartición de curules en la elección federal de 2018 y, sobre todo, la interacción entre coaliciones electorales y los límites de sobrerrepresentación. Este marco le permite a los autores analizar la sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-943/2019 y acumulados, en el cual la Sala Superior confirmó la asignación de diputaciones federales en 2018 y ordenó la revisión de la jurisprudencia que permite que los candidatos a puestos de elección popular sean postulados por partidos políticos diferentes a los que se encuentran afiliados.<sup>20</sup> En este caso, una mayoría de seis integrantes resolvió que la postulación de candidatos afiliados a otros partidos no está prohibida y se encuentra amparada por su libertad de autodeterminación, así como el que los límites a la sobrerrepresentación sólo son aplicables a los partidos, pero no a las coaliciones.

A partir de lo anterior, Aparicio y Márquez muestran que los límites a la sobrerrepresentación “pueden ser eludidos de manera estratégica mediante el uso de coaliciones electorales parciales o totales”. Señalan, además, que esta característica del sistema electoral se ve reforzada por dos factores: pri-

---

<sup>20</sup> Votaron a favor del proyecto del magistrado De la Mata Pizaña (ponente) otros cinco integrantes de la Sala Superior: Fuentes Barrera, Infante Gonzales, Otálora Malassis (presidenta), Soto Fregoso y Vargas Valdez. Votó en contra el magistrado Rodríguez Mondragón.

mero, la posibilidad de que los partidos puedan postular como candidatos a cuadros afiliados por otros partidos y, segundo, la no aplicación de los límites de sobrerrepresentación a las coaliciones. Así, discuten las ventajas y desventajas en torno a tres posibles soluciones a este problema: i) verificar la adscripción “efectiva” de los partidos políticos; ii) prohibir que los diputados puedan migrar de bancada legislativa, y iii) aplicar el límite de sobrerrepresentación a las coaliciones electorales. Los autores concluyen que “el límite de sobrerrepresentación de 8% es, por sí mismo, un remedio parcial y limitado para un sistema electoral con fuertes sesgos mayoritarios” y sugieren revisar el sistema de representación política al menos en dos sentidos: reconsiderar el límite de sobrerrepresentación existente, o bien, “adoptar un mecanismo compensatorio que garantice una mayor proporcionalidad en el Congreso”.

Sergio López Ayllón y Javier Martín Reyes analizan una de las más polémicas sentencias del TEPJF en materia de fiscalización, el caso del fideicomiso “Por los demás”. Como apuntan los autores, no es exagerado decir que, por su complejidad y trascendencia, se trata el asunto de fiscalización más importante después del “Pemexgate” y los “Amigos de Fox”. Al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-209/2018 y SUP-RAP-215/2018, la Sala Superior del Tribunal decidió, por unanimidad, revocar “lisa y llanamente” la resolución del INE que, entre otras cosas, impuso una multa de 197 millones de pesos a Morena por la operación de dicho fideicomiso.<sup>21</sup> Los autores apuntan diversas fallas del fallo: la sentencia hizo una narración selectiva de los hechos del caso y omitió elementos que a todas luces eran relevantes; fijó parámetros de investigación y de prueba no acordes con un proceso de fiscalización; no justificó adecuadamente la revocación lisa y llana de la resolución del INE, y se apartó de la línea jurisprudencial que establece que en caso de falta de exhaustividad lo que procede es una revocación para efectos.

López Ayllón y Martín Reyes concluyen que la sentencia dictada por la Sala Superior en el caso “Morenagate” se suma a una larga cadena de decisiones —la validación de la elección de gobernador en Coahuila, la revocación de los lineamientos de cancha pareja y la inclusión en la boleta de “El Bronco”—<sup>22</sup> técnicamente deficientes que han contribuido a menguar

<sup>21</sup> Votaron a favor del proyecto del magistrado Rodríguez Mondragón (ponente), todos los demás integrantes de la Sala Superior: De la Mata Pizaña, Fuentes Barrera, Infante Gonzales, Otálora Malassi (presidenta), Soto Fregoso y Vargas Valdez.

<sup>22</sup> Sobre esta última determinación, véase el análisis realizado por un grupo de académicos y juristas sobre la sentencia dictada en el caso *Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón vs. Consejo General del Instituto Nacional Electoral (CGINE)* (juicios ciudadanos SUP-JDC-186/2018 y su

la legitimidad de la Sala Superior. Y apuntan, además, que el llamado “Morenagate” marcó un punto de quiebre: si antes parecía que en los asuntos más polémicos la Sala Superior parecía favorecer al PRI y a sus aliados, a partir de este asunto comenzaron a dictarse sentencias favorables para el nuevo poder en turno.

Ximena Medellín muestra cómo la posibilidad transformadora de los tribunales al resolver casos de derechos humanos puede quedar absolutamente mermada si no se cuenta con una adecuada visión sociopolítica y, sobre todo, una sólida argumentación jurídica. La autora analiza la sentencia dictada en los juicios ciudadanos SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018,<sup>23</sup> en la cual una mayoría de quienes integran la Sala Superior concluyeron —a partir de impugnaciones presentadas por dos integrantes del pueblo indígena tzotzil— que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar ya que se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia. De acuerdo con la autora esta sentencia tuvo como efecto la “desaplicación de la restricción contenida en el artículo 38, fracción II” de la Constitución, en la cual se establece que los derechos y prerrogativas de la ciudadanía se suspenden por “estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”.

La crítica que realiza la autora a la sentencia es demoledora. Medellín señala, entre otras cuestiones, que la condición específica de las partes actoras —esto es, su adscripción como integrantes de pueblos indígenas— “parece simplemente irrelevante para el razonamiento de la Superior”; que a pesar de que la sentencia anuncia la importancia de analizar el caso desde la lógica de la igualdad y de la “desigualdad estructural”, lo cierto es que “en ningún momento la Sala se aboca realmente a desarrollar un análisis de igualdad”; que de poco sirve arrojar términos como “discriminación”, “exclusión” o “estigmatización” si la sentencia “no se hace cargo de sus implicaciones en el razonamiento jurídico”; así como que resulta por demás problemático “el uso de diversos principios de interpretación” que, en momentos, “se entremezclan y confunden los unos con los otros”, tales como “interpretación evolutiva”, “interpretación progresiva”, “principio pro per-

---

acumulado SUP-JDC-201/2018): Fix-Fierro, Héctor, *et al.*, *La (in)justicia electoral frente a las candidaturas independientes a la Presidencia: análisis jurídico del caso Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón vs. Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, disponible en: <http://bit.ly/3bi24xm>.

<sup>23</sup> Votaron a favor del proyecto del magistrado De la Mata (ponente) otros tres magistrados: Otálora Malassis, Soto Fregoso y Vargas Valdez. Votaron en contra los magistrados Fuentes Barrera (presidente), Infante Gonzales y Rodríguez Mondragón.

sona”, “interpretación sistemática”, “interpretación conforme” o “principio de progresividad”. La autora señala que tiene la convicción personal de que las personas en situación de cárcel deben votar, pero que “tener un anhelo no es suficiente para obviar los problemas argumentativos de una decisión judicial”. Finalmente, apunta algo que bien vale para toda sentencia: “Renunciar a la corrección argumentativa en pro de promover ciertos fines con los que comulgamos es un camino peligroso, que puede llevar al deterioro del marco constitucional”.

Marco Zavala Arredondo analiza las impugnaciones que se presentaron en contra del decreto presidencial que redujo en 40% aproximadamente los tiempos fiscales y, por ende, al tiempo en radio y televisión que le corresponde administrar al INE durante el periodo ordinario. Específicamente, el autor pone la lupa en las sentencias dictadas en los juicios electorales SUP-JE-28/2020 y SUP-JE-29/2020, que desechó las demandas presentadas por diversos partidos bajo el argumento de que el decreto era de naturaleza netamente fiscal,<sup>24</sup> así como en el recurso de apelación SUP-RAP-22/2020 y acumulados, que confirmó el acuerdo del INE que ajustó, *ad cautelam*, el modelo de comunicación política a la nueva reducción de tiempos fiscales.<sup>25</sup> De acuerdo con el autor, las soluciones adoptadas en ambos casos “parecen rayar en un formalismo absurdo” y son “manifiestamente incompatibles” con otras sentencias dictadas por la misma Sala Superior.

De acuerdo con Zavala, este caso sirve para evidenciar un problema más general de la Sala Superior: el hecho de que “su jurisprudencia, concepciones jurídicas y metodologías se emplean arbitrariamente según el caso de que se trate”. Así, hay ocasiones en las que el TEPJF opta por “opciones interpretativas que, en la lógica promocional que tiene el TEPJF sobre sí mismo, lo sitúan como un tribunal «garantista» (cualquier cosa que esto signifique), «aperturista» a las colectividades más desfavorecidas [y] paladín de la democracia plural”. No obstante, hay otros casos en los que, “si la ocasión lo amerita, las opciones hermenéuticas del tribunal se tornan rígidas, extremadamente letristas”, especialmente cuando “el litigio envuelve una temática que incomoda al gobierno en turno, al partido mayoritario (los colores pueden variar, pero la tendencia se mantiene) o a los «poderes salvajes»”.

---

<sup>24</sup> Votaron a favor del proyecto del magistrado Vargas Valdez (ponente) los siguientes integrantes: De la Mata Pizaña, Fuentes Barrera (presidente), Infante Gonzales y Soto Fregoso. Votaron en contra la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Rodríguez Mondragón.

<sup>25</sup> Se sumaron al proyecto del magistrado Fuentes Barrera (ponente y presidente) los siguientes integrantes: De la Mata Pizaña, Infante Gonzales, Soto Fregoso y Vargas Valdez. Votaron en contra los mismos integrantes: la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Rodríguez Mondragón.

Desafortunadamente, no es ninguna novedad que los tribunales mexicanos con frecuencia le den la espalda a los pueblos y comunidades indígenas con interpretaciones limitativas e incluso regresivas de sus derechos. Érika Bárcena analiza las sentencias dictadas en los juicios SUP-JDC-131/2020<sup>26</sup> y SUP-JDC-145/2020,<sup>27</sup> y pone en evidencia la forma en que una mayoría de la Sala Superior decidió, simple y sencillamente, abandonar su línea interpretativa en materia de derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho a la participación política de los pueblos indígenas. De acuerdo con la autora, al declarar improcedentes los reclamos de varias comunidades en relación con la participación en la dirección de los asuntos públicos —esto mediante la administración directa de la parte proporcional del presupuesto municipal que les corresponde— el TEPJF no sólo deja a las comunidades indígenas en estado de indefensión sino también de incertidumbre, puesto que ahora las comunidades deberán empezar a buscar desde cero la garantía efectiva de sus derechos.

El juicio de Bárcena es severo: antes que los argumentos jurídicos, lo que pareciera primar con esta integración de magistrados “son visiones coloniales y estereotípicas” de los pueblos y comunidades indígenas e incluso “racistas, porque la principal razón para negar el derecho, parece residir en la idea de que al entregarles a las autoridades tradicionales los recursos municipales que proporcionalmente le corresponden a su comunidad, no serán capaces de ejercerlos con responsabilidad y siguiendo las normas que rigen los procesos de gasto y rendición de cuentas”. Se trata, a todas luces, de una decisión por demás polémica que limita la garantía de los derechos humanos y la protección de grupos que históricamente han sido discriminados en México.

En un artículo sucinto pero contundente, Melissa Ayala y Paula Sofía Vázquez, estudian la sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-91/2020 y acumulado, una de las acciones más polémicas de esta integración en materia de igualdad de género y en la cual se ordenó la creación de listas de personas “sancionadas” por haber cometido actos de

---

<sup>26</sup> El magistrado Fuentes Barrera (presidente) estuvo encargado del engrose, a quien se sumaron los magistrados De la Mata Pizaña, Soto Fregoso y Vargas Valdez. Votaron en contra la magistrada Otálora Malassis y los magistrados Infante Gonzales y Rodríguez Mondragón.

<sup>27</sup> La votación fue idéntica. Al engrose de la magistrada Soto se sumaron los magistrados De la Mata Pizaña, Fuentes Barrera (presidente) y Vargas Valdez. Votaron en contra la magistrada Otálora Malassis y los magistrados Infante Gonzales y Rodríguez Mondragón.

violencia política de género.<sup>28</sup> De acuerdo con las autoras, el caso en cuestión, en la que magistrado Felipe de la Mata fungió como ponente,

pone en evidencia que más que abonar en la construcción de criterios jurídicos sólidos y una política pública robusta en la materia, el interés de la mayoría de los magistrados de la Sala estuvo en construir superficial e inconstitucionalmente un caso que les permitiera, una vez más, solicitarle al INE la implementación de una ocurrencia de su autoría.

Ayala y Vázquez muestran que la sentencia es un “compendio de argumentos autorreferenciales, reiterativos y de plano contradictorios”, en el que es posible encontrar “sólidos ejemplos de argumentación circular, reiteraciones y vaguedades” que culminan en la creación de herramientas que “se acercan más a modelos punitivistas y por sí mismas no restituyen a las víctimas de actos de violencia política de género de sus derechos vulnerados, no reparan el daño generado y no atacan el contexto que permitió que se desarrollaran”. Asimismo, el caso devela uno de los problemas más recurrentes en la defensa de los derechos de las mujeres en México. Nos referimos a la forma en la que distintas instituciones se escudan en un supuesto feminismo para emitir decisiones paternalistas, justificadas incorrectamente y que, lejos de ser benéficas para las mujeres, refuerzan la idea de que este colectivo por el solo hecho de serlo necesitan la protección del Estado (sea o no sea deseada o requerida). Se trata, para decirlo pronto, de otro caso en el que el TEPJF pretende aparentar un garantismo que, tristemente, al final del día no es otra cosa más que un garantismo espurio.

Rosa María Cano analiza críticamente la sentencia correspondiente al recurso de apelación SUP-RAP-49/2020, mediante la cual la Sala Superior dejó sin efecto la orden que el INE dio a los concesionarios de radio y televisión consistente en abstenerse de transmitir, de manera ininterrumpida, las conferencias del presidente de la República en Hidalgo y Coahuila durante el periodo de campaña y hasta la jornada electoral.<sup>29</sup> Según con la posición mayoritaria, esto se debía a que el Consejo General del INE violó el principio de congruencia externa.

---

<sup>28</sup> Votaron a favor del proyecto del magistrado De la Mata Pizaña (ponente) otros cuatro integrantes de la Sala Superior: Fuentes Barrera (presidente), Soto Fregoso, Rodríguez Mondragón y Vargas Valdez. Votaron en contra la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Infante Gonzales.

<sup>29</sup> Votaron a favor del proyecto del magistrado Vargas Valdez (ponente) los siguientes integrantes: De la Mata Pizaña, Fuentes Barrera (presidente), Infante Gonzales y Soto Fregoso. Votaron en contra la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Rodríguez Mondragón.

De acuerdo con Cano, la mayoría de la Sala Superior erró al momento de dejar sin efecto dicha orden. En este sentido, la autora alega que el Tribunal Electoral pasó por alto que el principio de congruencia externa —consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes— no es aplicable cuando el INE despliega su facultad normativa, tal como sucede en el caso bajo estudio. Así, el acuerdo emitido por el INE, “no se trató de un derecho de petición en el cual el Consejo General debía dar respuesta en breve término a las mismas y ceñirse a los términos de las mismas”, ni del ejercicio de “una función materialmente jurisdiccional, en la que tuviera que resolver un procedimiento sancionador administrativo”. La autora alega, en suma, que la “aplicación de un principio como el de la congruencia, cuya racionalidad es explicable en la decisión judicial, no lo es si se aplica a funciones de normación”.

El trabajo de José Antonio Caballero Juárez analiza la sentencia dictada en el Juicio ciudadano SUP-JDC-2507/2020, mediante la cual revocó la decisión del Consejo General del INE de no otorgar el registro como partido político nacional a la organización “Redes Sociales Progresistas A. C.”.<sup>30</sup> En este caso, el INE estimó que concurrieron una enorme cantidad de irregularidades relacionadas con el proceso de constitución de dicho partido político: la entrega de dádivas a cambio de participar en las asambleas, la intervención en dicho proceso por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la recepción de aportaciones en especie de personas no identificadas.

Además de analizar los argumentos sostenidos por la mayoría para invalidar únicamente una asamblea estatal y para considerar como no acreditada la intervención sindical, Caballero reflexiona sobre las razones que los tribunales (incluido, por supuesto, el TEPJF) pueden optar por nulidades lisas y llanas y nulidades para efectos. En este sentido, el autor señala que, en el caso de la invalidez de la asamblea celebrada en Morelos, no existe argumentación alguna por parte de la Sala Superior para justificar las razones por las que el fallo no ordena a la autoridad electoral reponer para el efecto de iniciar el procedimiento sancionatorio correspondiente. En tal sentido, Caballero señala que haría bien la Sala en hacer mucho más explícitos sus

---

<sup>30</sup> Votaron a favor del engrose elaborado por el magistrado Infante Gonzales los siguientes magistrados: De la Mata Pizaña, Fuentes Barrera (presidente), Soto Fregoso y Vargas Valdez. Votaron en contra de los efectos de la sentencia la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Rodríguez Mondragón.

criterios sobre una cuestión que, aunque no es de fácil resolución, debería estar plenamente justificada.

Arturo Espinosa Silis analiza el caso del registro de México Libre como partido político nacional. El autor centra su análisis tanto en la decisión del Consejo General del INE que negó el registro de dicha asociación —denominada formalmente “Libertad y Responsabilidad Democrática A. C.”—, así como la sentencia dictada por la Sala Superior en el Recurso de apelación SUP-RAP-56/2020 y acumulados, que confirmó la determinación de la autoridad administrativa.<sup>31</sup> En este caso, de acuerdo con el autor, el conflicto se generó porque el reglamento de fiscalización únicamente permite que las aportaciones se hagan mediante cheques o transferencias electrónicas, esto es, vías que permiten identificar plenamente a las personas aportantes. Y, sin embargo, México Libre recibió aportaciones mediante “Clip”, un dispositivo que no genera registros que permitan identificar el nombre de la persona aportante.

La crítica de Espinosa Silis se despliega en dos planos. Por una parte, alega que,

[l]ejos de hacer un ejercicio para valorar la violación atribuible a México Libre por recibir aportaciones de personas no identificadas a la luz del ejercicio del derecho de asociación, los argumentos que justifican la negativa de registro es que esta violación a una regla en materia de fiscalización se traduce en la violación a principios constitucionales como la transparencia y la rendición de cuentas, e incluso se menciona uno nuevo como es la pulcritud presupuestal.

Por otra parte, y en clave comparativa, el autor enfatiza que mientras las organizaciones ciudadanas a las que sí se les dio el registro incurrieron en violaciones graves y directas a la Constitución en sus respectivos procesos de conformación, como la participación de ministros de culto —el caso del Partido Encuentro Solidario— o la intervención de sindicatos —en los casos de Fuerza Social por México y Redes Sociales Progresistas— a México Libre le fue negado bajo parámetros novedosos y cuestionables sobre si resultaban de la gravedad suficiente para negar el registro e impedir el ejercicio del derecho de asociación y afiliación de más de 230,000 personas.

Armando Maitret analiza, con erudición y claridad, distintas sentencias de la Sala Superior que permitieron el registro al Partido Fuerza Social por

---

<sup>31</sup> Al proyecto del magistrado Vargas Valdez (ponente) se sumaron los magistrados De la Mata Pizaña, Fuentes Barrera (presidente) y Soto Fregoso. Votaron en contra la magistrada Otálora Malassis y los magistrados Infante Gonzales y Rodríguez Mondragón.

México: el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-2512/2020<sup>32</sup> y los recursos de apelación SUP-RAP-51/2020<sup>33</sup> y SUP-RAP-81/2020.<sup>34</sup> En estos asuntos, de acuerdo con el autor, la Sala Superior “sentó un precedente muy riesgoso para la democracia mexicana” al dejar pasar “irregularidades que atentan contra los principios constitucionales de certeza, rendición de cuentas y transparencia electorales, así como actos que darían pauta a vulnerar la prohibición para que intervengan organizaciones gremiales en la conformación de un partido”. Específicamente, señala que en el proceso de constitución de dicho partido existieron

indicios muy fuertes de que líderes sindicales de organizaciones gremiales pertenecientes a la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México (CATEM) habían participado en funciones muy relevantes durante las asambleas estatales, e inclusive fueron delegados en la Asamblea Nacional constitutiva y como auxiliares estuvieron realizando afiliaciones.

Maitret igualmente sigue una estrategia comparativa para criticar la sentencia de la Sala Superior. En este sentido, concluye que existió “una falta de congruencia y consistencia que no se lo puede permitir un tribunal constitucional” ya que hubo “discrepancia fundamental en el trato de los casos del partido Fuerza Social por México y la asociación Libertad y México Posible”. Mientras que al primero “se le juzgó a propósito de una supuesta presunción de certeza de las aportaciones que no fue derrotada por el INE”, en el caso de la segunda “la Sala Superior fue muy estricta en la revisión del material probatorio sobre las aportaciones de simpatizantes y estimó que la carga de la prueba debía ser cubierta completamente por la asociación”.

Respecto al caso del extinto Partido Encuentro Social (PES) y ahora resucitado bajo la denominación de Partido Encuentro Solidario (PES, también), Guadalupe Salmorán realiza un análisis crítico de la sentencia dicta-

---

<sup>32</sup> Al proyecto del magistrado Fuentes Barrera (ponente y presidente) se sumaron, en todos sus términos, los magistrados De la Mata Pizaña, Infante Gonzales, Soto Fregoso y Vargas Valdez. Votó en contra la magistrada Otálora Malassis y, a su vez, el magistrado Rodríguez Mondragón emitió un voto concurrente.

<sup>33</sup> Al proyecto del magistrado Fuentes Barrera (ponente y presidente) se sumaron los magistrados De la Mata Pizaña, Infante Gonzales, Soto Fregoso y Vargas Valdez. Votaron en contra la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Rodríguez Mondragón.

<sup>34</sup> Al proyecto del magistrado Fuentes Barrera (ponente y presidente) se sumaron, en todos sus términos, los magistrados De la Mata Pizaña, Infante Gonzales, Soto Fregoso y Vargas Valdez. La magistrada Otálora Malassis emitió un voto razonado y el magistrado Rodríguez Mondragón, uno concurrente.

da en los recursos de apelación SUP-RAP-75/2020 y SUP-RAP-76/2020,<sup>35</sup> advirtiendo que la misma puede convertirse en una vía para simular el cumplimiento de los mandatos constitucionales en materia de laicidad. De acuerdo con la autora, con esta decisión “la Sala Superior del TEPJF ha abierto la puerta a las personas investidas de alguna ministratura de culto para que participen en los procesos constitutivos de los partidos políticos a pesar de incurrir en violaciones directas a la Constitución federal”.

Salmorán alega que “es incorrecto relativizar los efectos de las violaciones al principio de laicidad por parte de los ministros de culto” en la medida en que la participación de líderes religiosos en el proceso de creación de un partido constituye “una abierta transgresión al texto constitucional y una violación grave al principio de laicidad que no admite algún tipo de atenuación posible por parte de los jueces electorales”. La laicidad, nos recuerda con contundencia la autora, “se convierte en letra muerta cuando las instituciones encargadas de hacerlo efectivo claudican a su deber de hacer cumplir las reglas constitucionales que concretizan tal principio”. La sentencia analizada, concluye Salmorán, es un ejemplo de “laicidad institucional hipócrita y convenenciera” en la que las ministraturas de culto “hacen como si obedecieran las leyes” mientras que las autoridades hacen lo propio con tal de “llevar la fiesta en paz”.

María Marván escribe un provocador pero sagaz artículo sobre el caso de la paridad en las gubernaturas. Al resolver recursos de apelación SUP-RAP-116/2020 y acumulados que la Sala Superior decidió, entre otras cosas, vincular al Congreso de la Unión y a los congresos locales para regular la paridad en gubernaturas antes del inicio del próximo proceso electoral, así como vincular a los partidos políticos nacionales para que en la postulación de sus candidaturas a las gubernaturas del presente proceso electoral hicieran efectivo el principio de paridad.<sup>36</sup> La posición de la autora es clara:

---

<sup>35</sup> Al proyecto del magistrado Fuentes Barrera (ponente y presidente) se sumaron los magistrados De la Mata Pizaña, Infante Gonzales, Soto Fregoso y Vargas Valdez. Votaron en contra la magistrada Otálora Malassis, y el magistrado Rodríguez Mondragón emitió un voto concurrente.

<sup>36</sup> Como se advierte en el trabajo de Marván, así como en el engrose, la votación de este asunto fue un auténtico galimatías. El primer resolutivo (acumulación de los medios de impugnación) fue votado por unanimidad. El resolutivo segundo (revocar el acuerdo del INE) fue votado por unanimidad, pero con el voto concurrente conjunto de la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes se separaron de las razones para revocar. El resolutivo tercero (vincular al Congreso de la Unión y a los congresos locales para regular la paridad en gubernaturas antes del inicio del próximo proceso) fue aprobado por unanimidad respecto de la vinculación al Congreso de la Unión y mayoría de cinco votos de los magistrados Soto Fregoso, De la Mata Pizaña, Fuentes Barrera, Infante Gonzales y Vargas Valdez respecto de la vinculación a los congresos locales de la magistrada

aunque reconoce que “las reglas de paridad han sido un instrumento muy valioso, cuando no indispensable” para lograr la incorporación de las mujeres al espacio público, Marván considera que “los puestos unipersonales no pueden ser sometidos a reglas de cuotas o de paridad porque son indivisibles”.

La crítica de Marván se despliega en dos niveles. En términos deliberativos, y más allá de la postura adoptada por la mayoría de las y los integrantes de la Sala Superior, Marván muestra que “la sesión pública en la que se sometió a votación la sentencia en comento fue un desastre de principio a fin”, al grado que considera que “pasará a la historia como una de las peores sesiones”. Fue tan confusa la votación y la conducción del presidente Vargas que el “secretario general de acuerdos fue incapaz de recoger el sentido de la votación” y, por ende, las y los magistrados tuvieron que dedicar una hora completa a “revisar qué era lo que habían votado”. En términos sustantivos, Marván enfatiza la incongruencia de las distintas partes de la sentencia, así como el hecho de que en la argumentación no existe ningún tipo de ponderación que reconozca los calores en tensión y que explique por qué la maximización del principio de paridad tiene un peso mayor que otros principios como la certeza, la autodeterminación de los partidos políticos o el principio de soberanía de las entidades federativas.

El trabajo de Juan Jesús Garza Onofre desarrolla dos temas particularmente relevantes en la actual coyuntura: la características de las conferencias matutinas del presidente Andrés Manuel López Obrador, por un lado, y el tratamiento jurídico que se le ha dado a las mismas por parte de los árbitros electorales. A través de un análisis normativo que oscila entre la sociología y la filosofía jurídica, el autor aborda, sobre todo, los errores y las inconsistencias argumentativas en las que incurrió la Sala Superior al dictar dos de las más importantes sentencias relacionadas con las conferencias matutinas, esto es, las dictadas en los recursos de revisión del procedimien-

---

Mónica Aralí (la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Rodríguez Mondragón votaron en contra y presentaron un voto particular conjunto). Finalmente, el resolutivo cuarto (vincular a los partidos políticos nacionales para que en la postulación de sus candidaturas a las gubernaturas del presente proceso electoral hicieran efectivo el principio de paridad) fue votado por una mayoría de cuatro votos de las y los magistrados Otálora Malassis, Rodríguez Mondragón, Soto Fregoso y De la Mata Pizaña, con el voto concurrente de la magistrada Soto Fregoso y el voto “particular y concurrente” del magistrado De la Mata Pizaña, y con los votos en contra de los magistrados Vargas Valdez, Fuentes Barrera e Infante Gonzales, quienes emitieron votos particulares.

to especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-3/2021<sup>37</sup> y SUP-REP-20/2021.<sup>38</sup>

Garza Onofre reflexiona, además, sobre las implicaciones que tendrá este criterio para el futuro, pues haciendo una revisión de los trabajos que han analizado la naturaleza, los alcances y los problemas de las conferencias matutinas, tal parece que resulta urgente establecer ciertos límites jurídicos a un modelo de comunicación política que, constantemente, raya en abiertas violaciones al marco legal y constitucional.

El artículo de Karolina Gilas describe y analiza la ruta que ha tomado el Tribunal Electoral ante la emergencia sanitaria para garantizar el acceso a la justicia y la resolución de los medios de impugnación en las condiciones de distanciamiento social; una ruta que más bien parece improvisada y fuera de toda racionalidad, pues si bien la pandemia en México tomó al Poder Judicial por sorpresa, lo cierto es que para la justicia electoral el tránsito al esquema virtual resultó ser bastante accidentado. Gilas realiza un análisis exhaustivo: desde la decisión de la Sala Superior de llevar a cabo sus sesiones públicas a través del intercambio de correos electrónicos —pues la mayoría de sus integrantes consideraron peligroso sesionar por videoconferencia—, hasta el actual diseño del juicio en línea, una herramienta que resulta insuficiente o, incluso, inútil.

En tal sentido, no cabe la menor duda de que los ánimos por solventar una de las actividades fundamentales para el funcionamiento de la democracia son más bien poco optimistas. Y es que los datos apuntan a que la justicia en línea propuesta por la Sala Superior no está siendo utilizada ni por los principales usuarios de la justicia electoral. Como bien afirma Gilas, el hecho de que la presentación de las demandas a través del juicio en línea es poco frecuente, y que el TEPJF sigue recibiendo demandas enviadas por correo electrónico, apunta a que la ciudadanía ni siquiera está enterada de la existencia de estos mecanismos.

Anaid Castillo y Ángeles Plascencia realizan un importante ejercicio de recopilación y análisis sobre el tema de la fiscalización en materia electoral. Se trata, de acuerdo con las autoras, de un tema crucial para la democracia pues “permite conocer el origen de los recursos que utilizan los partidos y

---

<sup>37</sup> Al proyecto del magistrado Fuentes Barrera (ponente) se sumaron los magistrados De la Mata Pizaña y Vargas Valdez (presidente). Votaron en contra la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Rodríguez Mondragón. Estuvieron ausentes el magistrado Infante Gonzales y la magistrada Soto Fregoso

<sup>38</sup> Al proyecto del magistrado Fuentes Barrera (ponente) se sumaron los magistrados De la Mata Pizaña, Infante Gonzales, Soto Fregoso y Vargas Valdez (presidente). Votaron en contra la magistrada Otálora Malassis y el magistrado Rodríguez Mondragón.

candidatos, asegurarse de que las fuentes de financiamiento sean las permitidas por la ley, que no pasen los topes establecidos y que se realicen a través del sistema bancario mexicano”. En este sentido, Castillo y Plascencia realizan una puntual pero completa explicación de algunos de los principales rasgos del modelo de fiscalización. Posteriormente, desmenuzan diversas sentencias emblemáticas en la materia: los casos “Monreal”, “Coahuila”, “Fideicomiso Morena”, “Asismex” y “registro de nuevos partidos 2020”.

En los casos analizados por Castillo y Plascencia se levanta acta sobre cómo a través de contradicciones y argumentaciones bastante endebles, y muchas veces a la medida, parecería que el TEPJF se ha encargado de ir minando la certeza del proceso de fiscalización, provocando que diversas tramas de financiamiento irregular hayan quedado impunes o minimizadas por las y los magistrados electorales. Y es que, de acuerdo con las autoras, “de forma sistemática, partidos políticos y candidatos esgrimen argumentos que ante el Tribunal tienen más peso que las pruebas documentales públicas que presenta el INE y que obtiene del sistema financiero o de las autoridades hacendarias”, por lo que, hoy más que nunca “de nada sirve la buena voluntad de los legisladores, ni la eficiencia del INE si las autoridades jurisdiccionales terminan por sepultar toda investigación que pueda incomodar a determinados actores políticos poderosos”.

Casi para finalizar, quienes coordinamos esta obra analizamos un tema que la literatura especializada no ha prestado la atención suficiente. Se trata de una cuestión que —aunque no propiamente jurisdiccional— resulta por demás importante para garantizar la institucionalidad, el respeto y la legitimidad por la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del país: la designación de la presidenta o el presidente del TEPJF. En este sentido, intentamos contribuir a llenar ese hueco a través del estudio del marco normativo que regula la elección de la presidencia de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, así como de un análisis de diversos acontecimientos relacionados con las tres presidencias que se han electo desde el inicio de la actual integración en 2016.

En ese orden de ideas, ofrecemos un planteamiento para comprender al menos dos dimensiones asociadas a la presidencia del TEPJF: la función política que, como cabeza de esa jurisdicción especializada, tiene un impacto al interior y al exterior del Tribunal, así como la función jurídica que ejerce al interior de un órgano, la Sala Superior, desempeñándose como último intérprete de la Constitución en materia electoral —por supuesto, en todo lo no relacionado con las acciones de inconstitucionalidad, que son competencia exclusiva de la SCJN—. El artículo lanza, finalmente, una reflexión sobre la autonomía del TEPJF, la cual, desde nuestra óptica, ha

estado crónica y lamentablemente limitada por el proceso de designación, el perfil de sus integrantes y el actual contexto político.

Por último, y a manera de balance general del trabajo del TEPJF, César Astudillo se encarga de evaluar el ciclo de esta institución a más de 25 años transcurridos desde la reforma electoral de 1996. Así, el artículo deja en claro que las distintas problemáticas del TEPJF lejos están de ser algo coyuntural, o acaso una cuestión que pueda resolverse de forma sencilla por medio de reformas legales, o incluso constitucionales. La urgente necesidad por estudiar a dicha institución más allá de cualquier momento político invita a repensar los márgenes normativos desde los que se suele teorizar a la democracia mexicana.

En dicho sentido, como señala el propio Astudillo, el artículo

constituye una invitación a reflexionar sobre los logros alcanzados por el TEPJF, pero también para advertir los obstáculos que han impedido un desenvolvimiento con neutralidad, certidumbre y previsibilidad en su función como tribunal de derechos humanos, partidos políticos, autoridades, poderes privados y elecciones.

Para finalizar, valga la pena mencionar que hemos coordinado esta obra con la firme convicción de que la crítica a los árbitros es indispensable en cualquier Estado que aspire a realizar los valores de la democracia constitucional. Y es que, por decirlo de alguna manera, “si no se vigila a los vigilantes”, se abren márgenes para que todas las autoridades, pero sobre todo las que tienen la última palabra, decidan a partir de parámetros ajenos a lo permitido por la Constitución y las leyes. Y creemos, además, que para ser fructífera esta crítica debe incorporar una pluralidad de voces, metodologías y formaciones que permitan dar cuenta de la complejidad de la justicia electoral. No aspiramos a presentar un análisis exhaustivo del funcionamiento del TEPJF —ni hemos incluido todas y cada una de las sentencias de esta integración, ni hemos seguido un criterio aleatorio para la selección de los fallos analizados— pero esperamos que los trabajos aquí reunidos sirvan para identificar (y corregir) algunos de los principales problemas de la justicia electoral.

Asimismo, resulta importante destacar que debido a los tiempos que conlleva la justicia electoral, aunado a las propias características que exige el trabajo editorial, la presente obra no llega a incluir el análisis de polémicas sentencias que se han emitido recientemente y de cara a la elección del 6 de

junio,<sup>39</sup> así como tampoco puede dar cuenta de los últimos escándalos administrativos del TEPJF, preponderantemente ocasionados por la desafortunada presidencia de José Luis Vargas.<sup>40</sup>

En cualquier caso, sirva este libro colectivo para seguir insistiendo en la necesidad de repensar las reglas electorales desde una lógica que privilegie la maduración y la funcionalidad del sistema. Cuando en las reformas electorales se privilegian los caprichos partidistas y no el fortalecimiento institucional, las incesantes modificaciones a las reglas del juego democrático difícilmente pueden cumplir con su cometido. Hoy el derecho electoral mexicano es una de las materias más desordenadas de nuestro ordenamiento jurídico,<sup>41</sup> y esto se debe en buena medida a que en la sede parlamentaria no siempre se ha tomado con seriedad las aportaciones de las autoridades electorales y las personas especialistas.

A estas tendencias (históricas) habría que sumar el actual contexto político. Después de la elección de junio de 2021 la actuación de los árbitros electorales podría ser utilizada como excusa para iniciar un proceso de “transformación” y “refundación” no sólo de la justicia electoral sino de todo el sistema, en la que podrían estar en juego la existencia misma de instituciones como el INE y el TEPJF. Sin embargo, esta idea del “borrón y cuenta nueva” antes que remediar y solventar los problemas electorales en el país, encierra un cortoplacismo que desatiende causas estructurales e incluso podría abrir la puerta a una franca regresión democrática.

En tal sentido, habrá que ser muy claros. A pesar de los incesantes altibajos que ha sufrido la justicia electoral durante los últimos años, de las bochornosas decisiones que ha respaldado la presente integración y, sobre

---

<sup>39</sup> Para análisis más rápidos y breves, elaborados con una vocación pedagógica, sobre las decisiones por las autoridades electorales durante el actual proceso electoral véase el portal Análisis Electoral, en el cual participan buena parte de los autores de los capítulos de esta obra: <https://analisiselectoral2021.juridicas.unam.mx/>.

<sup>40</sup> Véase Raziel, Zedryk, “Cinco magistrados dejan solo a Vargas en su pelea contra el CJF”, *Animal Político*, 9 de marzo de 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/5d9xzavr>; Ramos, Arturo, “Escándalo del TEPJF: Su presidente es señalado por no respetar las votaciones al interior del órgano”, *Crónica*, 9 de marzo de 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/pmtm2cmp>; Monroy, Jorge, “5 magistrados acusan al presidente del TEPJF de atentar contra su autonomía”, *El Economista*, 19 de mayo de 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/5hekypdu>.

<sup>41</sup> No por nada, el ministro Zaldívar ha mencionado respecto a la naturaleza del derecho electoral que éste resulta un “entramado complejo de normas, que parecen más bien recovecos, en los que se encuentran reglas de aplicación a escala nacional; competencias exclusivas a la Federación; competencias concurrentes en las que los estados pueden legislar en los términos que dispongan las leyes generales, normas transitorias que imponen contenidos mínimos a dichas leyes generales, así como ámbitos reservados a los Estados”. Zaldívar, Arturo, “#SinVotoNoHayDinero”, *Milenio*, 10 de abril de 2017.

todo, de una falta de legitimidad que ha terminado por menoscabar la imagen de todo el Poder Judicial, por fortuna el TEPJF es mucho más que los integrantes de la Sala Superior. Cientos de funcionarios judiciales electorales, a lo largo y ancho del país, se esfuerzan día y noche para mantener sobre alfileres a una institución que va mucho más allá de las personas que la encabezan. A la inmensa mayoría de ellos no nos queda sino reiterarles toda nuestra solidaridad y respeto. Así, sirva también la presente obra para dejar constancia sobre cómo resulta indispensable una reforma electoral que construya sobre lo existente, que no busque la destrucción de todo el sistema y que no olvide la importancia de las personas que lo hacen funcionar.

Finalmente, aprovechamos estas líneas para agradecer el gran trabajo realizado por Sara Contreras Medrano y Sofía Aguiar Reynoso, quienes realizaron una extraordinaria labor como asistentes de investigación. Extendemos, asimismo, nuestros agradecimientos a cada una de las autoras y los autores que aceptaron la invitación para participar en una obra académica que pretende ser crítica, seria y plural. Por último, agradecemos en especial a Pedro Salazar Ugarte, Sergio López Ayllón, Ana Laura Magaloni Kerpel y Hugo Concha Cantú por no sólo haber contribuido con sus ideas a este proyecto, sino también por la incansable labor académica que vienen realizando desde hace años y que es para nosotros un genuino ejemplo a seguir. Ojalá este libro ayude a reflexionar sobre el daño que ha causado una institución que, como muestran los capítulos, con frecuencia no se comporta ni como tribunal ni electoral.

#### FUENTES CITADAS

- ACKERMAN, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- CONCHA, Hugo Alejandro y LÓPEZ, Saúl (coords.), *La (in)justicia electoral a examen*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, México, TEPJF, 2009.
- “El Senado y su plan para mermar la credibilidad del Tribunal Electoral”, *Nexos*, 24 de octubre de 2016, disponible en: <https://bit.ly/3fr2UdI>.

- FIX-FIERRO, Héctor *et al.*, *La (in)justicia electoral frente a las candidaturas independientes a la presidencia: análisis jurídico del caso Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón vs. Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, disponible en: <http://bit.ly/3bi24xm>.
- GARCÍA, Carina *et al.*, “Trife: PRI se quedan 3 miembros; PAN 2, PRD 1”, *El Universal*, 21 de octubre de 2016.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier, “¿Por qué es importante la designación de los magistrados del Tribunal Electoral?”, *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte, 5 de septiembre de 2016, disponible en: <https://bit.ly/33Rbzkm>.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier, “Un tribunal rendido al presidente”, *El Universal*, 21 de febrero de 2021, disponible en: <https://bit.ly/3bwjXtI>.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier, “Cinco razones para no ampliar el mandato de Zaldívar”, *El Universal*, 18 de abril de 2021, disponible en: <https://bit.ly/3ypcSVG>.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Tres consecuencias para ampliar el mandato de Zaldívar”, *El Universal*, 25 de abril de 2021, disponible en: <https://bit.ly/3yliFj2>.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y SALAZAR UGARTE, Pedro, “Presentación”, en Concha, Hugo Alejandro y López, Saúl (coords.), *La (in)justicia electoral a examen*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y VALLADARES, Florencio, “Las acciones de inconstitucionalidad en la Constitución mexicana: balance empírico de doce años de ejercicio”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 21, 2009.
- MAGALONI KERPEL, Ana Laura, “Prefacio. ¿Por qué criticar las decisiones judiciales? Premisas para el diálogo entre juzgadores y académicos”, en CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- MARTÍN REYES, Javier, “Cuando los regulados nombran a los reguladores: la captura de los árbitros electorales en México”, trabajo preparado para el seminario *Hanging in The Balance: Mexico’s Midterm Elections and the Future of its Democracy*, organizado por el Center for the United States and Mexico del Rice University’s Baker Institute for Public Policy y El Colegio de México, 2021.
- MARTÍN REYES, Javier, y GARZA ONOFRE, Juan Jesús, “Fallos y fallas del Tribunal Electoral”, *Configuraciones*, núm. 47, 2018.

- MONROY, Jorge, “5 magistrados acusan al presidente del TEPJF de atentar contra su autonomía”, *El Economista*, 19 de mayo de 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/5hekybdu>.
- RAMOS, Arturo, “Escándalo del TEPJF: su presidente es señalado por no respetar las votaciones al interior del órgano”, *Crónica*, 9 de marzo de 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/pmtm2cmp>.
- RAZIEL, Zedryk, “Cinco magistrados dejan solo a Vargas en su pelea contra el CJF”, *Animal Político*, 9 de marzo de 2021, disponible en: <https://tinyurl.com/5d9xzavr>.
- ZALDÍVAR, Arturo, “#SinVotoNoHayDinero”, *Milenio*, 10 de abril de 2017, disponible en: <https://tinyurl.com/4jnp79vc>.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “La vis expansiva de la justicia electoral mexicana”, en PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alejandro, *Obra Jurídica Enciclopédica*, vol. *Derecho electoral*, México, Porrúa, 2012.

Juan Jesús GARZA ONOFRE\*  
Javier MARTÍN REYES\*\*

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

\*\* Investigador en la División de Estudios Jurídicos del CIDE.

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

Raúl Manuel MEJÍA GARZA  
Laura Patricia ROJAS ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Desarrollo*. III. *Conclusión*. IV. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

La segunda integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF) fungió de 2006 a 2016. Al advertirse que al término de sus funciones habría una desintegración total del órgano, el 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* una amplia reforma constitucional electoral en la que, entre otros temas, se estableció en el párrafo undécimo del artículo 99 que la elección de los integrantes de la SSTEPJF debería ser escalonada, delegando en la ley las reglas y el procedimiento; en el párrafo décimo segundo se precisó que durarían en su encargo nueve años improrrogables y, en el párrafo décimo cuarto, se indicó que, en caso de vacante definitiva, se nombraría al nuevo magistrado por el tiempo restante al nombramiento original.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “Los magistrados electorales que integren las salas superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley*”.

“Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de

Para dar cumplimiento al mandato constitucional, el Congreso de la Unión (CU) emitió el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogán diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”, publicado en el *DOF* el 1o. de julio de 2008. En el régimen transitorio del Decreto se estableció el mecanismo para la designación subsecuente de los magistrados de la SSTEPJF para cumplir con las directivas constitucionales. Así, en el artículo 4o. transitorio del Decreto, se precisó que:

Para efectos del escalonamiento en la elección de los magistrados de la Sala Superior establecido en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente:

I. Antes del 20 de abril de 2015, la Cámara de Senadores elegirá al magistrado electoral de la Sala Superior que sustituya al magistrado cuyo mandato concluye en la fecha antes citada; el electo lo será para un periodo que concluirá el 4 de noviembre de 2016.

II. A más tardar el 30 de octubre de 2016, la Cámara de Senadores elegirá a siete nuevos magistrados electorales de la Sala Superior que iniciarán su mandato el 4 de noviembre de 2016; dos de ellos concluirán su mandato el 31 de octubre de 2019, dos más el 31 de octubre de 2022 y los tres restantes el 31 de octubre de 2025. Al aprobar los nombramientos el Senado deberá señalar el periodo de mandato que corresponde a cada magistrado. Todos aquellos que hayan desempeñado el cargo de magistrado electoral no podrán ser reelectos.

Conforme al procedimiento establecido en el acuerdo número 6/2016 del Pleno de la SCJN, publicado en el *DOF* el 5 de julio de 2016, los días 16, 22 y 23 de agosto se llevaron a cabo las sesiones en las que los ministros seleccionaron a los 21 integrantes de las siete ternas que, conforme a su criterio, contaban con mayores aptitudes. El 20 de octubre la Cámara de Senadores (CSen) llevó a cabo la votación del dictamen correspondiente, designando a los magistrados que integrarían la SSTEPJF de la siguiente forma: José Luis Vargas Valdez e Indalfer Infante Gonzáles, por un periodo

---

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo *nueve años improrrogables*. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

...

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original”.

de tres años hasta el 31 de octubre de 2019; Felipe Alfredo Fuentes Barrera, y Reyes Rodríguez Mondragón, por un periodo de seis años hasta el 31 de octubre de 2022; Felipe de la Mata Pizaña, Mónica Aralí Soto Fregoso y Janine Madeline Otálora Malassis, por un periodo de nueve años hasta el 31 de octubre de 2025. Ese mismo día se les tomó protesta, concluyéndose el proceso constitucional y legal de designación, para iniciar su encargo el 4 de noviembre de 2016.

No obstante lo anterior, el 3 de noviembre de 2016 se publicó en el *DOF* el “Decreto por el que se reforma el artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del «Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral», publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de julio de 2008”, que modificó la duración del periodo del cargo de cuatro de los magistrados recién nombrados: José Luis Vargas Valdez e Indalfer Infante Gonzales desempeñarían el cargo por siete años y ya no por sólo tres, mientras que Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón desempeñarían el cargo por ocho años y ya no por seis. Con motivo de esta modificación la CSen tomó una nueva protesta a los magistrados el 4 de noviembre de 2016, el mismo día en el que iniciaron funciones.

Inconformes con lo anterior, los partidos políticos Morena y PRD impugnaron el decreto de modificación de los periodos de duración del encargo en la Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, que se discutió y resolvió por el Pleno de la SCJN en sesiones públicas del 20, 22, 26 y 27 de junio de 2017. A continuación se realiza un análisis de lo sucedido.

## II. DESARROLLO

El ministro Gutiérrez presentó al Pleno un proyecto proponiendo la invalidez del artículo único del decreto impugnado que modificaba los periodos de duración en el encargo de las magistraturas electorales de la SSTEPJF. Al calificar parcialmente fundados varios conceptos de invalidez de los accionantes, proponía que se vulneraba el párrafo décimo primero del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Contra el proyecto votaron seis ministros, encargándose la elaboración del engrose

de la sentencia a la ministra Luna Ramos.<sup>2</sup> Las razones de la sentencia son, esencialmente, las siguientes:

1. El CU no era incompetente para modificar los ciclos del primer escalonamiento de los magistrados electorales, porque:
  - a. Al momento en que se publicó el decreto de reformas —3 de noviembre de 2016—, aún no estaban vacantes los puestos que deberían cubrir los nuevos magistrados, por lo que no existía inconveniente constitucional alguno para incrementar el periodo de duración de las etapas de escalonamiento.
  - b. La LOPJF estableció un mecanismo de transición en el que la designación y toma de protesta debía realizarse a más tardar el 30 de octubre de 2016; sin embargo, la asunción de funciones sería hasta el 4 de noviembre, esto es, entre el periodo del 31 de octubre y 3 de noviembre los magistrados nuevos podían seguir desempeñando sus actividades anteriores (aún remuneradas).
  - c. En el caso, si bien la designación y toma de protesta constitucional se llevó a cabo el 20 de octubre de 2016, ello no implicó, en modo alguno, que en esa fecha se duplicara el número de magistrados, pues se trató sólo de un nombramiento anticipado de los magistrados que sustituirían a los salientes.
  - d. Es verdad que la norma transitoria que preveía el nombramiento escalonado ya había agotado su misión conforme a su redacción original, pero también lo es, que al momento de la toma de protesta —20 de octubre de 2016— no se encontraba constituida la nueva composición de la SSTEPJF, pues sería tanto como aseverar que coexistían simultáneamente dos conformaciones del mismo órgano jurisdiccional —la saliente y la entrante— lo cual sería ilógico.
  - e. De este modo, el CU sí se encontraba constitucionalmente habilitado para incrementar los periodos de escalonamiento a través de un nuevo acto legislativo, pues con ello no restaba la certeza que se exige en la conformación de los órganos públicos, sino que solamente la reformaba para su mejor ejercicio. No debe confundirse la designación con el escalonamiento, ya que la primera figura coloca a todos los nombrados en la misma condición de idoneidad

---

<sup>2</sup> Los seis ministros que votaron en contra de la propuesta presentada fueron: Luna, Pardo, Medina, Laynez, Pérez y Aguilar (presidente).

para ocupar el cargo, mientras que la segunda sólo implica que los designados tendrán que situarse en alguna de las etapas en las que se dividen legalmente los tiempos de los cargos para lograr sus conclusiones progresivas y no porque sean distintos sus merecimientos, sino por la imprescindible necesidad de combinar a futuro renovación y experiencia mediante una incorporación gradual de nuevos integrantes al tribunal.

f. El CU no era incompetente para incrementar los “ciclos” del escalonamiento en el que se colocó a cuatro de los magistrados porque, mientras no entraran en funciones los recién designados, no existía inconveniente constitucional alguno para fortalecer la “inamovilidad” de los destinatarios de la norma, máxime que el aumento del periodo no les perjudicaba, sino al contrario les favorecía y en todo caso, este tipo de limitante sólo operaría respecto de los que estuvieren en víspera de concluir su encomienda pero no en contra de quienes estaban por sustituirlos. Esto es, la certeza impide prorrogar el periodo de escalonamiento de quienes ya detentan el cargo, pero no respecto de quienes aún no lo ejercen, pues sería ilógico calificar como prórroga lo que aún no comienza.

2. El CU no invadió la facultad exclusiva de la CSen para definir quiénes debían ocupar los cargos y cuál era su duración, pues los “periodos” —mínimo, medio y mayor— tal como fueron asignados por la CSen, se seguirían cubriendo por las mismas personas en el orden señalado por la CSen, sólo que con distintos tiempos de duración en los dos primeros ciclos —mínimo y medio—.

a. Sólo se incrementó el plazo de duración del cargo de cuatro magistrados, pero se respetaron puntualmente los “lapsos” menores e intermedios de estancia que había determinado la CSen, ya que los dos magistrados designados para el ciclo mínimo solo tuvieron una ampliación en la duración de su encargo —del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2023 y ya no así a 2019— manteniéndose la característica mínima de duración en el cargo. Asimismo, los dos magistrados que se designaron para el ciclo medio también permanecieron en dicha categoría de ciclo —del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2024 y ya no así a 2022.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Por claridad es importante hacer notar que en la sentencia se usa de manera indistinta los términos de ciclos, periodos, etapas, rangos o lapsos para referirse a la duración del cargo de la designación de los distintos magistrados, asimismo no es consistente en su denomi-

- b. De este modo: i) la distribución del tiempo de la integración de los magistrados para efectos del escalonamiento se dividió por el legislador en tres partes desde antes de la reforma impugnada y esa decisión se mantuvo igualmente tripartita en la reforma; ii) la determinación de ubicar a dos magistrados en la primera etapa y otros dos en la segunda, así como a los tres restantes en la tercera, también se mantuvo de la misma forma y, iii) el mandato de la CSen que ordenó situar en cada una de estas etapas a determinadas personas siguió observándose puntualmente con la reforma impugnada.
3. Tampoco se invadió la competencia de la SCJN en su función de selección de las ternas de candidatos a magistrados, pues en dicha función no se indicaba nada acerca de los periodos a los que habrían de sujetarse quienes fueran electos.
  4. La ampliación en dos de los periodos de escalonamiento, no rebasó la barrera constitucional de nueve años en la duración del cargo, por lo que no se otorgaron mayores o menores prerrogativas que las que constitucional y legalmente corresponden a los demás magistrados, permitiendo con ello una estancia en el cargo que da estabilidad a los criterios jurídicos en la materia electoral, tal como se explica en la exposición de motivos de la reforma.
  5. No se advierte una lesión a las garantías de independencia y autonomía jurisdiccional, pues al haberse incrementado por mayor tiempo la inamovilidad de algunos de los magistrados, lejos de mermarse tales garantías, más bien se fortalecen, pues al garantizarse una mayor estancia en el cargo se favorece, en beneficio de la sociedad, la presencia de magistrados cuya única encomienda es la de operar de manera imparcial el sistema especializado en administración de justicia electoral, sin la presión de tener que encontrar, en un corto plazo, otra actividad diversa para desempeñarse profesionalmente.
  6. La pretensión de trianualidad para la renovación de los integrantes de la SSTEPJF, para guardar simetría con la periodicidad de los procesos electorales federales o con la renovación periódica de los comisio-

---

nación de mínimo, medio y mayor, ya que los combina con calificaciones como menores e intermedios. Intentamos mantener los términos usados originalmente en esta síntesis

nados del entonces Instituto Federal Electoral, no es un argumento suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la reforma ya que no existe disposición constitucional expresa en la cual se prevea esa manera específica de diseñar el sistema de escalonamiento para la renovación de la SSTEPJF. De este modo, el legislador secundario cuenta con amplia libertad de configuración al respecto a fin de establecer el mecanismo que mejor considere conveniente para graduar y distribuir, dentro del plazo máximo de nueve años, la estabilidad sucesiva de los siete magistrados que integran dicho órgano.

7. El nombramiento de los magistrados ya se encontraba consumado conforme al procedimiento de colaboración de poderes reglado en la CPEUM, pero el lapso del ejercicio del cargo ni siquiera había comenzado a surtir efectos para ninguno de los nombrados, por lo que, mientras se respetaran las designaciones, no había inconveniente alguno en optimizar los ciclos del escalonamiento en los cargos y, por consecuencia, la correlativa estabilidad de los criterios jurídicos del órgano jurisdiccional por un mayor tiempo; esto es, con la reforma se privilegió la consolidación de los citados criterios jurídicos dentro del binomio “renovación-experiencia”.
8. Las normas transitorias impugnadas no son ni privativas ni retroactivas porque además de que regirán para el futuro, son el sustento de toda la sucesiva renovación escalonada que sobrevendrá una vez que los primeros magistrados nombrados paulatinamente vayan concluyendo su encargo, por lo que no se puede sostener que sólo afectará a personas determinadas.
9. Las normas transitorias impugnadas no carecen de fundamentación ni motivación porque: i) el CU es el único constitucionalmente facultado para establecer el escalonamiento de los magistrados de la SSTEPJF, por lo que se cumple con el requisito de fundamentación; ii) en la iniciativa que antecedió a la reforma se expuso como razón central la necesidad de dar mayor estabilidad a los criterios del órgano jurisdiccional, exposición que satisface sobradamente la exigencia de motivación y, iii) la modificación de los ciclos del escalonamiento nada tiene que ver con la idoneidad de los magistrados para desempeñar sus funciones, por lo que es del todo incorrecto considerar que el tiempo que duren en el cargo sea significativo de alguna deficiencia para poder juzgar.

10. La circunstancia de que, supuestamente, exista en la opinión pública una condena a la prórroga en el periodo de nombramiento de los magistrados electorales, no puede llevar a la SCJN a desatender su obligación de resolver conforme a las normas constitucionales y legales que de ésta emanen, toda vez que su misión es la de obedecer y hacer guardar ambos contenidos normativos a pesar de cualquier punto de vista que hubiera en contrario.

Más allá de esta reseña, consideramos pertinente hacer referencia directa a las opiniones vertidas por los ministros, ya que resulta importante identificar los argumentos individuales expresados directamente en las sesiones, tanto por los ministros de la mayoría como por las posiciones minoritarias, para que así el lector esté en posibilidad de contrastarlo con lo finalmente plasmado en la sentencia.<sup>4</sup>

En la sesión del 20 de junio se discutieron los temas relacionados con la procedencia de la acción, lo que se resumió en una votación en la que el *ministro presidente Aguilar* acumuló dos cuestiones: *a)* si era o no una norma de carácter general, y *b)* si la norma era de naturaleza electoral.

La propuesta del proyecto en la primera cuestión, que la norma impugnada sí era una norma general abstracta e impersonal que podía ser sometida a este medio de control y que no había agotado su objeto, obtuvo una mayoría de ocho votos a favor, contra la que votaron sólo los ministros Luna, Pardo y Aguilar, cuya razón, esencialmente, fue la siguiente:

Que la norma impugnada no poseía las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, ya que no se refería a un número indeterminado e indeterminable de casos, ni iba dirigida a una pluralidad indeterminada e indeterminable de personas, sino que regulaba una situación concreta, por lo que, una vez aplicada, se extinguían sus efectos y no aplicaría para subsecuentes sustituciones o vacantes.

En cuanto a la segunda cuestión, relativa a la naturaleza electoral de la norma impugnada, el proyecto desestimaba los planteamientos de improcedencia bajo el argumento de que era criterio reiterado de la SCJN que toda

---

<sup>4</sup> Esta misma metodología de análisis crítico de las opiniones de los ministros expresadas en sesión, la hemos utilizado anteriormente en el libro, Mejía Garza, Raúl Manuel *et al.*, *La construcción de las restricciones constitucionales a los derechos humanos*, México, Porrúa, 2015; *id.*, “La autolimitación competencial de la Suprema Corte frente al Tribunal Electoral”, *Revista Juez*, México, Tirant lo Blanch, núm. 6, 2018, pp. 27-45. Esta metodología tiene la virtud de permitirnos observar cómo se posicionan de manera individual cada uno de los ministros, haciendo un contraste con el documento que se presenta como sentencia, el cual, en la mayoría de los casos, diluye y hace opacas las razones expresadas en la sesión pública.

norma que regulaba las condiciones de designación y garantías judiciales de los magistrados, que resolvía los medios de impugnación surgidos dentro de un proceso electoral, estaban vinculadas con la materia electoral, para lo que citaba diversos precedentes. Se obtuvo una mayoría de ocho votos con el sentido del proyecto, votando en contra el ministro Medina que elaboró un argumento con el que coincidieron los ministros Pérez y presidente Aguilar.

El *ministro Medina* señaló que, si bien había diversos precedentes sobre la naturaleza electoral del nombramiento de funcionarios de órganos electorales, éstos sólo resultaban aplicables al ámbito local, por lo que se les volvía a presentar la oportunidad para reflexionar respecto del alcance de la legitimación que se había otorgado a los partidos políticos para impugnar leyes en la materia electoral relacionadas con estas designaciones. Que el nombramiento de funcionarios judiciales especializados en la materia electoral no era una cuestión sustantivamente electoral, toda vez que era un proceso de selección de funcionarios judiciales adscritos al Poder Judicial de la Federación (PJF) y no se relacionaba con reglas y procesos para la integración de poderes públicos mediante el sufragio. Que estaban frente a un procedimiento constitucional de nombramiento complejo en el que intervinieron la SCJN y la CSen, por lo que nada tenía que ver con una cuestión electoral, sino que se trataba de la integración de un órgano terminal de decisión de un Poder de la Unión, que si bien se trataba de un órgano que tenía competencia especializada para procesar cuestiones electorales, ello no hacía que su proceso de integración fuera un problema electoral, por lo que los partidos políticos carecían de legitimación para impugnar el sistema de designación de estos magistrados al ser una cuestión que escapaba propiamente a la materia electoral, ya que no estaba relacionada con la integración de órganos por medio del voto popular.

La segunda sesión de discusión del Pleno de la SCJN, que se llevó a cabo el 22 de junio de 2017, inició con la aclaración del ministro Gutiérrez en el sentido de que el proyecto se limitaba a estudiar la constitucionalidad del artículo único del decreto impugnado y no a analizar la elección ya efectuada de los titulares de las magistraturas electorales, ya que tales aspectos gozaban de presunción de constitucionalidad y legitimidad democrática. Que lo único que se iba a examinar por parte del Pleno era la regularidad constitucional de la norma que había modificado los periodos de encargo de las magistraturas electorales previamente establecidas. Afirmó que en el estudio de fondo se calificaban como parcialmente fundados varios conceptos de invalidez y que los motivos para ello se encontraban interrelacionados y reflejaban una visión conjunta de inconstitucionalidad. Que la pri-

mera razón de invalidez propuesta por el proyecto era que la postergación automática del periodo del encargo de las magistraturas implicaba una indebida arrogación de competencias constitucionales por parte del CU para intervenir en el procedimiento de elección de los integrantes de la SSTEPJE, no obstante que los mismos ya habían rendido la protesta constitucional correspondiente, por lo que dichas designaciones ya habían finalizado. Que el segundo motivo de invalidez propuesto radicaba en una violación a los principios de división de poderes y acceso a la justicia en su vertiente de independencia judicial, ya que al modificarse la temporalidad del encargo de los magistrados electorales se habían transgredido las garantías de nombramiento, inamovilidad y estabilidad judicial, porque la norma impugnada se había emitido de manera posterior a la designación y toma de protesta de los magistrados electorales. Recalcó que era a partir de la toma de protesta que a las personas designadas se les consideraba magistrados electorales y debían contar con todas las garantías que los protegieran contra presiones externas que pudieran mermar su independencia judicial, que una vez designado el magistrado electoral las condiciones de su nombramiento eran indisponibles para el legislador secundario y, en consecuencia, no era un ámbito al cual se le pudiera otorgar deferencia a la política; que persistía la violación constitucional aun cuando se alegara que la modificación del plazo implicaba un supuesto beneficio para los magistrados y que este entendimiento partía de la ausencia de afectación al principio de independencia judicial. Agregó que no podía verse la reforma legislativa como un aspecto meramente patrimonial suponiendo que la magistratura era sólo un derecho adquirido por su titular; que el órgano era independiente de su titular, por lo que era posible evaluar la regularidad constitucional de las normas que lo regulaban; que en el proyecto se consideraba que el tiempo de mandato de los magistrados establecidos al momento de su designación era una garantía inmodificable, no sólo para proteger la estabilidad de los titulares, sino para asegurar a la colectividad la concurrencia de la independencia judicial. Sostuvo que un tercer motivo de inconstitucionalidad radicaba en la violación a los principios de irretroactividad y seguridad jurídica, ya que el legislador secundario había incidido en las situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de la norma modificada, ocasionando incertidumbre jurídica. Indicó, finalmente, que se había trastocado la efectividad del escalonamiento y su armonización con los procesos electorales en detrimento de lo dispuesto por el párrafo décimo primero del artículo 99 de la CPEUM.

El *ministro Cosío* señaló que estaba de acuerdo con el sentido del proyecto, pero que le parecía que el argumento relativo a la violación del artículo 99 de la CPEUM planteado por ambos partidos accionantes era fundado y

suficiente, pues el procedimiento de elección de magistrados electorales ya se había agotado para la actual integración de la SSTEPJF. Que dicho artículo establecía que los magistrados debían ser electos de manera escalonada y remitía los términos de este escalonamiento a la LOPJF, la cual lo reiteraba en su artículo 189, así como en su artículo cuarto transitorio, fracción II, de la reforma publicada en el *DOF* de 1o. de julio de 2008, que había establecido los términos específicos para el escalonamiento de los magistrados que iniciarían su periodo de encargo el 4 de noviembre de 2016. Que este transitorio de 2008 ya había sido aplicado para los magistrados nombrados cuando la SCJN había mandado las ternas al CSen y ésta los había elegido y tomado protesta constitucional el 20 de octubre de 2016. Afirmó que con esto se había agotado la integración del órgano electoral a través del procedimiento constitucional establecido por el artículo 99, ya que sus integrantes habían realizado el acto formal de toma de protesta conforme al artículo 128 de la Constitución que los calificaba como servidores públicos y todo acto posterior era consecuencia de ésta, por lo que no podía depender de la voluntad de ningún otro órgano ordinario del Estado. Precisó que una vez elegidos y protestados los magistrados el 20 de octubre de 2016, el CU no podía reformar, el 3 de noviembre de 2016, un artículo transitorio ya aplicado y desintegrar un órgano constitucionalmente integrado. Agregó que, si bien el decreto impugnado mantenía un cierto escalonamiento, la violación al artículo 99 era patente, ya que la única manera de desintegrar un órgano constitucional una vez agotado su proceso de designación era modificando la Constitución, por lo que ya no era de la competencia del legislador ordinario hacer esta reforma y menos aún de la CSen tomar una segunda protesta a los magistrados ya electos y protestados con anterioridad. Concluyó que, de otro modo, la SCJN estaría avalando la posibilidad de que el órgano legislativo ordinario pudiera determinar las condiciones de ejercicio de un órgano ya constitucionalmente establecido, determinado e integrado, dejando sus garantías institucionales en manos de aquellos órganos de cuyas acciones debía quedar protegido.

El siguiente en posicionarse fue el ministro Zaldívar, quien indicó que el debate debía centrarse en la cuestión de si era válido que los plazos de nombramiento de los magistrados electos se hubieran modificado mediante ley del CU o si, por el contrario, el principio de independencia judicial impedía que el CU incidiera directamente en los plazos de nombramiento. Afirmó que el Decreto de 3 de noviembre de 2016 era inválido por gran parte de las razones que el proyecto desarrollaba y por otras adicionales. Que el decreto impugnado resultaba violatorio del artículo 99 constitucional porque los nombramientos originales se habían llevado a cabo sobre

la base de los plazos que la normativa legal aplicable marcaba y se habían concluido conforme a ella por lo que, de ninguna manera, el CU estaba autorizado para legislar respecto de nombramientos ya realizados ni a modificarlos para rediseñar el modelo de escalonamiento alterando libremente los plazos de los nombramientos ya efectuados. Que todo ello actualizaba una violación al artículo 13 constitucional porque se habían modificado cuatro nombramientos nominalmente identificables, de manera que una vez aplicado el decreto a los casos previstos había agotado su vigencia. Que también coincidía con la propuesta de que existía una violación al principio de independencia judicial porque el CU había alterado los términos de las designaciones realizadas conforme a un régimen transitorio previsto, lo que constituía una intromisión externa que se prestaba a suspicacias y generaba una apariencia de falta de independencia judicial. Que esta independencia exigía que el CU no desplegara su acción legislativa respecto de las condiciones de los nombramientos de titulares de un tribunal ya efectuadas y agotadas, por lo que el decreto impugnado era retroactivo y violaba el principio de seguridad jurídica y certeza, ya que modificaba situaciones de hecho producidas al amparo de una norma anterior. Concluyó que el CU no podía emitir normas dirigidas a modificar los términos de designaciones ya realizadas porque el artículo 99 constitucional no le daba esa atribución y, al hacerlo, había violado las prohibiciones constitucionales de expedir leyes privativas y retroactivas, las cuales cobraban relevancia porque lo que estaba de por medio era el principio constitucional de independencia judicial.

El *ministro Medina* fue el primero que se posicionó en contra del proyecto, ya que consideró que los periodos de duración en el cargo habían sido modificados antes de que éstos iniciaran, aunque ya se hubieren designado y protestado ante la CSen. Que si bien conforme al criterio establecido en la Acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006, se entendía prohibida la prórroga de cargos que ya se ocupaban, ello no aplicaba a aquellos que todavía eran ocupados por otros funcionarios. Que si la temporalidad de un cargo empezaba en el momento en que se asumía, no era posible considerar que éste pudiera ser ocupado cuando aún no se encontraba vacante, ya que “quitando propiamente los argumentos de la física cuántica, dos personas no podían ocupar el mismo cargo al mismo tiempo”, por lo que no se presentaba una colisión ya que el cargo aún no estaba ocupado. Que, en el caso concreto, si bien el nombramiento de magistrados se había verificado el 20 de octubre de 2016, éstos entrarían en funciones hasta el 4 de noviembre del mismo año, por lo que, si la modificación de los periodos se había verificado el 3 de noviembre y se les había tomado protesta el 4 siguiente antes de que hubieran comenzado su

cargo, no se había otorgado una prórroga constitucionalmente indebida a su nombramiento. Que se beneficiaba a la sociedad en su conjunto al otorgar una garantía institucional para el ejercicio correcto de la función y que la norma impugnada no era violatoria del principio de independencia judicial, sino que era la condición para la existencia en un órgano jurisdiccional terminal, el cual debía contar con garantías institucionales reforzadas para su independencia. Que la posibilidad de decidir con verdadera independencia radicaba en no estar preocupado por el futuro inmediato, en el cual se perdería el trabajo y se estaría en prohibición constitucional de ejercer la abogacía y no se tendría ni pensión ni haber de retiro. Que la falta de un periodo mínimo razonable para ejercer el cargo se constituía como una afrenta y un ataque a la independencia del órgano jurisdiccional, puesto que se le dejaría en una situación de desprotección de forma posterior a la calificación de las elecciones federales. Concluyó que, dado el contexto actual, la determinación de los plazos de designación perseguía el fin constitucionalmente válido y deseable de que los funcionarios encargados de administrar justicia electoral y calificar en definitiva las elecciones federales tuvieran garantías institucionales suficientes para ejercer sus funciones en condiciones idóneas.

El *ministro Laynez* indicó que estaba en contra del sentido del proyecto, ya que no compartía la interpretación de que la CSen valorara y tomara su decisión en función de la duración de los diferentes periodos o plazos, ya que todos los candidatos debían acreditar sus competencias para desempeñar el cargo independientemente de su duración, que eso era lo que ratificaba con el voto de las 2/3 partes de sus miembros, que la duración en el cargo era accesoria al formar parte del escalonamiento y no de la valoración. Agregó que había un segundo argumento por el que se separaba del proyecto, ya que le parecía que éste les presentaba, en términos absolutos, la imposibilidad de aceptar la modificación de un escalonamiento o duración en un cargo, porque siempre se encontrarían frente a una vulneración de la autonomía y de la independencia de los magistrados o del órgano. Que lo que la SCJN debía analizar en este caso era: *a*) si se había respetado el límite máximo previsto en la norma constitucional; *b*) si la reforma no producía u ocasionaba distorsiones respecto de los demás miembros del órgano; *c*) que la reforma no fuera para reducir los plazos ni para alterar las condiciones del desempeño en el ejercicio de la función; y, finalmente, *d*) que había una exigencia que derivaba de la interpretación sobre autonomía judicial dada por la jurisprudencia de la CoIDH, concretamente del caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* acerca de que el derecho a un juez imparcial e independiente no sólo exige una efectiva independencia, sino también una apariencia de

independencia, lo que incluye la inamovilidad conforme a normas pres-tablecidas. Que el cambio en el escalonamiento durante el periodo de la calificación de una elección o que se hiciera inmediatamente después de con-cluidos los procesos jurisdiccionales que dieran el triunfo a tal o cual parti-do, sí vulneraría esa apariencia de independencia; sin embargo, en el caso concreto la modificación se había dado antes de que iniciaran el ejercicio de sus funciones, por lo que la reforma impugnada no vulneraba absolutamen-te ninguna de las garantías jurisdiccionales, ni la prohibición de retroactivi-dad, ya que, en el caso, no había un perjuicio que pudiera ser acreditado al no haberse afectado el periodo de duración de los demás magistrados.

El *ministro Pardo* señaló que también difería de las argumentaciones y las conclusiones del proyecto. Que en el caso que ahora analizaban, aun cuan-do a los magistrados designados ya se les había tomado protesta, la entrada en funciones estaba condicionada a que las plazas estuvieran vacantes, ya que de otro modo habría un periodo durante el que tendrían a los seis ma-gistrados que todavía estaban en funciones, más los siete que habían sido ya nombrados y protestados en el cargo; que por ello le parecía que la protesta del cargo estaba sujeta a la condición de que la plaza se desocupara y que los efectos de esa protesta y la asunción del cargo debían darse una vez que la plaza estuviera vacante y no antes; que, incluso, varios de los nombrados tenían otros cargos públicos que no podían coexistir con su carácter o fun-ción de magistrados de Sala Superior, por lo que estimaba que el encargo comenzaba el 4 de noviembre como estaba previsto en la legislación respec-tiva y, aunque habían sido designados y protestados previamente, esa desig-nación y protesta estaban sujetas a la condición de que la plaza estuviera vacante y pudieran ejercer su función. Que lo importante en este caso era que existiera un escalonamiento en la sustitución; pero que la duración en el cargo no era un elemento esencial o fundamental para el acto de desig-nación, que había una distinción entre la designación y el plazo por el que deberían ejercer ese cargo y que lo importante era que se cumpliera con la directriz constitucional de no exceder de nueve años y que la sustitución fuera escalonada. Que no compartía el argumento en el que se decía que el CU se había auto-otorgado competencias para prorrogar el nombramiento, ya que habían modificado estos plazos bajo la razón de que eran muy breves y no abonaban a las garantías judiciales y a la independencia judicial, por lo que se ampliaron estos plazos en beneficio y fortalecimiento de la indepen-dencia judicial; que el punto fundamental era que aún no habían asumido ni estaban desempeñando el cargo no obstante que lo habían protestado. Que no encontraba ninguna violación directa a los principios de acceso a la justicia, imparcialidad y división de poderes en su vertiente de independen-

cia judicial, ya que la ampliación del cargo, lejos de afectar la independencia judicial, la fortalecía, como lo señalaba la exposición de motivos de la modificación al transitorio. Precisó que tampoco la violación al principio de seguridad jurídica e irretroactividad, porque la modificación había surtido sus efectos a partir de que empezaran a ejercer su función y no obraría hacia el pasado respecto del nombramiento. Que si bien en la exposición de motivos de las modificaciones de 2008 se había señalado que el escalonamiento debía armonizarse con los procesos electorales, esta armonización no se refería a un proceso en particular o en concreto, sino que se tendría que ver cuáles eran los procesos electorales que vendrían a futuro para poder trabajar esta armonización, por lo que no necesariamente tenía que armonizarse con tal proceso electoral o con tal otro. Que tal vez la modificación había sido inoportuna e imprudente porque había sido muy cercana a la fecha en que entrarían en funciones los magistrados designados, pero que no llegaba al grado de considerarla inconstitucional, ya que incluso le parecía que con la ampliación se había corregido una cierta afectación a la independencia judicial.

La *ministra Piña* señaló que iba a votar con el sentido del proyecto, aunque por razones parcialmente distintas, ya que, a su juicio, el artículo 99, párrafo undécimo de la Constitución, establecía dos normas de competencia y que para comprender su alcance era necesario tener presente la distinción entre la magistratura como función y el magistrado que ocuparía ese cargo. Que se trataba de dos competencias claramente diferenciadas, ya que al CU le correspondía exclusivamente emitir normas generales y abstractas que configuraran un régimen transitorio que diera operatividad a la exigencia de escalonamiento en la integración de la SSTEPJF, es decir, que definieran plazos diferenciados para los cargos que eventualmente ocuparían los magistrados electos, mientras que a la CSen, con la concurrencia de la SCJN, le correspondía evaluar la idoneidad de los candidatos, elegir los perfiles más adecuados y decidir cuál de los magistrados electos ocuparía cada una de las magistraturas dotadas de un periodo diferenciado y predeterminado legalmente. Aclaró que el decreto impugnado no sólo había ampliado la duración de las magistraturas de 3 a 7 y de 6 a 8 años, sino que había determinado qué magistrados ocuparían cada una de las magistraturas reconfiguradas que era la decisión que había invadido la competencia exclusiva de la CSen, además de que tal actuación había violado el principio de independencia judicial, el cual contaba con un carácter bifronte ya que, por una parte, comprendía una exigencia derivada del derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva y, por otra, tenía una dimensión institucional al exigir que el diseño del Poder Judicial reuniera ciertos rasgos, como la duración

razonable del cargo, la estabilidad e inamovilidad de los titulares, el auto-gobierno de los jueces, entre otras cosas. Concluyó señalando que coincidía con el proyecto, ya que el decreto impugnado había desconocido una garantía esencial de la independencia judicial y generaba el tipo de inestabilidad que estaba proscrita por este principio constitucional.

El *ministro Gutiérrez* señaló que iba a sostener el sentido del proyecto y le parecía que toda la discusión se podía resumir en la pregunta de cuál era el momento en el que los jueces adquirirían sus protecciones constitucionales, si era desde que empezaban a ejercer sus funciones o desde que eran nombrados. Que se inclinaba por la segunda de estas posturas porque le parecía que el nombramiento no era una cuestión fáctica sino normativa —y ello era lo rescatable de Marshall en su sentencia— porque no dependía de la existencia de una vacante o de cuándo empezaría a sentarse en su lugar a ejercer sus funciones; que estas protecciones existían, sobre todo, cuando estaba en una posición de mayor debilidad, lo que era desde el momento en que había tomado la protesta hasta que empezaba a ejercer sus funciones. Que se había sostenido que dos personas no podían ocupar el mismo cargo y tenía que haber vacantes para ello, pero que en el caso sí existía la vacante del magistrado Luna Ramos que había dejado el cargo en abril de 2015; por lo que se preguntaba cómo iban a resolver esta cuestión desde un plano fáctico y no normativo y a cuál de los cuatro magistrados nombrados le atribuirían las protecciones constitucionales de esa vacante.

Inmediatamente después, el *ministro presidente Aguilar* levantó la sesión, por lo que la discusión continuó hasta la del lunes 26 de junio.

En la siguiente sesión el *ministro Franco* aclaró que partiría de la base de que la legitimación inicial de un juzgador y de cualquier servidor público, dependía de que su nombramiento se hubiera llevado a cabo cumpliendo con los siguientes presupuestos: primero, que la autoridad que realizara el nombramiento tuviera la competencia para ello; segundo, que la persona designada hubiera cumplido cabalmente los requisitos constitucionales y/o legales establecidos para ocupar el cargo, los que obviamente tendrían que ser lo razonablemente aptos para demostrar, en principio, que la persona reunía las condiciones y capacidades para desempeñar el cargo específico; y tercero, que el nombramiento o designación se hubiera llevado a cabo de manera integral, esto es, bajo el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico aplicable. Puntualizó que compartía esencialmente la posición de algunos ministros en el sentido de que la reforma efectivamente resultaba violatoria del artículo 99 de la Constitución, ya que había modificado un procedimiento reglado que había concluido con el nombramiento de cuatro magistrados, que éste no había presentado irregularidad alguna

y había cumplido cabalmente con las normas constitucionales y legales establecidas para ello, así como con las finalidades que el poder revisor de la CPEUM había señalado expresamente cuando determinó que habría una renovación total y escalonada de la SSTEPJF. Que le parecía que al haberse rendido la protesta constitucional por las personas designadas bajo las condiciones de temporalidad que habían dado plena eficacia a la finalidad que persiguió la reforma constitucional, no existía razón ni justificación para que se hubieran modificado las condiciones originales de integración y renovación escalonada; que la reforma de 2008 había seguido el escalonamiento deseado por el Constituyente Permanente, por lo que había determinado que se elegirían por el Senado a propuesta de la SCJN, tres magistrados por nueve, dos magistrados por seis y dos magistrados por tres años, para integrar la SSTEPJF, con lo que se había pretendido lograr que las renovaciones futuras fueran armónicas en relación a la periodicidad de los procesos electorales federales que se celebrarían cada tres años a efecto que siempre hubiera una renovación escalonada al año siguiente de la elección federal respectiva, mientras que el esquema definido en 2016 se había alejado totalmente de ese objetivo; que por ello el Constituyente había tomado la decisión de establecer una regla para las ausencias definitivas durante el mandato de cualquiera de los magistrados, por la cual el sustituto solamente podría ser nombrado por el resto del periodo que le correspondería ejercer al ausente, lo que permitiría que no se alterara la renovación armónica escalonada conforme con la periodicidad de los procesos electorales. Concluyó que todo ello debilitaba sensiblemente los objetivos del escalonamiento, puesto que la SSTEPJF se renovarían siempre y en su totalidad en los últimos tres años de estos periodos, por lo que votaría con el proyecto y formularía un voto concurrente.

La *ministra Luna* anunció que se referiría a los cuatro puntos fundamentales del proyecto y a sus distinciones. Que se afirmaba que el CU se había arrogado facultades que le correspondían a la CSen al modificar el artículo transitorio, pero que ella no lo veía así, porque la ley en la que se debía establecer el escalonamiento y la duración de los periodos no era una facultad de la CSen, sino del CU, como lo decía el artículo 99 constitucional, por lo que no había sido el Senado “solito” quien lo había reformado, sino el CU bajo su competencia, ya que la CSen al momento en que volvió a tomarles la protesta con un periodo de conclusión distinta, simplemente estaba cumpliendo con señalar el nuevo periodo que determinaba la ley de la materia emitida por la autoridad competente, por lo que no veía una invasión de competencias. Agregó, en relación con el principio de independencia judicial, que como juzgadora le parecía que el periodo de duración no tenía

absolutamente nada que ver con su independencia y autonomía, con la vocación de juzgador y con los requisitos que, como tal, tenían que cumplirse y gozaban de presunción de constitucionalidad y legitimidad democrática, ya que una cosa era la satisfacción de los requisitos formales establecidos en la CPEUM y en la ley para ocupar el cargo y otra era la capacidad de quienes ocuparan ese cargo. Después de un extensivo análisis de los precedentes, concluyó que no se contravenía ninguno de ellos, sino que se seguía un precedente aplicable en el que se habían analizado cuestiones y resuelto sobre argumentos similares a los que ahora trataban. Continuó explicando que en lo relativo a la violación del principio de división de poderes, consideraba que no se habían cambiado las reglas porque los magistrados habían sido electos por la SCJN y por la CSen de acuerdo a los requisitos personales y profesionales y que la ampliación del plazo lejos de desestabilizar, fortalecía el tiempo que los magistrados habían sido designados, lo que lejos de constituir un problema de inconstitucionalidad era un problema de un tribunal en formación que mediante la emisión de criterios, poco a poco consolidaría su naturaleza. Indicó que tampoco se violaba el principio de seguridad jurídica porque todo se había hecho de acuerdo con las normas y la competencia establecida para las autoridades correspondientes. Señaló, con relación al principio de irretroactividad, que la ley era “de aquí para adelante”, porque los magistrados no habían tomado “posesión” todavía de su encargo. Indicó, sobre el esquema regulatorio de escalonamiento, que sí operaba la libre configuración normativa, porque ni la CPEUM ni la LOPJF establecían un solo lineamiento con relación a cómo se debía llevar a cabo este escalonamiento. Concluyó, finalmente, que los atributos de independencia, autonomía e imparcialidad eran inherentes a la función y a la vocación de los juzgadores que tenían el excelente encargo de impartir justicia y nada tenían que ver con el tiempo de duración del encargo.

Inmediatamente después, el *ministro presidente Aguilar* levantó la sesión.

El *ministro Pérez Dayán* señaló que se pronunciaría “desfavorablemente al proyecto” por tres motivos fundamentales: primero, la modificación a los artículos transitorios de la LOPJF no había recaído ni favorecido a persona alguna o candidato distinto a los que este alto tribunal había evaluado y propuesto a la CSen para ocupar el cargo respectivo; segundo, la prórroga o modificación del periodo originalmente propuesto no rebasaba el máximo de duración que prevenía el texto constitucional ni surtía supuesto alguno de reelección al vencimiento de un periodo concluido; tercero, se conservaba, así fuese más estrecha, la sustitución escalonada. Agregó que debía reconocer que el proceso de reforma impugnado no había sido el deseable en esas circunstancias y podía provocar desconfianza; sin embargo, entendía

que la reforma cumplió con las etapas del proceso legislativo previstas en el texto constitucional. Concluyó que aun cuando reconocía el proyecto era un documento valioso dado su rigor de excelencia y congruencia argumentativa y que en otras circunstancias apoyaría todos sus postulados, reiteró no estar de acuerdo con sus conclusiones para este caso.

El *ministro presidente Aguilar* comentó que coincidía con la pregunta del ministro Gutiérrez sobre la premisa fundamental acerca del momento en que los juzgadores adquirirían las protecciones constitucionales, si desde el momento de su designación y protesta del cargo o desde que comienzan a desempeñar la función para la que fueron elegidos, a lo que respondió que, para él, la protección constitucional de la función jurisdiccional comenzaba a partir de que jueces, magistrados o ministros tomaban materialmente posesión del cargo y comenzaban a ejercer la función para la que habían sido electos. Argumentó que las garantías que otorgaba la CPEUM a los juzgadores, principalmente, las de independencia, autonomía, inamovilidad y remuneración, sólo podían activarse con motivo del ejercicio efectivo de la función jurisdiccional, pues era hasta ese momento en el que el juzgador estaría constreñido a cumplir con todas las obligaciones. Agregó que considerar que las garantías que tutelaban la función jurisdiccional se deben accionar desde el solo nombramiento o designación de los juzgadores, implicaría otorgarlas a un ciudadano que no estaba ejerciendo el cargo encomendado y, por tanto, esa protección resultaba innecesaria o inadecuada al no poderse desvincular del ejercicio de la función jurisdiccional. Que si bien era cierto que con la designación y aceptación del cargo a través de la toma de protesta respectiva el ciudadano ya tenía la certeza de que desempeñaría la labor jurisdiccional, eso sólo podía ocurrir en el momento mismo que comenzara su mandato, ya que estimar lo contrario implicaría otorgarle una remuneración a un ciudadano por una función que aún no desempeña y garantizarle una independencia y autonomía que no era ni siquiera necesaria; además de que un cargo pudiera ser ocupado por dos personas simultáneamente. Señaló que, partiendo de esas premisas, no se violaba el artículo 99, décimo primer párrafo de la CPEUM, que tanto la CSen como el CU ejercieron las facultades que les habían sido encomendadas constitucionalmente en esos términos y sin excederse en su ejercicio y, sobre todo, sin que se alteraran las reglas del ejercicio de la función antes del desempeño efectivo del cargo. Consideró que tampoco se violaba la independencia judicial, porque el decreto impugnado se había emitido antes de que los siete magistrados electorales tomaran posesión del cargo y, en esa medida, no se habían activado las garantías jurisdiccionales y que, por el contrario, al ampliar el plazo, de alguna manera se había reforzado la independencia y autonomía

judiciales al haber contribuido a la estabilidad e inamovilidad de los magistrados en el desempeño de sus funciones. Que no se violaba el principio de seguridad jurídica ni de retroactividad de la ley porque los magistrados electorales tenían certeza de cuánto tiempo durarían en el encargo antes de tomar posesión, por lo que no resentirían ningún perjuicio. Afirmó, finalmente, que no se violaba el escalonamiento previsto, pues se cumplía con el objeto consistente en la renovación escalonada de magistrados electorales, combinando renovación y experiencia, según su exposición de motivos, así como hacer posible que esa renovación tuviera armonía con la periodicidad de los comicios federales, por lo que su voto sería en contra del proyecto.

El *ministro Gutiérrez* afirmó que, aun cuando era consciente que había seis votos en contra del proyecto, iba a sostener su sentido. Que los planteamientos en contra del proyecto se podían reflejar en cuatro premisas con las que no coincidía: *a)* la posibilidad de ejercer la facultad legislativa para regular el escalonamiento de los integrantes de la SSTEPJF, aun cuando hubiere terminado el procedimiento de designación; *b)* la fecha de entrada en funciones y no el acto de designación y la protesta, como el momento en que se activan las garantías judiciales de los magistrados electorales; *c)* la prolongación del plazo como beneficio para los magistrados electorales designados, y *d)* la existencia de una facultad legislativa con una amplia libertad configurativa ajena a la temporalidad de los procesos electorales federales. Reiteró los argumentos contenidos en su proyecto respondiendo a cada uno de estos cuatro puntos, esencialmente, en el sentido siguiente: *a)* le parecía irrefutable que la norma que indicaba los periodos de mandatos de los magistrados electorales se había aplicado por la CSen con efectos definitivos, bajo pena de una invasión de competencias y de que cualquier modificación posterior resultara retroactiva; *b)* tampoco compartía la postura de que las garantías judiciales iniciaran hasta el ejercicio formal del cargo, que tanto la SCJN como la Corte Interamericana habían señalado que eran varias las garantías con las que debe contar un juzgador y cada una de ellas protegía cierto aspecto de la función, por lo que no todas se activaban desde que la persona la ejercía formalmente; *c)* que, desde su punto de vista, considerar la prolongación del plazo sólo como un beneficio partía de una equivocada identificación del sujeto destinatario del probable perjuicio, ya que los efectos dañinos de la reforma impugnada serían potencialmente para la sociedad y para los futuros quejosos, y *d)* que ninguna de las posturas contrarias al proyecto había dado un argumento que le resultara satisfactorio para concluir que el régimen de escalonamiento cumplía con los requisitos de idoneidad y proporcionalidad para los fines buscados.

El ministro presidente instruyó al secretario general para que tomara la votación correspondiente, que resultó con seis votos en contra de la declaratoria de invalidez propuesta en el proyecto por parte de los ministros: Luna, Pardo, Medina, Laynez, Pérez y presidente Aguilar; con los votos a favor de la invalidez propuesta de los ministros: ponente Gutiérrez, Cossío, Franco, Zaldívar y Piña.

### III. CONCLUSIÓN

De todo lo anterior, se pueden hacer varias reflexiones. 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 del CU 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 facultado para resolver de manera terminal los conflictos político-electorales.

En la defensa de la constitucionalidad del decreto impugnado, resulta absurda la oposición entre el argumento fáctico y el normativo. El uso del argumento de la “física cuántica” como si fuese evidente en una argumentación normativa en un tribunal constitucional, le quita toda la formalidad a un procedimiento de designación y de transformación de un ciudadano común en un servidor público, la cual no es una transformación física sino jurídica. El argumento de reducción al absurdo de que el nombramiento sólo puede actualizarse hasta que exista una vacante como argumento fáctico, desvirtúa un concepto fundamental de principio y fin de un procedimiento de designación constitucional y legalmente previsto.

Los argumentos sobre si se beneficia o no la independencia judicial con el aumento de la duración del cargo ignoran frontalmente que las garantías no son del individuo sino institucionales, así como que la integración escalonada de un órgano toma muchos años para estabilizarse. Los artículos transitorios que establecen el escalonamiento no se agotan hasta que el último magistrado designado conforme a ellos termina su encargo. Esto significa que el periodo de consolidación institucional del nuevo órgano no ocurrirá normativamente hasta que terminen los últimos tres magistrados designados en este procedimiento, esto es, el 31 de octubre de 2025, cuando la totalidad del órgano ya se encuentre integrado por magistrados designados conforme al procedimiento constitucionalmente establecido y no aquel

que se definió mediante el artículo cuarto transitorio cuya modificación fue la que se impugnó. En este sentido, la independencia judicial y lo que llaman el “binomio renovación-experiencia” no puede ser una característica de los magistrados en lo individual, sino que debe predicarse del órgano en su totalidad, esperando que éste, una vez consolidado, pueda expresar este “binomio” de manera institucional a través de la totalidad de sus integrantes. Parafraseando el voto particular del ministro Cossío, lo que se avaló fue la posibilidad de que el CU como órgano legislativo ordinario modificara las condiciones de ejercicio de un órgano constitucionalmente establecido, determinado e integrado, cuyas garantías institucionales quedaron en manos de los órganos ordinarios de los que debería encontrarse constitucionalmente resguardado, con lo que la SCJN faltó a su misión de obedecer y guardar la CPEUM y se hizo cómplice de las actuaciones tanto del CU como de la CSen.

De este modo, si desde el inicio de la integración de la SSTEPJF se obedeció a intereses políticos circunstanciales, lo que generó un vicio en la integración originaria del órgano, es inevitable que todas sus decisiones posteriores sean evaluadas bajo este tamiz, para entonces comprobar si se violentó o no la garantía de independencia judicial de sus integrantes y si se les dejó vulnerables a los intereses de los órganos políticos del Estado mexicano y si, por tanto, se vulneró la autonomía que debería ser la base conforme a la que debe actuar un órgano terminal de estas características. Esos intereses políticos circunstanciales de los que debió haber quedado resguardado el órgano irónicamente ya no corresponden a los que promovieron la modificación del artículo cuarto transitorio original, sino que ahora benefician a aquellos que la impugnaron.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel *et al.*, *La construcción de las restricciones constitucionales a los derechos humanos*, México, Porrúa, 2015.
- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel *et al.*, “La autolimitación competencial de la Suprema Corte frente al Tribunal Electoral”, *Revista Juez*, México, núm. 6, 2018.

# UNA NULIDAD QUE NO FUE: REFLEXIONES SOBRE FISCALIZACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL A PROPÓSITO DEL REBASE EFÍMERO DE LA CAMPAÑA DE MIGUEL RIQUELME A LA GUBERNATURA DE COAHUILA<sup>1</sup>

Camilo SAAVEDRA HERRERA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La fiscalización electoral y la entreverada reforma de 2014*. III. *Judicialización y fiscalización*. IV. *Un rebase efímero*. V. *La Jurisprudencia 2/2018*. VI. *Reflexiones finales*. VII. *Bibliografía*.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: a) se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado... Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.<sup>2</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

La historia reciente de las elecciones en México ha estado marcada por una peculiar dinámica de conflicto político y cambio jurídico. Uno de los ejes de

---

<sup>1</sup> El texto fue elaborado en el marco del proyecto IA301421 “Las huellas del cambio constitucional: el impacto del reformismo constitucional mexicano en la interpretación judicial y el constitucionalismo local”, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT).

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, base VI. Texto vigente a partir de la entrada en vigor del decreto del 10 de febrero de 2014.

las reformas electorales de los últimos treinta años ha sido la construcción de respuestas jurídicas a las controversias que suscitaron los recursos económicos en los comicios previos. La reforma de 1993 introdujo las primeras reglas de fiscalización para evitar que el aún dominante Partido Revolucionario Institucional (PRI) siguiera “pasando la charola” a los empresarios más acaudalados del país.<sup>3</sup> La de 1996 instauró un generoso esquema de financiamiento público en respuesta a los desproporcionados recursos con los que contó el candidato presidencial de ese partido en la elección de 1994.<sup>4</sup> La de 2007 buscó fortalecer la fiscalización a través de la creación de un área especializada e instauró un nuevo modelo de comunicación política para detener, respectivamente, las prácticas de financiamiento ilícito que se identificaron en la elección de 2000 en los casos “Pemexgate” y “Amigos de Fox”, así como la compra de tiempos en radio y televisión para desarrollar campañas negativas como ocurrió en 2006.<sup>5</sup>

La reforma electoral de 2014 no fue la excepción. Las demandas a favor del endurecimiento de las regulaciones relacionadas con la obtención y uso de recursos económicos derivaron en esa ocasión de los polémicos resultados de la fiscalización que realizó el Instituto Federal Electoral (IFE) en 2012.<sup>6</sup> Por un lado, esos resultados determinaron el rebase del tope de gastos de la campaña de Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República de la coalición que conformaron los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC). Por el otro, pese a los cuantiosos recursos que erogó su campaña y gracias a la discrecionalidad contable que permitían las disposiciones reglamentarias de aquel momento, la autoridad concluyó que Enrique Peña Nieto, candidato de la coalición que formó el PRI con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), no superó los límites de gasto, pero sí 181 de las 501 candidaturas que postularon esos partidos.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

<sup>6</sup> Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrecce: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones”, en Guillén, Diana *et al.* (coords.), *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?*, México, UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor, 2019.

<sup>7</sup> Al aludir a la discrecionalidad contable me refiero en específico a las normas de “prorrato” que, entre otras cuestiones, permitían que los gastos que beneficiaran a más de un candidato se distribuyeran de dos partes: el primer 50% de manera equitativa entre

En 2014, las demandas cristalizaron en modificaciones normativas cuya aplicación supuso retos mayúsculos para las autoridades electorales. Esos retos se originaron de tres disposiciones que se introdujeron en el artículo 41 de la Constitución. Primero, se ordenó a la nueva autoridad electoral nacional, el Instituto Nacional Electoral (INE), hacerse cargo de la fiscalización de todos los partidos políticos y candidaturas, tanto federales como locales. Segundo, se crearon disposiciones que abrieron la puerta a que se declararan nulidades por violaciones a dos aspectos relacionados con la fiscalización: el rebase de tope de gasto de campaña y la obtención o uso en campañas de recursos públicos o de procedencia ilícita. Y, tercero, para que dichas nulidades pudieran hacerse efectivas antes de que las personas involucradas asumieran los cargos, se estableció que el INE debía emitir los resultados de la fiscalización de las campañas antes de la conclusión de los procesos electorales, no después como ocurría previamente.

¿Qué consecuencias produjo la reforma en la actividad de las autoridades electorales? La investigación en la materia se ha concentrado especialmente en la autoridad a cargo de la fiscalización: el INE.<sup>8</sup> Hasta ahora, sin embargo, pocos estudios han examinado las consecuencias que esos cambios produjeron en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).<sup>9</sup> Mi objetivo en este trabajo es contribuir a llenar este hueco, explorando en específico la forma en que el Tribunal ha interpretado las nulidades por rebases de topes de gasto que se incorporaron a la Constitución en 2014.

El argumento principal que presento en estas páginas es el siguiente: la introducción a la Constitución de nulidades por rebases de topes de gasto, que ocurrió en respuesta al conflicto que se suscitó en la fiscalización de la elección de 2012, profundizó la judicialización de los resultados de fiscalización, lo cual propició a su vez una politización aún mayor de las

---

las campañas beneficiadas y el segundo 50% según el criterio que definiera cada partido o coalición.

<sup>8</sup> Véase Gilas, Karolina, “El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 2016, pp. 92-125; Casar, María Amparo *et al.*, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad-Integralia Consultores, 2018; Ramírez Lemus, Edwin y Zepeda Gil, Raúl, *Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017*, México, Senado de la República, 2017; Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrece...”, *cit.*

<sup>9</sup> El trabajo de Gilas y De la Cruz sobre los criterios del TEPF podría ser una excepción. Sin embargo, su análisis se concentra en los dos años posteriores a la aprobación de la reforma, lo cual ofrece una mirada parcial de la actividad del Tribunal; véase Gilas, Karolina y Cruz, Omar de la, “Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México”, *Elecciones*, núm. 15, 2016.

resoluciones del TEPJF y también un mayor protagonismo de sus interpretaciones. Esto se vio particularmente reflejado en la disputa que suscitó la fiscalización de la elección mediante la que se renovó la gubernatura de Coahuila en 2017, una disputa que no sólo se dio entre los candidatos y partidos involucrados, sino entre las propias autoridades electorales —INE y TEPJF— y cimbró los cimientos para la expedición, al año siguiente, de una jurisprudencia que complejizó aún más la aplicación de las nulidades por rebases de topes de gasto.

El resto del texto se estructura de la siguiente manera: la primera sección se ha analizado la relación entre reforma constitucional y elecciones en México con el propósito de mostrar cómo las características y consecuencias del hiper-reformismo han sido especialmente visibles en el campo electoral; la segunda examina las implicaciones principales que produjo la reforma en materia de financiamiento y fiscalización para la autoridad a cargo de la fiscalización; la tercera examina el impacto de dicha reforma en la judicialización de los resultados de la fiscalización; la cuarta describe los aspectos centrales de la disputa que suscitó el efímero rebase de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura en Coahuila en 2017; finalmente, la quinta analiza la única jurisprudencia que hasta ahora se ha emitido en relación con las nulidades por rebase de topes de gastos.

## II. LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL Y LA ENTREVERADA REFORMA DE 2014

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma en materia político-electoral mediante el que se modificaron 31 artículos constitucionales. A diferencia de las anteriores, que se caracterizaron por impulsar cambios graduales, incorporar al mayor número posible de actores y contar con diagnósticos claros y compartidos,<sup>10</sup> esta reforma fue producto de un proceso particularmente complejo. Su aprobación se dio en el marco del “Pacto por México”, un acuerdo suscrito por el gobierno federal entrante y los líderes de los tres principales partidos políticos en diciembre 2012 y que definió una ambiciosa agenda legislativa.<sup>11</sup> La negociación en esta

---

<sup>10</sup> Peschard, Jacqueline, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en Loaeza, Soledad y Prud’Homme, Jean-Francois (coords.), *Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010; Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el...”, *cit.*

<sup>11</sup> Sobre las características y consecuencias de este acuerdo véase Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México”, *Revista*

ocasión fue mucho más allá de lo electoral e involucró otros muy diversos temas: telecomunicaciones, energía, impuestos, entre otros. Ello, como explicaré a continuación, dio como resultado una reforma técnicamente deficiente.<sup>12</sup>

Las modificaciones rebasaron lo que podría haber sido una respuesta a los temas más polémicos del proceso electoral previo, y resultaron en un rediseño mayor del régimen electoral.<sup>13</sup> Aunque las reformas previas habían ya otorgado al IFE competencias sobre los procesos locales en temas como la geografía electoral, el registro de electores y la administración de tiempos en radio y televisión, la de 2014 profundizó la centralización de atribuciones mediante la transformación del IFE en INE. Esta autoridad quedó a cargo de las funciones que ya realizaba su predecesora a nivel federal y local, y recibió competencias exclusivas para administrar el servicio profesional electoral nacional, nombrar a los integrantes de los consejos de los OPLE, designar y capacitar a los funcionarios de mesas directivas, determinar la ubicación de casillas, y fiscalizar a partidos y candidatos.<sup>14</sup> Además, se encomendó al INE la emisión de reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de: resultados preliminares, encuestas y sondeos, conteos rápidos, observación electoral, impresión de documentos, producción de materiales, preparación de la jornada electoral, así como escrutinio y cómputo.

Ciertamente, de la reforma constitucional emergió un diseño institucional sofisticado y difícil de implementar por la complejidad del modelo híbrido de distribución de competencias que instauró, la cual fue aún mayor después de la emisión de la legislación secundaria.<sup>15</sup> Las áreas en las que los

---

*Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 230, 2017, pp. 21-49; López Noriega, Saúl y Velázquez López-Velarde, Rodrigo, *Pacto por México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

<sup>12</sup> De hecho, la complejidad que se identificó en aquel momento fue tal, que días después de la promulgación del decreto, el IFE —integrado entonces por sólo cuatro de sus nueve consejeros— envió al Congreso de la Unión una nota técnica para advertir sobre las inconsistencias de las nuevas disposiciones. Véase al respecto la nota que el periódico *Excelsior* publicó el 21 de febrero de 2014, disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/02/21/944998> (consultada el 2 de febrero de 2020); véase Castellanos Cereceda, Roberto, *La reforma político-electoral 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, México, Senado de la República, 2017.

<sup>13</sup> Jacobo Molina, Edmundo, “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, *El Cotidiano*, 2014.

<sup>14</sup> Es fundamental precisar que, de manera deficiente, el artículo 8o. transitorio del decreto de reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 determinó que se entenderían como *delegadas* a los organismos públicos locales electorales la capacitación y la designación de funcionarios de mesas directivas y la ubicación de casillas en los procesos electorales locales.

<sup>15</sup> Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrece...”, *cit.*

problemas de diseño resultaron más claros son las relacionadas con la regulación de la influencia del dinero en la política, es decir, el financiamiento y la fiscalización. Por un lado, en cuanto al financiamiento, se hicieron dos modificaciones fundamentales: 1) se trasladó a las entidades federativas la fórmula para el cálculo y asignación del financiamiento público directo que estaba vigente en el ámbito federal desde 2008; y 2) se preservó en las autoridades locales —legislativas y de administración electoral— las facultades para legislar y determinar los límites a ingresos de fuentes privadas, topes de gasto, los plazos de precampaña y campaña, y el registro de precandidatos, aspirantes a candidatos y candidatos.

El nuevo marco normativo no resolvió la tensión que ya existía entre las disposiciones en materia de financiamiento y de fiscalización sino, por el contrario, trasladó esta problemática al ámbito local. Además, el esquema mixto de competencias intensificó la complejidad del funcionamiento del régimen electoral y agravó la desconexión entre las disposiciones emitidas y aplicadas por autoridades de diferentes ámbitos. Una de las consecuencias más evidentes en un primer momento fue el aumento significativo en los recursos totales que se otorgan año con año a los partidos políticos. Esto resultó, precisamente, del traslado al ámbito local de la fórmula con la que hasta 2014 se calculaba el financiamiento público para actividades ordinarias y de campaña. En la práctica, entre 2014 y 2015, el impacto de las nuevas normas se reflejó en un incremento del financiamiento público en 29 de las 32 entidades del país.<sup>16</sup> Evidentemente, ese impacto supuso dificultades financieras en muchas entidades, pues repercutió en el presupuesto asignado a sus respectivas autoridades locales.

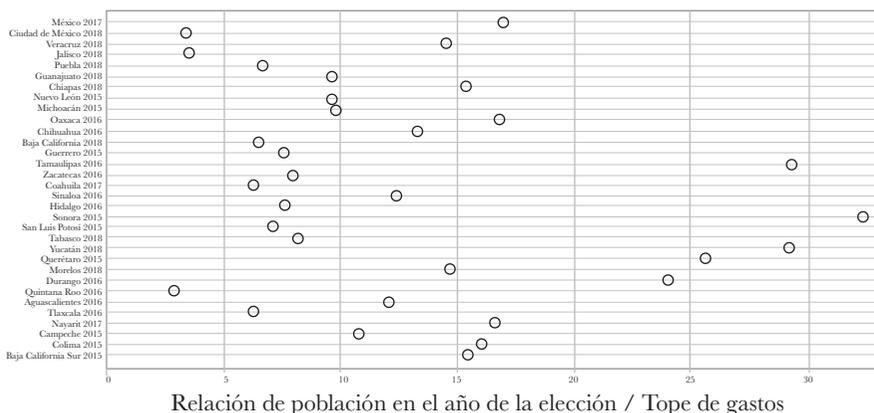
Por otro lado, los cambios en materia de fiscalización transformaron por completo la forma en que esta función se ejercía. El cambio más importante en términos operativos resultó de centralizar en el INE la fiscalización de todos los partidos políticos, precandidatos y candidatos, tanto federales como locales. A ello se sumaron otras cuatro modificaciones igualmente relevantes: 1) se reinstauró la Comisión de Fiscalización como instancia encargada de supervisar a la Unidad Técnica de Fiscalización; la reducción de los plazos de revisión de informes de precampaña y campaña; 2) se crearon disposiciones legales —ya no reglamentarias— para regular el prorrateo de gastos; 3) se ordenó el uso sistemas electrónicos para el registro y revisión de la información financiera; y 4) se endurecieron las sanciones que podría generar el incumplimiento de los límites de gasto mediante la regulación a nivel constitucional de dos nulidades.

---

<sup>16</sup> *Idem.*

Instrumentar el nuevo modelo de fiscalización supuso realizar múltiples acciones para lograr que los resultados de la fiscalización estuvieran listos antes de la calificación de las elecciones, de manera que fuese posible aplicar las nuevas disposiciones relacionadas con las nulidades por rebase de topes de gasto o uso de recursos públicos de procedencia ilícita. A ello se sumaron las dificultades asociadas a la fragmentación de las competencias para regular los topes de gasto que cristalizó en una considerable heterogeneidad normativa.

GRÁFICA 1. La heterogeneidad de las normas que regulan los topes de gasto. Población y topes de gasto para la elección de gobernador por entidad (2015-2020)



FUENTE: elaboración propia con información del Consejo Nacional de Población y de los acuerdos en los que el OPLE de cada entidad definió el tope de gasto para la renovación del Ejecutivo de cada entidad que aplicó en la elección más reciente (hasta enero de 2021).

La ausencia de un parámetro común para definir los topes queda más clara cuando se analiza la relación entre topes de gasto y población.<sup>17</sup> La gráfica 1 muestra los datos correspondientes a cada una de las entidades, ordenadas de mayor a menor población. Ahí se aprecia, por ejemplo, que las

<sup>17</sup> Por la facilidad en el acceso a los datos, se optó por ponderar los topes de gastos en función de la población y no entre el número de electores. Aunque realizar este ejercicio hubiese sido ideal, sus resultados no se serían muy diferentes por la estrecha conexión que existe entre la población, el padrón electoral y la lista nominal.

personas que contendieron por la gubernatura de Sonora en 2015 pudieron gastar dentro de los márgenes legales más de 30 pesos por habitante, una cifra muy superior a los menos de cinco pesos que correspondieron a los topes definidos para las elecciones mediante las que se renovaron los poderes ejecutivos de Quintana Roo (2016), Jalisco (2018) y Ciudad de México (2018).

La heterogeneidad indica que la propia reforma constitucional, por la forma en que fue elaborada, facilitó que no existiera un parámetro claro para la aplicación de las nulidades y, de este modo, abrió la puerta a que las disposiciones constitucionales fueran evadidas. Una dificultad adicional surgió del hecho de que ahora la fiscalización se realiza en plazos mucho más breves durante y no después del proceso electoral. Esto es más claro si se recuerda que, antes de 2014, el IFE contó con 98 días (hábiles) para fiscalizar los informes de precampaña y con 158 para los de campaña. En contraste, en los procesos electorales celebrados desde 2015, el INE ha contado con 47 días para fiscalizar los informes de precampaña y 37 para los de campaña.

GRÁFICA 2. El impacto de la carga de trabajo en la fiscalización (2012-2018).

Candidaturas fiscalizadas vs. Gasto no reportado como porcentaje del gasto total



FUENTE: elaboración propia a partir de Dictamen Consolidado aprobado por el IFE en julio de 2013, así como de la información de la sección “Rendición de cuentas y resultados de la fiscalización”, disponible en: <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/inicio> (consultada el 3 de septiembre de 2018).

A la reducción de plazos se añadió un crecimiento exponencial de la información a revisar ahora por una sola autoridad. De hecho, el número de

candidaturas fiscalizadas se multiplicó más de cinco veces entre 2012 y 2015, y esa cantidad aumentó en 2018 a causa de un incremento en la coincidencia de los calendarios electorales. El incremento del universo de candidaturas a fiscalizar produjo a su vez efectos en la capacidad para detectar gastos no reportados, es decir, en uno de los objetivos primordiales detrás de la fiscalización en campaña debido a su estrecha relación con la posibilidad de aplicar las nulidades por rebases de topes de gasto (véase gráfica 2).

Queda claro hasta aquí que el impacto de la reforma de 2014 no fue una cuestión menor. Pese a que la evidencia disponible en 2014 mostró los problemas que el IFE había enfrentado para fiscalizar a partidos y candidatos a partir de reglas inconsistentes y en una economía caracterizada por un amplio grado de informalidad, la reforma no se enfocó en la resolución de esos problemas sino en la construcción de normas más rígidas que, en el contexto de la informalidad económica y la desigualdad que caracterizan a México, no parecen haber logrado inhibir malas prácticas. Muchas de las deficiencias que ya se observaban en el ámbito federal —como la desconexión entre topes de gasto y financiamiento público— se trasladaron al ámbito local. Las consecuencias de tales deficiencias son claras cuando se observa lo que ocurrió en la capacidad de detectar gasto no reportado una vez que comenzaron a aplicarse las nuevas disposiciones. Dichas consecuencias revelan, en última instancia, los grandes costos que supuso intentar hacer efectivas las nulidades relacionadas con la fiscalización. Esos costos, sin embargo, no sólo fueron patentes en el área administrativa sino también en la jurisdiccional.<sup>18</sup>

### III. JUDICIALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN

México es singular en el contexto internacional no sólo por su amplio marco regulatorio en materia electoral, notablemente en cuanto al control de la influencia del dinero en las elecciones, sino también por ser uno de los países que han construido una jurisdicción especializada para resolver los conflictos

---

<sup>18</sup> Me parece fundamental subrayar que no todos los resultados han sido problemáticos. Como señalé en otro trabajo, el trabajo que ha realizado el INE ha redundado en avances en materia de transparencia y rendición de cuentas. A diferencia de lo que ocurría hasta hace poco, hoy es posible conocer con oportunidad la información financiera de partidos y candidatos. Esto permite constatar, por ejemplo, las dimensiones a las que asciende el subreporte de ingresos y gastos. Este avance no es una cuestión trivial pues la información disponible es significativamente mejor y constituye un insumo para mejorar las reglas y las actividades de las autoridades electorales. Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrece...”, *cit.*

en la materia.<sup>19</sup> Esto fue considerado en un primer momento una innovación que permitió procesar mediante cauces institucionales conflictos que antes eran resueltos de manera informal.<sup>20</sup> Con todo, la existencia de esta jurisdicción, sumada al grado de sofisticación de la regulación y de las propias conductas de los actores políticos, dieron pie a un proceso de judicialización caracterizado por una cada vez mayor influencia de las autoridades judiciales electorales en prácticamente todos los aspectos relacionados con las elecciones y la actividad de los partidos políticos e, inclusive, con la propia vida parlamentaria.

Una manera de aproximarse a este proceso es prestando atención al número de sentencias emitidas por los órganos que conforman la jurisdicción especializada en asuntos electorales. De acuerdo con el buscador de sentencias en la página oficial del TEPJF, los órganos que lo integran dictaron poco más de 237 mil sentencias en el periodo 1997-2020. Como se aprecia en el cuadrante izquierdo de la gráfica 3, esa cantidad fue limitada hasta 2005. Entre ese año y 2007 hubo un incremento relacionado con los conflictos del proceso electoral de 2006 y que, entre otras cuestiones, derivó en la creación del Procedimiento Especial Sancionador por medio de una sentencia de la Sala Superior, para luego ser incorporado a la legislación secundaria de la reforma electoral de 2007-2008.<sup>21</sup> A partir de 2007, las cifras se incrementan, aunque con oscilaciones relacionadas con el calendario electoral. Ese año, además, las sentencias dejaron de corresponder mayoritariamente a la Sala Superior por la configuración de las salas regionales en órganos jurisdiccionales permanentes.

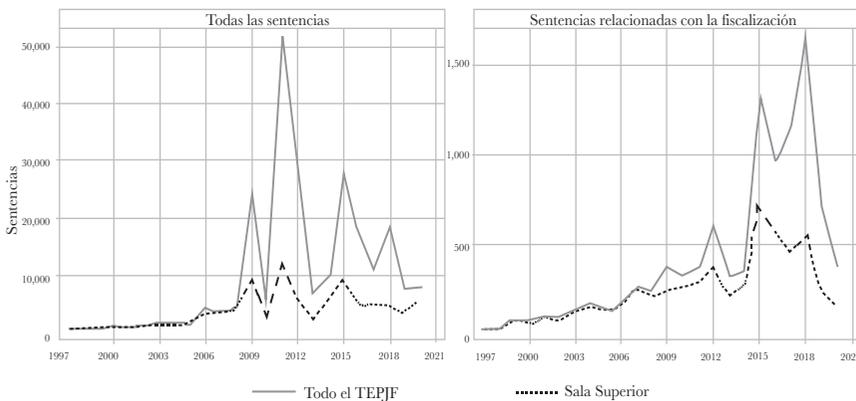
---

<sup>19</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, UNAM, 2019.

<sup>20</sup> Eisenstadt, Todd, *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

<sup>21</sup> Ferrer Silva, Carlos, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 37, 2019.

GRÁFICA 3. La judicialización de la fiscalización electoral.  
Sentencias emitidas por el TEPJF por año  
(1997-2020)



FUENTE: elaboración propia con información del sistema de Consulta de Sentencias del TEPJF.

La gráfica muestra los resultados que arrojaron las búsquedas “fiscalización” y “rebase de topes de gasto”. La trayectoria de las sentencias vinculadas a la fiscalización ha sido diferente. En el cuadrante derecho de la gráfica 3 —que muestra el número de sentencias en las que aparece la palabra “fiscalización”— se observa un crecimiento gradual hasta 2012, con aumentos ligeramente más bruscos en los años en que se celebraron comicios federales. En 2015, sin embargo, el número se multiplica como resultado tanto de la centralización de la fiscalización como del endurecimiento de las sanciones, particularmente de las nulidades relacionadas con topes de gasto y obtención y ejercicio de recursos de procedencia ilícita.

Desde la primera década del siglo XXI, el litigio estuvo vinculado a las tareas de fiscalización. Prueba de ello son las demandas que el Instituto Federal Electoral presentó ante diversos tribunales no electorales como parte de las investigaciones que realizó en los ya mencionados casos “Pemexgate” y “Amigos de Fox”.<sup>22</sup> Sin embargo, fue a partir de la entrada en vigor de la reforma de 2014 que el crecimiento de casos llevó a que TEPJF tuviera que pronunciarse de manera más recurrente sobre asuntos relacionados con la

<sup>22</sup> Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

revisión de los ingresos y gastos de partidos y candidatos. Ello, a su vez, supuso renovar la interpretación judicial del régimen de fiscalización a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales y legales.

La gráfica 4 muestra las 85 jurisprudencias y tesis del TEPJF —todas corresponden a la Sala Superior— en las que se hace alusión a la palabra “fiscalización”. Ahí se observa que la creación de criterios ha ocurrido en tres fases que coinciden en lo general con los periodos en los que han estado en funciones las distintas integraciones de la Sala Superior. La primera se caracterizó por la emisión de un importante número de criterios (38) en un contexto en el que el número de casos era aún limitado; la segunda por una actividad menor (34 criterios), que se concentró en los dos años posteriores a la reforma de 2014 y estuvo presumiblemente asociada al incremento de casos; y la tercera por una producción importante (13 criterios) si se considera que la integración actual ha estado en funciones poco más de cuatro años, pero que no necesariamente corresponde con la incidencia del litigio de los últimos años.

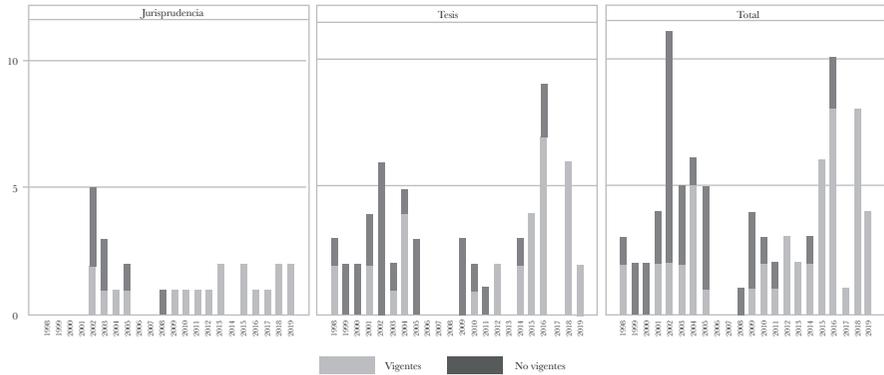
De manera complementaria, sobresale la alta proporción (38%) de criterios que, por acuerdos generales o sentencias, no se consideran vigentes. En algunos casos, esto fue así porque el criterio dejó de ser orientador para convertirse en obligatorio,<sup>23</sup> y en otros porque la Sala Superior modificó un criterio sostenido previamente.<sup>24</sup> En cualquier caso, esta información confirma que, a raíz de la entrada en vigor de la reforma de 2014, inició un proceso de renovación de los criterios en materia de fiscalización, una materia que, como apunté antes, ha adquirido una relevancia política y jurídica cada vez mayor.

---

<sup>23</sup> La reiteración de la tesis XXII/2016 hizo que el criterio consignado en ella se convirtiera en la Jurisprudencia 16/2018 cuyo rubro es: “PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO”.

<sup>24</sup> Este es el caso de la tesis LXXVII/2016 que sostenía que las multas debían fijarse con base en la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente al momento de su imposición, y que la actual integración de la Sala determinó que no debía seguirse aplicando porque las multas debían calcularse de acuerdo con el valor de la UMA al momento en que ocurrieron los hechos que derivaron en la sanción.

GRÁFICA 4. La interpretación de las normas sobre fiscalización.  
Jurisprudencias y tesis emitidas por el TEPJF por año  
(1998-2020)



FUENTE: elaboración propia con información del IUS Electoral.

Aunque esa relevancia haría pensar que las nulidades por rebase de topes de gastos ha formado parte de este proceso de configuración de nuevas interpretaciones judiciales, esto no ha sido así. De hecho, uno de los hallazgos de esta revisión panorámica es la escasez de criterios que contribuyan a precisar con claridad los alcances de las nulidades por rebases. Esto cobra mayor relevancia si se tiene el relativo grado de indeterminación del texto que se introdujo en la base VI del artículo 41. De hecho, el único precedente vinculante que se identificó sobre esta cuestión es la Jurisprudencia 2/2018, un criterio que, como se explicará en la sección final, hizo aún más compleja la aplicación de las nulidades por rebases.

Ese criterio, sin embargo, fue expedido en 2018, con posterioridad a la disputa que surgió en torno a la fiscalización de la elección que se celebró en Coahuila en 2017 para renovar la gubernatura. Esto indica que, esa disputa ocurrió en un contexto en el que, pese al incremento de los litigios en la materia, no se había considerado aún suficientemente relevante comenzar a construir parámetros claros sobre cómo se aplicarían las nulidades por rebases. Y es justo esta razón la que hace fundamental comprender con detalle los acontecimientos de aquella experiencia.

#### IV. UN REBASE EFÍMERO

El 13 de octubre de 2016 el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila aprobó el Acuerdo IEC/CG/069/2016 en el que definieron los topes de gasto que se aplicarían en las elecciones del año siguiente.<sup>25</sup> El correspondiente a las campañas por la gubernatura se fijó en \$19'242,478.57 y fue ese monto al que debieron ceñirse las siete personas que participaron en la contienda. Los resultados de la jornada electoral del 4 de junio de 2017 dieron la ventaja a Miguel Riquelme Solís, candidato de la coalición que conformaron los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza (NA) junto a cuatro partidos locales, por un margen de menos de tres puntos porcentuales respecto de los votos obtenidos por el candidato del Partido Acción Nacional, Guillermo Anaya Llamas.

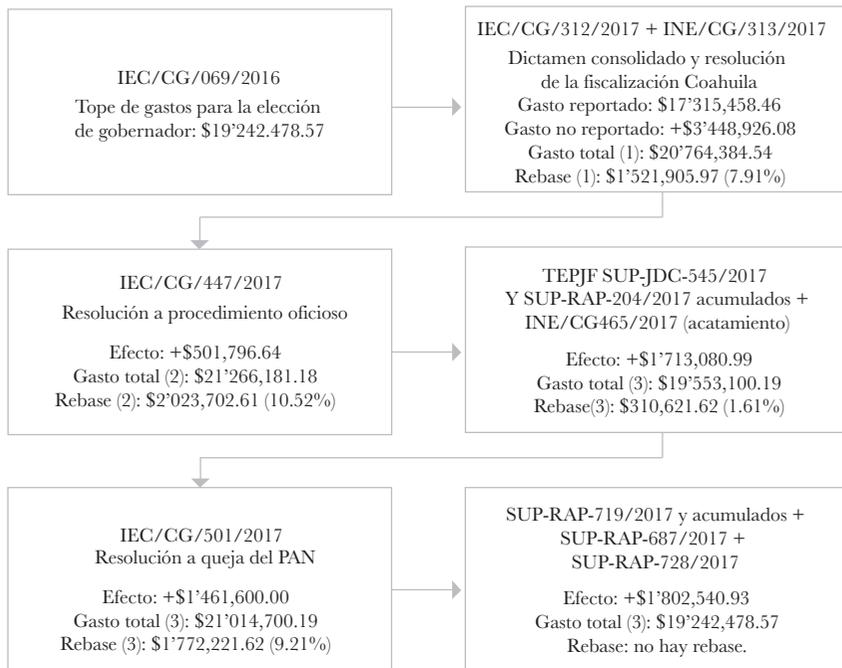
La diferencia estrecha entre el primero y el segundo propició un conflicto poselectoral que transcurrió por distintos frentes y alcanzó su punto más álgido en términos jurídicos después de que se presentaron los resultados de la fiscalización. Inicialmente, la campaña de Riquelme Solís reportó gastos por \$17'315,458.46. Sin embargo, las auditorías efectuadas por el INE identificaron \$3'448,926.08 adicionales que el candidato omitió reportar (véase diagrama 1).<sup>26</sup> De este modo, el Dictamen Consolidado que el Consejo General del INE aprobó el 14 de julio de 2017 por medio del acuerdo INE/CG313/2017 y sancionó mediante la Resolución INE/CG313/2017, implicó un rebase por \$1'521,905.97, equivalente al 7.91% del tope. Esto hizo que la campaña de Riquelme cayera en las dos hipótesis definidas en la base VI del artículo 41, es decir, un rebase superior al 5% y un margen de victoria inferior al 5%.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> IEC/CG/069/2016 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, por el cual se aprueba la determinación de los topes de gasto de precampaña y campaña para las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamiento del proceso electoral ordinario 2016-2017, 13 de octubre de 2016, disponible en <http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2016/72.-%20Acuerdo%20IEC-CG-069-2016%20Aprueba%20topes%20de%20gastos%20de%20precampa%20C3%B1a%20y%20campa%20C3%B1a%20para%20elecciones%20de%20Gobernador,%20Diputados%20Locales%20y%20Ayuntamientos%20en%20Proceso%20Electoral%202016%20-2017.pdf> (consultada el 12 de febrero de 2021).

<sup>26</sup> Los datos se tomaron del sitio sobre “Rendición de cuentas y resultados de la fiscalización” del INE, disponible en [https://sie.ine.mx/1/InNeFisc/views/EstadosdecuentaPELO2016-2017/Edos\\_Cta\\_CampOrd?.embed=y&:showAppBanner=false&:showShareOptions=true&:display\\_count=no&:showVizHome=no?embed=yes&:toolbar=no](https://sie.ine.mx/1/InNeFisc/views/EstadosdecuentaPELO2016-2017/Edos_Cta_CampOrd?.embed=y&:showAppBanner=false&:showShareOptions=true&:display_count=no&:showVizHome=no?embed=yes&:toolbar=no) (consultada el 12 de febrero de 2021).

<sup>27</sup> Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de campaña de los

DIAGRAMA 1. El impacto de las resoluciones del TEPJF en el efímero rebase de Miguel Riquelme



FUENTE: elaboración propia con información del Instituto Nacional Electoral y el Senado de la República.

Ante esa situación, tanto Miguel Riquelme, ya con el carácter de gobernador electo, como el PRI impugnaron la resolución del INE el 25 de julio a través, respectivamente, de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-545/2017) y un recurso de apelación (SUP-RAP-204/2017). Las impugnaciones se enfocaron en las conclusiones asociadas a la determinación de gasto no reportado, la imposición de sanciones económicas y el inicio de procedimientos oficiosos para que se realizaran investigaciones adicionales, aunque también se controvirtieron algunas cuestiones relacionadas con los alcances de la facultad regl-

ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2016-2017, en el estado de Coahuila de Zaragoza, 14 de julio de 2017, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/93460> (consultada el 30 de enero de 2021).

mentaria del Instituto y con formalidades asociadas a la publicación de las reformas al Reglamento de Fiscalización que se hicieron en 2016.

El 5 de octubre ocurrieron dos acontecimientos que agravaron el conflicto. Por un lado, el INE aprobó la resolución INE/CG447/2017 (derivada del procedimiento oficioso INE/P-COF-UTF-151/2017/COAH) en la que sancionó a diversos partidos por gastos no reportados, los cuales estuvieron ahora vinculados al pago de representantes generales y de casilla.<sup>28</sup> En el caso de la campaña de Riquelme, se calculó que el monto no reportado fue de \$501,796.64. Esta cantidad se sumó a la contabilidad que había definido el INE en julio, dando como resultado un incremento del rebase de \$1'521,905.97 a \$2'023,702.61, o, en términos relativos, de 7.91 a 10.52% (véase el diagrama 1).

Por otro lado, la Sala Superior resolvió las impugnaciones que en julio habían presentado Riquelme y el PRI en un sentido parcialmente favorable para ellos. Aunque la sentencia que resolvió los expedientes SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017 acumulados validó la mayor parte de los puntos controvertidos por los demandantes, revocó seis conclusiones de la Resolución INE/CG313/201, que fueron decisivas para la acumulación de gasto no reportado. Tres de las seis conclusiones (12bis, 15 y 45) fueron revocadas de manera “lisa y llana” porque, a juicio de los magistrados que integraron la mayoría, el INE analizó en forma deficiente diversos gastos, no logró acreditar plenamente su origen y destino, además de violar la garantía de audiencia de los sujetos fiscalizados.<sup>29</sup> El impacto de la decisión de revocar “lisa y llanamente” esas tres conclusiones fue una reducción de \$1'043,163.97 a la contabilidad del candidato.

En el caso de las tres conclusiones restantes (14, 14bis y 41), relacionadas con gastos en producción de spots y la aplicación del prorrateo, la Sala

<sup>28</sup> INE/CG447/2017 Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Unidad Democrática de Coahuila, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila, Primero Coahuila, Joven, de la Revolución Coahuilense, Campesino Popular, Morena y Encuentro Social, en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado como INE/P-COF-UTF/151/2017/COAH, 5 de octubre de 2017, disponible en <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93741/INE-CG447-2017-05-10-17.pdf> (consultada el 30 de enero de 2021).

<sup>29</sup> Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y Recurso de apelación, expedientes SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017 acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, 5 de octubre de 2017, disponible en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0545-2017.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0545-2017.pdf) (consultada el 25 de enero de 2021).

Superior utilizó una argumentación semejante, sólo que ahora determinó que éstas no debían revocarse de manera “lisa y llana” sino para el efecto de que el INE las revisara y emitiera una nueva resolución. El Instituto formalizó el acatamiento con la expedición del acuerdo INE/CG465/2017, aprobado el 20 de octubre del propio 2017. A la reducción que supuso la revocación “lisa y llana” de tres conclusiones, se sumó una disminución adicional de \$1'733,080.99, por lo cual el monto total erogado quedó en \$19'553,100.19, lo cual implicó una caída en el porcentaje de rebase de 10.52 a 1.61% (véase el diagrama 1).<sup>30</sup>

Hasta ese momento, la Sala Superior se había pronunciado sobre el Dictamen y la Resolución de julio, pero continuaba sin analizar la resolución que el INE emitió el 5 de octubre (INE/CG447/2017). Antes que ello ocurriera, el INE aprobó otras dos resoluciones volvieron a modificar al alza la contabilidad de Riquelme. En la primera de ellas (INE/CG501/2017) se resolvió el procedimiento administrador sancionador en materia de fiscalización (INE/Q-COF-UTF/141/2017/COAH), que tuvo como origen una queja que el Partido Acción Nacional presentó contra Riquelme. De acuerdo con la investigación realizada, el candidato no reportó gastos relacionados con la producción y posproducción de 84 videos difundidos a través de Internet, así como con inserciones periodísticas en seis periódicos diferentes. Con base en ello, el INE determinó un gasto no reportado adicional por \$1'461,600.00 que, al ser adicionado a la contabilidad de candidato, dio como resultado un gasto total de \$21'014,700.19, lo cual implicó un crecimiento del rebase de 1.61 a 9.21% (ver el diagrama 1).

La segunda resolución (INE/CG513/2017), aprobada el 8 de noviembre, se originó en un procedimiento sancionador oficioso (INE/P-COF-UTF/166/2017/COAH) que el Consejo General ordenó iniciar en julio

---

<sup>30</sup> INE/CG465/2017 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y Recurso de apelación identificados con los número de expediente SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017 acumulado, interpuestos por Miguel Ángel Riquelme Solís, Coalición por un Coahuila Seguro y Partido Revolucionario Institucional, en contra de la resolución identificada como INE/CG313/2017 respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de gobernador, diputado local y Ayuntamiento, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017, en el estado de Coahuila de Zaragoza, aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de julio de 2017, 20 de octubre de 2017, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-jflpbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/93797/CGex201710-20-ap-5-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultada el 30 de enero de 2020).

cuando aprobó el Dictamen Consolidado y la resolución que arrojaron el primer rebase. En lo relativo a la campaña de Riquelme, la resolución señaló que no era posible acreditar que el candidato se benefició del uso de un vehículo, por lo cual el gasto correspondiente tampoco podía añadirse a la contabilidad de la campaña. No obstante, dado que la sanción que se impuso en julio respecto del rebase de topes de gasto del candidato había involucrado sólo \$501,796.64 relacionados con gastos no reportados por el pago a representantes generales y de casilla, esta resolución se ocupó de sancionar \$1'270,424.98 que se encontraba pendiente. En otras palabras, la Resolución INE/CG513/2017 del 8 de noviembre no supuso un incremento a la contabilidad de Riquelme pues no identificó gastos no reportados adicionales, pero sí implicó la imposición de sanciones que no se habían ordenado.

Como era de esperarse, estas decisiones fueron controvertidas por Riquelme y el PRI. De hecho, ante el inminente cambio de gobierno, la Sala Superior optó por resolver todas las impugnaciones que continuaban pendientes el 24 de noviembre, incluidas las demandas que controvirtieron las resoluciones que el INE había emitido entre julio y noviembre. De entre las más de cuatro decenas de sentencias aprobadas ese día, destacan tres por el impacto que generaron en la contabilidad de Riquelme. La primera de ellas (SUP-RAP-719/2017, SUP-RAP-723/2017 y SUP-JDC-1026/2017 y acumulados) estuvo específicamente relacionada con la Resolución INE/CG465/2017, en la que INE sancionó y acumuló a la campaña de Riquelme el costo de los 84 videos. Para la Sala Superior, el Instituto no respetó el derecho de audiencia del candidato y, con base en ello, ordenó contabilizar sólo dos de los 84 videos, propiciando así una reducción del monto no reportado por ese gasto de \$1'461,600.00 a \$34,800.00.<sup>31</sup>

La segunda sentencia (SUP-RAP-687/2017, SUP-RAP-688/2017, SUP-RAP-689/2017, SUP-RAP-692/2017, SUP-RAP-694/2017 y SUP-JDC-904/2017 y acumulados) se originó de las determinaciones que hizo el INE respecto de las remuneraciones a representantes generales y de casilla.<sup>32</sup> En este caso, los magistrados validaron que el Reglamento de Fisca-

---

<sup>31</sup> Recurso de apelación y Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expedientes SUP-RAP-719/2017 y acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 24 de noviembre de 2017, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0719-2017.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0719-2017.pdf) (consultada el 2 de febrero de 2021).

<sup>32</sup> Recurso de apelación y Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expedientes SUP-RAP-687/2017, SUP-RAP-688/2017, SUP-RAP-689/2017, SUP-RAP-692/2017, SUP-RAP-694/2017 y SUP-JDC-904/2017 y acumulados, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0687-2017.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0687-2017.pdf) (consultada el 2 de febrero de 2021).

lización considere como gasto de campaña las remuneraciones de los representantes generales y de casilla, pero señalaron que el INE debe evaluar las pruebas que presenten los partidos políticos para, como el propio reglamento lo permite, acreditar la gratuidad de la participación de dichos representantes. Dado que para ellos muchas de las pruebas aportadas por la coalición que postuló a Riquelme sí contaron con la “eficacia jurídica” necesaria, concluyeron que el INE debía descontar de la contabilidad del candidato \$375,740.93.

La tercera sentencia (SUP-RAP-728/2017) sobresale no por haber propiciado una nueva modificación en la contabilidad, sino por formalizar los efectos de las anteriores.<sup>33</sup> Según se lee en su página 40, la sentencia tomó como base el monto determinado en cuanto gasto total por el INE en la resolución INE CG/501/2017, es decir, el que se definió cuando se agregó el costo de los 84 videos a la campaña de Riquelme: \$21,014,700.19. Como se descontaron de ese monto, \$375,740.93 del pago a representantes y \$1'426,800.00 de 82 de los 84 videos, el gasto total que la autoridad jurisdiccional determinó para la campaña de Riquelme fue \$19'242,478.57, o sea \$30,319.31 pesos inferiores al tope de gastos aplicable (véase el diagrama 1).

La sucesión de acontecimientos descrita en las páginas previas hace patente diversos aspectos problemáticos. Entre ellos vale la pena destacar dos. El primero tiene que ver con la evidente disputa que surgió entre las autoridades electorales. El INE, en un contexto caracterizado por un número comparativamente menor de candidaturas, pudo hacer revisiones más amplias. Y, con base en ellas, buscó que la fiscalización de la campaña de Riquelme se convirtiera en un caso paradigmático que pudiera incidir en las conductas de los electores en procesos futuros, sobre todo en la elección que se celebraría en 2018. La Sala Superior del TEPJF, por su parte, haciendo 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 gastos no reportados, no sólo cerraron la puerta a una eventual nulidad, sino que envió un mensaje que mostró con mayor claridad lo que los partidos y candidatos podrían lograr con el litigio.

El segundo aspecto está estrechamente ligado con el anterior y tiene que ver con la considerable politización que refleja la secuencia de resolu-

---

<sup>33</sup> Recurso de apelación, expediente SUP-RAP-728/2017, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 24 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.te.gob.mx/blog/reyes/media/pdf/e9bcc4f9f309436.pdf> (consultada el 2 de febrero de 2021).

ciones de la Sala Superior. Aunque los tribunales son esencialmente instituciones jurídicas, es innegable que sus resoluciones les permiten favorecer a determinados actores y afectar a otros. Además, mediante la emisión de precedentes, participan en la creación de normas que inciden sobre el comportamiento de las personas y las organizaciones. Este carácter político de la actividad jurisdiccional es todavía más evidente en el caso de los tribunales electorales, pues, por definición, se encargan de resolver conflictos relacionados con el acceso y ejercicio del poder político.

Con todo, los aspectos políticos vinculados a las decisiones judiciales es una cuestión de grado. Es decir, no todas las decisiones tienen la misma relevancia y, por tanto, no todas son mayormente condicionadas por factores políticos. Cuando se observan en conjunto las sucesivas decisiones que favorecieron a un mismo actor en 2017, es evidente que detrás de ellas no hubo sólo planteamientos políticos sino motivaciones políticas. Pero, dado que de ellas no surgió algún precedente vinculante, es igualmente evidente que el interés por construir interpretaciones que redujeran los costos que este tipo de decisiones no concluyó ahí.

## V. LA JURISPRUDENCIA 2/2018

La reforma del 10 de febrero de 2014 introdujo en la base VI del artículo 41 lo siguiente:

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: a) se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; b) se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; c) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.<sup>34</sup>

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre

---

<sup>34</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014. Posteriormente, en julio del mismo año, a causa de la controversia que se generó en el contexto de la aprobación de la reforma, se publicó una nueva reforma mediante la que se incorporó la palabra “adquiera” al inciso b). Véase Decreto por el que se reforma el inciso b) del tercer párrafo de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de julio de 2014.

la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

Según se lee, la reforma estableció como requisito para la determinación de nulidades, en los tres supuestos previstos en los incisos, la acreditación *objetiva* y *material* de las violaciones. Adicionalmente, en relación con lo dicho en el penúltimo párrafo sobre el carácter *determinante* de las violaciones, precisó que ese carácter se presumiría cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar fuese menor al 5% de la votación correspondiente. Dicho de otro modo, las nuevas disposiciones configuraron una serie de condiciones para que la aplicación de las nulidades, las cuales podrían ocurrir cuando los márgenes de victoria fuesen estrechos (menores al 5%). Sin embargo, el texto del artículo 41 no aclaró en qué debería consistir la acreditación *objetiva* y *material* de las violaciones; aunque sí hizo alusión al carácter determinante de las violaciones mediante la referencia a la diferencia menor al 5% en la votación, pero tampoco precisó lo que tendría que hacerse para calificar la *gravedad* y el *dolo* de las mismas violaciones.

La interpretación que quedó plasmada en la Jurisprudencia 2/2018 se enfocó en estos aspectos que resultaron problemáticos en los años inmediatamente posteriores a la reforma. De acuerdo con la lectura que hicieron de esta porción del artículo 41 seis de los siete integrantes de la Sala Superior “para que se actualice la nulidad de un proceso comicial en el supuesto de excederse el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado” se requiere de la configuración de tres elementos:

1. La determinación por la autoridad administrativa electoral del rebase del tope de gastos de campaña en un cinco por ciento o más por quien resultó triunfador en la elección y que la misma haya quedado firme; 2. Por regla general, quien sostenga la nulidad de la elección con sustento en ese rebase, tiene la carga de acreditar que la violación fue grave, dolosa y determinante, y; 3. La carga de la prueba del carácter determinante dependerá de la diferencia de votación entre el primero y segundo lugar: i. Cuando sea igual o mayor al cinco por ciento, su acreditación corresponde a quien sustenta la invalidez, y ii. En el caso en que dicho porcentaje sea menor, la misma constituye una presunción relativa (*iuris tantum*) y la carga de la prueba se revierte al que pretenda desvirtuarla; en el entendido de que, en ambos supuestos, corresponde al juzgador, de conformidad con las especificidades y el contexto de cada caso, establecer la actualización o no de dicho elemento.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Jurisprudencia 2/2018. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sexta Época, Contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017 entre los sustentados por las salas regionales correspondientes a la tercera y cuarta circunscripciones

El análisis de este criterio que adquirió carácter obligatorio a inicios de 2018, revela que la Sala Superior consideró que para la aplicación de las nulidades por rebases de topes de gasto no se requiere sólo que la autoridad administrativa determine que tales rebases efectivamente ocurrieron en 5% o más del monto respectivo, ni que la diferencia en la votación entre el primero y el segundo lugares haya sido menor al 5%, sino también de un procedimiento contencioso denunciado ante autoridades jurisdiccionales competentes. En la interpretación de la mayoría de la Sala es necesario además que quien denuncie la nulidad por rebase de topes de gasto sea responsable de acreditar el carácter grave, doloso y determinante de dicha violación.

Los requisitos adicionales establecidos por la Sala Superior no quedaron ahí. Como se lee en el texto citado, el criterio definió que la carga de la prueba recaería de manera diferenciada entre denunciantes y denunciados en función de los resultados de la votación. En los casos en los que el margen de victoria sea igual o mayor al 5% —una hipótesis a la que no hace referencia la Constitución— la carga de la prueba recae en quien sustente la invalidez; en cambio, en los casos en que ese margen sea menor al 5%, la carga de la prueba recae en la parte denunciada. Adicionalmente, conforme a este criterio, en ambas circunstancias es a la autoridad jurisdiccional a la que corresponde revisar si las pruebas permiten efectivamente acreditar las violaciones y, por tanto, las eventuales nulidades.

La revisión del contenido de la única jurisprudencia que existe hasta ahora revela que la interpretación de la Sala Superior no ha contribuido a atemperar sustancialmente la indeterminación de las disposiciones que se introdujeron a la Constitución en febrero de 2014. En todo caso, lo que la Jurisprudencia sí aclaró es que la determinación de una eventual nulidad corresponde a la autoridad jurisdiccional y que, para ello, no basta con que los márgenes de victoria sean inferiores al 5% de la votación, ni con que la autoridad administrativa a cargo de la fiscalización acredite que los rebases fueron superiores al 5% del tope de gastos correspondiente.

## VI. REFLEXIONES FINALES

Controlar la influencia de los recursos económicos en las elecciones es fundamental para cualquier democracia electoral. Las investigaciones que han

---

plurinominales, con sedes en Xalapa y Ciudad de México, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 7 de febrero de 2018, mayoría de seis votos. Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Disidente: Indalfer Infante Gonzales. Secretarios: Pedro Bautista Martínez, Salvador Andrés González Bárcena, Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar y Samantha M. Becerra Cendejas.

abordado este tema desde una perspectiva comparativa identifican una tendencia global hacia la adopción de regulaciones más estrictas.<sup>36</sup> Esta tendencia, ha estado asociada positivamente a la percepción de corrupción y al involucramiento de un número mayor de actores en los procesos de reforma.<sup>37</sup> Y aunque se han encontrado indicios sobre los efectos positivos de las regulaciones más estrictas en las percepciones sobre la integridad del régimen electoral,<sup>38</sup> hasta ahora no se cuenta con conclusiones claras sobre la eficacia de dichas normas. Esto hace que hoy sea aún más conveniente que antes contar con investigaciones que analicen experiencias concretas de la aplicación de las regulaciones sobre financiamiento y fiscalización electoral.<sup>39</sup>

El presente trabajo partió de esa premisa y mostró lo importante de las consecuencias que produjeron los cambios en materia de fiscalización que realizó la reforma de 2014. Estos cambios implicaron para el INE fiscalizar a un número significativamente mayor de candidaturas en plazos mucho más breves. De igual modo, la introducción de nulidades en la Constitución incrementó los litigios relacionados con la fiscalización y ello, a su vez, amplió el peso de las decisiones y criterios de los órganos que desde hace más de dos décadas conforman la jurisdicción especializada en materia electoral: el TEPJF.

La fiscalización de la elección mediante la que se renovó la gubernatura de Coahuila en 2017 es el caso que, probablemente, evidencia con mayor nitidez el impacto de la labor del Tribunal en la aplicación de las nuevas disposiciones constitucionales. En esa ocasión, como se explicó previamente, el INE emitió diversas decisiones que determinaron que la campaña de Miguel Riquelme Solís excedió el tope de gastos aplicable en un porcentaje mayor al 5%. Esto, sumado a los menos de tres puntos porcentuales por los que aventajó al segundo lugar, lo colocó en las dos hipótesis que, en principio, de acuerdo con la base VI del artículo 41 constitucional, podría abrir la puerta a la nulidad de una elección. Al final, sin embargo, mediante distintas resoluciones que revocaron algunas de las conclusiones que permitieron

---

<sup>36</sup> Norris, Pippa y Van Es, Andrea, "Introduction: Understanding Political Finance Reform", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea, *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016; Falguera, Elin et al., *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, Estocolmo, IDEA Internacional-TEPJF, 2015.

<sup>37</sup> Van Es, Andrea, "Why Regulate Political Finance?", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea, *Checkbook Elections?...*, cit.

<sup>38</sup> Norris, Pippa, "Does Regulation Work?", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea, *Checkbook Elections?...*, cit.

<sup>39</sup> Norris, Pippa y Van Es, Andrea, "The Lessons for Political Finance Reform", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea, *Checkbook Elections?...*, cit.

al INE contabilizar gastos no reportados, la Sala Superior resolvió que el candidato no superó el tope correspondiente, lo cual eliminó los impedimentos para que se convirtiera en gobernador.

Con todo, el impacto de la interpretación judicial no terminó ahí. A inicios del año siguiente, en vísperas de la elección de 2018, la Sala Superior emitió una jurisprudencia que complejizó aún más la aplicación de las nulidades por rebase de topes de gastos.<sup>40</sup> Esa jurisprudencia —escrita en el lenguaje oscuro que lamentablemente caracteriza todavía a muchos de los documentos que producen los tribunales mexicanos— señala, primero, que para anular una elección por rebase de topes de gasto no basta con que se configuren las dos hipótesis señaladas en la base IV del artículo 41 (un rebase superior al 5% del tope de gastos correspondiente y una diferencia menor al 5% entre los votos obtenidos por el primero y el segundo lugares); segundo, que la determinación de cualquier eventual nulidad corresponde a las autoridades jurisdiccionales; y, tercero, que para que esto ocurra hace falta un proceso litigioso en el que la carga de la prueba corresponde de manera diferenciada al demandante o al denunciado, dependiendo de la diferencia en la votación entre el primero y el segundo lugares.

Endurecer a través de la jurisprudencia los requisitos para anular una elección no es necesariamente una mala noticia si se tiene en cuenta que una decisión como ésta supone anular los resultados de un proceso que, en última instancia, fue producto de la participación popular. Tener en cuenta lo anterior es fundamental pues invita a reflexionar sobre la conveniencia de, primero, hacer más rígidas las sanciones como método para modificar las conductas de actores que participan en las elecciones, segundo, regular este tipo de sanciones desde la propia Constitución y, tercero, ampliar el margen con el que cuentan las autoridades jurisdiccionales para definir los resultados de las elecciones.

Finalmente, es fundamental señalar que, en el caso de México, las implicaciones de la reforma electoral de 2014 deben entenderse como parte del proceso de renovación constante del que ha sido objeto el texto constitucional, no de forma aislada. Como Pou Giménez y Pozas Loyo han seña-

---

<sup>40</sup> Jurisprudencia 2/2018, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sexta Época, Contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017 entre los sustentados por las salas regionales correspondientes a la tercera y cuarta circunscripciones plurinominales, con sedes en Xalapa y Ciudad de México, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 7 de febrero de 2018, mayoría de seis votos. Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Disidente: Indalfer Infante Gonzales. Secretarios: Pedro Bautista Martínez, Salvador Andrés González Bárcena, Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar y Samantha M. Becerra Cendejas.

lado, una de las características de este proceso, el hiper-reformismo, ha sido la introducción a la Constitución de normas cada vez más detalladas que, por haberse efectuado de manera fragmentada en momentos y contextos diferentes, han aumentado la complejidad del texto constitucional en su conjunto.<sup>41</sup> Lejos de facilitar la acción de las autoridades y la coordinación de la sociedad, este proceso ha contribuido a que los litigios se multipliquen, propiciando así que la última palabra sobre los alcances de las reformas recaiga cada vez más en los órganos jurisdiccionales.<sup>42</sup>

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- CASTELLANOS CERCEDA, Roberto, *La reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, México, Senado de la República, 2017.
- CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad-Integralia Consultores, 2018.
- CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma”, en CORDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y MURAYAMA RENDÓN, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- EINSENSTADT, Todd A., *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos, “Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 62, núm. 230, 2017.
- FALGUERA, Elin *et al.*, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, Estocolmo, IDEA Internacional-TEPJF, 2015.

---

<sup>41</sup> Pou-Giménez, Francisca y Pozas Loyo, Andrea, “The Paradox of Mexican Constitutional Hyper-reformism: Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation”, en Albert, Richard *et al.* (eds.), *Constitutional Change and Transformation in Latin America*, Oxford, Hart Publishing, 2019.

<sup>42</sup> Pou-Giménez, Francisca *et al.*, “Interpreting the Ship of Theseus: Constitutional Hyper-reformism and Judicial Review in Mexico (1917-2019)”, Manuscrito no publicado, 2020.

- FERRER SILVA, Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.
- GILAS, Karolina, “El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 16, 2016.
- GILAS, Karolina y CRUZ, Omar de la, “Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México”, *Elecciones*, núm. 15, 2016.
- JACOBO MOLINA, Edmundo, “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, *El Cotidiano*, 2014.
- LÓPEZ NORIEGA, Saúl y VELÁZQUEZ LÓPEZ-VELARDE, Rodrigo, *Pacto por México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- NORRIS, Pippa, “Does Regulation Work?”, en NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea, *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea, “The Lessons for Political Finance Reform”, en *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea, “Introduction: Understanding Political Finance Reform”, en NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea, *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, UNAM, 2019.
- PESCHARD, Jacqueline, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en LOAEZA, Soledad y PRUD’HOMME, Jean-Francois (eds.), *Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y procesos políticos*, Mexico, El Colegio de México, 2010.
- POU-GIMÉNEZ, Francisca y POZAS-LOYO, Andrea, “The Paradox of Mexican Constitutional Hyper-reformism: Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation”, en ALBERT, Richard *et al.* (eds.), *Constitutional Change and Transformation in Latin America*, Oxford, Hart Publishing, 2019.
- POU-GIMÉNEZ, Francisca *et al.*, “Interpreting the Ship of Theseus: Constitutional Hyper-reformism and Judicial Review in Mexico (1917-2019)”, s. p. i., 2020.
- RAMÍREZ LEMUS, Edwin y ZEPEDA GIL, Raúl, *Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017*, México, Senado de la República, 2017.

SAAVEDRA HERRERA, Camilo, “Prometer no empobrece: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones”, en GUILLÉN, Diana *et al.* (coords.), *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?*, México, UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor, 2019.

VAN ES, Andrea, “Why Regulate Political Finance?”, en NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea, *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

## IDENTIDAD, AUTOADSCRIPCIÓN Y PARIDAD: ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SUP-JDC-304/2018 Y ACUMULADOS DEL TEPJF

Lucero IBARRA ROJAS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Elecciones en Oaxaca*. III. *La paridad de género y la diversidad en las expresiones de género en Oaxaca*. IV. *Los resultados de la sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados*. V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El México actual, como buena parte del mundo, ha avanzado un gran camino desde las épocas en las que la discusión pública versaba sobre la incapacidad de la mujeres para participar en la política; tanto públicamente como en nuestras leyes, la posibilidad de que las mujeres participemos en la política no se cuestiona e incluso se plantea como favorable para la vida democrática. Siendo así, frente a la obligación de incluir mujeres como candidatas electorales, podría resultar contraintuitivo que los partidos políticos postularan mujeres sólo para sustituirlas con hombres una vez electas; o que se nominaran mujeres únicamente en elecciones donde el partido que las nombra suele perder la elección. Aún más difícil sería imaginarnos que los hombres pretendieran ser mujeres para ocupar los espacios de las nominaciones..., sin embargo, como juzgaría la sabiduría popular: parece chiste, pero es anécdota.

La participación activa de las mujeres en puestos políticos, especialmente como titulares y en puestos de elección popular, continúa enfrentando múltiples obstáculos. Si bien las cosas han avanzado de manera significativa si consideramos que el derecho al voto para las mujeres fue conquistado apenas en 1953,<sup>1</sup> también es cierto que ha habido resistencias y retrocesos que muestran la fuerza de las estructuras patriarcales que se mantienen en

---

<sup>1</sup> Elizondo Gasperín, María Macarita, “La participación política de las mujeres mexicanas”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 1, núm. 1, 2011.

los partidos políticos. En este trabajo presento un análisis de la sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF)<sup>2</sup> que versa precisamente sobre los obstáculos que se renuevan para frenar los procesos que podrían traer más diversidad a los puestos de toma de decisiones en el Estado.

La sentencia en cuestión reúne diversos juicios relacionados con la postulación de 17 personas a concejalías de ayuntamientos, puestos de elección popular en el estado de Oaxaca, que afirmaban una identidad de género trans al autoadscribirse como mujeres, aunque previamente habían ocupado puestos de elección popular identificándose como hombres. Mediante esta sentencia se busca determinar las condiciones para verificar el registro de candidaturas de personas que se autoadscriben a un género que es distinto al que les fue asignado al nacer, en el contexto de disposiciones relativas a acciones afirmativas en relación con la paridad de género.

## II. ELECCIONES EN OAXACA

En septiembre de 2017 se inició un nuevo periodo electoral en el estado de Oaxaca que se resolvería en julio de 2018. Fue un periodo electoral intenso en el país en general, puesto que se votaron los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel federal. A nivel local, en Oaxaca también se renovó el Congreso del Estado y 153 ayuntamientos.<sup>3</sup> Aunque esta es una gran cantidad de puestos políticos, debemos tener presente que Oaxaca es, por mucho, el estado de la república mexicana con más municipios. El territorio oaxaqueño se divide en 570 municipios que, además, se rigen por sistemas electorales diferenciados entre los municipios en donde las autoridades se eligen por el sistema de partidos políticos y aquellos en los que las elecciones se realizan por sistemas de usos y costumbres. Esto se debe a la diversidad interna de Oaxaca y una historia política que es particular en México.

Oaxaca es uno de los estados con mayor presencia de personas indígenas y donde su lucha ha tenido grandes triunfos políticos y jurídicos, pero representa también una importante excepción en esta materia a nivel nacional. De hecho, en 1990 se realizó un primer reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución local de Oaxaca; un año antes

---

<sup>2</sup> TEPJF, SUP-JDC-304/2018 y acumulados, Sala Superior, magistrado ponente: José Luis Vargas Valdez, 21 de junio de 2018.

<sup>3</sup> Cómputo Distrital y Municipal. Elección Ordinaria 2017-2018, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), 2018, disponible en: [http://ieepco.org.mx/publicado\\_computo/index.html](http://ieepco.org.mx/publicado_computo/index.html).

de que se realizara la primera reforma en la materia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>4</sup> Esa primera reforma a nivel federal ha sido ampliamente reconocida por formar parte de una tendencia que se replicó en diversos países de América Latina como respuesta a la movilización y articulación de pueblos indígenas de esta región, aunque con importantes limitaciones<sup>5</sup> y no exenta de problemáticas.<sup>6</sup> A pesar de esto, la reforma era sumamente limitada y no fue sino hasta 2001 que la Constitución federal asumiría un compromiso más robusto con los pueblos y comunidades indígenas de este país. Esta transformación fue, en sí misma, un resultado ampliamente cuestionado de un esfuerzo por reformular la relación con la población indígena que representaba el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).<sup>7</sup> A pesar de esto, se ha dado pie a importantes luchas jurídicas que han cambiado de manera significativa el entorno político del Estado mexicano.

Los derechos de personas y pueblos indígenas en Oaxaca han tenido una trayectoria mucho más vanguardista en su reconocimiento e incorporación en el derecho estatal. Efectivamente, desde 1995 la ley electoral de Oaxaca contiene disposiciones respecto de usos y costumbres de las comunidades indígenas que son aplicables a las elecciones de autoridades municipales.<sup>8</sup> En el resto del país, la posibilidad de implementar el derecho propio en materia electoral ha sido resultado de disputas sociales y jurídicas mucho más recientes, como en el caso del municipio indígena de Cherán, Michoacán, que logró este reconocimiento apenas hace algunos años.<sup>9</sup> De hecho, la reforma constitucional mediante la cual se incluyeron disposiciones sobre los municipios indígenas y la posibilidad del ejercicio de funciones municipales por parte de comunidades indígenas a nivel submunicipalidad en Michoacán, se realizó apenas en febrero de 2021. Nuevamente, a pesar de

---

<sup>4</sup> Recondo, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, CIESAS, 2007, p. 9.

<sup>5</sup> Aragón Andrade, Orlando, *Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México: la reforma del artículo 4o. constitucional de 1992*, Morelia, UMSNH, 2007.

<sup>6</sup> Noguera, Albert, “Redefinición del Estado y derechos de los pueblos indígenas en las nuevas Constituciones latinoamericanas”, *Sortuz Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, vol. 1, núm. 1, 2007, pp. 1-19.

<sup>7</sup> Flores, Fabiola Jesavel, “Los pasos hacia la autonomía indígena en México. La autonomía como concepto antisistémico”, en Ramírez, Miguel Ángel (comp.), *Movimientos sociales en México. Apuntes teóricos y estudios de caso*, México, UAM-Conacyt, Colofón, Red Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales, 2016, pp. 205-224.

<sup>8</sup> Recondo, David, *La política del gatopardo...*, cit., p. 9.

<sup>9</sup> Véase Aragón Andrade, Orlando, *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*, México, UNAM, 2019.

las limitaciones de esta reforma, solamente fue posible gracias a los años de trabajo y lucha jurídica y social por parte de comunidades indígenas de este estado.

El vanguardismo en el reconocimiento del pluralismo jurídico en Oaxaca no es casual, sino que se encuentra íntimamente ligado con las particularidades políticas y sociales de la historia de este Estado. El análisis realizado por David Recondo<sup>10</sup> muestra la manera en la que diversos intereses convergieron en esta reforma, desde una estrategia de permanencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hasta la consolidación de procesos autonómicos locales. Estos procesos autonómicos son en particular fuertes y consolidados institucionalmente en Oaxaca, a diferencia de otros Estados de la república mexicana. En el resto del país, incluso en zonas con cierta densidad de población indígena, las cabeceras municipales suelen estar dominadas por poblaciones mestizas. Esto se debe a que, durante buena parte del siglo XIX, el ayuntamiento se consolidó como la estructura política de organización del territorio, con criterios poblacionales y políticos que favorecieron a las poblaciones mestizas. Lo anterior potenciado por los esfuerzos por desaparecer formas colectivas de propiedad de la tierra como las comunidades indígenas. En cambio, las comunidades indígenas en Oaxaca lograron conformarse como municipios particulares y no dependientes de centros poblacionales mestizos, logrando tanto la considerable cantidad de municipios, como las bases para la futura consolidación de municipios gobernados por usos y costumbres.<sup>11</sup> A pesar de esta excepción, aún existen conflictos entre las cabeceras y las agencias, que son las formas de submunicipalidades reconocidas en Oaxaca.

Las elecciones que son materia de la sentencia que se analiza aquí, se dieron en municipios regidos por el sistema de partidos políticos pero, como ya se indicó, estos municipios son la minoría. En contraparte, las elecciones por “usos y costumbres”<sup>12</sup> se refieren a la elección y nombramiento de autoridades municipales de acuerdo con el derecho propio de las comunidades indígenas que, en Oaxaca, constituyen cabeceras municipales. Este tipo de elecciones aplica a 417 municipios de esta entidad federativa, en los cuales generalmente no participan partidos políticos y la designación de

---

<sup>10</sup> Recondo, David, *La política del gatopardo...*, cit.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> La designación del derecho propio de los pueblos y comunidades indígenas como “usos y costumbres”, se deriva de las disposiciones legales en el estado de Oaxaca. No obstante, esta designación ha sido utilizada por parte de órganos jurisdiccionales electorales en casos como el de Cherán en el estado de Michoacán; lo que contribuyó a que se generalizara su uso en otros contextos de luchas de pueblos y comunidades indígenas en el país.

puestos políticos se hace por mecanismos assemblearios.<sup>13</sup> Estos municipios nos muestran precisamente la prevalencia de comunidades indígenas y su derecho en Oaxaca.

Ahora bien, aunque las elecciones de los ayuntamientos que corresponden a la sentencia aquí analizada se rigen por el sistema de partidos, esto no significa que este contexto de pluralismo les sea irrelevante. Este contexto tiene un impacto en la robusta comprensión de conceptos esenciales para el caso que nos ocupa, como son el de identidad y autoadscripción. Esto se representa tanto en las disposiciones que regulan las elecciones en Oaxaca, como en las interpretaciones y expectativas que dan forma a la acción jurisdiccional en el caso. El contexto de diversidad cultural de Oaxaca tiene un impacto, además, en la manera en la que se entiende y se efectiviza la paridad de género y las posibilidades de participación política de personas LGBTTTIQAM.<sup>14</sup>

Esto se volvió particularmente relevante en el caso que nos ocupa a partir del acuerdo por medio del cual se aprobaron lineamientos en materia de paridad de género en el estado de Oaxaca. Efectivamente, en diciembre de 2017, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) emitió el acuerdo IEEPCO-CG-76/2017,<sup>15</sup> de acuerdo con el cual los partidos políticos, las coaliciones, así como las candidaturas comunes e independientes, se vieron ante la necesidad de garantizar la paridad en el registro de sus candidaturas.

Esta situación generó una tensión dado que los partidos inicialmente avanzaron el registro de candidaturas mayoritariamente con hombres como titulares, viéndose entonces en la necesidad de reformular sus propuestas. En marzo de 2018 se presentaron las candidaturas para concejalías de los ayuntamientos que se rigen por el sistema de partidos políticos en Oaxaca, pero sin cumplir con los criterios de paridad. El IEEPCO tuvo entonces que requerir, a coaliciones y partidos políticos, que subsanaran las deficiencias en relación con la paridad de género.

Diecisiete de las nuevas candidaturas, que habían sido modificadas precisamente para cumplir con el mandato del IEEPCO, fueron impugnadas.

<sup>13</sup> Recondo, David, *La política del gatopardo...*, *cit.*, pp. 11 y 12.

<sup>14</sup> Lesbianas, Gays, Bisexual, Travesti, Transexual, Transgénero, Intersexual Queer, Asexual, Muxe.

<sup>15</sup> Acuerdo IEEPCO-CG-76/2017, por el que se aprueban los lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes en el registro de sus candidaturas ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), diciembre de 2017, disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2017/IEEPCO-CG-76%3A2017.pdf>.

En abril mismo, la candidata del PAN a primera concejal de San Juan Cacahuatpec impugnó la candidatura presentada por el partido Movimiento Ciudadano, afirmando que el nuevo candidato que se ostentaba como mujer había sido electo previamente, identificado como hombre. En mayo se presentaron quejas similares ante el IEEPCO por parte de representantes de colectivos transgénero argumentando la supuesta usurpación de identidades trans. La mayor parte de estas candidaturas habían sido registradas previamente en cuanto candidatos hombres y solamente después de los requerimientos del IEEPCO, se solicitó el registro de las candidaturas ahora bajo el género de mujer; presentándose escritos de autoadscripción a este género por parte de las personas que estaban siendo postuladas.

Frente a lo anterior, en mayo mismo se cancelaron precautoriamente 17 candidaturas. Además, el IEEPCO impuso diversas sanciones a los partidos Verde Ecologista de México, PRI, PAN, PRD, Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano. Por su parte, algunos de los candidatos impugnados presentaron, a su vez, recursos para recuperar sus candidaturas. Todos estos juicios fueron atraídos por el TEPJF para resultar en la sentencia que aquí se analiza.

### III. LA PARIDAD DE GÉNERO Y LA DIVERSIDAD EN LAS EXPRESIONES DE GÉNERO EN OAXACA

Antes de analizar el caso concreto, es importante tener presente por qué la paridad de género es importante para la consolidación de Estados democráticos. Una de las primeras y más básicas críticas feministas al derecho y al Estado es precisamente que, al ser ambos históricamente contruidos sólo con la participación de hombres, por lo general además de aquellos pertenecientes de un sector social minoritario pero hegemónico en su configuración racial y de clase, sus intereses les han dado forma. Un ejemplo de esto es la discusión que adelanta Carole Pateman<sup>16</sup> respecto de que el contrato social sobre el que se basa el Estado es también un contrato sexual cuyas estructuras generan las condiciones para la reproducción del patriarcado y el sometimiento de las mujeres en el marco del entorno privado. En este contexto, lo público, en tanto dominio masculino, requiere ser intervenido si se van a generar las condiciones para una verdadera democracia. Esta necesaria transformación del Estado se basa en la comprensión de que una sociedad democrática es

---

<sup>16</sup> Pateman, Carole, *El contrato sexual*, México, Anthrope, UAM-Iztapalapa, 1995.

imposible si los diversos sectores que la componen no pueden participar de la política y el ámbito público.

La participación igualitaria de las mujeres en la vida pública de los países, no obstante, sigue sin ser una realidad en la mayor parte del mundo. En México, la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados se llamó la Legislatura de la Paridad de Género puesto que fue la primera en lograr una integración paritaria. Esto representa un gran avance, pero no es representativo de una batalla enteramente ganada. Sobre todo en lo que se refiere a los poderes ejecutivos, la participación de mujeres sigue siendo un pendiente en la agenda política nacional. La igualdad formal, que se refiere a los derechos de igualdad reconocidos en la ley, tiene límites importantes. Estos límites se encuentran configurados por sistemas sociales que reproducen desigualdades de hecho. Se requiere una transformación social más amplia, pero ésta puede ser facilitada mediante estas políticas. Una de esas acciones afirmativas son las políticas que obligan a los partidos políticos a diversificar postulaciones de manera que exista igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Es de lamentar que, como mencionaba al inicio de este ensayo, las medidas implementadas para generar acciones afirmativas, es decir, políticas que busquen igualar una balanza históricamente desequilibrada, han sido afrontadas con acciones deplorables por parte de los partidos políticos.

De hecho, las condiciones para la paridad se van refinando con el tiempo para contemplar remedios frente a las argucias de los partidos políticos. Uno de los primeros escándalos, conocido popularmente con el nombre “las juanitas”, refiere a la práctica de postular mujeres como candidatas plurinominales, quienes renunciarían después a su cargo en favor de su suplente: un varón, casi siempre con una relación familiar. Otra práctica que se viene señalando es la postulación de mujeres en espacios donde el partido no tiene una verdadera oportunidad política, para reservar los puestos más fuertes, y por ello las candidaturas más reales, a candidatos hombres. Frente a estas acciones, instituciones electorales como el IEEPCO han pedido a los partidos que cumplan con los criterios de paridad horizontal, vertical y en términos de competitividad. La paridad horizontal se refiere a que debe haber la misma cantidad de hombres y de mujeres en todos los puestos en disputa, se trata de un criterio territorial para garantizar que no se postularan mujeres solamente en donde no tienen oportunidades reales de ocupar los puestos. La paridad vertical se refiere a que, en fórmulas o planillas electorales, las mujeres deben estar representadas de manera igualitaria.

Si bien la participación igualitaria de mujeres en la vida política de este país, y de buena parte del mundo, sigue siendo un objetivo insatisfecho, la

participación política de las personas de la comunidad LGBTTTTIQAM se encuentra aún más lejos de ser una realidad en la medida que estas identidades representan un reto mayor a los mandatos de género. El concepto de género es una de las principales aportaciones del feminismo como agenda intelectual. Por género, nos referimos a las construcciones sociales de roles en función de los caracteres sexuales primarios, es decir, de los genitales como indicadores biológicos que distinguen socialmente hombres de mujeres. El concepto de género es relevante puesto que destaca que esos caracteres sexuales no determinan automáticamente la identidad de una persona; sino que ésta se construye en relación con las expectativas sociales que se reproducen en los mandatos de género, es decir, en modelos hegemónicos que norman las expresiones de feminidad y masculinidad.<sup>17</sup> Al desnaturalizar las identidades de hombre y mujer, el concepto de género nos permite visualizar la diversidad con la que la identidad de género se puede expresar. De ahí la conformación de las siglas de la comunidad LGBTTTTIQAM, con las que se pretende visibilizar las distintas expresiones, preferencias e identidades sexuales que divergen del binomio hombre/mujer heterosexuales. Esto incluye preferencias sexuales por personas del mismo género, y también la posibilidad de que una persona no se identifique con el género que le fue asignado al nacer de acuerdo con sus caracteres sexuales primarios, que son las personas que se identifican como trans.<sup>18</sup>

En este sentido, otro aspecto que es particular al estado de Oaxaca es el reconocimiento de las personas muxes que frecuentemente son referidas como un tercer género. Especialmente en la región del Istmo de Tehuantepec, se nombra como muxe a personas que, habiendo nacido identificadas con el sexo masculino, suelen tener expresiones de género usualmente atribuidas a mujeres, ya sea de manera permanente o en festividades especiales.<sup>19</sup> Un ejemplo reciente de exploración de la cultura en la que se desarrollan las personas muxe es el trabajo de Marianela Miano Borrusco<sup>20</sup> realizado en Juchitán. En este trabajo, la autora explora la diversidad en las identidades de género y, particularmente, la manera que las personas muxe han sido identificadas como hijas devotas al cuidado de sus familias

<sup>17</sup> Véase Butler, Judith, “Regulaciones de género”, *La Ventana*, vol. 23, núm. 1, pp. 7-35.

<sup>18</sup> Westbrook, Laurel y Schilt, Kristen, “Doing Gender, Determining Gender: Transgender People, Gender Panics, and the Maintenance of the Sex/Gender/Sexuality System”, *Gender and Society*, vol. 28, núm. 1, 2014, pp. 32-57.

<sup>19</sup> Stephen, Lynn, “Sexualities and Genders in Zapotec Oaxaca”, *Latin American Perspectives*, vol. 29, núm. 2, 2002, pp. 41-59.

<sup>20</sup> Miano Borrusco, Marianela, *Hombre, mujer y muxe en el Istmo de Tehuantepec*, México, INAH-Plaza y Valdés, 2003.

y también su más reciente desarrollo en espacios más públicos, retando los límites de lo permitido en sus sociedades. Las muxes son cada vez más visibles y representadas como identidades ampliamente aceptadas en el Istmo de Tehuantepec y como parte de la comunidad LGBTTTIQM. Pero su visibilidad en contextos culturales, económicos e incluso políticos, no significa necesariamente que su rol social sea enteramente aceptado en las comunidades zapotecas donde esta identidad de género es parte de la especificidad cultural de la región. Como se indica en la misma sentencia de análisis, su participación como parte de las autoridades comunales es más bien reciente y también son una comunidad vulnerable a la estigmatización.

Este contexto es relevante también para los lineamientos emitidos por el IEEPCO en materia de paridad de género<sup>21</sup> que obligan a los partidos, entre otras cosas, a que sus candidaturas tengan igual cantidad de hombres que de mujeres o personas trans. Esto significa que un hombre trans también estaría contribuyendo a la paridad. Visto de esta manera, lo que la disposición plantea no es nada más una medida para ampliar la participación de las mujeres en puestos de elección popular, sino que es una medida que abre la posibilidad de ampliar la diversidad en identidades de género que están representadas en estos espacios. Potencialmente, esto también implicaría llevar otros intereses a los entornos más relevantes de toma de decisiones para la ciudadanía. Esta misma preocupación se ve reflejada en la sentencia que se analiza en este documento, cuando señala que la afectación se realiza contra “la ciudadanía en general, toda vez que con ello se hace nugatorio su derecho a contar con candidaturas que reflejen una pluralidad de opciones o alternativas que integran la sociedad mexicana”.<sup>22</sup>

Si bien esta es una manera adicional en la que la noción de autoadscripción a una identidad, étnica o de género, es particularmente robusta en el estado de Oaxaca en relación con el contexto histórico, político y cultural local, un punto que no se analiza con particular precisión en la sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados, se refiere a las características particulares de los municipios donde se ubican las candidaturas en cuestión. Las candidaturas presentadas fueron las siguientes: por la coalición del Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el partido Movimiento Ciudadano (MC) se ubicaron en los municipios de Cosolapa, San Pedro Ixcatlán, San José Chiltepec, San Antonio Castillo

<sup>21</sup> Acuerdo IEEPCO-CG-76/2017, por el que se aprueban los lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes en el registro de sus candidaturas ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, *op. cit.*

<sup>22</sup> SUP-JDC-304/2018 y acumulados, p. 114.

Velasco, Santiago Laollaga, San Juan Bautista Lo de Soto; por la coalición del PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en los municipios de Santa María Teopoxco y Cuilapam de Guerrero; por el partido MC en el municipio de San Juan Cacahuatpec; y por el partido Nueva Alianza en el municipio de Chalcatongo de Hidalgo. De los anteriores, sólo Santiago Laollaga se ubica en la zona del Istmo de Tehuantepec, región zapoteca donde se encuentra la identidad muxe. Además, aunque el criterio de hablar una lengua indígena es sumamente imperfecto para ubicar a una comunidad como indígena, en especial dadas las políticas indigenistas que se desarrollaron por parte del Estado mexicano en buena parte del siglo pasado y que buscaban la homogeneización de la población mexicana,<sup>23</sup> no pasa desapercibido que en municipios como Cosolapa un pequeñísimo porcentaje de la población es hablante de lengua indígena.<sup>24</sup>

Estas afirmaciones no son una prueba absoluta de que los candidatos postulados estuviesen usurpando una identidad trans, pero muestran tanto las particularidades de Oaxaca como la problemática de proyectar una mirada generalizante a un estado tan diverso. No cabe duda que esta diversidad es relevante para las disposiciones y consideraciones del IEEPCO y también para las discusiones sobre la autoadscripción. Así, el tema de la autoadscripción ha sido abordado previamente en materia electoral, sobre todo en lo que se refiere a pueblos indígenas. No obstante, no parece haber suficientes elementos para asumir que estas candidaturas están influenciadas directamente por un contexto cultural donde las identidades trans tienen mayor presencia; más allá de que sea probable que las población en general también tenga más familiaridad con las representaciones de personas trans en el espacio público.

Más allá de lo anterior, lo que sí es central para los casos que llevaron a la sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados del TEPJE, es el tema de la autoadscripción en relación con la identidad de género. Los lineamientos en materia de paridad emitidos por el IEEPCO requieren solamente la manifestación de autoadscripción,<sup>25</sup> que fue aceptada de buena fe en un principio por esta autoridad electoral. Sin embargo, una vez que esa autoadscripción fue puesta en duda, la autoridad responsable inició acciones

<sup>23</sup> Bonfil, Guillermo, *México profundo, una civilización negada*, México, De Bolsillo, 2008.

<sup>24</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Catálogo de Localidades, 1, 2013, disponible en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx>

<sup>25</sup> Acuerdo IEEPCO-CG-76/2017, por el que se aprueban los lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes en el registro de sus candidaturas ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, *cit.*

para recabar pruebas respecto de que dichas personas se comportaban públicamente como hombres.

En el juicio en cuestión, siete de las personas cuyas candidaturas fueron impugnadas se presentaron ante la Sala Superior del TEPJF para sostener su autoadscripción como mujeres. Adicionalmente, señalaron que la necesidad de que las personas trans sean reconocidas en el ámbito público con la identidad a la que se autoadscriben, es una violación de su derecho a la privacidad. De parte de los demandados se incluyen también dos argumentos más respecto de la expresión de género. El primero es que a pesar de una autoadscripción “legítima y auténtica como mujeres”, puede no desear “que dicha condición trascienda del ámbito de su vida privada”.<sup>26</sup> El segundo argumento, que es complementario, es que en los municipios indígenas de los que las personas registradas afirman provenir, existe un estigma contra las personas trans. Aún más: los titulares de las candidaturas impugnadas señalaron que solamente habían realizado la manifestación de autoadscripción hasta el momento que lo hicieron, porque se trataba de la primera elección en los que se aplicaban los criterios de paridad.

Se plantea, entonces, una pregunta fundamental sobre la identidad de género y si su expresión pública es esencial y si puede, entonces, ser considerada un criterio de cualificación de la autoadscripción. La pregunta atiende a la distinción entre la identidad de género, que es una percepción que la persona tiene sobre sí misma, y la expresión de género, que se refiere a un elemento performativo de esta identidad como la manera en la que nos presentamos y nos comportamos en relación con los rasgos culturales que se asignan a los roles de género concebidos socialmente. Esto significa que una persona puede asumir una identidad de género, por ejemplo de mujer, pero esto no significa necesariamente que sus caracteres sexuales primarios sean los considerados femeninos o que su expresión de género se ajuste a todos los patrones culturales identificados con ser mujer, como puede ser usar vestidos o llevar el pelo de cierta manera.

Estas diferencias implican un reto importante para la cualificación de la autoadscripción a una identidad de género que puede tener efectos sumamente graves para las personas trans. El TEPJF señaló como uno de los defectos del procedimiento sancionador, el desahogo de diligencias con carácter discriminatorio. Se mencionan investigaciones en las redes sociales de las personas involucradas y la aplicación de cuestionarios a sus vecinos. Los cuestionamientos de estos instrumentos son calificados por el TEPJF como “discriminatorios y con un contenido precario del concepto de quién es una

---

<sup>26</sup> SUP-JDC-304/2018 y acumulados, p. 42.

persona transgénero”.<sup>27</sup> Asimismo, se realizaron solicitudes a instituciones estatales y de salud pública para comprobar el sexo identificado para acceder a servicios y apoyos públicos. Como bien señala el Tribunal, la aparente neutralidad de dichos cuestionamientos es superada por el impacto negativo que tienen en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas trans.

Efectivamente, las personas trans tienen derecho a que sus documentos oficiales sean modificados para reflejar adecuadamente su identidad de género autopercibida. Tanto las consideraciones del TEPJF como las reflejadas en otros instrumentos en la materia electoral,<sup>28</sup> muestran una actitud de respeto y mecanismos de garantías para el acceso a derechos de las personas trans y toman en cuenta importantes consideraciones que emergen del contexto del derecho internacional de los derechos humanos, como es el caso de las determinaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, este derecho aún encuentra muchos obstáculos burocráticos. Como se anota en la misma sentencia, en 2018 solamente la CDMX y los estados de Michoacán y Nayarit tenían legislaciones para facilitar los cambios de sexo en actas de nacimiento para las personas trans. Incluso una vez logrado este primer obstáculo que es central, esto no garantiza que existirán procedimientos para rectificar los registros correspondientes en otras instancias estatales, como servicios de salud, o incluso privadas, por ejemplo, servicios bancarios. Un aspecto que destaca respecto de las indagaciones realizadas sobre la expresión y los registros públicos de las personas registradas como parte de la comunidad trans, es la afirmación de que solamente las personas muxes tienen posibilidad de identificarse de esta manera en las comunidades del Istmo de Tehuantepec.

Facilitar la identificación formal de las personas trans sin requerimientos adicionales es fundamental para que les sea posible ejercer sus derechos. Existen derechos directamente relacionados con la rectificación de los documentos de las personas trans, en particular en relación con el libre desarrollo de la personalidad, a la identidad personal y sexual, así como a la dignidad humana y no discriminación. Esta es una de las luchas más importantes en lo jurídico de este sector de la comunidad LGBTTTIQ. Al no coincidir los datos con los que se les identifica en documentos y procedimientos burocráticos, las personas trans ven obstaculizados todos sus derechos y se en-

<sup>27</sup> SUP-JDC-304/2018 y acumulados: 65.

<sup>28</sup> Acuerdo IEEPCO-CG-76/2017, por el que se aprueban los lineamientos en materia de paridad de género que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes en el registro de sus candidaturas ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, *cit.*

cuentran en posiciones de vulnerabilidad. En el pasado, estas rectificaciones han estado condicionadas por demandas patologizantes y discriminatorias, mediante las cuales, incluso permitiendo cambios en la identificación de las personas, se reafirmaba la noción social de las personas trans como enfermas mentales o bajo condiciones que debían ser certificadas médicamente. De igual manera, estas pruebas de identidad de género implican costos que ponen un peso adicional en las personas trans para el acceso a sus derechos. También se implementaba la necesidad de que las personas en cuestión hubieran pasado por procedimientos médicos de reasignación de sexo, negando los derechos de quienes no deseaban sujetarse a estos procedimientos. Adicionalmente, estos procedimientos implican la pérdida de las posibilidades de procreación para las personas trans, teniendo entonces un impacto en su proyecto de vida más allá de los aspectos ya señalados.

Aunque todos estos obstáculos son sumamente relevantes, la problemática que se enfrenta en el caso que aquí nos ocupa se mantiene vigente: ¿cómo se debe lidiar entonces con la posibilidad de que se postulen personas que asuman una identidad trans de manera fraudulenta para beneficiarse de acciones afirmativas que buscan generar mayor diversidad en los puestos de elección popular? ¿Las problemáticas que genera la cualificación de la identidad de género implican que la autoadscripción debe ser considerada incuestionable? Las acciones afirmativas, como lo son las disposiciones y políticas para promover la paridad en la representación política son también relevantes. Como se mencionaba líneas arriba, esta diversidad es esencial para la democracia y también para la transformación de los Estados y el derecho en un sentido que fortalezca la justicia social. Es importante tener presente que no son una garantía. La postulación de mujeres en puestos políticos de ninguna manera nos ha garantizado políticas feministas, y no tenemos elementos para afirmar que la participación de personas trans en estos mismos espacios definitivamente mejoraría las disposiciones legales o las políticas en un sentido de mayor sensibilidad con la comunidad LGTTTIQAM. Como sociedad, tenemos discusiones más amplias y también elecciones más asertivas que hacer en este sentido. Esto, sin embargo, no es razón suficiente para negar la importancia de no perder y de lograr efectivizar verdaderos espacios de participación política para los sectores de la población que han sido relegados históricamente del espacio público. Estos espacios tienen un valor por sí mismos en sociedades democráticas.

#### IV. LOS RESULTADOS DE LA SENTENCIA SUP-JDC-304/2018 Y ACUMULADOS

Es en el balance entre las consideraciones anteriores que el TEPJF se ve en la necesidad de emitir una determinación. El primer resultado de la sentencia es la cancelación de los efectos del procedimiento sancionador, por considerarse inadecuado en el caso en cuestión. En cuanto a las candidaturas propiamente, la Sala Superior del TEPJF determinó que 15 de las candidaturas debían ser modificadas. Solamente en el caso de las ciudadanas Santos Cruz Martínez y Yaír Hernández Quiroz se confirmaron los registros como candidatas a primer concejal, que correspondían a los municipios de Cuilapam de Guerrero y Chalcatongo de Hidalgo, atendiendo a que ambas avisaron a sus partidos desde el inicio de la contienda sobre su identidad de género como mujeres.

El TEPJF determinó que la manifestación de identidad de género es suficiente para el ejercicio de derechos político electorales como acceder al registro de una candidatura bajo el género al que la persona se autoadscriba. Asimismo, se considera que el Estado no puede cualificar la autoadscripción mediante la solicitud de pruebas respecto de la expresión de género de las personas. Las personas, entonces, no pueden ser cuestionadas por la autoridad electoral respecto de sus preferencias sexuales, sus elecciones en proyecto de vida o el arreglo personal en relación con las expectativas culturales de los roles de género. En este sentido, la sentencia del TEPJF observa la problemática para calificar la autoadscripción, en la medida que no todas las personas expresan su identidad sexo-genérica de la misma forma y las identidades transgénero especialmente han visto obstaculizado su libre desarrollo de la personalidad en relación con cuestionamientos sobre su expresión de género<sup>29</sup> en el espacio público.<sup>30</sup> Al respecto, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón emitió un voto particular señalando que la postulación es en sí misma pública, por lo que puede ser pertinente calificar la autoadscripción, haciéndola depender ya sea de un documento oficial o bien de una exploración a la expresión pública de su identidad de género. Propone lo anterior como una forma de salvaguardar los derechos de las mujeres cis y trans. No obstante, esta visión no es la aceptada en la sentencia.

Asimismo, el TEPJF afirma que, a pesar de que el acta de nacimiento es el documento en el que se debe identificar la identidad de género de una

<sup>29</sup> Westbrook, Laurel y Schilt, Kristen, “Doing Gender, Determining Gender...”, *cit.*

<sup>30</sup> Davis, Heath Fogg, “Sex-Classification Policies as Transgender Discrimination: An Intersectional Critique”, *Perspectives on Politics*, vol. 12, núm. 1, 2014, pp. 45-60.

persona y que las personas trans deberían tener acceso a la rectificación de la misma, no se puede exigir que este trámite se haya realizado. Este trámite administrativo, no es accesible en todo el país, y no lo es particularmente en el estado de Oaxaca a pesar del reconocimiento de las personas muxe.

Sin embargo, la sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados señala que esa manifestación de identidad debe estar libre de vicios. Más que establecer una temporalidad correcta para realizar la autoadscripción, el TEPJF señala que es necesario reconocer los hechos que indican a un uso inadecuado de las disposiciones relativas a la autoadscripción. El cambio en la manifestación de la identidad de género, dado en relación con las disposiciones de paridad del IEEPCO, representa para el TEPJF un elemento que “implica una duda razonable sobre la autenticidad de la manifestación, y la finalidad de la misma”.<sup>31</sup> Esto no significa que el IEEPCO haya cometido un error al aceptar, de buena fe, la manifestación de autoadscripción, sino que las impugnaciones posteriores dan elementos para poner en duda la legitimidad de dicha manifestación.

La ruta establecida parece clara: la autoridad debe aceptar de buena fe las manifestaciones de autoadscripción sin cualificarlas con requisitos adicionales, pero si se presentasen impugnaciones, la autoridad tiene la responsabilidad de corroborarlas. Quizás lo que queda menos claro es cómo debe analizar el caso la autoridad electoral sin, al hacerlo, incurrir en actos discriminatorios como los anteriormente señalados. El TEPJF parece indicar también una salida en el análisis de constancias previas ante la misma autoridad electoral o los partidos políticos. Esta salida se fortalece en las razones dadas para mantener las candidaturas de Santos Cruz Martínez y Yair Hernández Quiroz. En su voto particular, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón señala esta distinción como un elemento de discriminación, puesto que, a pesar de las consideraciones generales establecidas en la sentencia, sí se indica la posibilidad de que exista un momento procesal considerado correcto para hacer dicha autoadscripción. La salida parece aún más insuficiente si consideramos que, en efecto, las personas pueden encontrar obstáculos, burocráticos y sociales, para la expresión de su identidad de género en documentación oficial, sobre todo considerando que las disposiciones de apertura a las identidades de género diversas son relativamente recientes y es difícil que representen procesos sociales consolidados de manera amplia.

Por otro lado, si bien es correcto que el procedimiento sancionador no contempla los supuestos de este caso para su aplicación; lo que, sin embargo, este hecho quizás señala una necesaria transformación legal. Son los

---

<sup>31</sup> SUP-JDC-304/2018 y acumulados: 114.

partidos políticos, y posteriormente las autoridades estatales, quienes tienen la obligación de garantizar las condiciones para la participación política de las mujeres, y también de las personas de la comunidad LGBTTTTIQAM. Son deplorables los actos mediante los cuales las personas y las organizaciones se aprovechan de forma indebida de derechos que son resultado de luchas históricas y un reconocimiento de las necesidades de sectores de la población que han padecido discriminación e injusticia también históricas. Constituyen un despojo efectivo de los derechos, de los mecanismos para hacerlos valer y de los espacios que siguen siendo escasos para estas personas. Dada la importancia que tiene la autoadscripción —calificarla, requerir garantías— impone pesos a un sector vulnerable y renueva viejas discriminaciones, muchas de las cuales siguen vigentes en otros espacios, por lo que los peligros de calificar su autoadscripción son mayores a sus ventajas. El peso, indudablemente, deberían llevarlo los partidos políticos.

Los múltiples desafíos sociales que continúan existiendo para la participación política de las mujeres y de la población LGBTTTTIQAM, se ven agravados al hacerse realidad la adscripción tramposa a estas identidades para perpetuarse en el poder. Dicho con claridad: los hombres heterosexuales han ocupado el poder durante casi toda la historia de la humanidad y siguen siendo mayormente favorecidos por el voto, esto refuerza el agravio que representan los esfuerzos por ocupar los poquísimos espacios y mecanismos que existen para generar mayor diversidad en los puestos políticos. Además del despojo, se trata de lo que las denuncianteas señalan como un fraude a la ley, pero también un fraude a la sociedad.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN ANDRADE, Orlando, *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*, México, UNAM, 2019.
- ARAGÓN ANDRADE, Orlando, *Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México: la reforma del artículo 4o. constitucional de 1992*, Morelia, UMSNH, 2007.
- BONFIL, Guillermo, *México profundo, una civilización negada*, México, De Bolsillo, 2008.
- BUTLER, Judith, “Regulaciones de género”, *La Ventana*, vol. 23, núm. 1, 2005.
- CATÁLOGO DE LOCALIDADES, Secretaría de Desarrollo Social, 2013, disponible en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx>
- CÓMPUTO DISTRITAL Y MUNICIPAL. ELECCIÓN ORDINARIA 2017-2018, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), 2018, disponible en [http://ieepco.org.mx/publicado\\_computo/index.html](http://ieepco.org.mx/publicado_computo/index.html)

- DAVIS, Heath Fogg, “Sex-Classification Policies as Transgender Discrimination: An Intersectional Critique”, *Perspectives on Politics*, vol. 12, núm. 1, 2014.
- ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, “La participación política de las mujeres mexicanas”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 1, núm. 1, 2011.
- FLORES, Fabiola Jesavel, “Los pasos hacia la autonomía indígena en México. La autonomía como concepto antisistémico”, en RAMÍREZ, Miguel Ángel (comp.), *Movimientos sociales en México. Apuntes teóricos y estudios de caso*, México, UAM-Conacyt, Colofón, Red Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales, 2016.
- MIANO BORRUSCO, Marianela, *Hombre, mujer y muxe en el Istmo de Tehuantepec*, México, INAH-Plaza y Valdés, 2003.
- NOGUERA, Albert, “Redefinición del Estado y derechos de los pueblos indígenas en las nuevas Constituciones latinoamericanas”, *Sortuz Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, vol. 1, núm. 1, 2007.
- PATEMAN, Carole, *El contrato sexual*, México, Anthro-UAM-Iztapalapa, 1995.
- RECONDO, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, CIESAS, 2007.
- STEPHEN, Lynn, “Sexualities and Genders in Zapotec Oaxaca”, *Latin American Perspectives*, vol. 29, núm. 2, 2002.
- WESTBROOK, Laurel y SCHILT, Kristen, “Doing Gender, Determining Gender: Transgender People, Gender Panics, and the Maintenance of the Sex/Gender/Sexuality System”, *Gender and Society*, vol. 28, núm. 1, 2014.

## COALICIONES ELECTORALES Y SOBRRERREPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (SUP-REC-943/2018 Y ACUMULADOS)

Javier APARICIO  
Javier MÁRQUEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El sistema electoral mixto mexicano.* III. *¿Cómo se integró la Cámara de Diputados elegida en 2018?* IV. *Coaliciones y sobrerrepresentación.* V. *La impugnación de la composición del Congreso.* VI. *Discusión y posibles soluciones.* VII. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

La representación proporcional y los límites a la sobrerrepresentación son dos elementos clave de la transición democrática en México de un régimen de partido hegemónico a una democracia multipartidista. En años recientes, sin embargo, partidos políticos de diferente índole han utilizado cada vez más la figura de coaliciones electorales para eludir los límites a la sobrerrepresentación.

La asignación de diputaciones de representación proporcional realizada por el Consejo General del INE con las que se conformaron la Cámara de Diputados de 2015-2018 y la más reciente de 2018-2021, fueron impugnadas ante el Tribunal Electoral con argumentos similares. En ambos casos, el Tribunal confirmó la asignación del INE.

Sin embargo, ambos casos son de gran relevancia porque hacen énfasis en el diseño mismo del sistema electoral mexicano y la forma en que los votos se traducen en curules en la Cámara de Diputados. Desde 1996, la Constitución establece límites al tamaño de la bancada más grande y a la sobrerrepresentación de las bancadas de los partidos políticos.

La estructura del trabajo es la siguiente. En primer lugar, se analiza cómo se determinó la composición de la Cámara de Diputados elegida el

1o. de julio de 2018. En segundo lugar, se analiza el funcionamiento del sistema electoral mixto y el reparto de asientos de representación proporcional en México. En la tercera sección se discute cómo se pueden utilizar estratégicamente las coaliciones electorales para transferir triunfos de mayoría relativa entre los partidos coaligados y, con ello, eludir el límite a la sobrerrepresentación. La penúltima sección resume la sentencia del Tribunal SUP-REC-943/2018 y acumulados. En la quinta sección se discuten las posibles soluciones al problema planteado.

## II. EL SISTEMA ELECTORAL MIXTO MEXICANO

Existe una diversidad de sistemas electorales mixtos en el mundo. México cuenta con representación proporcional en el Congreso desde la reforma política de 1977. Por sus características, puede decirse que el sistema electoral mixto mexicano es único en el mundo.

Por un lado, se eligen 300 diputaciones uninominales o de mayoría relativa y, por otro lado, con base en la votación de mayoría relativa se asignan 200 diputaciones plurinominales o de representación proporcional, divididas en cinco circunscripciones de 40 curules cada una (artículos 52 y 54, CPEUM, artículos 13 al 21, LGIPE).

Como la asignación de diputaciones de representación proporcional es *paralela o independiente* de los triunfos de mayoría relativa, se puede decir que predomina un sesgo mayoritario en el sistema en general. Solamente los partidos políticos que consigan al menos 3% de la *votación válida emitida*, tienen derecho a diputaciones de representación proporcional.

Desde la reforma electoral de 1996, el sistema electoral mexicano tiene un *mecanismo compensatorio* que se aplica de manera contingente. Si algún partido cae en la hipótesis de la así llamada cláusula de sobrerrepresentación, recibirá un menor número de diputaciones de representación proporcional:

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento (artículo 54, fracción V, CPEUM).

Vale la pena destacar que tanto la representación proporcional como los límites a la sobrerrepresentación están señalados para los partidos po-

líticos y no para las coaliciones. Además, este límite no es aplicable si la sobrerrepresentación proviene de triunfos de mayoría relativa. Una última restricción constitucional es que “ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios”.

### III. ¿CÓMO SE INTEGRÓ LA CÁMARA DE DIPUTADOS ELEGIDA EN 2018?

Esta sección analiza la composición de la Cámara de Diputados elegida el 1o. de julio de 2018. Como ya se dijo, al contar con un sistema electoral mixto, los votos para diputaciones federales no se traducen automáticamente en asientos en la Cámara. La tabla 1 resume la votación obtenida por cada partido político nacional en la elección para diputaciones federales, así como el número de curules o asientos que obtuvo cada uno, tanto por el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional.

Consideremos en primer lugar los resultados en votos. Las primeras tres fuerzas electorales fueron Morena, PAN y PRI, con 37.3, 17.9 y 16.5% de la *votación total emitida*, respectivamente. Estos tres partidos formaron, a su vez, tres coaliciones parciales en la mayoría de los distritos uninominales del país: Juntos Haremos Historia (Morena-PT-PES), Por México al Frente (PAN-PRD-MC) y Todos por México (PRI-PVEM-NA). Por su parte, los partidos Encuentro Social y Nueva Alianza no alcanzaron el umbral requerido de 3% de la *votación total válida* —misma que excluye votos nulos y por candidatos no registrados—.

Para la asignación de diputaciones plurinominales o de representación proporcional, se utiliza como referencia la *votación nacional emitida* para cada partido —misma que excluye los votos de los partidos que no alcanzaron el umbral de 3% de la votación válida, así como los votos por candidaturas independientes, nulos o no registrados—. Con esta base, las primeras tres fuerzas electorales fueron Morena, PAN y PRI, con 41.3, 19.9 y 18.3% de la votación nacional emitida, respectivamente. Si se suma la votación de los partidos coaligados, se observa que la coalición Morena-PT-PES obtuvo 45.7% de la votación nacional emitida, la coalición PAN-PRD-MC 30.6%, y la del PRI-PVEM-NA 23.7%.

Consideremos ahora los resultados en curules o asientos, detallados en el segundo panel de la tabla 1. La coalición Morena-PT-PES obtuvo 220 curules uninominales y 88 plurinominales, con lo cual alcanzó un 61.6% de la Cámara de Diputados. A pesar de obtener votaciones relativamente menores, el PT obtuvo 58 diputaciones de mayoría relativa y el PES 56, mientras

que Morena consiguió 106: esta distribución de triunfos uninominales son consecuencia directa de la coalición.

Por su parte, la coalición PAN-PRD-MC consiguió 25.8% de la Cámara, a pesar de haber obtenido 30.6% de la votación nacional. Y la coalición PRI-PVEM-NA sólo consiguió 12.6% de la Cámara a pesar de tener 23.7% de los votos. Así, al contrastar votos y curules agrupados por coalición, la coalición morenista alcanzó una sobrerrepresentación de 15.9 puntos, mientras que la coalición panista y priísta estuvieron subrepresentadas en 4.8 y 11.2 puntos porcentuales, respectivamente.

Al analizar la sub y sobrerrepresentación por partido político, destaca que Morena tuvo 3.1% *menos* curules que votos, mientras que PT y el PES tuvieron una sobrerrepresentación de 7.8 y 11.2%, respectivamente. Aunque el PES no alcanzó a mantener su registro como partido, la sobrerrepresentación de su bancada es legal porque se debió a sus triunfos uninominales. De los tres partidos de la coalición morenista, sólo el PT cayó en la hipótesis legal de sobrerrepresentación, por lo que recibió tres diputaciones plurinominales en vez de nueve que le corresponderían dada su votación.

TABLA 1. Elección de diputaciones federales en México 2018:  
 votos *vs.* curules

Partido	I. Votos				II. Curules					Diferencia		
	Votación Total Emitida	% VTE	Votación Nacional Emitida	% VNE (A)	% VNE Coalición (B)	MR	RP	Totales	% Cámara (C)	% Coalición (D)	%(C)-(A)	%(D)-(B)
MORENA	20'972,573	37.3	20'968,859	41.3		106	85	191	38.2		-3.1	
PT	2'211,753	3.9	2'210,988	4.4	45.7	58	3	61	12.2	61.6	7.8	15.9
PES	1'353,941	2.4	NA	NA		56	0	56	11.2		11.2	
PAN	10'096,588	17.9	10'093,012	19.9		40	41	81	16.2		-3.7	-4.8
PRD	2'967,969	5.3	2'967,452	5.8	30.6	9	12	21	4.2	25.8	-1.6	
MC	2'485,198	4.4	2'484,185	4.9		17	10	27	5.4		0.5	
PRI	9'310,523	16.5	9'307,233	18.3		7	38	45	9.0		-9.3	-11.1
PVEM	2'695,405	4.8	2'694,654	5.3	23.7	5	11	16	3.2	12.6	-2.1	
PANAL	1'391,376	2.5	NA	NA		2	0	2	0.4		0.4	
Cand. Indep.	539,347	1.0										
Cand. no reg.	32,959	0.1										
Votos nulos	2'242,615	4.0										
Total	56'300,247	100	50'726,383	100	100	300	200	500	100	100	0	0

FUENTE: elaboración propia con base en cómputos distritales INE y Acuerdo INE/CG1181/2018.

#### IV. COALICIONES Y SOBRRERREPRESENTACIÓN

Las coaliciones o alianzas electorales son un fenómeno natural de muchas democracias, sobre todo en los sistemas multipartidistas. En México, las coaliciones electorales tienen una regulación peculiar. En otros países, éstas se llevan a cabo a través de fusiones temporales, o bien mediante declinaciones estratégicas para pedir el apoyo a otra candidatura o partido. En México, desde la reforma política de 2014, las coaliciones pueden ser totales, parciales o flexibles, dependiendo del número de candidaturas comunes que se postulen en un mismo proceso electoral.

Sin embargo, las coaliciones pueden tener otros efectos mecánicos que han sido poco estudiados hasta ahora en el caso mexicano. En la medida en que las coaliciones pueden permitir conseguir mayores niveles de votación para los partidos participantes, así como diferentes triunfos para sus respectivos candidatos(as) de mayoría relativa, las coaliciones también pueden jugar un papel determinante para activar o eludir los límites a la sobrerrepresentación, y con ello dejar sin efecto el mecanismo compensatorio. Este efecto es relevante porque, en ausencia de este mecanismo, el sesgo mayoritario o de sobrerrepresentación implícito en el mecanismo paralelo del sistema mixto puede ser aprovechado por los partidos políticos más fuertes en un momento dado.

Para comprender la interacción entre coaliciones electorales y los límites a la sobrerrepresentación, y la consecuente activación del mecanismo compensatorio, conviene abordar tres diferentes efectos que tienen las coaliciones en el sistema electoral mexicano.

##### 1. *Coaliciones y rendimientos a escala*

Las coaliciones son parte natural de toda democracia. Puede decirse que cualquier elección bajo regla de mayoría se gana mediante coaliciones: ya sea una coalición formal de partidos o ya sea una coalición informal de votantes que pueden decidir apoyar a una misma candidatura, aunque simpaticen por partidos distintos, o aunque no coincidan en otros asuntos. En un sistema multipartidista, una coalición de partidos puede facilitar el conseguir una mayoría absoluta de votos o bien una mayoría relativa. En una gran variedad de contextos, es natural que surjan, al menos, dos coaliciones: una en torno al partido en el poder y otra coalición opositora.

La regla de mayoría suele favorecer a los partidos grandes a costa de los pequeños. Como existe una relación no lineal entre votos y curules obteni-

das —similar a una función sigmoideal—, las coaliciones ayudan a los partidos a conseguir más votos y curules. Si pensamos en esta relación como una función de producción de curules a partir de votos, las coaliciones permiten conseguir “rendimientos a escala”.<sup>1</sup> Las coaliciones también suelen ser interdependientes: si un partido fuerte forma una coalición, es muy probable que sus rivales formen otra.

## 2. *Coaliciones y transferencia de curules entre partidos aliados*

Además de los rendimientos a escala, las coaliciones tienen un atractivo adicional en el sistema electoral mexicano: permiten a los partidos mayoritarios o sobrerrepresentados ampliar el número de curules obtenidas por la coalición con un mismo nivel de votación. Inclusive, las coaliciones pueden permitirle a una coalición sortear los límites establecidos a la sobrerrepresentación de una bancada partidista en específico.

Para ilustrar mejor este mecanismo se puede hacer una comparación entre dos escenarios. Tomando como punto de partida fijo las votaciones distritales observadas en 2018, compararemos la distribución de curules de la Cámara bajo dos escenarios hipotéticos distintos: un escenario sin coaliciones y otro en el que el partido mayoritario implementa una coalición estratégicamente diseñada para maximizar las curules obtenidas.

La tabla 2 resume los resultados de estos escenarios hipotéticos usando las reglas vigentes en México y las votaciones observadas en 2018. En el primer escenario, suponemos que ningún partido hizo coalición en ningún distrito. A partir de las votaciones realmente observadas, los resultados hubieran sido los siguientes: con el 37.3% del voto total, Morena hubiera conseguido 227 triunfos uninominales y, al caer en la cláusula de sobrerrepresentación, sólo se le hubieran asignado 19 en vez de 82 plurinominales —una disminución de 63 asientos—.

Es decir que Morena por sí sólo, sin coalición, hubiera conseguido un 49.2% de la Cámara. Ni PT ni PES hubieran conseguido ningún distrito de mayoría relativa, el PES perdería el registro, y al PT se le hubieran asignado 14 diputados de representación proporcional. En conjunto, las bancadas de Morena, PT y PES hubieran alcanzado 52% de la Cámara con 43.6% de los votos totales: esta brecha ilustra cómo nuestro sistema mixto mantiene un sesgo mayoritario incluso en ausencia de coaliciones.

---

<sup>1</sup> Golder, S. N., “Pre-electoral Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypotheses”, *Electoral Studies*, 24 (4), 2005, pp. 643-663.

Tabla 2. Elección de diputaciones federales en México 2018:  
 votos vs. curules

Partido	Escenario 1: Sin coaliciones					Escenario 2: Estratégico					Resultado observado						
	% Volación Total Emitida	% VTE Coalición	MR	RP	Total	% Cámara	% Coalición	MR	RP	Total	% Cámara	% Coalición	MR	RP	Total	% Cámara	% Coalición
MORENA	37.3		227	19	246	49.2		164	82	246	49.2		106	85	191	38.2	
PT	3.9	43.6	0	14	14	2.8	52.0	31	9	40	8.0	63.6	58	3	61	12.2	61.6
PES	2.4		0	0	0	0.0		32	0	32	6.4		56	0	56	11.2	
PAN	17.9		47	61	108	21.6		47	40	87	17.4		40	41	81	16.2	
PRD	5.3	27.6	3	18	21	4.2	30.2	3	12	15	3.0	23.8	9	12	21	4.2	25.8
MC	4.4		7	15	22	4.4		7	10	17	3.4		17	10	27	5.4	
PRI	16.5		15	57	72	14.4		15	37	52	10.4		7	38	45	9.0	
PVEM	4.8	23.8	1	16	17	3.4	17.8	1	10	11	2.2	12.6	5	11	16	3.2	12.6
PANAL	2.5		0	0	0	0.0		0	0	0	0.0		2	0	2	0.4	
Total	95.0	95.0	300	200	500	100	100	300	200	500	100	100	300	200	500	100	100

FUENTE: elaboración propia con base en cálculos distritales INE y Acuerdo INE/CGI 181/2018.

Es importante señalar que las 63 curules que le son deducidas a Morena en el primer escenario hipotético son transferidas al resto de los partidos. De hecho, 41 de esas 63 curules irían al PRI y al PAN, sus principales adversarios. En este escenario, la segunda fuerza electoral, el PAN, consigue 21.6% de la Cámara con 17.9% del voto total.

En un segundo escenario, suponemos que Morena conoce el resultado electoral al momento de negociar una coalición estratégica con el PT y el PES que le permita maximizar el número de curules de las tres bancadas. Bajo una lógica estratégica, Morena podría transferir a sus aliados 63 candidaturas de mayoría relativa para no ser penalizado por la cláusula de sobrerrepresentación. En este escenario, la coalición podría mantener el mismo número de triunfos de mayoría relativa que sin coalición, 227, pero ahora distribuidos entre los tres partidos coaligados —164+31+32, respectivamente—, con la ventaja de que Morena conseguiría 82 plurinominales y el PT ocho. En conjunto, las bancadas de la coalición Morena-PT-PES hubieran conseguido 63.6% de la Cámara con 43.6% de los votos totales (45.7% del voto nacional emitido): una brecha de más de ocho puntos entre votos y curules.

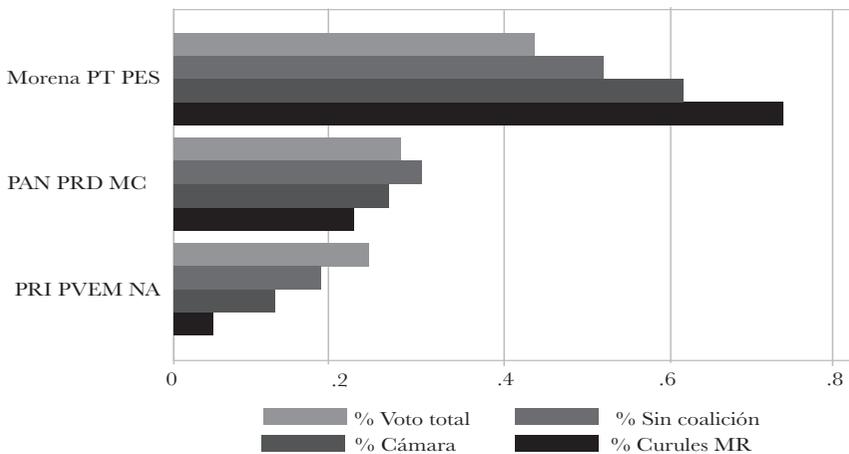
Como se aprecia, esta hipotética coalición estratégica le permitiría a la coalición conseguir 318 curules en total, 58 más que en el escenario sin coalición. Aunque la bancada de Morena es del mismo tamaño en ambos escenarios, la composición de la Cámara le es más provechosa con la coalición, puesto que sus aliados cosechan las curules que le habrían sido negadas a Morena por la cláusula de sobrerrepresentación en el escenario sin coalición.

Vale la pena aclarar que la coalición estratégica del segundo escenario bien podría acarrearle más triunfos uninominales a la coalición de Morena al conseguir más votos de partidos aliados en distritos marginales —en los que hubiera perdido por un margen muy estrecho sin la coalición—. Aunque tal escenario sería más realista por considerar los rendimientos a escala de la coalición, el mantener constantes los votos en este ejemplo hipotético permite enfatizar el *potencial de las coaliciones para eludir los toques de sobrerrepresentación señalados por las leyes electorales*.

Para ilustrar los efectos descritos aquí de manera simple, la figura 1 contrasta cuatro distribuciones: 1) la suma de votos obtenidos por los partidos coaligados, 2) la composición de la Cámara bajo el primer escenario hipotético sin coaliciones antes descrito, 3) la composición inicialmente observada al instalarse la Cámara de Diputados en septiembre de 2018, y 4) la distribución de los triunfos en distritos de mayoría relativa. La brecha entre la primera y la segunda barras denota el sesgo mayoritario del sistema en

ausencia de coaliciones. La brecha entre la primera y la tercera barras denota el sesgo inducido por las coaliciones observadas. Por último, la brecha entre la primera y la cuarta barras denota el sesgo de sobrerrepresentación que tendríamos en ausencia de las diputaciones de representación proporcional, es decir, el máximo sesgo mayoritario.

FIGURA 1. Elección de diputaciones federales en México 2018:  
votos *vs.* curules



FUENTE: elaborado por Javier Márquez y Javier Aparicio.

### 3. Coaliciones y daño moral

Ahora bien, el mismo mecanismo por el cual las coaliciones pueden servir para reorientar curules excedentes de un partido sobrerrepresentado a otros que no lo están, también puede ser utilizado por un partido para ampliar artificialmente el tamaño de su bancada por encima del límite de sobrerrepresentación de ocho por ciento.

Bajo esta lógica, el partido o socio mayoritario de una coalición no buscaría transferir triunfos o curules uninominales a sus aliados, sino que éstos le presten o subroguen temporalmente su etiqueta partidaria. El objetivo de esta estrategia sería que militantes del partido mayoritario pudieran contener bajo el membrete de los partidos o socios minoritarios.

Retomando el segundo escenario hipotético de la sección anterior, supongamos que Morena le ofrece a sus aliados un convenio de coalición donde el PT y el PES postulen 63 candidaturas, pero bajo la condición de que 43 de ellas sean ocupadas por candidatos militantes de Morena y sólo 20 sean candidaturas de militantes del PT y PES. Esta propuesta es conveniente para los partidos pequeños, puesto que por sí mismos difícilmente conseguirían triunfos uninominales. Y es conveniente para Morena porque podría postular 43 candidaturas bajo el membrete del PT o PES.

Manteniendo las votaciones sin cambio, la composición de la Cámara que resultaría de este convenio de coalición sería idéntica a la del escenario 2 de la tabla 2. Sin embargo, existe la posibilidad de un daño moral porque, si bien estas 43 diputaciones pertenecerían inicialmente a las bancadas de PT o PES por los términos iniciales del convenio, nada impide que una vez en funciones, estos 43 legisladores cambien de opinión y se sumen a la bancada de Morena.

El resultado final sería que, una vez instalada la Cámara, Morena tendría ahora 289 curules (las 246 originales + 43 que migraron de vuelta), mientras que las bancadas de PT y PES se verían reducidas en el mismo número de curules. *En total, los partidos coaligados seguirían teniendo 318 curules, pero Morena habría asegurado el control de 57.8% de la Cámara con 37.3% de los votos totales (41.3% del voto nacional emitido).*

El daño moral reside en el hecho de que, si bien el partido mayoritario puede negociar una coalición en estos términos, sabiendo de antemano cómo actuarán una vez instalada la Cámara, sería muy difícil para la autoridad electoral saberlo o verificarlo *antes de asignar* las curules de representación proporcional. La autoridad electoral no puede suponer que, cuando un partido postula como candidatos propios a personas afiliadas a otro partido, éstos planean cambiar de bancada en el futuro.

Si bien esta conducta puede parecer problemática, la propia Ley General de Partidos Políticos (artículo 87, párrafo 6) permite a los partidos registrar a candidatos de otros partidos cuando exista una coalición. Por su parte, la jurisprudencia 29/2015 del Tribunal Electoral señala:

los institutos políticos a través de un convenio de coalición pueden postular a militantes de otro partido coaligado como candidatos a cargos de elección popular, siempre que la ley y su normativa interna lo permita, ya que se trata de un mecanismo que hace posible el acceso de aquéllos al poder público.

## V. LA IMPUGNACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL CONGRESO

En la elección de diputaciones federales de 2018 ocurrió una situación similar a la del escenario hipotético de una coalición estratégica con daño moral descrita en la sección anterior.

El 23 de agosto de 2018, mediante el acuerdo INE/CG1181/2018, el Consejo General del INE realizó el cómputo total, declaró la validez de la elección de diputaciones federales por el principio de representación proporcional, y asignó las diputaciones correspondientes a cada partido político nacional en cada una de las cinco circunscripciones del país.

Tras aplicar las primeras etapas del procedimiento de ley —cociente natural y resto mayor—, el INE verificó si algún partido político excedía el límite legal de sobrerrepresentación: es decir, que el porcentaje de diputaciones no exceda en más de ocho puntos porcentuales el porcentaje de su votación nacional emitida, a menos que se trate de triunfos en distritos uninominales.

El PT se encontraba en la hipótesis de sobrerrepresentación, por lo que sólo pudo recibir tres diputaciones plurinominales, en adición a los 58 triunfos uninominales que obtuvo como parte de la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, PT y PES. Tras asignar esas tres diputaciones, el INE asignó el resto de las diputaciones de representación proporcional entre los demás partidos.

Los diversos actores impugnantes alegaron tres tipos de agravios:

1. Algunos diputados de mayoría relativa del PT y PES en realidad eran afiliados de Morena y, además, obtuvieron sus triunfos gracias a los votos de Morena.

2. Los diputados de mayoría relativa del PES no podían considerarse de tal partido porque éste perdería el registro.

3. La coalición Juntos Haremos Historia, en conjunto, estaba sobrerrepresentada en más de ocho puntos porcentuales respecto a la votación nacional emitida en favor de los tres partidos integrantes.

La cuestión para analizar por parte del TEPJF era si el Consejo General del INE aplicó de manera correcta los límites a la sobrerrepresentación a los partidos de la coalición de Morena y, en consecuencia, si la asignación de diputaciones de representación proporcional fue acorde a los preceptos constitucionales y legales.

El 28 de agosto de 2018, por mayoría de seis votos contra uno, la Sala Superior del TEPJF confirmó la resolución del INE. Sin embargo, al día siguiente, el 29 de agosto, justo antes de instalarse la LXIV Legislatura, la

bancada de Morena aumentó en 56 curules, al pasar de 191 a 247 diputados (162 de mayoría y 85 RP), mientras que la bancada del PES se redujo a 31 diputaciones y la del PT a 29 (26 MR y 3 RP).

En cuanto al primer agravio, el Tribunal resolvió que la postulación de candidatos afiliados a otros partidos no estaba prohibida y se encontraba al amparo de la libertad de autodeterminación de los partidos que integraron la coalición. Además, el hecho de que la mayoría de los votos obtenidos por la coalición Juntos Haremos Historia hubieran sido para Morena no afectaba en modo alguno los términos del convenio en cuanto a la adscripción partidista de sus candidaturas de mayoría relativa.

En cuanto al segundo agravio, la sentencia del Tribunal no explica ni justifica su decisión. Sin embargo, es un hecho conocido que la bancada del Partido Encuentro Social existe en la Cámara a pesar de que el partido haya perdido su registro.

En cuanto al tercer y quizás más importante agravio —si los límites a la sobrerrepresentación partidista debían aplicarse en conjunto a la coalición Juntos Haremos Historia—, el Tribunal decidió que no es posible considerar a la Coalición como un solo partido político, puesto que la asignación de diputaciones de representación proporcional corresponde exclusivamente a los partidos políticos, y no a las coaliciones, por lo que los límites de sobrerrepresentación sólo son aplicables a aquéllos.

Por último, el Tribunal resolvió que debe revisarse y analizarse la continuidad de la jurisprudencia 29/2015: “CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN”.

## VI. DISCUSIÓN Y POSIBLES SOLUCIONES

Como se ha discutido a lo largo de este trabajo, los límites a la sobrerrepresentación de los partidos políticos son de naturaleza contingente y pueden ser eludidos de manera estratégica mediante el uso de coaliciones electorales parciales o totales. Este fenómeno ocurrió con la coalición del PRI-PVEM en las elecciones federales de 2015 y, como aquí se ha analizado, de manera más notoria con la coalición de Morena-PT-PES en 2018.

Esta característica propia del diseño mismo del sistema electoral mixto en México se ve reforzada, por un lado, porque las leyes y jurisprudencia vigentes permiten que un partido postule como candidatos a cuadros afiliados a otros partidos. Por otro lado, la misma ley señala que el régimen

de representación proporcional corresponde a los partidos políticos y no a las coaliciones. Incluso cuando se negocian coaliciones para diputaciones de mayoría relativa, cada partido político debe registrar sus propias listas plurinominales.

¿Qué soluciones posibles existen? De un tiempo a la fecha se han discutido algunas posibles soluciones.

### 1. *Verificar la adscripción “efectiva” de los candidatos*

Esta solución no resuelve el problema del daño moral: el convenio de coalición puede hacer explícito que el origen de un candidato es distinto al grupo parlamentario al que pertenecerá si resulta electo. Si la autoridad electoral asignara las diputaciones conforme al origen partidista del candidato, estaría incumpliendo con los términos del convenio de coalición y acotando la autodeterminación de los partidos. ¿Bajo qué criterio se definiría la militancia o afiliación efectiva de las candidaturas?

Llevando el argumento al límite, incluso si se prohibiera que un partido postule candidatos de otros partidos o se pidieran requisitos adicionales, los potenciales candidatos podrían renunciar a su filiación partidista original antes de inscribirse con otro partido, o bien, los partidos coaligados podrían recurrir a candidaturas aparentemente “apartidistas” en ciertos distritos. El problema de fondo es éste: ¿la autoridad puede prejuzgar el comportamiento futuro e incierto de los candidatos que fueron electos bajo una coalición? ¿Solamente los diputados electos en la coalición mayoritaria serían sometidos a tal nivel de escrutinio?

### 2. *Prohibir que los diputados puedan migrar de bancada legislativa*

Hay quienes han sugerido prohibir que los legisladores puedan cambiar de bancada a la de un partido distinto por el cual fueron electos (*party-switching*). Algunos países tienen previsiones de este tipo, sin embargo, restricciones como éstas serían difíciles de implementar en el marco jurídico mexicano pues irían más allá del ámbito electoral para restringir la conducta de los legisladores. Basta recordar que un diputado no tiene que cambiar de bancada para votar en sintonía con otro partido y, en la práctica, las coaliciones legislativas suelen variar entre un asunto y otro.

### 3. *Aplicar el límite de sobrerrepresentación a las coaliciones electorales*

Otra alternativa consiste en aplicar el límite de sobrerrepresentación de 8% tanto a los partidos políticos como a la coalición en conjunto, de modo que

Al partido que registre una sobrerrepresentación más alta en lo individual, se le reducirán las diputaciones hasta acercarlo al porcentaje de su votación válida emitida. Si todavía quedaran diputaciones que reducir, se considerará al segundo partido integrante de esa coalición con mayor sobrerrepresentación, y así sucesivamente.<sup>2</sup>

La justificación de la medida sería como sigue. Varias disposiciones legales aplicables a los partidos también se han hecho extensivas a las coaliciones de un modo u otro. Por ejemplo, los requisitos de paridad, el acceso a medios en radio y televisión, o el financiamiento público. Entre 1997 y 2006, cuando los partidos coaligados compartían un solo emblema en las boletas electorales, los límites de sobrerrepresentación fueron aplicados a las coaliciones. A partir de 2009, cada emblema partidista aparece por separado en la boleta electoral. Si bien esta reforma ha evitado el traslado artificial de votos entre partidos, como se ha ilustrado aquí, este esquema no ha impedido la transferencia de triunfos uninominales entre partidos coaligados —y con ello eludir los límites a la sobrerrepresentación—.

Sin embargo, esta medida no está libre de problemas. En primer lugar, si se aplica el límite de sobrerrepresentación de 8% a las coaliciones, ¿debería hacerse lo mismo con el límite de no exceder más de 300 curules totales de la Cámara? De hecho, la coalición de Morena consiguió 308 curules. Un problema por considerar es que, si se aplican ambas restricciones a las coaliciones, podrían producirse escenarios contradictorios o sin una solución única.

Un segundo problema de aplicar el límite de sobrerrepresentación a las coaliciones flexibles o parciales tiene que ver con el denominador relevante. En el caso de los partidos políticos, la referencia base es la *votación nacional emitida, misma que excluye a los partidos que no alcanzan 3% de la votación válida*. El caso del PES en 2018 ilustra este problema: incluso si la coalición estuviera acotada a una sobrerrepresentación de 8%, uno de los partidos coaligados consiguió 11.2% de curules uninominales con 2.5% de la votación válida.

---

<sup>2</sup> Murayama, Ciro, “Tres décadas de integración parlamentaria: la pluralidad irreversible”, *Revista Configuraciones*, México, vol. 50, 2020.

De manera más general, si una coalición parcial sólo considera la mitad de los distritos, ¿tiene sentido usar la votación nacional emitida como referencia para verificar sobrerrepresentación?

Si bien el INE podría proponer un nuevo esquema para lidiar con la sobrerrepresentación de las coaliciones electorales, ésta tendría que ser sancionada por el Tribunal. Sin embargo, dada la dimensión del problema y sus implicaciones para el sistema político-electoral del país, es posible que enmendar el sistema electoral mixto requiera de una reforma constitucional.

#### 4. *El problema de fondo*

Los límites a la sobrerrepresentación de partidos políticos vigente en México son fruto de un acuerdo político que data de 1996. Desde entonces, las reglas para la formación de coaliciones y la distribución de triunfos de mayoría relativa entre los partidos coaligados han cambiado.

Lejos de acotar la sobrerrepresentación, como se pretendía con el arreglo de 1996, los partidos políticos han aprendido a explotar estratégicamente las reglas del sistema electoral mixto en México en al menos dos sentidos: utilizar las coaliciones electorales para transferir triunfos uninominales a partidos relativamente débiles y, con ello, eludir los topes de sobrerrepresentación a los partidos mayoritarios. Ambas distorsiones pueden considerarse indeseables desde un punto de vista normativo, pero son distorsiones implícitas en el diseño del sistema electoral mexicano.

Visto en retrospectiva, el límite de sobrerrepresentación de 8% es, por sí mismo, un remedio parcial y limitado para un sistema electoral con fuertes sesgos mayoritarios. Es hora de revisar el sistema de representación política en México en al menos dos vertientes: reconsiderar el límite de sobrerrepresentación existente, de ocho puntos porcentuales entre las curules obtenidas y la votación nacional recibida, o bien adoptar un mecanismo compensatorio que garantice una mayor proporcionalidad en el Congreso.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- CALVO, Ernesto, "The Competitive Road to Proportional Representation", *World Politics*, vol. 61, 2009.
- CALVO, Ernesto y RODDEN, Jonathan, "The Achilles heel of Plurality Systems: Geography and Representation in Multiparty Democracies", *American Journal of Political Science*, vol. 00, 2015.

- COX, Gary y MCCUBBINS, Mathew, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- COX, Gary, “Electoral Rules and Electoral Coordination”, *Annual Review of Political Science*, vol. 2, 1999.
- GOLDER, S. N., “Pre-electoral Coalitions in Comparative Perspective: A Test of Existing Hypotheses”, *Electoral Studies*, 24 (4), 2005.
- MAINWARNING, Scott y SHUGART, Matthew, “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- MARTÍN, Javier y GARZA ONOFRE, Jesús, “La sobrerrepresentación como fraude a la Constitución”, *Revista Nexos*, México, 2007.
- MURAYAMA, Ciro, “Tres décadas de integración parlamentaria: la pluralidad irreversible”, *Revista Configuraciones*, México, vol. 50, 2020.
- MURAYAMA, Ciro, “La captura del Congreso por Morena”, *Revista Nexos*, México, 2019.
- MUDAMBI, Ram y NAVARRA, Pietro, “Electoral Strategies in Mixed Systems of Representation”, *European Journal of Political Economy*, vol. 20, 2004.
- SPOON, Jae-Jae y PULIDO, Amalia, “Strategic Alliances: Red, Green, or «Watermelon» Candidates in Mexican Legislative Elections”, *Party Politics*, 2018.
- TAAGEPERA, Rein y SHUGART, Matthew, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1989.

## NO HAY PEOR INJUSTICIA QUE LA JUSTICIA SIMULADA: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN EL “MORENAGATE”

Javier MARTÍN REYES  
Sergio LÓPEZ AYLLÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los hechos del caso*. III. *La resolución del INE*.  
IV. *La sentencia del TEPJF*. V. *Los problemas de la sentencia del TEPJF*.  
VI. *A manera de conclusión*. VII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Pocas sentencias en materia de fiscalización han sido tan polémicas como la dictada por el Tribunal Electoral (TEPJF) en el caso del fideicomiso “Por los demás”.<sup>1</sup> La Sala Superior del tribunal decidió, por unanimidad, revocar “lisa y llanamente” la resolución del Instituto Nacional Electoral (INE) que, entre otras cosas, impuso una multa de 197 millones de pesos a Morena por la operación de dicho fideicomiso.<sup>2</sup> No es exagerado decir que, por su complejidad y trascendencia, se trata el asunto de fiscalización más importante después del “Pemexgate” y los “Amigos de Fox”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Recursos de apelación SUP-RAP-209 y SUP-RAP-215/2018, resueltos por la Sala Superior del TEPJF en la sesión pública del 31 de agosto de 2018 por unanimidad de siete votos.

<sup>2</sup> Acuerdo INE/CG638/2019, aprobado por mayoría de diez votos, en la sesión ordinaria del Consejo General del INE del 18 de julio de 2018. Véase, asimismo, los siguientes trabajos: Gómez Tovar, Rosa y Urbiceta Zavala, Javier, “El fideicomiso de Morena: una trama de financiamiento paralelo e ilegal”, *Nexos*, 19 de julio de 2018, disponible en: <http://bit.ly/2O36cdk>; y Toral, Manuel, “Morena, el fideicomiso y el estándar de la apariencia”, *Nexos*, 23 de julio de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3bIaX4k>.

<sup>3</sup> Sobre estos dos casos, véase Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006, así como Zavala Arredondo, Marco Antonio, “El levantamiento del velo en el derecho electoral mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 57, núm. 247, 2007, pp. 385-407.

La decisión de la Sala Superior no ha pasado desapercibida. Salvo los propios magistrados que han argumentado sus virtudes,<sup>4</sup> existen sobre todo críticas a su contenido.<sup>5</sup> Nosotros publicamos un primer análisis jurídico sobre la sentencia y sus implicaciones.<sup>6</sup> Aquí ampliamos dicho texto, y ofrecemos un examen más minucioso de los argumentos del fallo. Lo hacemos, como siempre, con la convicción de que las y los juzgadores hablan por sus sentencias, y que son éstas el principal instrumento para evaluar su desempeño.

## II. LOS HECHOS DEL CASO

Lo primero que conviene tener presente son los hechos del caso.<sup>7</sup> Al día siguiente del sismo del 19 de septiembre de 2017, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), entonces dirigente nacional de Morena, anunció que su partido donaría el 20% de sus prerrogativas a los damnificados del sismo. Casi al mismo tiempo, otros partidos expresaron posiciones similares y el INE rápidamente marcó la ruta legal. La autoridad administrativa señaló que ningún partido podía transferir directamente sus prerrogativas a los damnificados —pues ello sería contrario a la Constitución— pero precisó que los partidos sí podían renunciar a su financiamiento y devolverlo con la recomendación

---

<sup>4</sup> Entre los escasos textos que han defendido la resolución del TEPJF se encuentran los artículos, de idéntico título, suscritos por dos magistrados de la Sala Superior: Fuentes Barrera, Felipe Alfredo, “En la justicia no hay vacíos. A propósito del caso «fideicomiso por los demás»”, *El Universal*, 10 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/37UHFOK>; y Fuentes Barrera, Felipe Alfredo y Mata Pizaña, Felipe de la, “En la justicia no hay vacíos. A propósito del caso fideicomiso «Por los demás»”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 22, 2018, pp. 271-283.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, los textos de Peschard, Jacqueline, “Resolución inquietante del TEPJF”, *El Financiero*, 3 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3b0Gtwh>; Trejo Delarbre, Raúl, “Condescendencia con Morena”, *La Crónica de Hoy*, 3 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3p1YWh5>; Aparicio, Javier, “Autonomía judicial”, *Excelsior*, 6 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3syP8Lk>; Barrera Solórzano, Luis de la, “Un fallo de antología”, *Excelsior*, 6 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3dZk10N>; Navarro Luna, Fabiola, “Fideicomiso «Por los demás», pero primero Morena”, en Fuentes Barrera, Felipe Alfredo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Memoria del I Seminario de Sentencias Relevantes en Materia Electoral*, México, TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, pp. 134-151.

<sup>6</sup> López Ayllón, Sergio y Martín Reyes, Javier, “El carpetazo del fideicomiso”, *Milenio*, 5 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3dTK6Vx>.

<sup>7</sup> Retomamos la descripción que de ellos se hace en la resolución INE/CG638/2019 del Consejo General del INE, así como las fuentes que se citan a continuación.

de que Secretaría de Hacienda y Crédito Público destinara los fondos a los afectados.<sup>8</sup>

El dirigente de Morena “difirió” con el criterio del INE y anunció una ruta distinta: la creación de un fideicomiso por parte del partido. Dijo que la decisión de “donar cuando menos ese 20%” ya estaba tomada, que se había comunicado y se reuniría con los líderes legislativos de Morena, y que había hablado con diversas figuras públicas, quienes aceptaron ser integrantes de un comité técnico que propondría para “manejar el fideicomiso que va a administrar los fondos de Morena”. Por su relevancia para la resolución de este caso conviene citar, en extenso, las palabras del propio López Obrador:<sup>9</sup>

Informo que el jueves de la semana pasada propuse que el 20% del gasto de campaña de Morena se destinara a apoyar damnificados. Los del INE contestaron que eso no era posible porque los fondos que entrega a los partidos no deben de utilizarse con estos propósitos. Yo difiero de ese criterio. Creo que ante la emergencia nacional pasa a segundo plano la lucha, la contienda electoral... Tengo entendido que el PRI ha propuesto que el INE acepte que se done dinero de los partidos para los damnificados. Yo respaldo esa propuesta. Lo hicimos nosotros primero, pero ahorita no estamos para ver quién lo hizo primero. Aquí lo que importa es que haya recursos para atender a quien lo necesita. *Antes que lo decida el INE ya nosotros habíamos tomado la decisión de donar cuando menos ese 20%*, que puede ser más. Ya hoy hablé con los dirigentes de Morena en el Senado, en la Cámara de Diputados, en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Tengo una reunión con ellos más tarde, a las seis,

---

<sup>8</sup> En palabras de la autoridad administrativa: “Resulta pues evidente que el INE carece de atribuciones para determinar unilateralmente un uso distinto a los recursos que les corresponden a los partidos políticos con motivo del financiamiento público a que tienen derecho. Sin embargo, dado que las prerrogativas de los partidos políticos sí son renunciables, como es el caso del financiamiento público, los partidos políticos deben dar su consentimiento para que alguna parte de su financiamiento público les sea retenido por el INE. En ese sentido, dado que los partidos políticos nacionales manifestaron a este Instituto su intención de renunciar a montos determinados del financiamiento público que les corresponde con la intención de hacer frente a las necesidades surgidas con motivo de los sismos que afectaron a diversas entidades federativas y a la propia capital del país, el Instituto consideró viable, como medida excepcional, que se retuviera a los partidos políticos nacionales los montos por ellos indicados, para que éstos fueran reintegrados a la Tesorería de la Federación”. INE, “Informe respecto de la renuncia al financiamiento público por los partidos políticos nacionales, en virtud de los sismos del mes de septiembre de 2017”, 22 de diciembre de 2017, disponible en: <https://bit.ly/30odPOh>.

<sup>9</sup> El mensaje del dirigente nacional se puede consultar en: López Obrador, Andrés Manuel, “Periodistas e intelectuales honestos formarán parte de Fideicomiso que administrará fondos de apoyo a damnificados”, Twitter (@lopezobrador\_), 20 de septiembre de 2017, 18:16 horas, disponible en: <https://bit.ly/3c7gr8N>.

y ya también hablé con personas que son muy respetables y de inobjetable honestidad, para que nos ayuden a administrar esos fondos que vamos a dedicar a ayudar a damnificados. *Vamos a crear un fideicomiso*. Y hablé y *me aceptaron formar parte del comité que va a administrar esos fondos: Pedro Miguel*, que es un escritor; *Elenita Poniatowska* aceptó también pertenecer a este comité; *Julio Scherer* aceptó; *Paco Ignacio Taibo* aceptó; la escritora *Laura Esquivel* aceptó; Chaneca, *Bertha Maldonado*, aceptó; y *Jesusa Rodríguez*, aceptó. Son los integrantes del comité que voy a proponer para manejar el fideicomiso que va a administrar los fondos de Morena, o los fondos que va a orientar Morena para ayudar a damnificados.<sup>10</sup>

El dirigente de Morena, para decirlo pronto, decidió irse por la libre y alejarse del camino trazado por el INE. En mensajes posteriores reiteró su posición. Un día después de que anunció la creación del fideicomiso y los nombres de quienes integrarían su comité, López Obrador insistió: “Vamos a destinar recursos de Morena”. Indicó, además, que él propondría al Consejo Nacional de Morena aumentar el porcentaje a 50%, y reiteró que los integrantes del fideicomiso serían “los que reciban el dinero que va a entregar Morena, los militantes, los dirigentes de Morena”, pues se quería evitar que “este dinero lo maneje el gobierno”. En palabras del propio dirigente nacional:

Tenemos que ampliar el monto de nuestra aportación. Luego de que hablamos de destinar el 20% del gasto de campaña de Morena en el 2018 para damnificados, salieron los dirigentes de otros partidos —hay constancia de ello—, *el mismo INE a decir que no se podría, que era ilegal*. Salió una senadora del PRI a decir que era ilegal, que no se podía. Los otros dirigentes me acusaron de demagogia, de populismo. Lo de siempre. Bueno, ahora ya rectificaron y el dirigente del PRI ha anunciado que van a destinar el 25% de sus aportaciones, o lo que reciben del INE, el 25%. Nosotros originalmente, repito, habíamos dicho que el 20%. Dada la situación que se está viviendo, *vamos a proponer al Consejo de Morena que vamos a celebrar el sábado, pasado mañana, a las 5 de la tarde, de que no sea el 20*. Cuando *le hablé a Elenita Poniatowska para invitarla a participar en el Comité que va a recibir estos fondos, el fideicomiso que se va a crear para este propósito*, me dijo: “¿Por qué, Andrés Manuel, no es el 50%, de lo que van a recibir para gasto de campaña en el 2018?”. Yo creo que eso es lo que vamos a proponer: 50% del gasto de campaña de Morena en el 2018 para damnificados. La diferencia es que el PRI está hablando que sea Hacienda la que maneje los fondos. Nosotros no queremos esto. No les tenemos confianza a los corruptos de Hacienda y del gobierno federal. *Vamos a constituir el fideicomiso con*

<sup>10</sup> Énfasis añadido.

*mujeres, hombres de inobjetable honestidad, como Elena Poniatowska, como Pedro Miguel, como Jesusa, como Laura Esquivel, y otros más. Estoy invitando al padre Solalinde —ya le mandé una comunicación— para que ellos sean los que reciban el dinero que va a entregar Morena, los militantes, los dirigentes de Morena, y ellos sean los que entreguen de manera directa este apoyo a los damnificados. No queremos que este dinero lo maneje el gobierno, pero sí vamos a estar a la altura de las circunstancias.*<sup>11</sup>

López Obrador cumplió con su palabra. Tres días después, en la sesión extraordinaria del 23 de septiembre, el Consejo Nacional de Morena aprobó destinar el 50% de su presupuesto para apoyar a las víctimas del terremoto. En esa misma sesión se informó que los legisladores y funcionarios de Morena donarían el 50% de sus salarios, de tal forma que fuera posible entregar un total de 103 millones de pesos, en forma de apoyos de 2,400 pesos mensuales a repartir entre un total de 45 mil personas.

El Congreso Nacional de Morena ratificó lo que ya había señalado una y otra vez López Obrador: que para transferir los recursos no se seguiría la ruta marcada por el INE, sino que se optaría por la creación de un fideicomiso “administrado por Elena Poniatowska, Bertha Maldonado, Jesusa Rodríguez, Julio Scherer, Laura Esquivel, Paco Taibo y Pedro Miguel” e integrado con “con el dinero de Morena y con las aportaciones individuales de sus militantes, dirigentes y funcionarios públicos”.<sup>12</sup>

Finalmente, dos días después de que se celebró el Consejo Nacional de Morena, López Obrador hizo públicos los datos del fideicomiso “Por los demás” el mismo día en que fue constituido. En sus palabras:

Como lo hemos ofrecido, Morena va a destinar 103 millones de pesos en apoyo a los damnificados. Decidimos entregar estos fondos, recaudar estos fondos, mediante un fideicomiso que ya se constituyó el día de hoy. *Es el fideicomiso 73803. Se llama fideicomiso “Por los demás”. Se abrió este fideicomiso, se constituyó, en el Banco Afirme. El número de cuenta para realizar los depósitos es 133-121765, Sucursal Plaza Inn, aunque en el transcurso del día de hoy el banco va a informar para que se pueda depositar en todas las sucursales de esta institución bancaria.*<sup>13</sup>

<sup>11</sup> López Obrador, Andrés Manuel, “El sábado propondré en Consejo de Morena que se destine 50% del gasto de campaña para 2018, en apoyo a damnificados”, Twitter (@lopezobrador\_), 21 de septiembre de 2017, 20:53 horas, disponible en: <https://bit.ly/3egaF7B>. Énfasis añadido.

<sup>12</sup> Morena, “50% de gastos de campaña a víctimas del sismo; aprueba Morena”, Morena: La esperanza de México, s.f., disponible en: <http://bit.ly/3qqbfll>.

<sup>13</sup> López Obrador, Andrés Manuel, “Presenta AMLO Fideicomiso Por los Demás”, *You-Tube*, 25 de septiembre de 2017, disponible en: <https://bit.ly/30meBot>. Énfasis añadido.

### III. LA RESOLUCIÓN DEL INE

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) denunció a Morena. Su conclusión fue relativamente sencilla: López Obrador, primero como dirigente nacional de Morena y luego como candidato presidencial, reconoció “abiertamente haber destinado parte de los recursos públicos que recibe ese instituto político a fines distintos a los previstos constitucional y legalmente”.<sup>14</sup> Conforme a la ley, todos los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento que les otorga el Estado para los fines que la Constitución expresamente señala, esto es, para sus actividades ordinarias permanentes, las relacionadas con la obtención del voto y las de carácter específico.<sup>15</sup> Si Morena —sigue el argumento del PRI— quería usar sus prerrogativas para apoyar a las personas afectadas por el sismo, entonces debía seguir la ruta trazada por el INE, pero no podía transferir directamente los recursos a los damnificados.

El INE realizó una investigación que tuvo por objeto determinar si —como había señalado el propio López Obrador y denunciado el PRI— Morena había transferido parte de sus prerrogativas a un fideicomiso. Respecto de esta cuestión, el INE llegó a una conclusión negativa. A pesar de las reiteradas promesas de López Obrador, así como de la determinación del Consejo Nacional, Morena nunca transfirió recursos de sus cuentas bancarias al fideicomiso “Por los demás”.

Pero lo que descubrió el INE fue algo aún más complejo y problemático: un esquema de financiamiento paralelo de Morena, creado y operado a partir del fideicomiso “Por los demás”, con el cual pretendió eludir las normas que regulan el origen y el destino de los recursos de los partidos políticos. En palabras del INE, Morena generó:

un esquema de financiamiento paralelo que le permitió, mediante la figura jurídica del Fideicomiso, recibir recursos por \$78'818,566.37 (setenta y ocho millones ochocientos dieciocho mil quinientos sesenta y seis pesos 37/199 M.N.) y ejercer recursos por \$64'481,760.00 (sesenta y cuatro millones cuatrocientos ochenta y un mil setecientos sesenta pesos 00/1000 M.N.)... [E]l partido político participó de manera activa en la creación del Fideicomiso “Por los demás” y generó un monto considerable de recursos al mismo

<sup>14</sup> INE, INE/CG638/2019, p. 2.

<sup>15</sup> En particular, el artículo 25, párrafo 1, inciso n), de la Ley General de Partidos Políticos señala que es obligación de los partidos políticos “[a]plicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados”.

que, al ser imposible su rastreo a través del sistema bancario[,] generan incertidumbre sobre la ilicitud de los mismos.<sup>16</sup>

Se trató, en palabras de la autoridad administrativa, de un claro fraude a la ley. Esto es, desplegó una serie de actos concatenados con una finalidad común (la creación de un esquema que la permitiera recibir y distribuir recursos privados) a partir de normas protectoras o de cobertura (en este caso, las que regulan la constitución y operación de los fideicomisos) con la finalidad de violar normas o principios del ordenamiento jurídico (es decir, todas las normas que regulan las finanzas de los partidos políticos). A esta conclusión llegó el INE después de analizar sistemáticamente un enorme cúmulo de hechos que vale la pena destacar.

En primer lugar, es clarísimo que el dirigente nacional de Morena, Andrés Manuel López Obrador, jugó un papel fundamental en la creación del fideicomiso. Como hemos mostrado en apartados anteriores, y como se documenta con mayor detalle en la resolución del INE, López Obrador fue quien ideó y manifestó su deseo de crear este esquema de financiamiento, toda vez que se negó a aceptar la ruta que había trazado el propio INE para que los partidos políticos pudieran canalizar recursos a las personas damnificadas. Él anunció la creación del fideicomiso y su propósito; fue él quien dio a conocer los nombres de quienes formarían parte del comité técnico; y fue él quien finalmente dio a conocer los datos de la institución bancaria en la que la ciudadanía podría realizar sus aportaciones.

En segundo lugar, también es claro que Morena, como partido político, también jugó un papel fundamental en la creación del fideicomiso. Como se ha mostrado anteriormente, el mismo Consejo Nacional del partido aprobó su creación en la sesión extraordinaria del 23 de septiembre.<sup>17</sup> Es por esto que el INE, después de repasar la forma en que se presentaron los hechos, concluyó que el

acto llevado a cabo por el Consejo Nacional, reunido en sesión extraordinaria urgente, es el fundador o constitutivo del fideicomiso, y que su constitución no fue sino de la materialización de una serie de señalamientos previos realizados por el C. Andrés Manuel López Obrador en distintas declaraciones.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> INE, INE/CG638/2019, p. 154.

<sup>17</sup> De acuerdo con la información proporcionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores al INE, el fideicomiso “Por los demás” fue constituido ante Banca Afirme, S. A., el 25 de septiembre de 2017, esto es, apenas dos días después de la sesión del Consejo Nacional de Morena en el que se aprobó su creación. INE, INE/CG638/2019, p. 38.

<sup>18</sup> INE, INE/CG638/2019, p. 49.

En tercer lugar, existe una enorme coincidencia entre los nombres propuestos por Andrés Manuel López Obrador y quienes finalmente formaron parte del comité técnico del fideicomiso. En la siguiente tabla se presenta una comparación entre el comité técnico anunciado por López Obrador y el comité técnico del fideicomiso “Por los demás”.<sup>19</sup> Como puede verse, cinco de los seis integrantes del comité fueron precisamente las personas que señaló el dirigente nacional de Morena.

TABLA 1. Comité técnico anunciado por López Obrador y comité técnico del fideicomiso “Por los Demás”

<i>Comité técnico anunciado por Andrés Manuel López Obrador</i>	<i>Comité técnico del fideicomiso “Por los demás”</i>
Laura Esquivel (Laura Beatriz Esquivel Valdés)	Laura Esquivel (Laura Beatriz Esquivel Valdés)
Bertha Maldonado (Austreberta Maldonado Gallegos)	Bertha Maldonado (Austreberta Maldonado Gallegos)
Pedro Miguel (Manuel José Pedro Miguel Arce Montoya)	Pedro Miguel (Manuel José Pedro Miguel Arce Montoya)
Jesusa Rodríguez (Laura María de Jesús Rodríguez Ramírez)	Jesusa Rodríguez (Laura María de Jesús Rodríguez Ramírez)
Julio Scherer (Julio Scherer Ibarra)	Julio Scherer (Julio Scherer Ibarra)
Elena Poniatowska	Bernardo Bátiz Vázquez
Paco Ignacio Taibo	

FUENTE: elaboración propia a partir de la resolución del INE.

Más aún, la relación entre Morena y los integrantes del comité técnico del fideicomiso “Por los demás” es también clarísima. La Tabla 2 permite ver que todos y cada uno de los integrantes del comité técnico son personas que desempeñaban o habían desempeñado cargos directivos o de elección popular por parte de dicho partido político.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 38 y 39.

TABLA 2. Relación entre los integrantes del comité técnico y Morena

<i>Comité técnico del fideicomiso “Por los demás”</i>	<i>Relación con Morena</i>
Laura Esquivel (Laura Beatriz Esquivel Valdés)	Diputada federal de Morena en la LXIII Legislatura
Bertha Maldonado (Austreberta Maldonado Gallegos)	Diputada de Morena en la Asamblea Legislativa
Pedro Miguel (Manuel José Pedro Miguel Arce Montoya)	Consejero en el Consejo Estatal de Morena en la Ciudad de México
Jesusa Rodríguez (Laura María de Jesús Rodríguez Ramírez)	Candidata suplente a Senadora por Morena
Julio Scherer (Julio Scherer Ibarra)	Coordinador Territorial de Morena en la Tercera Circunscripción Plurinominal
Bernardo Bátiz Vázquez	Diputado constituyente de la Ciudad de México y Coordinador del Grupo Parlamentario de Morena, así como Secretario de Combate a la Corrupción en Morena

FUENTE: elaboración propia a partir de la resolución del INE.

En cuarto lugar, el vínculo con Morena es aún más claro si consideramos que 14 de los adherentes al fideicomiso señalaron como domicilio nada más y nada menos que la sede nacional de Morena. Entre los adherentes que señalaron dicho domicilio se encuentran, de nuevo, figuras públicas con claros vínculos a Morena. Tal sería el caso de Manuel Bartlett Díaz, Ana Gabriela Guevara Espinoza, Minerva Citlalli Hernández Mora, Carlos Lomelí Bolaños, María de los Dolores Padierna Luna, Layda Elena Sansores San Ramón y Beatriz Gutiérrez Müller.

En quinto lugar, también destaca que los recursos captados a través del fideicomiso no necesariamente se entregaron a los damnificados —como estipulaba el propio contrato de fideicomiso— sino que se entregaron a personas ligadas a Morena. Si bien López Obrador dijo que los fondos recaudados se utilizarían para entregar apoyos por \$2,4000 pesos mensuales, la realidad fue muy distinta. En realidad, más de \$64 millones de pesos fueron retirados del fideicomiso a través de tan sólo 169 cheques (lo cual da un promedio de \$381,548.88 pesos por cheque), que recibieron 70 personas. Y, como evidencia la resolución del INE, 56 de esas 70 personas tenían un estrecho vínculo con Morena, en tanto eran dirigentes de Morena, traba-

jadores de Morena, representantes de casilla de Morena o militantes o simpatizantes de Morena.

Finalmente, el INE también documentó una muy particular forma mediante la cual se hicieron depósitos a la cuenta del fideicomiso. Específicamente, el INE encontró que cerca de 20 millones de pesos fueron depositados en cuatro sucursales bancarias, en una forma que evidenciaba un esquema sistemático y organizado: personas que entraban a la sucursal, depositaban usualmente 50 mil pesos, salían de la sucursal, y volvían a entrar a realizar depósitos similares.

El INE no estuvo en posibilidad de rastrear el destino final de los recursos del fideicomiso, pues los cheques de caja fueron cobrados, en efectivo, por personas vinculadas a Morena. Pero lo que sí pudo acreditar el INE fue que —mediante este esquema de financiamiento paralelo— Morena violó las normas que regulan el origen y destino de los recursos de los partidos políticos. Específicamente el INE concluyó que:

1. Morena incurrió en la omisión de hacer del conocimiento del INE su participación en fideicomisos y no se ajustó a las reglas que señala la normativa aplicable. En particular, el INE señaló que Morena no dio aviso al INE de la apertura del fideicomiso “Por los demás” ni remitió copia del contrato respectivo, lo cual a final de cuentas le permitió generar un esquema de financiamiento paralelo mediante el cual recibió más de 78 millones de pesos y ejercer recursos por más de 64 millones.
2. Morena omitió reportar los ingresos recibidos a través del fideicomiso “Por los demás”. Específicamente, Morena omitió reportar los \$78’818,566.37 que recibió el fideicomiso a través de aportaciones en efectivo, depósitos de cheques, transferencias electrónicas.
3. Morena recibió aportaciones de personas desconocidas. En particular, el INE acreditó que Morena recibió, a través de 1,662 operaciones, un total superior a los 44 millones de pesos en efectivo y, por tanto, se trató de recursos de origen desconocido.
4. Morena rebasó el límite de las aportaciones en efectivo. En tal sentido, el INE razonó que la legislación prohíbe que se hagan aportaciones en efectivo por un monto superior a las 90 UMAS. Y, sin embargo, todo los depósitos en efectivo que se realizaron al fideicomiso (las 1,622 operaciones mediante las cuales se depositaron \$44’407,082.49) fueron superiores a ese límite.
5. Morena recibió aportaciones de entes prohibidos. Sobre esta infracción, el INE señaló que, a pesar de que la normativa aplicable pro-

híbe las personas morales, en el fideicomiso se recibió un total de \$3'248,680.00 provenientes de este tipo de entes.

6. Morena omitió reportar egresos por un total de \$64'481,760.00 pesos, correspondientes a las erogaciones que realizó el fideicomiso “Por los demás”.

A partir de lo anterior, el INE tomó dos decisiones fundamentales: imponer una multa por poco más de 197 millones (el 250% del monto involuacrado) y ordenar “al partido político Morena, así como a los integrantes del Comité Técnico... cesen la realización de toda clase de operaciones relacionadas con el fideicomiso”.

#### IV. LA SENTENCIA DEL TEPJF

Tanto Morena como los integrantes del Comité Técnico impugnaron la decisión del INE. Por razones de espacio, no nos detendremos mucho en sus planteamientos. Baste con decir que fueron dos los argumentos que estudió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia correspondiente a los recursos de apelación SUP-RAP-209/2018 y SUP-RAP-215/2018.

En un primer momento, la Sala Superior rechazó el argumento consistente en que el INE no tenía competencia para fiscalizar un fideicomiso de origen “privado”, ni para ampliar el objeto de la investigación. Esto último porque, como ya mencionamos antes, el PRI denunció originalmente que Morena habría transferido directamente parte sus prerrogativas al fideicomiso, algo que finalmente no sucedió.

En ese sentido, las y los integrantes de la Sala Superior encontraron que la autoridad administrativa sí tenía facultades para investigar un mecanismo operado “a través de un instrumento financiero, en principio privado, pero en que su ejecución podría representar un *beneficio* político o electoral” al partido. Asimismo, razonó que el Reglamento de Fiscalización expresamente permite que el INE amplíe el objeto de la investigación, o abra uno nuevo, cuando existan elementos de prueba o indicios sobre conductas diferentes a las inicialmente investigadas.

En un segundo momento, la Sala Superior analizó, de manera conjunta, una serie de agravios de distinta naturaleza, que fueron agrupados en el rubro “Falta de exhaustividad (indebida fundamentación y motivación, y derecho de defensa)”. Por su importancia para la resolución del asunto, examinaremos con detalle la argumentación de la Sala Superior.

En primer lugar, el tribunal reconoció que el INE “cuenta con amplias facultades de investigación sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos” de los partidos políticos y que, de conformidad con el principio de exhaustividad, “debe realizar todas las indagatorias que sean necesarias y útiles para allegarse de información que le permita detectar las irregularidades en el manejo de los recursos de los sujetos obligados”. Más específicamente, la Sala Superior recurrió al precedente dictado en otro recurso de apelación (el SUP-RAP-180/2017) para señalar las características que deben tener las investigaciones en la materia. De acuerdo con la Sala, toda investigación debe ser:

Seria, que las diligencias sean reales, verdaderas, sin engaño o disimulo.

Congruente, que debe ser coherente, conveniente y lógica con la materia de investigación.

Idónea, que debe ser adecuada y apropiada para su objeto.

Eficaz, que se pueda alcanzar o conseguir el efecto que se desea o espera.

Expedita, que se encuentre libre de trabas.

Completa, que sea acabada o perfecta.

Exhaustiva, que la investigación se agote por completo.<sup>20</sup>

Más aún, la Sala Superior recurrió a un estándar fijado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en un procedimiento de muy distinta naturaleza: la solicitud de ejercicio de la facultad de investigación 2/2006, relacionada con la posible violación a las garantías individuales de la periodista Lydia Cacho por parte del entonces gobernador de Puebla, Mario Marín, y otros servidores públicos.<sup>21</sup> A partir una peculiar lectura de este precedente de la SCJN, la Sala Superior del TEPJF fijó un estándar particularmente alto para el INE. Específicamente, señaló que en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización la autoridad electoral administrativa:

se encuentra obligada a investigar la veracidad de los hechos que sean de su conocimiento por todos los medios a su alcance, agotando las líneas de investigación posibles las cuales se van formulando de la propia investigación a fin de poder advertir cuál de ellas es la conducente, siempre que dichos medios no sean contrarios a la moral y al derecho...<sup>22</sup>

<sup>20</sup> TEPJF, SUP-RAP-209/2018 y SUP-RAP-215/2018, p. 38.

<sup>21</sup> SCJN, Solicitud de ejercicio de facultad de investigación 2/2006, 25 de enero de 2007.

<sup>22</sup> TEPJF, SUP-RAP-209/2018 y SUP-RAP-215/2018, p. 39.

Importa destacar que la aplicación “por analogía” de este criterio al caso que nos ocupa resulta por lo menos problemática, ya que las partes transcritas de la resolución de la SCJN poco o nada tienen que ver con los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización o con el criterio que fijó la Sala Superior. En particular, la sala transcribe fragmentos en los que la SCJN reprocha que en la investigación del caso *Cacho* no se hayan investigado las líneas de investigación derivadas de las conversaciones telefónicas en las que participó el ex gobernador de Puebla.<sup>23</sup>

Una vez fijados estos estándares, la Sala Superior procedió a analizar el caso concreto. Específicamente, la Sala Superior:

consideró fundado y suficiente para revocar la resolución impugnada lisa y llana, el agravio relativo a la falta de exhaustividad en la sustanciación del procedimiento... en virtud de que no se agotó la línea de investigación, lo que resultó en su indebida fundamentación y motivación, así como en la violación a los derechos de defensa.<sup>24</sup>

¿Cómo llegó la Sala Superior a esta conclusión? En primer lugar, la Sala dice que “fue insuficiente la investigación” realizada y que el INE “debió agotar las líneas de investigación existentes, ya que no se investigó de manera integral el origen y la aplicación de los recursos denunciados”. Más específicamente, la Sala Superior señaló que el INE, a fin de cumplir con el principio de exhaustividad, debió haber investigado elementos adicionales:

si los hechos denunciados se basaban en la constitución de un fideicomiso, era indispensable que la UTF realizara las diligencias encaminadas a esclarecer los hechos y, para ello, requerir a las partes, a los aportantes, a las personas que recibieron los cheques de caja, a los sujetos de apoyo y las demás diligencias que fuesen necesarias con el fin de averiguar la verdad de los hechos y determinar, en su caso, qué tipo de infracción en materia de fiscalización se actualizaba.

...

---

<sup>23</sup> “A juzgar por lo plasmado en el informe que se analiza, esto no fue atendido, bajo la idea de que tal audio era una prueba ilícita y nada debía hacerse en relación con ello; sin embargo, sí debió haberse considerado su contenido como una mera hipótesis por dilucidar. Descartar de antemano esto, omitirlo siquiera como una línea de investigación posible, excluye indebidamente una posible explicación de los hechos, pues cuando se inicia una investigación ninguna hipótesis puede descartarse *a priori*, antes bien, se deben ir formulando todas las hipótesis que la propia investigación vaya arrojando como probables y consecuentemente ir tratando de esclarecer lo turbio para poder advertir cuál de ellas es la conducente”. SCJN, Solicitud de ejercicio de facultad de investigación 2/2006, p. 186.

<sup>24</sup> TEPJF, SUP-RAP-209/2018 y SUP-RAP-215/2018, p. 43.

Por lo que hace al mecanismos de operación del fideicomiso, era necesario requerir a las partes que lo integraron —incluyendo a la fiduciaria, a los integrantes del Comité Técnico, al depositario, y a los fideicomitentes adherentes— la información relacionada con el detalle y la ejecución del mismo.

...

[D]ebió obtenerse la información que permitiera conocer las razones por las cuales el Comité Técnico había aprobado el mecanismo de entrega de recursos, la lista de beneficiarios de los cheques de caja librados, así como corroborar que el dinero hubiera tenido como destino final los sujetos de apoyo y el nexo causal de la aplicación de los recursos del partido.

...

[E]ra imprescindible que la autoridad fiscalizadora ejerciera sus atribuciones en colaboración con las autoridades bancarias y hacendarias, así como aquellas competentes, a fin de identificar a los clientes y usuarios que realizaron las operaciones de depósito en la cuenta del fideicomiso, aun cuando éstas se hubiesen realizado en efectivo y, en su caso, si eran aportaciones inusuales.<sup>25</sup>

En segundo lugar, sobre la violación al derecho de audiencia, la Sala Superior razonó lo siguiente:

[E]l procedimiento instaurado y resuelto por la autoridad responsable, comprende violaciones procesales de los integrantes del Comité Técnico del fideicomiso “Por los demás”, impidiéndoles realizar manifestaciones y presentar los elementos de prueba a fin de desvirtuar las consideraciones que llevaron a la autoridad a vincularlos en el cese de las operaciones del fideicomiso y con lo cual se genera duda sobre la realidad de los hechos que supuestamente probó la autoridad responsable.<sup>26</sup>

En tercer lugar, la Sala Superior alegó que ni siquiera había acreditada la intervención de Morena en la constitución del fideicomiso “Por los demás”. En palabras de la propia sentencia,

en el caso bajo estudio existe duda justificada o racional respecto de la injeerencia material y operativa de Morena en el fideicomiso “Por los demás”, pues el vínculo entre el financiamiento del partido (ya sea de origen público o privado) y el patrimonio del fideicomiso sostenido por la autoridad responsable no está plenamente acreditado, por lo que menos aun, pueden actualizarse

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 44-51.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 44-47.

las conductas atribuidas pues no existe plena certeza de la identidad personal del fideicomiso.<sup>27</sup>

Ahora bien, ¿cómo justificó la Sala Superior la revocación lisa y llana de la resolución del INE? De acuerdo con la sentencia del TEPJF,

al no probarse que el fideicomiso benefició política o electoralmente a Morena, cualquier actuación posterior de la autoridad responsable a fin de ejercer nuevamente sus facultades para subsanar sus propios omisiones, infringe los principios de debido proceso y el derecho a fundamental [*sic*] a la presunción de inocencia, ya que no es conforme a derecho permitir nuevamente y de forma reiterada el ejercicio de facultades de investigación respecto de los mismos hechos.

Considerarlo de forma contraria, se permitiría a la autoridad responsable que tuviera dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto, lo que implica una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución general.<sup>28</sup>

## V. LOS PROBLEMAS DE LA SENTENCIA DEL TEPJF

Consideramos que la sentencia dictada por la Sala Superior tiene problemas serios tanto en su argumentación como en sus efectos. Lo primero que habría que enfatizar es que el Tribunal Electoral estimó que existía una “duda justificada respecto de la injerencia material y operativa de Morena en el fideicomiso”. ¿Cómo fue posible que el Tribunal negara el vínculo entre Morena y el fideicomiso? La Sala Superior empleó diversas estrategias argumentativas para ello.

En primer lugar, hizo una narración selectiva de los hechos del caso y omitió elementos que a todas luces eran relevantes. Así, la sentencia ignoró buena parte de los hallazgos fácticos contenidos en la resolución del INE (por ejemplo, las reiteradas declaraciones públicas de López Obrador y el hecho de que el proceso de constitución del fideicomiso fue reflejo casi exacto de sus palabras), lo cual le permitió al TEPJF afirmar —aunque fuese falso— que la autoridad administrativa “basó su determinación” simplemente en dos cosas: 1) la coincidencia entre las personas que celebraron el contrato de fideicomiso y las declaraciones de López Obrador, y 2) que los fideicomitentes, fideicomisarios y quienes cobraron los cheques de caja te-

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 61.

nían una relación directa con Morena. De esta forma, la Sala Superior hizo que una trama compleja fuera reducida a una mera coincidencia.

En segundo lugar, la sentencia fija estándares de investigación no acordes con un proceso de fiscalización. En ella se usa, por ejemplo, un estándar derivado de la ahora extinta facultad de averiguación de la SCJN para casos de posibles violaciones *graves* a las garantías individuales. Con base en él, se dice que INE debía “investigar la veracidad de los hechos que sean de su conocimiento por *todos* los medios a su alcance”, por lo que debía considerar *todas* las líneas de investigación posible. Y así se llega la conclusión de que el INE no cumplió con una misión imposible: requerir a todos los aportantes (anónimos, en su mayoría), a todos los sujetos que recibieron los cheques de caja, a todos los sujetos de apoyo (que recibieron dinero en efectivo), a fin de tener “certeza”, entre otras cosas, “de la procedencia de la *totalidad* de los recursos que ingresaron en efectivo”.

En tercer lugar, la Sala Superior establece un estándar probatorio no acorde con el modelo de fiscalización. De acuerdo con la sentencia, las únicas maneras de vincular a Morena y al fideicomiso era mediante la acreditación de una transferencia directa de recursos —algo que el INE abiertamente descartó—, o bien, demostrando que el dinero del fideicomiso fue “aplicado a un fin político o electoral en *beneficio* del partido o sus candidatos”. Se trata de un estándar *ad hoc* y novedoso, pues la sentencia no cita ningún precedente en el que se haya aplicado antes. Y, sobre todo, se trata de un estándar no acorde con el modelo de fiscalización. De hecho, muchas infracciones en materia de fiscalización —como incumplir la obligación de informar sobre la participación en fideicomisos o de reportar egresos— no necesariamente generan un beneficio político o electoral para el partido infractor, basta acreditar la conducta para generar la sanción. Por ello, considerar que sólo se comete una infracción cuando la conducta genera un beneficio para los partidos constituye un estándar que impediría cumplir con una enorme cantidad de normas sobre origen y destino de recursos, tales como las que el INE acreditó en el caso del fideicomiso de Morena. Este estándar constituye una “novedad” que es inconsistente con los precedentes del propio Tribunal.

En cuarto lugar, conviene enfatizar que los efectos de la sentencia también son problemáticos. Por una parte, la revocación lisa y llana se justifica, entre otras cosas, por una violación procesal que sólo afectó a los integrantes del Comité Técnico y que, en consecuencia, sólo debía afectar al resolutivo relacionado con el cese de actividades del fideicomiso (y no así con la multa). Por otra parte, la revocación echa mano de una supuesta falta de incongruencia interna que resulta claramente inoperante, en la medida en

que se presentó en un planteamiento calificado como infundado —y que por ende no afectó a Morena ni a los integrantes del Comité—.

En quinto lugar, la sentencia se aparta de una larga línea jurisprudencial que establece que en caso de falta de exhaustividad lo que procede es una revocación para efectos, es decir, devolver el asunto al INE para que subsanara la falta y emitiera una nueva resolución. En cambio, en este caso, la Sala Superior concluye que la falta de exhaustividad conlleva a una nulidad lisa y llana. Ello, bajo el argumento de que regresar el asunto al INE “implicaría permitir que se juzgara en dos ocasiones al partido político denunciado”.

Baste un ejemplo para mostrar la forma en que la Sala Superior se apartó de sus propios precedentes. Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-180/2017 —que incluso cita la Sala Superior en la sentencia bajo análisis—, las y los magistrados electorales concluyeron, por unanimidad de votos, que el INE no fue exhaustivo en un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización instaurado contra el Partido Acción Nacional (PAN) y su candidato a gobernador en Coahuila. En este caso, el efecto no fue la revocación lisa y llana de la resolución, sino una revocación para efectos. En palabras de la Sala Superior:

Así, en ejercicio de la facultad de investigación de la autoridad electoral administrativa; debe llevar a cabo mayores requerimientos y diligencias de investigación, con el objeto de formar su propia convicción sobre la materia a resolver, con apego a los principios de legalidad, congruencia, exhaustividad, idoneidad, eficacia, celeridad, mínima intervención y proporcionalidad.<sup>29</sup>

## VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Cuando se está frente a una sentencia con graves deficiencias argumentativas, es difícil no sospechar de las motivaciones extrajurídicas de las y los juzgadores. Como ya hemos advertido en otros trabajos, la justicia electoral es un espacio donde convergen en tensión la racionalidad política con la jurídica. De un tribunal constitucional se esperaría que prevaleciera la lógica racional y formal propia del derecho en donde los criterios de oportunidad política se subordinan al razonamiento normativo y una deferencia importante hacia el precedente. Y cuando el tribunal abandona un precedente, se esperaría una sólida argumentación que explique las razones de un nuevo criterio.

<sup>29</sup> TEPJF, recurso de apelación SUP-RAP-180/2017, unanimidad de votos, 24 de agosto de 2017, p. 61.

Sin embargo, en la práctica observamos desde hace tiempo que el Tribunal suele decidir conforme a principios de oportunidad política, que luego racionaliza jurídicamente con argumentos que suelen resultar endebles desde una perspectiva argumentativa. Dicho en otras palabras, con frecuencia el TEPJF primero define políticamente el sentido del fallo y posteriormente justifica jurídicamente su decisión.

En este sentido, la sentencia dictada por la Sala Superior en el caso “Morenagate” se suma a una larga cadena de decisiones —la validación de la elección de gobernador en Coahuila, la revocación de los lineamientos de cancha pareja y la inclusión en la boleta de “El Bronco”— técnica-mente deficientes que han contribuido a menguar la legitimidad de la Sala Superior. Pero habría que decir que este caso es relevante al menos por dos razones adicionales.

En primer lugar, pues se trata de una decisión jurídicamente deficiente pero que abrió la puerta a decisiones que, en lo político, comenzaron a favorecer a la mayoría que ganó las elecciones federales de 2018. El “Morenagate” marcó, en ese sentido, un punto de quiebre. Si antes parecía que en los asuntos más polémicos la Sala Superior parecía favorecer al PRI y a sus aliados, a partir de este asunto comenzaron a dictarse sentencias favorables para el nuevo poder en turno.

En segundo lugar, la manera en que López Obrador manejó el fideicomiso “Por los demás” puede interpretarse como un prelude de la muy difícil relación que su administración tendría con la Constitución y el derecho. La idea de que el fin justifica los medios, el desprecio por las normas y los procedimientos, así como el intento por subordinar las instituciones a la voluntad de un solo hombre son todos elementos que han caracterizado a la administración de la llamada “Cuarta Transformación”,<sup>30</sup> y que se encuentran plenamente presentes en la forma en que López Obrador y Morena operaron el fideicomiso.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

APARICIO, Javier, “Autonomía judicial”, *Excelsior*, 6 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3syP8Lk>.

BARREDA SOLÓRZANO, Luis de la, “Un fallo de antología”, *Excelsior*, 6 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3dZk10N>.

<sup>30</sup> López Ayllón, Sergio *et al.*, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno”, en Becerra, Ricardo y Woldenberg, José, *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*, México, Grano de Sal, 2020, pp. 73-92.

- CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- FUENTES BARRERA, Felipe Alfredo, “En la justicia no hay vacíos. A propósito del caso «fideicomiso por los demás»”, *El Universal*, 10 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/37UHFOK>.
- FUENTES BARRERA, Felipe Alfredo y MATA PIZAÑA, Felipe de la, “En la justicia no hay vacíos. A propósito del caso «fideicomiso por los demás»”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 22, 2018.
- GÓMEZ TOVAR, Rosa y URBIETA ZAVALA, Javier, “El fideicomiso de Morena: una trama de financiamiento paralelo e ilegal”, *Nexos*, 19 de julio de 2018, disponible en: <http://bit.ly/2O36cdk>.
- INE, “Informe respecto de la renuncia al financiamiento público por los partidos políticos nacionales, en virtud de los sismos del mes de septiembre de 2017”, 22 de diciembre de 2017, disponible en: <https://bit.ly/30odPOh>.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio *et al.*, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno”, en BECERRA, Ricardo y WOLDENBERG, José, *Balance Temprano. Desde la izquierda democrática*, México, Grano de Sal, 2020.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MARTÍN REYES, Javier, “El carpetazo del fideicomiso”, *Milenio*, 5 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3dTK6Vx>.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, “Periodistas e intelectuales honestos formarán parte de Fideicomiso que administrará fondos de apoyo a damnificados”, Twitter (@lopezobrador\_), 20 de septiembre de 2017, 18:16 horas, disponible en: <https://bit.ly/3c7gr8N>.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, “El sábado propondré en Consejo de Morena que se destine 50% del gasto de campaña para 2018, en apoyo a damnificados”, Twitter (@lopezobrador\_), 21 de septiembre de 2017, 20:53 horas, disponible en: <https://bit.ly/3egaF7B>.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, “Presenta AMLO Fideicomiso Por los demás”, YouTube, 25 de septiembre de 2017, disponible en: <https://bit.ly/30meBot>.
- MORENA, “50% de gastos de campaña a víctimas del sismo; aprueba Morena”, Morena: La esperanza de México, s. f., disponible en: <http://bit.ly/3qqbflt>.
- NAVARRO LUNA, Fabiola, “Fideicomiso «Por los demás», pero primero Morena”, en FUENTES BARRERA, Felipe Alfredo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral*, México, TEPJF- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

- PESCHARD, Jacqueline, “Resolución inquietante del TEPJF”, *El Financiero*, 3 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3b0Gtwh>.
- TORAL, Manuel, “Morena, el fideicomiso y el estándar de la apariencia”, *Nexos*, 23 de julio de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3bIaX4k>.
- TREJO DELARBRE, Raúl “Condescendencia con Morena”, *La Crónica de Hoy*, 3 de septiembre de 2018, disponible en: <http://bit.ly/3pYWwh5>.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “El levantamiento del velo en el derecho electoral mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 57, núm. 247, 2007.

## VOTO ACTIVO EN PRISIÓN PREVENTIVA: LA DECISIÓN QUE ANHELÁBAMOS, PERO QUE NO LLEGÓ A SER

Ximena María MEDELLÍN URQUIAGA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La construcción argumentativa de la decisión*. III. *Revisión crítica de la sentencia*. IV. *Consideraciones finales*. V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

En ocasiones, los tribunales están llamados a resolver asuntos con un potencial verdaderamente transformador. Asuntos que requieren una reflexión profunda sobre la posición de las personas ya sea frente a la comunidad, a las formas en que se ejerce el poder público o a la posibilidad de participar en el debate público, en la deliberación política y en la representación popular. Asuntos que confrontan también estigmas o falsas creencias que se arraigan en el imaginario social, a pesar de no tener justificación o razón de ser en una sociedad contemporánea. Estos casos ciertamente conllevan complejidades agregadas, por lo que su potencial transformador depende de que los tribunales actúen con una clara visión sociopolítica y, sobre todo, con una sólida argumentación jurídica.

En este comentario se analiza un asunto que, de origen, tenía ese potencial transformador. En febrero de 2019, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió dos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, correspondientes a los expedientes acumulados SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018. En cada uno de estos juicios se demandaba la omisión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) de emitir los lineamientos necesarios para asegurar el derecho al voto activo de las personas privadas de la libertad que no cuentan, sin embargo, con una sentencia condenatoria.

Si bien la Sala Superior propone una delimitación del alcance de su resolución que se concentra básicamente en la interpretación de la fracción II del artículo 38 constitucional,<sup>1</sup> las implicaciones de esta decisión trascienden el tema propuesto para insertarse en una discusión mucho más amplia de los sustentos filosóficos, políticos y jurídicos que subyacen en la Constitución mexicana. La discusión sobre la posibilidad de una persona o grupo de personas de participar activamente, a través de distintas vías, en la toma de decisiones públicas y la conformación de la representación política determina, en gran medida, la identidad de una sociedad. De ahí su relevancia en el marco de un debate constitucional que busca ampliar la protección de los derechos, desde su contenido hasta sus titulares.

El análisis de la decisión en cuestión se propone en tres secciones. La primera de ellas se enfoca en la descripción del razonamiento que sostiene la decisión de la Sala, adoptado con el voto mayoritario de quienes la integran. Adicionalmente, esta misma sección incluye un breve resumen del voto particular que acompaña la sentencia. Para fines de este análisis, cuando se haga referencia a la decisión o sentencia debe entenderse como las consideraciones y resoluciones aprobados por el voto mayoritario. En la segunda sección se propone la revisión crítica de los argumentos desarrollados tanto en la resolución como en el voto particular correspondiente. En la última sección se presentan algunas consideraciones finales, las cuales tienen como objetivo proponer vías concretas a través de las cuales se podría fortalecer la argumentación jurídica en resoluciones futuras.

Es importante precisar que ni la descripción inicial ni el análisis subsecuente se ciñen de manera estricta a la estructura, secciones o apartados de la resolución bajo estudio. Como se verá en el transcurso de este trabajo, uno de los problemas de argumentación que primero salta a la vista es la redundancia y repetición en el razonamiento de la Sala. Para evitar confusiones innecesarias en el análisis, en este comentario se optó por reagrupar distintas secciones de la sentencia, a fin de facilitar la comprensión y estudio crítico de la misma.

## II. LA CONSTRUCCIÓN ARGUMENTATIVA DE LA DECISIÓN

Los hechos del caso estuvieron centrados en la demanda promovida por dos personas privadas de la libertad que (aparentemente) no contaban aún con

---

<sup>1</sup> CPEUM, artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden... II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.

una sentencia condenatoria en su contra.<sup>2</sup> Al momento del juicio, las personas, identificadas como integrantes del pueblo indígena tzotzil, se encontraban reclusas desde 2002 en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, ubicado en Cintalapa, Chiapas. En palabras de la Sala, la pretensión central de las partes actoras en el juicio era que se ordenara al INE adoptar “las acciones necesarias para garantizar su derecho a votar en las elecciones tanto locales como federales, desde el lugar donde se encuentran en reclusión”.<sup>3</sup>

En términos sucintos, en la demanda se alegó que la restricción del derecho a votar debe interpretarse en armonía con el principio de presunción de inocencia, claramente incorporado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución mexicana) a partir de la reforma en materia de seguridad pública y justicia penal de 2008. En esa línea, resultaría inconstitucional privar a una persona de la posibilidad de ejercer uno de los derechos políticos fundamentales antes siquiera de contar con una sentencia condenatoria en su contra.

Con estos sustentos, la Sala señala que el problema jurídico planteado en el asunto requiere “[d]eterminar si existe vulneración al derecho a votar de los actores, derivado de que la autoridad administrativa electoral no ha emitido mecanismos que garanticen ese derecho a las personas que se encuentran privadas de su libertad sin haber sido condenadas por sentencia ejecutoriada”.<sup>4</sup> Si bien la Sala presenta el problema jurídico de manera muy sucinta, el reto que enfrentaba no era menor. En términos simplificados, la pregunta jurídica a resolver implicaba: (i) confrontar directamente el texto e interpretación distintos artículos constitucionales, (ii) integrar los criterios que sobre aquéllos había emitido ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), (iii) ahondar en la posible justificación normativa o fáctica sobre los límites de la democracia representativa en nuestro país, a través de la determinación del contenido y alcance del derecho al voto activo y, al mismo tiempo, (iv) examinar la conducta de las autoridades en relación con el ejercicio libre de dicho derecho, a la luz de condiciones fácticas claramente complejas.

---

<sup>2</sup> Si bien en el voto de la mayoría de la Sala Superior se da por sentado que las personas que promovieron el juicio no cuentan con una sentencia ejecutoriada en su contra, este es uno de los puntos cuestionados en el voto particular que acompaña la resolución. Sobre este tema, véase el punto 5 de este apartado.

<sup>3</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulados, Sala Superior, magistrado ponente: Felipe de la Mata Pizaña, 20 de febrero de 2019, p. 6.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 4.

Nuestra sociedad, como muchas otras, parece aún tener una opinión ambivalente respecto a la participación activa de personas privadas de la libertad en asuntos públicos, incluido a través del voto. Si bien el análisis jurídico no tiene que apuntalarse en opiniones o percepciones públicas, es importante considerar el peso que las mismas puede tener en el ánimo de personas juzgadoras al momento de decidir sobre asuntos con connotaciones sociales particularmente sensibles. Este parecería ser uno de esos casos. De ahí, como se apuntó previamente, la necesidad de contar con una argumentación adecuada, precisa y bien estructurada, que permitiera una comunicación clara y fluida, tanto con las partes en el juicio como con la sociedad en su conjunto.

### 1. *Pertenencia de las personas actoras a grupos vulnerables*

La resolución de la Sala destaca en distintos momentos que las personas actoras en el juicio pertenecen a dos grupos vulnerables los cuales, de conformidad con criterios nacionales e internacionales en derechos humanos, deben ser sujetos de protección reforzada por parte de las autoridades estatales. Por un lado, ambas personas se identifican como miembros del pueblo indígena tzotzil. De manera concurrente, aquéllas pertenecen, obviamente, a otro grupo en situación de vulnerabilidad, identificado como personas privadas de la libertad en virtud de una medida cautelar. Como se verá más adelante, el análisis más detallado de la Sala está centrado en esta última característica. Sin embargo, la resolución también parece indicar que la identificación de las personas actoras como parte de dos grupos vulnerables diferenciados debe tener un impacto particular en la argumentación del caso. Haciendo eco de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), la Sala apunta que

[l]a imposición de penas accesorias en las que se afecta el derecho al sufragio, la participación en la dirección de asuntos públicos y el acceso a las funciones públicas es una situación contraria al principio de proporcionalidad de las penas y constituye una afectación gravísima a los derechos políticos de las personas indígenas, sobre todo cuando se trata de líderes tribales.<sup>5</sup>

Con estas bases, a partir de la identificación de las personas promovientes como parte de grupos en situación de vulnerabilidad, se señala la necesidad de que el asunto sea analizado a través del principio de igualdad o,

---

<sup>5</sup> TEPFJ, *cit.*, p. 36.

en su caso, desde la perspectiva de la discriminación sistémica. En realidad, como se explicará más adelante, estas dos opciones no son equivalentes o intercambiables, pues implican ejercicios argumentativos claramente diferenciados. En todo caso, vale la pena adelantar que en la práctica la Sala no desarrolla ni una ni otra vía en su argumentación. Al igual que en muchos otros aspectos de esta sentencia, la Sala se limita a enunciar o anunciar una serie de principios o reglas de interpretación, así como metodologías de adjudicación que, en la realidad, no se llevan a la práctica.

## 2. *Contenido normativo y ámbito de protección del derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva*

El aspecto central de la argumentación de la Sala se enfoca en la construcción sobre el derecho al voto activo, sus alcances y límites. En distintas secciones de la resolución se enfatiza la importancia que la participación política —a través del voto— tiene en una democracia representativa. Con estas bases, la Sala también destaca que la exclusión de ciertos grupos, incluidas las personas en situación de reclusión o cárcel, de la posibilidad de participar en la vida pública de un país a través del voto es una visión excluyente que difícilmente puede justificarse en las sociedades contemporáneas.

En el marco de estas consideraciones, la Sala presenta una disertación respecto a distintas dimensiones del derecho al voto, considerando de manera particular los criterios de la SCJN que sobre los límites establecidos en el artículo 38 constitucional (fracciones II, III y IV), así como la importancia de la credencial para votar en la operativización de este derecho. La Sala también refiere a otros derechos, incluida la presunción de inocencia, sin tampoco presentar una construcción argumentativa detallada sobre su contenido.

El corazón del argumento de la Sala implica destacar que el derecho al voto en México ha tenido un desarrollo progresivo, en virtud del cual su contenido se ha ampliado hasta el extremo de afirmar que su ejercicio es jurídica y fácticamente posible cuando se trata de persona vinculadas a procedimientos penales pero que no están sujetas a una medida cautelar que implique la limitación a su libertad física. En esta lógica progresiva, sostiene la Sala, el siguiente paso natural sería eliminar las barreras fácticas que la reclusión implica para el ejercicio al voto activo.

El razonamiento de la Sala se sustenta, de manera prioritaria, en lo que la misma denomina interpretación evolutiva, operando aparentemente en

conjunto con el principio de progresividad. Respecto a este último, la Sala detalla que el principio

ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. En sentido positivo, la progresividad impone la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para quienes la aplican, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad.<sup>6</sup>

Según sostiene la Sala, esta forma de entender la evolución del derecho al voto activo en México es concordante con la interpretación que ha emitido la SCJN respecto al artículo 38, fracción II, constitucional. Una vez más, en palabras de la misma Sala, el alto tribunal “determinó [en relación con el artículo constitucional referido, que] *no puede entenderse como una prohibición absoluta y debe ser limitado e interpretado conforme el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar, que constituyen prerrogativas constitucionales en evolución*”.<sup>7</sup> A mayor detalle, la Sala afirma que los precedentes de la SCJN reafirman que

las hipótesis normativas del numeral 38 obedecieron a un contexto histórico y social determinado durante la primera década del siglo XX, mismo que se encuentra diferenciado con las condiciones actuales del Estado mexicano del siglo XXI, estableció que *no es posible leer, interpretar y aplicar la Constitución de la misma manera que se hacía en 1917 sino a partir de otros derechos que han evolucionado en ella, como el derecho al voto consagrado en el artículo 35, fracción I, constitucional*.<sup>8</sup>

Sin adelantar vísperas, vale la pena al menos señalar el disenso del voto particular que acompaña la sentencia respecto a la forma en que la mayoría de la Sala entiende y utiliza los precedentes de la SCJN en el asunto. Sobre este punto se regresará más adelante.

### 3. Obligaciones estatales y límites fácticos del derecho al voto activo de personas en prisión preventiva

En conjunto con la argumentación sobre el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva, la sentencia propone el abordaje de las obli-

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 29 (énfasis en el original).

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 21 (énfasis en el original).

gaciones estatales en materia de derechos humanos. Una breve descripción conceptual de las mismas abre paso a una exposición más detallada sobre las condiciones que imperan en los centros de reclusión en México, la cual sirve a su vez para reafirmar la situación de vulnerabilidad de las personas privadas de la libertad. Estas consideraciones se conjuntan con la disertación, una vez más, sobre la dificultad que implica justificar la restricción del derecho al voto activo de las personas privadas de la libertad en virtud de una medida cautelar, dentro de una democracia deliberativa contemporánea. Sobre este punto, la Sala sostiene que “[q]uitar voz a un sector de la sociedad implica asumir una postura desde la cual se considera que no tienen nada que aportar, que no son iguales en dignidad o suficientemente aptas para tomar decisiones que les afectan”.<sup>9</sup> Este razonamiento se refuerza al considerar que, en la práctica, las decisiones de las personas que resulten electas en cualquier proceso electoral tendrán un impacto directo en la vida de quienes se encuentran sujetos a alguna forma de reclusión.

A estas alturas, la decisión es un camino circular de ida y venida a través de argumentos que se han repetido en múltiples secciones y que se parafrasean para volver a encontrar un escaparate en la resolución. Como se analizará más adelante, la reiteración en el razonamiento de la Sala poco abona, sin embargo, a la construcción de un argumento más persuasivo. La falta de conexión entre lo que supuestamente se debe analizar —por ejemplo, el alcance de las obligaciones estatales—, frente al contenido real de las distintas secciones resulta en una retórica que, a punta de reiteración, comienza a diluirse. En contraste, el análisis sustantivo sobre las obligaciones estatales y las condiciones fácticas que realmente podrían implicar un obstáculo material para el ejercicio del voto activo de las personas en prisión preventiva es superficial, por decir lo menos.

#### 4. *Los efectos de la resolución*

Con sustento en los argumentos apuntados en los incisos previos, la decisión concluye que el INE efectivamente omitió adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva. En consecuencia, se ordena al instituto: (i) implementar un programa prueba antes del año 2024, dirigido a las personas en prisión preventiva; (ii) ejecutar, en un plazo razonable, “[d]e manera paulatina y progresiva”<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 44.

un plan para garantizar en el año antes señalado el derecho al voto de las personas privadas de la libertad que no cuenten con una sentencia firme en su contra, así como (iii) determinar “cómo, cuándo y dónde se ejercerá el aludido derecho a votar, con la finalidad que ese derecho se garantice en las [siguientes] elecciones [federales] ...”.<sup>11</sup> Respecto a esta última orden, la sentencia detalla que el INE deberá identificar si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente a la elección presidencial o a otras elecciones, según las necesidades y posibilidades administrativas y financieras.<sup>12</sup> La Sala justifica estos resolutivos de manera muy general en las facultades con que cuenta el INE, en tanto órgano constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones en todo el territorio nacional.

##### 5. *La posición del voto disidente frente al razonamiento mayoritario*

La resolución bajo análisis va acompañada de un voto particular que suscriben, de manera conjunta, los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez mondragón. En el voto se exponen seis argumentos centrales por los que se difiere de las consideraciones de la mayoría. Dichos argumentos son: (i) no existe constancia que las personas hayan acudido al INE a solicitar el ejercicio del derecho reclamado, por lo que no se cuenta con un acto de autoridad que pueda ser combatido a través de este recurso judicial; (ii) tampoco hay claridad sobre la situación procesal de las personas actoras del juicio, pues no se tiene certidumbre que efectivamente se encuentren aún en prisión preventiva sin contar con una sentencia firme en su contra; (iii) las pretensiones de las partes actoras son inviables pues el proceso electoral en que buscaban participar se celebró antes de la resolución de la Sala; (iv) la posición que sostiene la mayoría es errónea pues se aparta de la interpretación autorizada por la SCJN respecto al artículo 38, fracción II, constitucional; (v) la mayoría erra también en la forma que utiliza la interpretación conforme, pues la misma sólo puede asistir a determinar el sentido de las normas secundarias, pero nunca a dejar sin efectos una restricción constitucional, además que (vi) los efectos pretendidos en la resolución son propios de una vía de control abstracto de constitucionalidad, lo cual se aleja de las facultades del tribunal.

Para fines de este análisis, interesa en particular la crítica que el voto disidente plantea respecto a los principios de interpretación utilizados por la

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>12</sup> *Idem*.

mayoría, así como la manera en que ésta entiende e integra los precedentes de la SCJN que se refieren al derecho al voto activo de personas vinculadas a procesos penales. Con respecto al primer punto, el voto de los magistrados Fuentes, Indalfer y Rodríguez cuestiona el uso del principio de interpretación conforme, al no limitarse a seleccionar entre posibles significados de una norma secundaria en relación con el parámetro constitucional sino que, por el contrario, en la práctica conduce a la desaplicación de la restricción contenida en el artículo 38, fracción II, de la norma suprema.

Esta crítica tiene como sustento un concepto particular de la interpretación conforme, según la cual la misma sirve para establecer una relación de significado entre una norma inferior (legislativa, reglamentaria, estatutaria, etcétera) con respecto a una norma de rango superior dentro del sistema normativo (constitucional o convencional). No obstante, es importante decir que esa concepción sobre la interpretación conforme no es la única que se reconoce en la actualidad; al menos si se considera la práctica judicial en relación con trabajos académicos en la materia. Para autores como José Luis Caballero, la interpretación conforme efectivamente puede ser una forma que, desde los presupuestos normativos del artículo 1o. constitucional, se proponga una construcción dialógica entre normas superiores que conforman el parámetro de regularidad de los demás actos de autoridad (incluidas las normas legislativas). En palabras de Caballero:

tanto las normas constitucionales como las normas contenidas en tratados internacionales, en conjunto, determinarán las posibilidades de ampliación de los derechos humanos y serán el estuario de las remisiones normativas que, por vía de la interpretación conforme, se hagan de las normas en la materia.<sup>13</sup>

A mayor detalle, el mismo autor precisa que

este modelo de integración normativa por vía del proceso de integración-interpretación debe ser analizado no desde la perspectiva clásica que considera la integración normativa como un proceso de colmatación de “lagunas jurídicas”. Ello se debe a que, para esta óptica, el proceso de integración normativa supone un sesgo de subsidiariedad/sustitución de una norma por otra... [E]n contraste, la interpretación conforme debe ser entendida como un parámetro armónico de compatibilidad [nota omitida] entre normas de origen nacional e internacional. Se trata entonces del reconocimiento de la cláusula de inter-

---

<sup>13</sup> Caballero, José Luis, “La interpretación conforme en el escenario mexicano. Algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año II, núm. 3, julio-diciembre de 2016, p. 41.

pretación conforme como una norma de conexión entre ordenamientos que sirven para mejor identificación de parámetros interpretativos que tienden a la maximización del potencial protector de los derechos humanos.<sup>14</sup>

Esta visión integradora o armonizadora de la interpretación conforme parece mucho más concordante con el ejercicio argumentativo que se plantea en el voto de la mayoría. Aunque éste no necesariamente se circunscribe a una interpretación bidireccional entre disposiciones constitucionales y convencionales, el fondo del ejercicio sí parece implicar una lectura conjunta de distintas normas en derechos humanos, a fin de construir un contenido amplio del derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva.

La finalidad de esta breve síntesis no es entrar en controversia alrededor de las dos formas de concebir la interpretación conforme. Basta con visibilizar la existencia, al menos teórica, de dos ejercicios argumentativos diferenciados, que normalmente se expresan utilizando el mismo término. En ese sentido, tanto el voto particular como el mayoritario asumen una posición dogmáticamente posible respecto a la interpretación conforme. En todo caso, es cierto, como lo destaca el voto particular, que el ejercicio planteado por la Sala no resuelve la alegada desaplicación de una restricción constitucional expresa.

En segundo lugar, es importante también apuntar el desacuerdo que existe entre la opinión mayoritaria, por un lado, y la disidente, por el otro, respecto a los precedentes relevantes de la SCJN. En este punto, el voto particular es simplemente tajante: la Sala erró en su lectura de los precedentes constitucionales relevantes, por lo que el argumento de progresividad no puede sostenerse. En palabras de los magistrados disidentes

la postura de [la SCJN] ha consistido en que, en atención a que se trata de una restricción dispuesta en una norma de rango constitucional, es legítimo que se limite el derecho al voto de quienes están privados provisionalmente de su libertad.

Es cierto que la Suprema Corte ha realizado una interpretación del texto constitucional que procura el mayor beneficio para el ejercicio del derecho a votar, considerando la garantía de presunción de inocencia, pero no en los términos expuestos en la sentencia.

Por esta misma razón, los argumentos elaborados en la sentencia en relación con el principio de progresividad y el de no regresividad son inexactos, ya que se parte de una premisa cuestionable.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 61 y 62.

Indiscutiblemente, las críticas sobre las razones de fondo de la decisión de la Sala, por parte del voto particular, dejan seriamente en entredicho la corrección del criterio. Este análisis no busca simplemente replicar la posición disidente, aunque es importante reconocer el mérito del mismo. Si bien su contrapropuesta argumentativa puede tampoco convencer, su crítica a la posición mayoritaria será retomada en algunas secciones subsecuentes de este estudio.

### III. REVISIÓN CRÍTICA DE LA SENTENCIA

Con base en la síntesis presentada en el apartado previo, este comentario se enfoca ahora en el análisis crítico del razonamiento jurídico expuesto en la sentencia. Como se apuntó desde el inicio, el problema jurídico que se planteó a la Sala no era menor. Por el contrario, representaba un reto argumentativo mayúsculo.

Para sortear el intrincado camino hacia la resolución que anhelamos, la Sala recurre prácticamente a todos los elementos argumentativos que pudieran utilizarse en un caso sobre derechos humanos. Y esa es, en sí misma, una de sus principales debilidades. El hecho que tanto la Constitución mexicana como los tratados internacionales prevean un amplio catálogo de herramientas argumentativas no implica que las mismas puedan utilizarse de manera indistinta, intercambiable o, incluso, acumulada. La correcta argumentación depende, en gran medida, del uso adecuado y estratégico de esas herramientas, de manera que se logre un sustento racional y objetivo de la decisión. Por el contrario, la confusa retórica judicial que marca la sentencia bajo análisis tira por tierra casi todo el potencial de la decisión, en detrimento de sus posibles efectos pedagógicos e impactos prácticos.

La mera cantidad de referencias a herramientas argumentativas que contiene la sentencia hace imposible un examen detallado del (des)uso de cada una de ellas. Con esta consideración en mente, el análisis se ha agrupado en tres rubros generales, a través de los cuales se busca abarcar la mayor cantidad de temas posibles de forma un poco más esquemática. Dichos rubros son: (i) la calificación de la Sala de las personas como miembros de grupos en situación de vulnerabilidad y su relación con los ejercicios de igualdad y discriminación estructural, (ii) la interacción entre distintos principios de interpretación y su posible vínculo con el principio de progresividad, así como (iii) el examen de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, a la luz de las condiciones fácticas e institucionales imperantes en la actualidad.

1. *Sobre los grupos en situación de vulnerabilidad, el principio de igualdad y la discriminación estructural*

Como se anotó previamente, la sentencia enfatiza la identificación de las partes actoras en el juicio con dos grupos específicos en situación de vulnerabilidad. A saber, en tanto (i) miembros de un pueblo indígena, como (ii) personas sujetas a una medida cautelar que implica la restricción de su libertad física. La siguiente pregunta sería, entonces, ¿qué impacto práctico tiene en el razonamiento jurídico la condición específica de las partes actoras? La respuesta es, desafortunadamente, tan confusa como la propia sentencia.

Más allá de la referencia a un caso de la CorteIDH, la adscripción de las personas como miembros de pueblos indígenas parece simplemente irrelevante para el razonamiento de la Sala. En ningún momento se afirma que la pertenencia a un pueblo indígena sea el motivo determinante por el cual el INE debe adoptar medidas para garantizar el voto activo de ese grupo específico de la población en reclusión. Por el contrario, la sentencia claramente propone una construcción del derecho al voto activo de cualquier persona en prisión preventiva, independientemente de otras condiciones de vulnerabilidad que puedan concurrir. A lo más, la adscripción de las personas a un pueblo indígena es un elemento adicional en los hechos que no resulta en un análisis de corte interseccional.<sup>16</sup>

Concurrentemente, la Sala anuncia —porque no es, en verdad, más que un mero anuncio— la importancia de analizar la restricción del derecho al voto de las personas en prisión preventiva desde el principio de igualdad. Sobre este punto, se afirma además la necesidad de proceder con un escrutinio estricto de constitucionalidad, sin justificar el porqué de su posición.<sup>17</sup> De manera meramente acumulativa, la Sala también hace referencia a la posibilidad de analizar la afectación de las personas sujetas a prisión preventiva desde la lógica de la desigualdad estructural, considerando “su condición de integrantes de un grupo sistemáticamente excluido y

---

<sup>16</sup> Sobre el tema del análisis de interseccionalidad en los estudios sobre discriminación véase, por ejemplo, La Barbera, MariaCaterina, “Interseccionalidad, un concepto «viajero»: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea”, *Interdisciplina* 4, núm. 8, 2016, pp. 105-122; Hancock, Angie-Mary, “When Multiplication doesn’t Equal quick Addition: Examining Intersectionality as a Research Paradigm”, *Perspectives on Politics*, vol. 5, núm. 1, 2007, pp. 63-79; Hannett, Sarah, “Equality at the Intersections: The Legislative and Judicial Failure to Tackle Multiple Discrimination”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 23, núm. 1, 2003, pp. 65-86.

<sup>17</sup> TEPJE, *cit.*, p. 41.

mermado en el goce de sus derechos”.<sup>18</sup> En este punto, la sentencia hace referencia al trabajo de Roberto Saba. Este autor busca plantear una construcción de la noción de la igualdad desde una perspectiva estructural, con el fin de complementar el análisis de corte más liberal e individualista que conlleva el principio de igualdad que comúnmente se desarrolla en sede constitucional.<sup>19</sup>

Y, después de todo esto, el silencio argumentativo. En ningún momento la Sala se aboca realmente a desarrollar un análisis de igualdad, en tanto una metodología de adjudicación constitucional claramente diferenciable en su finalidad y estructura formal. Sin ahondar más de lo pertinente en la explicación de este principio, es al menos importante recordar que el mismo se utiliza cuando el problema planteado ante un tribunal recae en la distinción de trato entre dos o más personas o grupos que tiene origen en una disposición jurídica, al atribuir ésta consecuencias jurídicas diferenciadas con base en una característica particular; es decir, con base en un término de comparación.<sup>20</sup> En este marco, las preguntas centrales serían si la distinción establecida, directa o indirectamente, por la norma está constitucional o convencionalmente justificada o mandatada y si esa distinción específica es razonable o idónea para cumplir con el fin que se persigue.<sup>21</sup>

En el contexto de caso bajo estudio, el ejercicio de igualdad hubiera requerido indagar, por ejemplo, si existe una justificación constitucional y convencional para sostener la diferencia de trato entre las personas vinculadas a proceso que no están sujetas a prisión preventiva en contraste con aquellas a quienes sí se les ha impuesto —de manera oficiosa o por solicitud del Ministerio Público— tal medida. En este razonamiento (hipotético, pues la Sala no lo plantea en su sentencia) sería interesante explorar si las condiciones fácticas del sistema penitenciario mexicano, que derivan en sí mismas de incumplimientos sistemáticos de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte de las autoridades competentes, podrían al mismo tiem-

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 40. En palabras de la Sala, “desde una perspectiva sustantiva y estructural de la igualdad, permite concluir que las personas privadas de su libertad deben ser tratadas como un grupo en situación de vulnerabilidad. Por ello, la operación cotidiana de nuestro sistema jurídico ha permitido que su acceso a los procesos de participación política se haya visto históricamente mermado. En consecuencia, las medidas que pudieran restringir sus derechos deben ser revisadas por un escrutinio judicial estricto”, *idem*.

<sup>19</sup> Saba, Roberto, “(Des)igualdad estructural”, Alegre, Marcelo y Gargarella, Roberto (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, pp. 123-147.

<sup>20</sup> Rubio Llorente, F, “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 31, 1991, pp. 9-36.

<sup>21</sup> *Idem*.

po ser consideradas como justificación constitucional válida para mantener un trato diferenciado en menoscabo del ejercicio de un derecho. Especialmente considerado, además, la interpretación armónica o sistemática entre el principio de inocencia y el derecho al voto activo de personas que no han sido condenadas por la comisión de un delito.

La sentencia adolece asimismo de una construcción argumentativa claramente enfocada al análisis sobre desigualdad estructural. Si bien éste no tiene una forma tan precisa como el principio de igualdad que tradicionalmente se opera en el constitucionalismo comparado, según la propuesta de Saba se requiere “la incorporación de datos históricos y sociales que dé cuenta del fenómeno de sometimiento y exclusión sistemática a la que se encuentran sometidos amplios sectores de la sociedad”. Para destacar aún más el contraste con la argumentación “tradicional” del principio de igualdad, el mismo autor apunta “que, en lugar de tomar como elemento único de juicio la relación de funcionalidad entre la categoría escogida para hacer una diferencia y la actividad regulada, [se] considera relevante la situación de la persona individualmente considerada pero como integrante de un grupo sistemáticamente excluido”.<sup>22</sup>

En otras palabras, el análisis de desigualdad estructural no se enfoca en el examen del término de comparación que, establecido o derivado de una norma, demanda o resulta en un trato diferenciado entre personas. La clave del análisis de desigualdad estructural es la validación de la sujeción o sometimiento, de hecho o de derecho, de un grupo de personas, a través de argumentos históricos y sociales dentro de un contexto dado. En esa me-

---

<sup>22</sup> A mayor detalle sobre la diferencia entre test o examen de igualdad tradicional y el análisis de las desigualdades estructurales, el propio Saba destaca que “[e]l principio de igualdad ante la ley entendido como «no discriminación», tiene su razón en una visión *individualista* de la igualdad. Esta versión se vincula, por un lado, con una visión descontextualizada de la situación de cada individuo, como contraria a una visión «sociológica» o contextualizada de una realidad social más amplia que contempla la pertenencia de ese individuo a un grupo que se encuentra sometido a ciertos tratos o prácticas sociales como consecuencia de *ser* ese grupo. Por otra parte, la versión individualista de la igualdad requiere una supuesta *intención* de discriminación reconocida a partir de la irracionalidad del criterio seleccionado... Esta lectura estructural de la igualdad ante la ley no se vincula con la irrazonabilidad (funcional o instrumental) del criterio escogido para la realizar la distinción, sino que entiende que lo que la igualdad ante la ley persigue es el objetivo de evitar la construcción y establecimiento de grupos *sometidos, excluidos o sojuzgados* por otros grupos”. *Ibidem*, pp. 138-139. Sobre este mismo tema, desde otras perspectivas, véase también, por ejemplo, Pelletier Quiñones, Paola, “La «discriminación estructural» en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 60, 2014, pp. 205-215.

didada, es una argumentación que no sólo se limita a probar la situación de vulnerabilidad, sino de sometimiento.

La crítica presentada en esta sección no pretende ignorar los argumentos que la Sala desarrolla alrededor de la importancia de reconocer el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva, dentro de la lógica actual de una democracia deliberativa. Ese no es el caso. Como se explicó en la sección previa y se analizará a más detalle en las siguientes, la Sala efectivamente busca sostener, a través del uso de distintas herramientas de argumentación jurídica, que la limitación existente en la Constitución mexicana debe entenderse a la luz de un nuevo panorama social o político en el que la exclusión generalizada de personas del debate público resulta inaceptable. El problema, por lo que corresponde específicamente a los análisis de igualdad individual o estructural, anunciados por la propia Sala, es que los argumentos no se presentan de manera adecuada, dentro de la estructura argumentativa correspondiente. Lo anterior es importante a fin de generar algún grado mínimo de convicción sobre el resultado al que pretende arribar la sentencia. De poco sirve que una decisión arroje al debate público términos como “discriminación”, “exclusión” o “estigmatización” si no se hace cargo de sus implicaciones en el razonamiento jurídico que sostiene los efectos de la misma.

## 2. *Sobre los principios de interpretación y otras confusiones*

Otro de los aspectos problemáticos de la sentencia es el uso de diversos principios de interpretación que, en momentos, se entremezclan y confunden los unos con los otros. Este aspecto fue apuntado de alguna manera por el voto particular correspondiente sin que el mismo llegue, sin embargo, a una mejor conclusión en su propio mérito.

### A. *La interpretación evolutiva frente a los principios pro persona y la realización progresiva de los derechos*

La noción más referida en la decisión es lo que podría denominarse “interpretación evolutiva” o “interpretación progresiva”. Este principio ha sido ampliamente utilizado por tribunales nacionales e internacionales, particularmente en el marco de casos de derechos humanos, con el objetivo de encontrar un sentido de las normas constitucionales o convencionales con-

cordante con las condiciones sociales o políticas del momento de su aplicación. Sobre este punto, la SCJN ha destacado que

[l]a interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y las condiciones actuales de vida, pues los textos que reconocen dichos derechos son “instrumentos permanentes” a decir de esta [SCJN]... Dicho de otra manera, el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.<sup>23</sup>

En una línea coincidente, la CorteIDH ha sostenido en múltiples ocasiones que “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”.<sup>24</sup> Esta forma de concebir los tratados de derechos humanos se deriva, según la misma CorteIDH, del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

La interpretación evolutiva puede vincularse, además, con la noción *living constitution*, que en la doctrina judicial estadounidense sirve como contrapropuesta a las distintas formas de interpretación originalista. De la misma manera, la interpretación evolutiva parece coincidir, en su esencia, con la doctrina del “propósito emergente”, según la cual “el objeto y fin que determina la verdadera interpretación de un tratado [internacional] serán aquellos que existan al momento de la interpretación, no al momento de su conclusión”.<sup>25</sup>

Si bien es cierto que la interpretación evolutiva tiene una relación estrecha con otros criterios de interpretación, también lo es que es importante distinguir entre los mismos, a fin de contar con una argumentación jurídica

<sup>23</sup> Tesis 1a. CDV/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, I, 12, t. I, noviembre de 2014, p. 714.

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, Corte IDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C núm. 79, párrs. 146-148; Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yákye Axa vs. Paraguay*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia 17 de junio de 2005, Serie C núm. 125, párr. 125; Corte IDH, *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia del 24 de febrero de 2012, Serie núm. 239, párr. 83.

<sup>25</sup> Jacobs, Francis G., “Varieties of Approach to Treaty Interpretation: With Special Reference to the Draft Convention on the Law of Treaties before the Vienna Diplomatic Conference”, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 18, núm. 2, abril de 1969, p. 320.

ca más sólida. A este respecto, la resolución bajo estudio constantemente entremezcla, al grado de confusión, muchos de los principios a los que se refiere; entre ellos, el principio pro persona, la interpretación sistemática, la interpretación conforme y el principio de progresividad de los derechos humanos. El resultado es una argumentación que pierde fuerza de persuasión, tal como se destaca incluso en el voto participar que la acompaña.

A diferencia de la interpretación evolutiva, el principio pro persona no se plantea necesariamente en contraposición a otras metodologías de argumentación, incluso la interpretación originalista. Teóricamente, es perfectamente plausible plantear una construcción lo más expansiva posible del contenido de un derecho y, a su vez, limitada de sus restricciones,<sup>26</sup> dentro de una interpretación del texto constitucional que se circunscribe a la intención original de los creadores de la norma o la forma en que la misma sería entendida por una persona razonable al momento de su adopción.

¿Es posible, sin embargo, que la interpretación evolutiva sea la herramienta más compatible con la protección más amplia o favorable para distintas personas? La respuesta a esta pregunta parecería afirmativa, al menos en términos abstractos, en la medida en que el avance de una sociedad tiende a implicar también una visión más robusta de los derechos. No obstante, es importante resaltar una vez más que ambas herramientas argumentativas no tienen una relación necesaria. Sostener lo contrario sería constreñir, de manera innecesaria e injustificada, la operación del principio pro persona en relación con distintas doctrinas de interpretación constitucional o convencional.

En un sentido similar, es importante diferenciar entre interpretación evolutiva y principio de progresividad, al menos en el contexto de la Constitución mexicana.<sup>27</sup> Como se ha destacado repetidamente, la interpretación

---

<sup>26</sup> Para un análisis más detallado del principio pro persona véase, por ejemplo, Medellín Urquiaga, Ximena, “Principio pro persona: una revisión crítica desde el derecho internacional de los derechos humanos”, *Estudios Constitucionales*, año 17, núm. 1, 2019, pp. 397-440; Medellín Urquiaga, Ximena, *Principio pro persona. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, SCJN-OACNUDH-CDHDF, 2013; Castilla, Karlos, “El principio pro persona en la administración de justicia”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 20, 2009, pp. 65-83.

<sup>27</sup> Como se apuntó al inicio de esta sección, el término de “interpretación progresiva” puede a veces utilizarse como sinónimo de la “interpretación evolutiva”. Por esto es importante que, más allá de las palabras, se comprenda la diferencia práctica que implica un ejercicio argumentativo centrado en asignar un significado a las normas, en contraste con el examen de las condiciones materiales de ejercicio de los derechos. Como se discutirá en esta sección, dicho examen no depende de la interpretación de las disposiciones jurídicas. En esa medida, la idea de la “interpretación progresiva” y el principio de progresividad deben diferenciarse en la correcta argumentación de derechos humanos.

evolutiva es una herramienta para sustentar que un texto normativo pueda tener un significado distinto al que correspondía al momento de su adopción. A diferencia de este ejercicio argumentativo, centrado claramente en el significado de las normas, el principio de progresividad se propone desde una aproximación más amplia que abarca la evaluación de las condiciones jurídicas o materiales de ejercicio de los derechos, en relación con el deber de las autoridades de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas que incrementen, paulatina pero constantemente, el grado de satisfacción de aquéllos. Si bien esas medidas pueden incluir el reconocimiento jurídico de los derechos —abarcando también la interpretación correspondiente— nunca quedarán limitadas a las mismas. En reiterados criterios internacionales se destaca que las autoridades tienen una obligación de tomar medidas adecuadas para la satisfacción progresiva de los derechos, las cuales abarcan tanto acciones legislativas como reglamentarias, administrativas, de políticas públicas o presupuestales, entre otras.<sup>28</sup> En tal sentido, el principio de progresividad sirve para examinar la adecuación de cada medida en su propio mérito, así como en relación con las otras, desde una mirada incremental del nivel de satisfacción de los derechos humanos en contextos específicos. Limitar el análisis a la resignificación de una norma constitucional, para adecuarla a los tiempos actuales, sería igualmente una forma de constreñir el principio.

La confusión entre la interpretación evolutiva y el principio de progresividad conlleva una indeterminación en dos aspectos relacionados pero, al mismo tiempo, diferenciables en la argumentación de un caso de derechos humanos. Por un lado, la construcción sobre su contenido, ámbito de protección y posibles límites que, ciertamente se apuntala en la interpretación de normas jurídicas, incluidas disposiciones constitucionales y convencionales. Por el otro, la necesidad de poseer condiciones materiales, fácticas

---

<sup>28</sup> Sobre este punto véase, por ejemplo, CDESC, Observación General núm. 3, *La índole de las obligaciones de los Estados partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, quinto periodo de sesiones, 14 de diciembre de 1990. En palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (órgano de vigilancia del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), es importante reconocer que “en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. Por ejemplo, puede resultar difícil luchar con éxito contra la discriminación si se carece de una base legislativa sólida para las medidas necesarias... No obstante, desea subrayar que la adopción de medidas legislativas, como se prevé concretamente en el Pacto, no agota por sí misma las obligaciones de los Estados partes. Al contrario, se debe dar a la frase «por todos los medios apropiados» su significado pleno y natural. Si bien cada Estado parte debe decidir por sí mismo qué medios son los más apropiados de acuerdo con las circunstancias y en relación con cada uno de los derechos contemplados”. *Ibidem*, párrs. 3 y 4.

o prácticas para su ejercicio que, como se detallará en la siguiente sección, implica más bien el examen del (in)cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

Sin recuperar estos niveles diferenciados en la argumentación, la Sala concluye que

las personas en prisión preventiva, sí tienen el derecho a votar, aunque tienen una imposibilidad física para ejercer su derecho.

No obstante, esa imposibilidad física podría ser superada con la interpretación evolutiva de un derecho, con enfoque de derechos humanos, es decir, si se reconoce la existencia del derecho, les corresponderá a los entes estatales implementar los mecanismos que sean necesarios para garantizar el derecho a votar.<sup>29</sup>

Casi parece innecesario destacar que, contrario de lo que pueda alegar la decisión, en este caso una interpretación evolutiva del texto normativo no puede “superar” las condiciones que materialmente parecen imposibilitar el ejercicio del derecho al voto de las personas en prisión preventiva. Al entremezclar las dos dimensiones —a saber, la interpretación sobre el alcance del derecho y el examen de las condiciones materiales frente a las obligaciones de las autoridades competentes— la Sala deja irresueltas múltiples preguntas sobre si su argumentación es suficiente para superar la restricción que, en términos textuales, parece aún imponer el artículo 38, fracción II, constitucional respecto al voto activo de las personas en prisión preventiva. Éste es, de hecho, uno de los puntos que se señalan con mayor contundencia en el voto particular que acompaña la decisión.

### B. *La ausencia de sustento para la interpretación evolutiva*

Los problemas relacionados con la interpretación evolutiva no terminan con la confusión que la sentencia presente entre ésta y otras herramientas de argumentación en derechos humanos. Un elemento adicional a destacar es la carencia de sustentos sobre cambios normativos o sociopolíticos de suficiente envergadura o trascendencia como para proponer la resignificación del texto jurídico, en contraste con el sentido original de sus términos.

La interpretación evolutiva no puede entenderse como una retórica gestada desde el fuero interno de las personas que integran un órgano de decisión judicial. No se trata de una interpretación sustentada en sus opi-

---

<sup>29</sup> TEPFJ, *op. cit.*, p. 22

niones, creencias o ideas. Por el contrario, la interpretación evolutiva debe justificarse desde argumentos racionales y objetivos que tengan un sustento claro, sea en hechos sociales o en hechos normativos, pero no en creencias personales. Más aún, si la (re)significación de la norma se aleja, en uno u otro grado, del texto expreso de la disposición materia de la interpretación, tal como es el caso en esta resolución. Este es un punto toral de la decisión que se analiza en este comentario considerando que, como se dijo antes, el texto constitucional aún parece generar una condición claramente restrictiva, en detrimento del ejercicio del derecho al voto de las personas en prisión preventiva.

La apuesta más clara en este sentido parece apuntarse en la reforma constitucional de 2008 sobre seguridad pública y justicia penal; en particular, la incorporación del principio de presunción de inocencia a través del artículo 20, sección B, inciso I, constitucional. La interpretación armónica de dicho principio con la restricción al voto establecida en el artículo 38, fracción II, constitucional era, al final de cuentas, el corazón del argumento avanzado por las partes actoras en el juicio.

Sin minimizar la importancia de la reforma en materia de justicia penal o la interpretación constitucional armónica, es necesario reconocer que la posición de la Sala presenta al menos dos problemas. Por un lado, podría cuestionarse si un cambio constitucional, por importante que sea en sus propios méritos, tiene el potencial de transformar el alcance de diversos derechos; especialmente cuando esto implica la resignificación de disposiciones jurídicas que no fueron modificadas como parte de la misma reforma constitucional. En otras palabras, es posible cuestionar por qué el órgano reformador de la Constitución optó por dejar intocado el artículo 38 constitucional, incluso si la introducción del principio de inocencia necesariamente conduciría a una transformación de su significado.

Ahora bien, incluso salvando esta objeción, la decisión requería indagar más afirmativamente las implicaciones normativas de la reforma en materia de justicia penal, para vincularla de manera más clara con la resignificación del artículo 38, fracción II, constitucional. Uno de los cambios más evidentes es la desaparición de la referencia al “auto de formal prisión” e introducción del “auto de vinculación a proceso” en el artículo 19 constitucional. ¿Es esto suficiente para afirmar que la restricción del artículo 38 constitucional deja de tener sentido en la interpretación sistémica o armónica de la CPEUM? ¿Qué significa, más allá del cambio de términos, la incorporación del auto de vinculación a proceso? ¿Cómo este cambio refuerza la importancia de la presunción de inocencia en un nuevo modelo procesal penal, de manera que se afecten en la menor medida posible el ejercicio de otros derechos?

Nada de eso se analiza en la sentencia. Por el contrario, al igual que apunta el voto disidente, parece que la reforma en materia de justicia no tiene el impacto que pretende la Sala, si se estudia a la luz de todos los precedentes relevantes emitidos por la SCJN. El resultado es una sensación de insuficiencia argumentativa que, como se ha venido apuntando, juega en contra del impacto persuasivo de la decisión.

Un punto adicional para destacar respecto a la alegada interpretación conforme —integradora o armónica— del derecho al voto en relación con el principio de presunción. Más allá de las repetidas referencias a la prisión preventiva, la realidad es que muchos de los argumentos planteados en la sentencia son perfectamente aplicables a quienes se encuentran en situación de cárcel, con base en una sentencia ejecutoriada. Como botón de muestra, la Sala alega, por ejemplo, que

[i]ncontables aspectos de la vida social que no tienen que ver con el delito ni con la pena son silenciados injustificadamente por la prohibición de votar. Esta restricción que afecta a un sector de la población debilita el funcionamiento del sistema democrático, al ser un grupo invisibilizado, segregado y olvidado.<sup>30</sup>

En la misma lógica se enfatiza que

[e]liminar a una persona de la toma de decisiones del Estado, ya sea como pena o como medida cautelar, implica una sanción de facto que debería, al menos, ser impuesta a partir de un análisis minucioso de razonabilidad. De lo contrario, podríamos estar ante una sanción desproporcionada y sobreinclusiva.<sup>31</sup>

En este examen no escapa, además, el hecho que junto con el fraseo de diversos párrafos, gran parte de la doctrina a la que recurre la Sala para justificar o soportar sus afirmaciones son trabajos que se refieren al derecho al voto de las personas en situación de cárcel, con base en una sentencia

<sup>30</sup> TEPFJ, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 43. A continuación se transcriben otros argumentos en el mismo sentido que presenta la Sala: “El voto es un medio para expresarse y es especialmente necesario, cuando la persona está privada de su libertad ya que, al ser uno de los pocos canales abiertos, pueden influir en la vida de la comunidad a la cual pertenecen... La mayor vulnerabilidad, reside en la pérdida del reconocimiento y ejercicio de los derechos, la persona ha perdido la posibilidad de tener un proyecto de vida, y queda atrapada en la lógica identificatoria que le es asignada por el entorno carcelario sin otras posibilidades de identificación social, más allá del estigma”. *Ibidem*, p. 13.

condenatoria.<sup>32</sup> La congruencia entre los argumentos y sus sustentos son un aspecto necesario en la argumentación judicial, el cual no puede pasar por desapercibido en el análisis crítico de una sentencia.

Considerando estos elementos, el examen lógico de las premisas sobre las que se construye la decisión genera una duda razonable de si su sustento es realmente el principio de presunción de inocencia o, por el contrario, una afirmación más amplia sobre la dignidad intrínseca de todas las personas que reafirma la importancia de su participación en la elección de representantes cuyas decisiones habrán de tener un impacto directo en sus vidas. De ser este el caso, la conclusión no sería que las personas en prisión preventiva pueden ejercer el derecho al voto activo pues su tratamiento, para fines jurídicos, debe corresponder al de una persona inocente, a pesar de estar privadas de la libertad. Por el contrario, la conclusión sería que todas las personas privadas de la libertad —incluso si son jurídicamente responsables por la comisión de un delito—, tienen derecho a participar en la elección de representantes populares, en tanto miembros de una comunidad política inclusiva e igualitaria.

Junto con los aspectos antes examinados, resulta oportuno, por último, destacar el problema que implica para la construcción argumentativa el uso de sentencias extranjeras (mal englobadas bajo el rubro de “jurisprudencia internacional”). Indiscutiblemente, el derecho comparado es una herramienta de la mayor importancia para el abordaje de distintos problemas jurídicos. En el razonamiento de cortes o tribunales internacionales, la mirada hacia los criterios jurídicos de distintos países es no sólo deseable sino requerida, en la medida en que la regla de interpretación de tratados internacionales incorpora “toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado”.<sup>33</sup> Una visión comparada de las decisiones ju-

---

<sup>32</sup> Entre los trabajos citados por la Sala destacan: Soria, Ma. José (2016), “La construcción de subjetividad en las personas privadas de la libertad”, Universidad de la República de Uruguay, Monografía, p. 12; Filippini, Leonardo y Rossi, Felicitas (2012), “Nuevos aportes para el reconocimiento del derecho al voto de las personas condenadas”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 13, núm. 1, noviembre, p. 203; Dhami, Mandeep (2009), “La política de privación del sufragio a los presos: ¿Una amenaza para la democracia?”, *Revista de Derecho*, vol. XXII, núm. 2, diciembre, pp. 126 y 127. Las citas han sido transcritas en la misma forma en que fueron consignadas en la sentencia bajo análisis, a fin de no generar alteraciones que puedan distorsionar de alguna forma la fuente referida por la Sala. Por este motivo, el formato no corresponde a los lineamientos editoriales que se utilizan en el resto de las notas al pie de este comentario.

<sup>33</sup> Artículo 31.3.b de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Entrada en vigor general: 27 de enero de 1980.

diciales emitidas por órganos judiciales en distintos países es también, por ejemplo, utilizada por el derecho internacional en el marco de la interpretación consensual.

Ahora bien, cuando las sentencias extranjeras se integran en una decisión local, las preguntas son distintas. ¿Es posible que la argumentación de cortes de otros países sea referente para la interpretación evolutiva o progresiva de disposiciones constitucionales? Evidentemente, las sentencias extranjeras no pueden ser reconocidas como una fuente de autoridad (al menos en el sentido formal) para el derecho nacional. Sin embargo, sí pueden ayudar a visibilizar aspectos legales de interés, como mera referencia, siempre y cuando el argumento se construya considerando elementos precisos y comparables de los distintos sistemas jurídicos. En todo caso, la sola referencia a un cúmulo de sentencias extranjeras no parecería sustento suficiente para justificar un argumento centrado en la evolución de las normas constitucionales de otro país.

Distinto es cuando la integración de aquéllas se plantea como parte de la interpretación de una norma internacional, vigente y aplicable en sede nacional. Como se dijo antes, esto sería una práctica común en la argumentación de derecho internacional que bien puede ser realizada en sede nacional por un juez local. En ese supuesto, sería importante señalar claramente la relación entre las resoluciones incluidas en el argumento, la norma internacional relevante y su vinculación con las disposiciones constitucionales que se apliquen en la resolución de un problema jurídico ante cortes nacionales. Todo lo anterior como una ruta para probar que la evolución de la práctica comparada en relación con una norma internacional obligatoria es suficiente para plantear la resignificación de una norma constitucional.<sup>34</sup> Sin embargo, este no parece ser el caso en la decisión que se estudia en este comentario.

En síntesis, la alegada interpretación evolutiva propuesta por la Sala carece de sustento argumentativo pues: (i) no responde a preguntas necesarias sobre el impacto de la reforma en materia de justicia sobre un texto constitucional que no fue modificado en este mismo contexto, (ii) las premisas

---

<sup>34</sup> Este argumento parte de la base que la norma aplicable por el tribunal es, de hecho, una disposición constitucional que se interpreta de manera evolutiva. Claro está que las normas internacionales de derechos humanos, en México, pueden ser en sí mismas parámetros de regularidad de la actuación de las autoridades, sin necesidad de interpretarse o aplicarse en conjunto o armonía con el texto constitucional. Sin embargo, siendo que la sentencia bajo estudio se refiere prioritariamente a la interpretación del artículo 38, fracción II, constitucional, es importante plantear un supuesto que sí requiera establecer el vínculo entre las normas constitucionales e internacionales, en el marco de la internación evolutiva de las primeras.

sobre las que basa sus conclusiones tienen un problema básico de integración, y (iii) no justifica cómo las sentencias extranjeras pueden ser referente autoritativo para la resignificación de una disposición constitucional.

### *3. Sobre las obligaciones estatales y los problemas estructurales*

Las deficiencias en la construcción de los derechos, a través de un uso confuso de herramientas de interpretación y el principio de progresividad, se agudiza con las carencias que presenta, a su vez, la argumentación correspondiente a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos. Como se dijo antes, la sentencia hace una sencilla exposición conceptual de las mismas, sin realmente ahondar en aquellas dimensiones que genuinamente pudieran marcar una diferencia en cuanto a su sustento argumentativo.

Es claro, como parece asumir en distintos momentos la propia resolución, que la obligación más relevante para este caso es el deber de todas las autoridades de garantizar el libre ejercicio de los derechos a las personas que se encuentren en territorio mexicano. Sin embargo, enunciada en términos tan generales, es difícil concretar este mandato constitucional de manera que pueda darse un efecto claro y preciso a la sentencia.

La obligación de garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos ha sido mucho más desarrollada en la jurisprudencia y doctrina internacionales que en los precedentes constitucionales nacionales. De manera genérica —tal como refiere la sentencia— la CorteIDH ha sostenido en reiteradas ocasiones que la obligación de garantizar implica el deber de los Estados de organizar todo su aparato estatal y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se proyecta el poder, para asegurar el libre ejercicio de las libertades y derechos consagrados tanto en la propia CADH como en las Constituciones y leyes nacionales. Planteada en estos términos, tampoco es muy sencillo aventurar conclusiones precisas sobre qué puede exigirse a las autoridades competentes en un caso como el presente. Para eso, es necesario acudir a otros referentes internacionales, a través de los cuales es posible visualizar una construcción mucho más aterrizada del alcance de la obligación de garantizar derechos humanos.

En este sentido, es importante comenzar por apuntar la relación entre la obligación de garantizar con el deber de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas para la satisfacción progresiva de los derechos humanos, según ha sido desarrollada por la doctrina de los distintos comités

de los tratados universales en derechos humanos.<sup>35</sup> Entre las medidas que deben adoptar los Estados —o, desde el lenguaje constitucional, las distintas autoridades en su respectivo ámbito de competencia— destacan: (i) el reconocimiento normativo de los derechos; (ii) planes o programas con objetivos de corto, mediano y largo plazo; (iii) creación de instituciones adecuadas; (iv) diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en materia de derechos humanos; (v) creación y operación de mecanismos adecuados y eficientes de exigibilidad de derechos, así como (vi) asignación y distribución presupuestaria.

Esta es una mera lista genérica que engloba distintos criterios generados por mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos y que requeriría, necesariamente, mucha más especificidad cuando se analizan casos concretos de posibles violaciones a los derechos humanos, sea en sede constitucional o convencional. La garantía de los derechos no es un mandato que puede evaluarse en abstracto o en términos meramente teóricos. Requiere un reconocimiento de las condiciones prácticas —sociales, políticas, institucionales, económicas— que pueden condicionar el ejercicio de los derechos.

En esta medida, parecería necesariamente insuficiente que una sentencia se limite a afirmar el reconocimiento de un derecho a nivel constitucional o convencional, así como a identificar alguna de las autoridades directa o primariamente responsable de su satisfacción, como base para abordar un tema con dimensiones claramente estructurales.

La realidad es que, incluso con el recuento desenfocado sobre las condiciones de reclusión que imperan en México, la sentencia genera una duda razonable sobre la viabilidad de ordenar al INE el diseño e implementación, en un plazo relativamente corto, de un plan para asegurar el voto de las personas en prisión preventiva en las elecciones de 2024. Cualquier persona con conocimiento de la deteriorada situación penitenciaria en México podría concluir que el INE no tiene las posibilidades jurídicas o fácticas para confrontar los obstáculos materiales que podría implicar el libre ejercicio del derecho al voto de las personas en prisión preventiva.

En este sentido, la sentencia parecía requerir una visión mucho más estructural tanto de los “impedimentos físicos” como de las autoridades que deberían involucrarse para diseñar e implementar el plan propuesto. Es decir, la dirección a dónde apunta la sentencia parece corresponder más a la lógica de un litigio estructural —entendido en términos, por ejemplo, del

---

<sup>35</sup> CDH, Observación General núm. 31, *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004; CDESC, *op. cit.*

trabajo de Owen Fiss—,<sup>36</sup> antes que un caso que requiriera la revocación o modificación de un acto de autoridad concreto. En todo caso, como se apunta en el voto particular que acompaña la sentencia, surge la duda de si el TEPJF cuenta con las facultades para emitir una sentencia de tal calado.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

La plena participación política de todas las personas en México, a través del reconocimiento al voto activo, es un anhelo que muchas o muchos podemos compartir. En este sentido, también podemos compartir la posición de la Sala en cuanto a la importancia de replantear las limitaciones que jurídicamente se imponen aún a las personas privadas de la libertad, sea con motivo de una medida cautelar o de una sentencia condenatoria. En lo personal, tengo la convicción de que las personas en situación de cárcel deben tener el derecho a participar, en plena igualdad, en las decisiones de nuestra comunidad política a través del voto activo. Mi anhelo es que esto sea constitucionalmente reconocido.

Pero tener un anhelo no es suficiente para obviar los problemas argumentativos de una decisión judicial. Renunciar a la corrección argumentativa en pro de promover ciertos fines con los que comulgamos es un camino peligroso, que puede llevar al deterioro del marco constitucional. El razonamiento jurídico, tanto como otros elementos del sistema legal, deben cumplir con aspectos esenciales para ser racionales, objetivos, predecibles.

Grupos en situación de vulnerabilidad, principio de igualdad, escrutinio estricto de constitucionalidad, pertenencia de las personas a grupos históricamente excluidos, interpretación evolutiva, interpretación sistémica, interpretación conforme, principio de progresividad, obligaciones de respeto, promoción, protección y garantía, desproporcionalidad, razonabilidad, sobreinclusión. Todos estos son términos que, indudablemente tienen un lugar importante en la argumentación de casos de derechos humanos; pero no todos pueden o deben utilizarse de forma irreflexiva o desordenada.

Una cacofonía caracterizada por el traslape de principios, criterios o metodologías difícilmente puede conducir a un resultado. El resultado inmediato es una sentencia que genera dudas sobre su sustento y corrección. Este es, sin duda, el caso de la resolución examinada en este comentario. El voto particular que la acompaña es prueba de ello.

---

<sup>36</sup> Fiss, Owen, “Two Models of Adjudication”, en Goldwin, Robert A. y Schambra, William A. (eds.), *How does the Constitution Secure Rights?*, EUA, American Enterprise Institute, Constitutional Studies, 1985, pp. 36-49.

En un resultado de mediano plazo, la falta de claridad o precisión argumentativa puede también conllevar una desorganización institucional con repercusiones importantes para el cumplimiento (genuino) de obligaciones de derechos humanos. En este caso, el INE debe cumplir con una sentencia que, objetivamente, aporta pocas bases para una operación real o adecuada de sus resolutivos.

En el largo plazo, la constante deficiencia argumentativa puede terminar por mermar la legitimación tanto de cortes o tribunales, como de otras autoridades involucradas en los litigios o a las cuales se dirigen los resolutivos. La sociedad debe poder reconocer instituciones sólidas, que pueden comunicar de manera efectiva su posición (política o jurídica, según corresponda) frente a temas públicos de la mayor relevancia.

La sentencia simplemente deja sin respuestas los dos puntos centrales del problema jurídico: ¿es posible afirmar que, hoy por hoy, en México se reconoce el derecho al voto activo a las personas en prisión preventiva a pesar de que el texto constitucional parece aún contener una restricción expresa al respecto? Y, en caso afirmativo ¿cuáles son los obstáculos o límites materiales que impiden el ejercicio libre de este derecho y cómo deben ser confrontados en línea con las obligaciones estatales en derechos humanos?

Es difícil imaginar, en el desarreglo actual de la sentencia, caminos distintos para construir una decisión que llegará al mismo resultado. Posiblemente esto sería factible si la ruta argumentativa se empieza a construir desde el inicio en una tabla rasa. Posiblemente también se tenga que reconocer que no todos los problemas jurídicos con implicaciones públicas y sociales de tal calado podrán encontrar solución a través de recursos judiciales. Posiblemente tengamos que asumir que aún la mejor argumentación no es siempre suficiente para satisfacer todos los anhelos que tenemos como sociedad. Nuestro compromiso con avanzar los derechos humanos de todas las personas no puede empezar ni concluir en la vía judicial. Posiblemente éste sea uno de esos casos que nos recuerda la importancia de regresar a los órganos representativos para impulsar la modificación de normas constitucionales que ya no parecen responder a los tiempos actuales.

## V. BIBLIOGRAFÍA

CABALLERO, José Luis, “La interpretación conforme en el escenario mexicano. Algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año II, núm. 3, julio-diciembre de 2016.

- CASTILLA, Karlos, “El principio pro persona en la administración de justicia”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 20, 2009.
- CDESC, Observación General núm. 3, *La índole de las obligaciones de los Estados partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, quinto periodo de sesiones, 14 de diciembre de 1990.
- CDH, Observación General núm. 31, *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004.
- FISS, Owen, “Two Models of Adjudication”, en GOLDWIN, Robert A. y SCHAMBRA, William A. (eds.), *How does the Constitution Secure Rights?*, EUA, American Enterprise Institute, Constitutional Studies, 1985.
- HANCOCK, Angie-Mary, “When Multiplication doesn’t Equal quick Addition: Examining Intersectionality as a Research Paradigm”, *Perspectives on politics*, vol. 5, núm. 1, 2007.
- HANNETT, Sarah, “Equality at the Intersections: The Legislative and Judicial failure to Tackle Multiple Discrimination”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 23, núm. 1, 2003.
- JACOBS, Francis G, “Varieties of Approach to Treaty Interpretation: With Special Reference to the Draft Convention on the Law of Treaties before the Vienna Diplomatic Conference”, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 18, núm. 2, abril de 1969.
- MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, “Principio pro persona: una revisión crítica desde el derecho internacional de los derechos humanos”, *Estudios Constitucionales*, año 17, núm. 1, 2019.
- MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, *Principio pro persona. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, SCJN-OACNUDH-CDHDF, México, 2013.
- PELLETIER QUIÑONES, Paola, “La «discriminación estructural» en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 60, 2014.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 11, núm. 31, 1991.
- SABA, Roberto, “(Des)igualdad estructural”, en ALEGRE, Marcelo y GARGARELLA, Roberto (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

## EL AQUELLARRE ELECTORAL

Marco Antonio ZAVALA ARREDONDO

*I. Introducción. II. El decreto de los tiempos fiscales y la secuela impugnativa. III. Una jurisprudencia veleidosa. IV. El derecho como coartada. V. Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La justicia que imparten los juzgadores sólo es sostenible en el tiempo si las sentencias que ponen fin a las controversias sometidas a su conocimiento no resultan ajenas a sus destinatarios, que no únicamente son las partes involucradas, sino también la ciudadanía entera.<sup>2</sup> Esa ajenez se produce cuando el derecho pronunciado por las juezas y los jueces es incapaz de generar, en conjunción de otros muchos elementos y participantes, una conciencia jurídica que lo aprecie como generador de confianza, cualidad que, en última

---

<sup>1</sup> Este texto retoma algunos argumentos que fueron inicialmente publicados en: Zavala Arredondo, Marco A., “La inconstitucionalidad del decreto presidencial sobre tiempos fiscales de los medios de comunicación”, en el blog de *Nexos: El juego de la Suprema Corte*, 19 de mayo de 2020, disponible en: [https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author\\_name=marco-a-zavala-arredondo](https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=marco-a-zavala-arredondo).

El autor agradece a Guadalupe Ramírez Guardián el apoyo en la elaboración de parte del texto, así como a Nancy Carmina García Fregoso, Emilio Buendía Díaz e Iván Castillo Estrada, quienes conocieron la versión inicial, por sus sugerencias para corregir y aclarar las ideas que se expresan. La maestra García Fregoso ayudó, igualmente, con una lectura final, que permitió depurar —algunos— excesos lingüísticos del autor y clarificar ciertas puntualizaciones.

<sup>2</sup> Así se entiende que, por ejemplo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya determinado recientemente que todas las sentencias emitidas son de interés público y, por ende, ameritan ser puestas a disposición en versiones públicas a través de los portales de Internet de los respectivos poderes judiciales, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 271/2020, Segunda Sala, ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelto en sesión del 3 de febrero de 2021.

instancia y más allá del *imperium* provisto por la ley, hace posible que las ejecutorias, las buenas y las malas, puedan merecer respeto y ser cumplidas sin mayores sobresaltos.<sup>3</sup>

La confianza en los tribunales y en sus decisiones se construye, además, mediante un andamiaje normativo que ofrezca procedimientos de selección que, garanticen, así sea en forma mínima, los méritos personales y profesionales de quienes sean designados para ocupar juzgado o tribunal cualquiera,<sup>4</sup> así como de garantías institucionales que permitan el ejercicio de la función jurisdiccional de forma autónoma e imparcial.<sup>5</sup>

Por otro lado, igual o más importante que los presupuestos previos, la actuación de los juzgados y tribunales debe poder ser leída, entendida y justificada como producto de las normas jurídicas deducibles de los textos legales, y no mero arrebato del subjetivismo personal de quienes encarnan las oficinas judiciales o, peor aún, consecuencia de intereses facciosos. Es decir, aquellos desvinculados del mero interés del cumplimiento de la Constitución y de la ley, nota particular que debe distinguir el papel de quienes imparten justicia.<sup>6</sup>

Se trata, en suma, de que los tribunales y juzgados, de cara a la sociedad, y en el marco del ejercicio deliberativo que es el proceso, expliquen claramente las razones de las decisiones que toman, de tal suerte que el producto de esta interacción, contrastado con el “conocimiento jurídico” im-

---

<sup>3</sup> Me parece que esta es la posición del *justice* Breyer, quien articula alrededor de la confianza la posibilidad de que los tribunales generen, en el común de la gente, la aceptabilidad de sus decisiones. Breyer sostiene que el análisis histórico de las decisiones de la Corte Suprema estadounidense ayuda a “demostrar que la aceptación popular no es automática, y que la Corte y las personas deben trabajar de manera conjunta en una especie de sociedad de respeto y entendimiento mutuo”. Breyer, Stephen, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*, trad. de Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 38.

<sup>4</sup> La existencia de instituciones y procedimientos *ad hoc* para tales propósitos, empero, no impide el desvío en casos concretos, mediante la confección de concursos diseñados con la clara intención de favorecer a una clase de individuos que, de otra forma, no se verían beneficiados de cumplirse con los fines establecidos por la Constitución y la ley. Un claro ejemplo en: Concha Cantú, Hugo A. y Garza Onofre, Juan Jesús, “Concurso VIP para magistrados” en *El Universal*, México, 6 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/hugo-concha-cantu/concurso-vip-para-magistrados>.

<sup>5</sup> Desde luego, esa configuración debe ser consecuente con el perfil de la jueza o el juez que, como sociedad, se estime conveniente para el cumplimiento de la función jurisdiccional.

<sup>6</sup> Que vendría a constituirse en lo que Nieto denomina “neutralidad”, es decir, la “condición o calidad subjetiva propia del sujeto que actúa sin condicionantes psicológicos previos que le imponga una cierta predisposición respecto de algunas cuestiones”. Nieto, Alejandro, *Testimonios de un jurista (1930-2017)*, Sevilla, Instituto Nacional de Administración Pública, Global Law Press, 2017, p. 203.

perante, permita reivindicar el derecho, y no sólo la ley, como instrumento propio de todos.<sup>7</sup> Dicho en una nuez, la actividad interpretativa de quienes imparten justicia debe poder ser justificada, en primer término, conforme a patrones de comportamiento judicial socialmente aceptados y, en segundo, al amparo de los cánones interpretativos comúnmente aceptados en cierto momento y espacio.

Cuando nos referimos a “patrones de comportamiento socialmente aceptados” no estamos aludiendo, exclusivamente, a aquellos modelos de conducta que, debido a su amplia aceptación, así como por involucrar valores especialmente relevantes para una comunidad determinada, han sido recogidos en los textos legales, especialmente los que regulan la forma en la cual deben comportarse los integrantes de la judicatura. También resultan relevantes aquellos otros comportamientos que, sin ser legalmente exigidos —aunque conformes con los valores y principios constitucionales—, su cumplimiento es esperado para satisfacer estándares éticos deseables o bien, para adecuarse a las mejores prácticas adoptadas por los colegios de profesionales u otro tipo de organizaciones.<sup>8</sup>

Por su parte, los cánones hermenéuticos son aquellos que, desde la invención del *ius*,<sup>9</sup> han formado los juristas en colaboración con las instancias

---

<sup>7</sup> Como dice Rousseau, “los jueces establecen la medida en el contenido mismo de las reglas de la sociedad. Ellos aportan o reactivan el principio de deliberación, el cual estaba presente al comienzo de los regímenes representativos pero que se fue agotando de manera progresiva bajo el yugo de la disciplina mayoritaria, de la autoridad presidencial o del primer ministro, y de las evoluciones tecnológicas: ya no hay en el Parlamento deliberación en torno a las normas, tan solo votación... La deliberación tiene lugar en otros lugares... pero también en el recinto judicial... La presencia de la deliberación en el principio de la fabricación de las normas es una mejor garantía de su medida que la aclamación refrendaría o la revelación principesca”. Rousseau, Dominique, *Radicalizar la democracia. Propuestas para una refundación*, trad. de Esperanza Meléndez, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 151-153.

<sup>8</sup> Por ejemplo, el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, aprobado por los plenos de la SCJN, del Consejo de la Judicatura Federal y de la SSTEPJF en agosto de 2004. En el mismo sentido se encontraría el Código Modelo de Ética Judicial Electoral, adoptado en 2013. Como ejemplo de convenciones asumidas por organizaciones gremiales, véase el *Model Code of Judicial Conduct*, de la *American Bar Association*. Este código de conducta puede consultarse en la página web de la asociación: [www.americanbar.org](http://www.americanbar.org).

<sup>9</sup> Para el surgimiento del *ius* como forma específica de conocimiento y razonamiento, surgido precisamente por las condiciones propicias del pueblo romano, véase: Schiavone, Aldo, *Ius. La invención del derecho en occidente*, trad. de Germán Prósperi, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2009. Sobre cómo el conocimiento jurídico romano habría de ser recepcionado en Europa, pueden consultarse: Koschaker, Paul, *Europa y el derecho romano*, trad. de José Santa Cruz Teijeiro, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1955; Wieacker, Franz, *Historia del derecho privado de la edad moderna*, trad. de Francisco Fernández Jardón, Granada,

jurisdiccionales, a partir de los cuales se articula un saber propio que sirve para calibrar la calidad argumentativa del discurso jurídico. Efectivamente, a diferencia de los argumentos políticos,<sup>10</sup> la decisión en la que se aplica el derecho y, en concreto, la decisión jurisdiccional, sólo alcanza aceptación general o, mejor dicho, legitimidad, si se basa en premisas que a su vez recogen esa aceptación (es decir, las normas provenientes de las fuentes del derecho autorizadas por la Constitución), lo cual significa que es preciso poner de lado tanto las opiniones meramente personales del juzgador como las particularidades extrajurídicas del caso y las consecuencias particularizadas de la decisión del mismo.<sup>11</sup>

Según criterios de aceptación general, la exigencia de fundamentación se cumple de dos modos complementarios. El primero de ellos es la sumisión a la norma, que viene a constituirse en el marco en que toda argumentación ha de moverse. En segundo lugar, en la medida en que la sumisión a la norma no predetermine el contenido de la decisión (por oscuridad o insuficiencia), ésta tiene que apoyarse en reglas de aplicación, que no son sino los criterios complementarios de fundamentación que la conciencia jurídica general o el propio sistema normativo establecen como válidos que, de forma sintética, podrían resumirse en las reglas de interpretación, las construcciones dogmáticas elaboradas por la doctrina, los precedentes judiciales o la jurisprudencia obligatoria.<sup>12</sup> Todos estos mecanismos tienen como propósi-

---

Editorial Comares, 2000 (existe traducción de la segunda edición alemana: Wieacker, Franz, *A History of Private Law in Europe*, trad. inglesa de Tony Weir, Oxford, Oxford University Press, 1995); y Paricio Serrano, Javier y Fernández Barreiro, Alejandrino, *Historia del derecho romano y su recepción europea*, 11a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2017. Sobre el pensamiento propio de los juristas, de lectura obligada resulta: Gordley, James, *The Jurists. A Critical History*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

<sup>10</sup> En este punto seguimos a De Otto, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1991, pp. 228 y ss.

<sup>11</sup> Cfr. Mendoça, Daniel. “Aplicación del derecho”, en Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco J. (eds.), *El derecho y la justicia*, Trotta, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Boletín Oficial del Estado, 1996, pp. 267 y ss.

<sup>12</sup> “*La interpretación del derecho no se identifica con la política jurídica*. De ello tiene que mantenerse apartado el jurista en cuanto exégeta de la norma. La preparación para el oficio, la formación y la objetividad científica tienen que conducir a que únicamente se acepten los criterios de valor que procedan de la propia materia jurídica y que así se hagan constar... En este sentido toda interpretación está vinculada por el principio jurídico clásico del artículo 13 del Código Civil suizo, según el cual la interpretación se efectúa de acuerdo con «la tradición y la doctrina acreditada». Esto tiene vigencia según el mencionado precepto también en los casos en los que los tribunales se ven obligados a colmar lagunas, a producir derecho judicial...”. Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. de Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1987, p. 132.

to, además, reducir el margen de indeterminación de las normas jurídicas, haciendo más previsible las resoluciones judiciales.<sup>13</sup>

Pues bien, en los últimos años, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTPEJF) ha errado estrepitosamente en poder generar confianza hacia la ciudadanía de las decisiones que toma. Una y otra vez ha sido incapaz de ofrecer aquello que, como exigencia básica, se espera de los tribunales en un contexto de consolidación democrática: estabilidad.<sup>14</sup> La razón, me parece, es clara: la confianza sólo puede anidar si existe, al menos, la creencia que la decisión será tomada conforme aquellos criterios que, como sociedad, nos hemos dado con anterioridad. Lejos de propiciar condiciones adecuadas para su funcionamiento como instancia de impartición de justicia, la acelerada descomposición que en su interior se vive, alimentada, por si no fuera suficiente, con escándalos en el manejo de los recursos financieros de los cuales dispone,<sup>15</sup> ha intensificado la percepción de que el Tribunal Electoral (TEPJF) se encuentra disponible al mejor postor, doblegado ante los poderes públicos y privados.<sup>16</sup> Ello ha motivado que, en medios, los analistas empleen hoy en día expresiones como las siguientes: “[E]l tribunal electoral agasaja al presidente de la República. Esa parece ser ahora la función «pacificadora» que se les encomienda a los jueces”,<sup>17</sup> “El Tribunal Electoral de la Defraudación”,<sup>18</sup> “Un tribunal

---

<sup>13</sup> Aunque como advierte Vernengo, “aun la más estricta de las aplicaciones del derecho mantiene un atisbo de discrecionalidad. Pues las decisiones de los jueces son, a la postre, decisiones que toman seres humanos para modificar las expectativas de otros hombres”. Vernengo, Roberto J. “Interpretación del derecho”, en Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco (eds.), *op. cit.*, p. 258.

<sup>14</sup> En este sentido: Garzón Valdés, Ernesto, “El papel del Poder Judicial en la transición a la democracia”, *Jueces para la Democracia*, núm. 454, noviembre de 2002, p. 45. Con posterioridad, el estudio se publicó en *Isonomía*, núm. 18, abril de 2003, pp. 27-46 y en Malem, Jorge; Orozco, Jesús y Vázquez, Rodolfo (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, TEPJF, Gedisa, ITAM, 2003, pp. 129-145.

<sup>15</sup> Son relativamente frecuentes notas con encabezados como Beauregard, Luis Pablo, “Escándalos y conflictos de interés en el Tribunal Electoral mexicano”, *Elecciones México*, 14 de febrero de 2021, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-02-15/el-tribunal-electoral-encara-su-ano-mas-complejo-debilitado-por-escandalos-y-conflictos-de-interes.html>.

<sup>16</sup> Huchim, Eduardo R., “El Pípila vota por El Pípila”, *Reforma*, México, 18 de noviembre de 2020, p. 10.

<sup>17</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, “Mensajes”, *Reforma*, México, 19 de octubre de 2020, p. 8.

<sup>18</sup> Raphael, Ricardo, “El Tribunal Electoral de la Defraudación”, *Milenio*, México, 5 de noviembre de 2020, p. 1.

decadente”,<sup>19</sup> “El Tribunal Electoral no sirve”,<sup>20</sup> “¿Tribunal sometido?”,<sup>21</sup> “Se hacen bolas en el Tribunal Electoral”,<sup>22</sup> “Licencia para violar la ley”,<sup>23</sup> “La crisis existencial del Tribunal Electoral”,<sup>24</sup> por citar algunas de las más recientes.

El caso del decreto presidencial relativo a los tiempos fiscales, que dará pie a dos pronunciamientos de la SSTEPJF y que se analizarán en este texto, es un buen ejemplo de por qué se ha consolidado una opinión tan negativa sobre su funcionamiento: criterios inconsistentes con sus propios precedentes, que confirman que su jurisprudencia, concepciones jurídicas y metodologías se emplean arbitrariamente según el caso de que se trate. Así, se despliegan opciones interpretativas que, en la lógica promocional que tiene el TEPJF sobre sí mismo, lo sitúan como un tribunal “garantista” (cualquier cosa que esto signifique), “aperturista” a las colectividades más desfavorecidas, paladín de la democracia plural, incluso si ello significa pasar por alto la opción política adoptada por el legislador democrático, sin que se brinde justificación. Sin embargo, en caso de ser necesario, esos criterios, metodologías o aproximaciones jurídicas son obviadas, cuando no fustigadas, para abrazar como nadie las palabras de la ley; esto es, si la ocasión lo amerita, las opciones hermenéuticas del tribunal se tornan rígidas, extremadamente letristas, aun a costa de que el derecho cumpla su función racionalizadora del poder. Normalmente, como se verá a continuación en las resoluciones relativas al decreto presidencial, estas situaciones se presentan cuando el litigio envuelve una temática que incomoda al gobierno en turno, al partido mayoritario (los colores pueden variar, pero la tendencia se mantiene) o a los “poderes salvajes”.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Un tribunal decadente”, *Reforma*, México, 9 de noviembre de 2020, p. 12.

<sup>20</sup> Ordorica, Ana Paula, “El Tribunal Electoral no sirve”, *El Universal*, México, 16 de diciembre de 2020, p. 2.

<sup>21</sup> Cacho, Alejandro, “#Ruta2021 ¿Tribunal Sometido?”, *El Heraldo de México*, México, 16 de diciembre de 2020, p. 10.

<sup>22</sup> Belsasso, Bibiana, “Se hacen bolas en Tribunal Electoral”, *La Razón*, México, 17 de diciembre de 2020, p. 12.

<sup>23</sup> Marín, Carlos, “Licencia para violar la ley”, *Milenio*, México, 18 de diciembre de 2020, p. 1.

<sup>24</sup> Nacif, Benito, “La crisis existencial del Tribunal Electoral”, *El Economista*, México, 19 de enero de 2021, p. 47.

<sup>25</sup> Empleamos aquí la expresión de Ferrajoli, Luigi, *Los poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2013.

## II. EL DECRETO DE LOS TIEMPOS FISCALES Y LA SECUELA IMPUGNATIVA

*El decreto.* El 23 de abril de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*<sup>26</sup> un decreto por el cual el Ejecutivo federal autorizó las nuevas condiciones bajo las que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría recibir, de los concesionarios de estaciones de radio y televisión, el pago del impuesto que grava el importe total de los pagos efectuados por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la nación, cuando la actividad del concesionario está declarada expresamente de interés público por la ley.<sup>27</sup>

Con anterioridad a este decreto las concesionarias de radio podían pagar la contribución con 35 minutos diarios de transmisión, en tanto que las estaciones de televisión lo podían hacer con 18 minutos diarios. A partir del 15 de mayo de 2020, fecha en la que entró en vigor el decreto, los minutos de transmisión como pago del gravamen disminuyeron a 21 y 11 minutos, respectivamente, esto es, 14 minutos menos para las concesionarias de radio y 7 para las estaciones de televisión, lo que representó una reducción del 40% aproximadamente.

La disminución de estos tiempos, conocidos como “fiscales”, tuvieron un efecto perjudicial al tiempo que corresponde administrar al Instituto Nacional Electoral (INE), destinado a sus propios fines, el de otras autoridades en la materia y para el ejercicio del derecho de los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación social.<sup>28</sup>

En efecto, la asignación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para la administración del INE establece dos supuestos precisos. Por un lado, desde el inicio de las precampañas

---

<sup>26</sup> Publicado bajo el siguiente rubro: “DECRETO por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592117&fecha=23/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592117&fecha=23/04/2020).

<sup>27</sup> El pago del impuesto está referido en la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada el 31 de diciembre de 1968, artículo 9o.

<sup>28</sup> Conviene señalar, brevemente, que en el marco jurídico mexicano, conforme al artículo 4o. de la Ley General de Comunicación Social se definen los “tiempos oficiales”, mismos que se dividen en “tiempos del Estado” y “tiempos fiscales”. Los primeros corresponden a transmisiones diarias y gratuitas que realizan las estaciones de radio y los canales de televisión; mientras que los “tiempos fiscales” son el pago del impuesto federal sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, a través de radio y televisión, determinado por las autoridades fiscales.

y hasta la jornada electoral, deben quedar a disposición del INE 48 minutos diarios, distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. El otro supuesto, que corresponde a lo que se conoce como “periodo ordinario”, está referido por el artículo 41, base III, apartado A, en función de un porcentaje: al INE se le debe asignar el 12% del “tiempo total que el Estado disponga en radio y televisión conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad”. Es decir, del denominado “tiempo oficial”, que incluye a los tiempos del Estado y los tiempos fiscales.

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión impone el deber, a los concesionarios de uso comercial, público y social, de realizar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por canal de programación, con una duración de hasta 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social. En este caso se trata del denominado “tiempo del Estado”, que junto con los “tiempos fiscales” permitía, hasta antes de la entrada en vigor del decreto en cuestión, al Estado mexicano de disponer de hasta 65 minutos diarios en cada estación de radio y 48 por cada canal de programación. El total disminuyó, con la entrada en vigor del decreto, a 51 y 41 minutos en cada caso.

Es así que el tiempo que debe administrar el INE proviene de esos “tiempos fiscales” y del llamado “tiempo del Estado”. El supuesto relativo al “periodo electoral” no tuvo complicaciones, porque el decreto, en su artículo cuarto, contempló que los “tiempos fiscales” se mantendrían en 18 minutos para televisión y 35 minutos para la radio, es decir, sin cambio alguno, de tal suerte que existiría, incluso holgadamente para el caso de las estaciones de radio, disponibilidad para los 48 minutos que la Constitución prevé.

Por el contrario, para el periodo ordinario, el INE pasó de contar con 7 minutos 48 segundos en radio, y 5 minutos 45 segundos en televisión, a 6 minutos 7 segundos y 4 minutos 55 segundos, respectivamente. Traducido en mensajes o spots, la disminución representó, en cada caso, 20 y 18% menos de impactos disponibles. En un sólo día se pierden 4,230 spots en radio y 1,800 mensajes en televisión, para un total de 6,030.<sup>29</sup>

*Juicios electorales.* El 28 y 29 de abril de 2020, los partidos políticos de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC) promovieron demandas de juicio electoral ante la SSTEPJF. En concepto de ambos

---

<sup>29</sup> El cálculo se efectúa a partir del Catálogo Nacional de emisoras referido en el considerando 18 del acuerdo INE/CG506/2020, por el que se ordena la publicación del Catálogo Nacional de Estaciones de Radio y Canales de Televisión que participarán en la cobertura del proceso electoral federal y los procesos electorales locales coincidentes en 2020-2021, así como el periodo ordinario durante 2021.

partidos, la reducción de los “tiempos fiscales” atentaba contra su prerrogativa de acceder a los tiempos en radio y televisión durante periodo ordinario, reconocida en el artículo 41 constitucional y, por tanto, era inconstitucional.

La Sala Superior determinó desechar de plano las demandas, porque consideró que la materia sobre la que versaba el decreto presidencial era de naturaleza netamente fiscal.<sup>30</sup> En consideración de la mayoría de los integrantes de ese órgano jurisdiccional, el decreto sólo determina que el impuesto regulado en la ley de 1968, que deben cubrir las concesionarias de uso comercial, puede ser recabado en especie, facultad reservada al Poder Ejecutivo, conforme al artículo 89 de la CPEUM, y las leyes de la Administración Pública Federal, de Comunicación Social y el Código Fiscal de la Federación.

Así, estimó que la determinación del titular del Poder Ejecutivo, que modificó la cantidad de tiempo que pueden ceder las empresas concesionarias de radio y televisión comercial, para el efecto de que la autoridad hacendaria acredite el pago del impuesto por uso de bienes concesionados del dominio público, se encuentra inscrita en la materia tributaria cuyos destinatarios son las empresas titulares de concesiones en materia de radio y televisión comercial, en la que se redefine una alternativa previamente reconocida para el pago de la carga fiscal y la cantidad de tiempo correspondiente.

Bajo esas consideraciones, la SSTEPJF señaló que no constituía un acto que *formalmente* incidiera en la materia electoral porque fue emitido por el titular del Poder Ejecutivo federal, en ejercicio de una atribución que reconocen los ordenamientos fiscales, vinculado con la facultad de recaudación, y *tampoco incide materialmente* en ámbito electoral dado que su finalidad es redefinir de manera genérica, los tiempos que ceden las concesionarias en radio y televisión, como opción de pago alternativo de un impuesto determinado por el Congreso de la Unión.

Asimismo, consideró que el decreto controvertido excedía el ámbito de competencia que constitucionalmente tienen reconocidas las salas del TE-PJF, dado que involucra atribuciones de otras autoridades, como es la distribución genérica de los tiempos fiscales que corresponden al Estado en radio y televisión, y materias que, en su caso, requerirían de un pronunciamiento en abstracto por cuanto a la constitucionalidad y legalidad de la determinación del titular del Poder Ejecutivo federal en materia tributaria.

---

<sup>30</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JE-28/2020 y SUP-JE-29/2020 y acumulados, Sala Superior, magistrado ponente: José Luis Vargas Valdez, 13 de mayo de 2020.

Por otro lado, señaló que el INE, como autoridad única en la materia, está sujeta al principio de legalidad, por lo que a partir de la entrada en vigor del decreto controvertido, no podía calcular el 12% del tiempo total del que dispone el Estado que le corresponde administrar, *a partir de otra base que no sea la de sumar los tiempos del Estado más los “tiempos fiscales”* determinados en dicho decreto. Además, precisó que ordinariamente sí podría emitir un pronunciamiento por cuanto a los posibles planteamientos que cuestionen la legalidad y constitucionalidad de las medidas que, en su caso, emita el INE, al ajustar los tiempos en promocionales de radio y televisión que correspondan a los partidos políticos.

En ese sentido, consideró que, en ese momento, la emisión del decreto presidencial no tenía incidencia en los tiempos originalmente pautados por la autoridad electoral, ni trascendía a alguno de los principios constitucionales que rigen el sistema nacional electoral, como es la facultad constitucional del INE para administrar los tiempos que, en la materia, correspondan al Estado en radio y televisión, por lo que sólo podría evidenciarse la existencia de alguna incidencia en materia electoral o una afectación concreta a un derecho o prerrogativa de los partidos políticos, hasta que el INE procediera a emitir algún acto a través del que modificara la asignación de los tiempos del Estado que, por disposición constitucional, le corresponde administrar.

*Controversia constitucional.* El 7 de mayo de 2020, el INE promovió, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), una controversia constitucional contra el decreto relativo a los tiempos fiscales. En la demanda, este órgano constitucional autónomo planteó que el referido decreto, en la medida en que modificó de manera directa la cantidad de tiempos en radio y televisión que le corresponde por mandato constitucional administrar, supuso una invasión competencial. En este sentido, se argumentó que al INE corresponde, de manera exclusiva, la administración de los tiempos que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, el cual tiene como una finalidad sustancial del Estado democrático garantizar la equidad en la contienda, el trato igualitario a la difusión de las ideas y postulados de los partidos políticos y, como contraparte, el que la ciudadanía ejerza su derecho a la información en materia político electoral, a fin de lograr la libertad del sufragio, a través de lo que la doctrina ha denominado el voto informado. De tal suerte, la reducción de los tiempos que se dispondrían, en tiempo ordinario, debilita el modelo de comunicación definido por la Constitución, en detrimento del derecho a la información de la ciudadanía, que el INE igualmente debe tutelar en su carácter de órgano garante en la materia.

Hasta el momento de escribir estas líneas, a finales de febrero de 2021, la controversia constitucional se encuentra pendiente de ser resuelta.

*Recursos de apelación.* Por su parte, el 15 de mayo de 2020, como consecuencia de la emisión del decreto presidencial de abril, el Consejo General (CG) del INE aprobó, *ad cautelam*,<sup>31</sup> el acuerdo INE/CG90/2020, por el que ajustó el modelo de comunicación política a la nueva reducción de tiempos fiscales y, con ello, se modificaron las pautas para la transmisión en radio y televisión de los promocionales de los partidos políticos correspondientes al primer semestre de 2020, así como la asignación de tiempo en radio y televisión para las autoridades electorales locales durante el segundo trimestre de 2020, correspondiente al periodo ordinario.

El 19, 20 y 21 de mayo de 2020, los partidos políticos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, Socialdemócrata de Morelos (PSDM) y del Trabajo (PT) interpusieron recursos de apelación contra el acuerdo de la autoridad electoral. Entre otros argumentos, los partidos inconformes adujeron que el acuerdo violaba el modelo constitucional de comunicación política, la equidad, el derecho a la información y la libertad de expresión. También se alegó la indebida motivación del decreto presidencial y la violación a los principios de certeza y legalidad, debido a que el Ejecutivo federal carecía de facultades para reducir la tasa impositiva.

La SSTEPJF desestimó lo agravios que le fueron planteados y, de manera acumulada, resolvió las apelaciones en el sentido de confirmar el acuerdo combatido,<sup>32</sup> al calificar los planteamientos formulados por los actores, por una parte, infundados, e ineficaces, por la otra.

La decisión asumida por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior se sustentó, primero, en que el acuerdo del CG del INE fue emitido conforme al modelo de comunicación política en materia electoral de 2007, diseñado por el poder revisor de la Constitución, el cual prevé un régimen especial de acceso a los tiempos que corresponden al Estado, durante los procesos electorales, cuya administración compete de forma exclusiva al INE, y que fuera de los periodos electorales, el INE dispondría del 12%

---

<sup>31</sup> El CG del INE emitió el acuerdo ante la inminencia de la entrada en vigor del decreto, pero en la medida en que advirtió la existencia de probables infracciones constitucionales en perjuicio de su ámbito competencial, lo hizo *ad cautelam* y en consonancia con la controversia constitucional promovida ante la SCJN. Esto es, la emisión del acuerdo se hizo con la reserva de una eventual razón contraria, que fuera declarada judicialmente.

<sup>32</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expedientes SUP-RAP-22/2020 y acumulados, Sala Superior, magistrado ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera, 3 de junio de 2020.

del tiempo total del Estado en radio y televisión. Así, estimó que la administración del tiempo en radio y televisión por parte del instituto se da en dos supuestos plenamente definidos, que parten de premisas diversas: el correspondiente al periodo comprendido desde el inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral, y el periodo ordinario.

En tal sentido, señaló que la regla expresa de destinar, para el periodo ordinario, hasta el 12% del tiempo total que disponga el Estado en radio y televisión a efecto de que sea administrado por el INE, prevista en el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de la CPEUM, no contempla *alguna excepción o razones de peso* para que deba interpretarse en el sentido de que el porcentaje señalado deba considerarse en minutos y que éstos correspondan a los existentes al momento en que se aprobó la reforma constitucional de 2007.

Así, sostuvo que la intención perseguida con la reforma constitucional de 2007 para darle funcionalidad al sistema de distribución de tiempos en radio y televisión para periodo ordinario fue precisamente no establecer una equivalencia mínima o máxima en minutos, sino que ello fuera producto del cálculo derivado del tiempo total del que dispusiera el Estado en radio y televisión, al momento de realizarse la distribución correspondiente, el cual puede sufrir variaciones a la alza o a la baja, dependiendo del esquema integral de los tiempos totales que tenga el Estado.

En cuanto a la incidencia que podría tener el decreto presidencial que modificó los tiempos fiscales en el acceso a radio y televisión que corresponden al periodo ordinario, determinó que sus objetivos principales fueron homologar la distribución que corresponde a los tres poderes de la Unión y órganos autónomos, a lo previsto en la Ley General de Comunicación Social y reducir la carga regulatoria y fiscal impuesta por el Estado a los concesionarios de radio y televisión únicamente para el periodo ordinario, y que dicha reducción es en minutos de los tiempos fiscales para periodo ordinario, sin que se haya modificado lo expresamente reservado por el poder revisor de la Constitución para su administración por el INE en periodo ordinario, esto es, hasta el 12% del tiempo del que disponga el Estado. En dicho sentido, estimó que la incidencia del decreto es respecto a la forma de pago de tiempos fiscales en minutos del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación, de 1968.

También sobre los tiempos que corresponde administrar al INE durante el periodo ordinario, la SSTEPJF precisó que el INE no cuenta con minutos específicos para administrar los tiempos del Estado en materia electoral, durante ese periodo, sino con un porcentaje, por lo que los partidos políti-

cos no tienen un derecho adquirido en relación con tiempos delimitados en minutos, sino tan sólo el 50% del porcentaje que delimita la Constitución.

Finalmente, consideró que la reducción a los tiempos fiscales no limita la manera en que las distintas opciones políticas pueden acercarse a la ciudadanía ni el derecho de ésta a estar informada, *pues las reglas de administración y distribución siguen siendo las mismas*, además de que no se afecta la libertad de expresión ni la equidad durante los procesos electorales, al garantizarse la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación durante el periodo ordinario, conforme al esquema establecido expresamente por el Constituyente.

En tal sentido, concluyó que no existió afectación al modelo de comunicación política, la autonomía del INE, al derecho a la libertad de expresión de los partidos, al derecho a la información de los ciudadanos, ni al principio de equidad, en virtud de que el acuerdo del INE se apegó al esquema constitucional de distribución de tiempos en radio y televisión en periodo ordinario, establecido *expresamente* en el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), constitucional.

En cuanto al estudio de la constitucionalidad y legalidad del decreto presidencial que redujo los tiempos fiscales, determinó que los agravios planteados por los apelantes eran ineficaces, en virtud de que, como lo resolvió en los juicios electorales SUP-JE-28/2020 y acumulados, el decreto se encuentra inscrito en el ámbito de competencia del derecho administrativo-fiscal, no electoral y, consecuentemente, no podía ser materia de estudio por parte de la Sala Superior.

### III. UNA JURISPRUDENCIA VELEIDOSA

La jurisprudencia del TEPJF se ha caracterizado, especialmente en los últimos años, por tener un carácter vacilante, cuando no contradictorio.

Las sentencias mencionadas son buen ejemplo de ello. Por un lado, cada uno de los fallos (el lector puede emplear esta expresión en la acepción que le parezca adecuada) encierra criterios cuestionables, si se comparan con otros que tenían a la mano los miembros de la Sala Superior como opciones interpretativas. Por otro, las soluciones adoptadas, que parecen rayar en un formalismo absurdo, son manifiestamente incompatibles con otras aproximaciones de la propia SSTEPJF en otros asuntos, en los cuales la propia sala se autopromociona como “progresista”, defensora de los derechos y del plu-

ralismo. En suma, pareciera que se adoptan baremos diferentes, en función del resultado que se pretenda alcanzar.<sup>33</sup>

*Una improcedencia nada manifiesta.* Si uno apela al fundamento jurídico con apoyo en el cual se decretó la improcedencia, que es el artículo 9o., apartado 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, constatar que la motivación de la decisión se desarrolla en más de 70 párrafos (sin contabilizar la transcripción de algunas disposiciones) causa, por decir lo menos, perplejidad. La mera extensión de los argumentos no parece compadecerse con la idea de un “desechamiento de plano”, que se encuentra recogida en el precepto invocado. Y es que, cuando se emplea esa fórmula semántica, se hace como equivalente a la expresión “improcedencia manifiesta e indudable” empleada en la jurisdicción de amparo.

En efecto, la improcedencia manifiesta e indudable es aquella

que está plenamente demostrada, toda vez que se ha advertido en forma patente y, además, se tiene la certeza y plena convicción de que es operante en el caso concreto, de tal modo que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos probatorios que pudieran aportar las partes.<sup>34</sup>

Es precisamente la claridad en la configuración de una causa de inadmisibilidad, así como su carácter inconvencible, lo que justifica que una demanda se deseche “de plano”,<sup>35</sup> es decir, que de manera inmediata, y sin mayor trámite, se rechace el estudio de la pretensión en ella hecha valer, por existir un impedimento jurídico insalvable. En otras palabras, la improcedencia debería ser notoria o evidente, por lo que la necesidad de una fundamentación extensa saldría sobrando.

---

<sup>33</sup> Y es que, en efecto, en el actuar de la SSTEPJF, no es posible diferenciar, como propone cierta doctrina, entre “contexto de descubrimiento” y “contexto de justificación”. Más bien, se define el sentido de decisión que se desea o conviene, por los intereses o razones que usted guste y mande, y después se acometen al trabajo de encontrar las razones, doctrinas y teorías que puedan justificar la decisión. Se trataría, en realidad, de la motivación como encubrimiento. Sobre el tema, véase a: Igartua Salaverría, Juan, *La motivación de las sentencias, imperativo constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 61 y ss.

<sup>34</sup> Tesis V.2o. J/75, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 68, agosto de 1993, p. 77.

<sup>35</sup> En este sentido, véase la tesis aislada consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VII, abril de 1991, p. 173; número de registro digital: 223200.

Empero, lo que debiera ser claro y evidente no lo es, y no porque el decreto no posea una naturaleza administrativa fiscal, sino porque las implicaciones electorales son negadas contra toda evidencia y sentido lógico. Esto parece quedar claro con las consideraciones que, una y otra vez, se dedican a afirmar que el decreto es de carácter exclusivamente fiscal o tributario y, por lo tanto, no es tutelable en la jurisdicción electoral. De los 73 párrafos que comprenden el considerando cuarto, relativo a la “improcedencia”, en al menos una docena se reitera el señalamiento atinente a que el decreto es de naturaleza tributaria o la negación de que se trate de un acto de naturaleza electoral (por ser fiscal).<sup>36</sup> La magistrada y los magistrados integrantes de la mayoría parecen asumir que, la mera repetición de una idea, sin argumentos sólidos de respaldo, es suficiente para generar convicción en el lector (o, peor aún, en el secretario que redacta el proyecto, el magistrado que lo propone al Pleno y de quienes respaldan la propuesta).

Se trata, pues, de lo que se conoce como una sentencia “patológica” del tipo “circular”, en la que “una y otra vez” se utilizan

los mismos argumentos con la finalidad de ajustarse a las menguadas entenderas del lector o para que la resolución no quede demasiado corta. Su versión musical estaría en el Bolero de Rabel, mientras que la procesionaria del pino podría servirnos como su viva representación en el mundo de la naturaleza... Sólo de la discreción del juzgador dependerá la duración de este divertimento con resonancias de pianola.<sup>37</sup>

La precariedad de la salida adoptada por la mayoría de la SSTEPJF descuella, además, porque resulta menos afortunada que las causas de improcedencia argumentadas tanto en el voto minoritario como en el voto concurrente.

<sup>36</sup> Párrafos marcados con los números 50, 54, 57, 63, 66, 67, 71, 72, 84, 86, 96 y 97.

<sup>37</sup> Manzanares Samaniego, José Luis, “Veinte tipologías de sentencias patológicas”, en AA. VV., *El arte de sentenciar*, Madrid, Consejo General de la Abogacía Española, 2016, p. 38. He respetado en el texto la expresión “circular” empleada por Manzanares Samaniego, aunque esta forma específica de falacia se conozca mejor como argumento *ad nauseam*. Esta curiosa forma de [¿]argumentar[?] no la limitan los integrantes de la SSTEPJF a su labor jurisdiccional. También en contribuciones académicas se dedican a reiterar, de forma machacona, una misma idea. Véase, por ejemplo: De la Mata Pizaña, Felipe, “Las reglas de la capacidad para contratar del antiguo derecho privado han sido rebasadas por el ámbito moderno de los derechos humanos”, en Domínguez Martínez, Jorge Alfredo (coord.), *Rafael Rojina Villegas. Estudios de derecho civil. Homenaje*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Porrúa, Colegio de Profesores de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la UNAM, 2018, pp. 441-456.

En el voto minoritario, la magistrada y el magistrado disidentes sostienen que el decreto impugnado no sólo tiene repercusiones electorales, sino incluso un contenido electoral. Lo que sucede, precisan, es que el decreto sólo modifica una regla general preexistente y, consecuentemente, requiere un acto posterior de aplicación, a cargo de la autoridad electoral, para que trascienda a la esfera jurídica de los partidos demandantes. Es decir, en el voto particular se concluye que “el decreto impugnado no causa directamente un perjuicio que sea susceptible de ser alegado en esta vía y lo procedente es desechar las demandas de los partidos actores”, actualizándose por ende la causal de improcedencia prevista en el artículo 9o., apartado 3, de la LGSMIME, en relación con lo establecido en el “artículo 10, párrafo 1, inciso a)”, del propio ordenamiento legal.<sup>38</sup>

Por su parte, en el voto concurrente se aduce, fundamentalmente, que

la Sala Superior sí tiene competencia para analizar la constitucionalidad del decreto reclamado, en virtud de que éste incide en la materia electoral. No obstante, las demandas resultan improcedentes, porque la impugnación se intentó antes de la entrada en vigor del decreto (durante la *vacatio legis*) y los actores pretenden que se ejerza un control de constitucionalidad abstracto, lo que excede de las facultades de este órgano jurisdiccional.

Este argumento se reconduce, en última instancia a la misma causal de improcedencia aducida en el voto particular, en la medida en que mientras el decreto se encuentre en la

etapa de *vacatio legis*, es evidente que está suspendida su obligatoriedad, juntamente con el inicio de vigencia, hasta el quince de mayo del año en curso. De manera que, aun cuando es evidente la existencia del acto reclamado, para la procedencia de un medio de impugnación es menester que los institutos políticos sufran una afectación en sus intereses jurídicamente tutelados, lo que en [este] caso no sucede.

---

<sup>38</sup> En el voto se afirma: “En nuestra opinión, en el caso, se pretende impugnar el decreto que entraña disposiciones de carácter general, sin que éstas les causen directamente un perjuicio a los partidos actores. Esta causal está prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), en relación con el artículo 9o., párrafo 3 de la Ley de Medios”. Es evidente que existe una cita errónea del fundamento jurídico idóneo, pues el inciso a) se refiere a impugnar la no conformidad de leyes electorales con la CPEUM, naturaleza que claramente no tiene el decreto del Ejecutivo federal. En realidad, se están refiriendo al inciso b), del artículo 10, apartado 1: “Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor”.

Ambos votos, como se ve, ofrecen una mejor argumentación que la intentada por la mayoría<sup>39</sup> y, de paso, hacen patente la falta de técnica con la cual se aproximó al estudio de la procedencia,<sup>40</sup> en primer término, porque la competencia ciertamente es un presupuesto procesal cuyo incumplimiento puede acarrear la nulidad de lo actuado,<sup>41</sup> pero que, de ordinario, no se le da tratamiento como causa de improcedencia, porque el Código Federal

<sup>39</sup> Existían, por si fuera poco, otras razones jurídicas que igualmente podrían haber justificado el desechamiento de plano de las demandas, las cuales hubieran sido consecuentes con los precedentes de la SSTEPJF. En efecto, a partir del reconocimiento que se hace en el fallo de que el INE promovió una controversia constitucional en contra del decreto presidencial, se pudo haber argumentado la improcedencia relativa a la falta de definitividad del acto impugnado. Una decisión en este sentido se tomó el 10 de noviembre de 2005, cuando se sobreesayeron los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-560/2005 y SUP-JDC-562/2006, en los cuales los actores reclamaban, de la Diputación Permanente de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Veracruz, los acuerdos por los cuales se declararon procedentes recursos de inconformidad enderezados contra las elecciones de agentes municipales de las congregaciones de Ixcanelco y Acececa, se anularon dichos comicios y se convocó a nuevas elecciones. La SSTEPJF sostuvo que no era posible resolver sobre el fondo de las pretensiones deducidas por los enjuiciantes, al encontrarse en sustanciación, en la SCJN, una controversia constitucional promovida por el presidente y síndico del municipio de Tantoyuca, Veracruz (al cual pertenecen las congregaciones mencionadas), contra los mismos acuerdos, *por lo que no se trataban de actos definitivos y firmes*. En las resoluciones se precisó que, como la causa de la improcedencia no era imputable a los actores, éstos conservaban “incólume” su derecho a impugnar de nueva cuenta una vez que la SCJN resolviera la controversia 60/2005, “siempre y cuando, en razón del sentido del fallo, subsistiera la afectación en sus derechos político-electorales”. A la postre, de poco sirvió que la SSTEPJF dejara abierta la posibilidad de volver a promover el juicio ciudadano. La Segunda Sala de la SCJN resolvió, casi dos años después, la controversia constitucional (26 de septiembre de 2007), a favor del municipio actor, tras constatar la invasión de competencias del Legislativo local, por cuanto al ayuntamiento correspondía convocar a nuevos comicios. Sin embargo, como no podía ser materia de la controversia, quedó firme la nulidad de las elecciones decretada, cuya privación de efectos pretendieron los ciudadanos que resultaron electos al promover los juicios sobreesaidos. La sentencia de la SCJN puede consultarse en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, pp. 2950-2994. Desde luego, esta solución puede tener aspectos debatibles, como incluso he destacado en otra oportunidad. Véase: Zavala Arredondo, Marco Antonio, “El control (y descontrol) de la constitucionalidad electoral en México. La (im)procedencia del amparo en materia electoral”, en Castellano Hernández, Eduardo de Jesús (coord.), *Temas de derecho procesal electoral*, México, Secretaría de Gobernación, 2011, t. II, p. 97.

<sup>40</sup> De hecho, no deja de resultar chocante que, en el considerando primero, se sostenga que la Sala Superior es “formalmente competente” para conocer de “de una controversia en la que partidos políticos nacionales alegan que la determinación presidencial genera una afectación concreta a sus derechos y prerrogativas constitucionales, en materia de radio y televisión”, para unos párrafos después sostener la competencia como causa de improcedencia.

<sup>41</sup> Código Federal de Procedimientos Civiles, artículo 17.

de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la LGSMIME, prevé un tratamiento distinto.<sup>42</sup> En segundo lugar, porque en la sentencia mayoritaria no se fundamenta adecuadamente la improcedencia. Y es que la mera referencia al artículo 9o., apartado 3, de la LGSMIME<sup>43</sup> resulta insuficiente para apoyar un motivo de improcedencia, por la sencilla razón de que en ese precepto se contienen diversas causas normativas que podrían conducir al desechamiento de una demanda. Efectivamente, de ese párrafo se derivan, al menos, siete normas distintas relacionadas con el desechamiento de los medios de impugnación regulados por la ley electoral adjetiva, a saber:<sup>44</sup>

1. La demanda debe desecharse de plano cuando no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente.
2. La demanda debe desecharse de plano cuando no se haga constar el nombre del actor.
3. La demanda debe desecharse de plano cuando no se haga constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.
4. La demanda debe desecharse de plano cuando el medio de impugnación resulte evidentemente frívolo.
5. La demanda debe desecharse de plano cuando no existan hechos y agravios.
6. La demanda debe desecharse de plano cuando sólo se refieran hechos y de los mismos no se pueda deducir agravio alguno.
7. La demanda debe desecharse de plano cuando la improcedencia derive de las disposiciones de la propia LGSMIME.

---

<sup>42</sup> Los procedimientos de incompetencias por inhibitoria y por declinatoria se encuentran regulados a partir del artículo 34 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>43</sup> El apartado en cuestión es del siguiente tenor: “3. Cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del párrafo 1 de este artículo, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, se desechará de plano. También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado solo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno”.

<sup>44</sup> De ahí la importancia, me parece, de distinguir entre preceptos, disposiciones o enunciados normativos, y las normas derivadas de ellos. Para esta distinción, véase: Guastini, Riccardo, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 2004, pp. 99 y ss. (existe traducción española a cargo de César E. Moreno More —Guastini, Riccardo, *La interpretación de los documentos normativos*, México, Centro Iberoamericano de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Derecho Global Editores, 2018, pp. 179 y ss.—); y Guastini, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, trad. de Silvina Álvarez Medina, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, pp. 77 y ss.

Si la mayoría consideró que se actualizaba el último de los supuestos listados —porque los otros seis parecen manifiestamente inaplicables—, conforme a la técnica jurídica era estrictamente necesario señalar la otra disposición que servía de soporte para decretar el desechamiento de plano, lo que en el fallo no se hace, pues la única ocasión en la cual se vuelve a citar la LGSMIME, además del párrafo 27 con el cual inicia el considerando cuarto, es para referir, en el párrafo 44, que el artículo 3o., apartado 2, de esta Ley contiene el catálogo de medios de impugnación electorales por ella regulados. Y no parece ser ésta la disposición en apoyo de la cual pueda válidamente invocarse para evidenciar improcedencia alguna, porque la vía intentada, el juicio electoral, es de creación pretoria, precisamente ante la insuficiencia de los expresamente previstos por el legislador.<sup>45</sup>

En resumidas cuentas, lo que la sentencia desvela no es una solución con bases jurídicas sólidas, sino más bien el evidente propósito de no intervenir en un asunto con claras implicaciones electorales (y políticas), como incluso se constata a partir de lo denunciado en el voto concurrente, en el que se destaca el empleo de razones propias del fondo del asunto para justificar el desechamiento, con claras implicaciones de prejuzgamiento.<sup>46</sup> El

<sup>45</sup> En relación con la tendencia expansiva de la jurisdicción electoral, remito a mis reflexiones sobre el tema, consultables en: Zavala Arredondo, Marco Antonio, “La vis expansiva de la justicia electoral mexicana”, en Pampillo Baliño, Juan Pablo y Munive Páez, Manuel Alejandro (coords.), *Obra Jurídica Enciclopédica. En Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario*, México, Porrúa, Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 2012, volumen correspondiente al *derecho electoral*, coordinado por Manuel González Oropeza, pp. 531-575 (en especial, para los antecedentes que darían pie a la creación del expediente con la nomenclatura de “juicio electoral”, pp. 563 y ss.).

<sup>46</sup> Del voto concurrente vale también la pena destacar que desnuda la artificiosidad de la decisión mayoritaria, porque pone en evidencia que algunos de los argumentos empleados no son propios para sostener la improcedencia de las demandas. Se dice en los siguientes términos: “[E]stimo necesario manifestar también mi discrepancia con la *inclusión de consideraciones de fondo que no son compatibles con el desechamiento decretado y que podrían constituir un prejuzgamiento sobre cuestiones de fondo que podrían ser planteadas en futuras impugnaciones ante la Sala Superior*, derivadas de actos concretos en los que la autoridad electoral aplique el decreto y quienes los controvertían soliciten la inaplicación de esa norma general. *En los párrafos identificados con los números 90, 91, 94 y 95 de la sentencia se hacen consideraciones que corresponden al análisis concreto de la pretensión planteada*, pues se abordan temas relacionados con la base y la forma en que deben calcularse los tiempos cuya administración le corresponde al Instituto Nacional Electoral. En efecto, en éstos se alude a que el Instituto Nacional Electoral, a partir de la entrada en vigor del decreto, el próximo quince de mayo, ya no puede realizar la asignación de tiempos en medios de comunicación social tomando en cuenta los dieciocho minutos en televisión y treinta y cinco minutos en radio que se preveían (como tiempos fiscales) en el decreto del año dos mil dos, sino que lo deberá realizar conforme la decisión presidencial que ahora se impugna. De la misma manera, se afirma que el acto impugnado no trasciende a alguno de los principios constitucionales que rigen el sistema electoral y que no se modifica la forma en la

fallo pretende, de una vez, sentenciar el destino de aquellos actos que, consecuencia del decreto, habrían de ser emitidos por la autoridad electoral. De esta forma, queda descubierta, como una persona desnuda en medio de una avenida altamente transitada, la prisa por cerrar el asunto, la urgencia por no incomodar (al Ejecutivo federal) y, con ello, de paso, a las concesionarias de radio y televisión que, por conducto de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, comparecieron mediante un escrito de tercera.

*Querer es poder.* La postura mayoritaria contrasta con otros asuntos en los cuales, pese a existir buenas razones para desechar las demandas por manifiesta improcedencia de los juicios electorales intentados, la SSTEPJF las obvió para conocer de los asuntos, ya sea para sentar un precedente que le permita en lo futuro incidir en cuestiones que, sin constituir propiamente un litigio susceptible de justificar la intervención de un órgano judicial, generen un impacto en el funcionamiento del INE, en particular de su CG; o bien, para ser obsequiosos de un órgano político del Estado mexicano, que carece de toda legitimación para intentar un medio impugnativo electoral.<sup>47</sup>

---

cual el Instituto Nacional Electoral deberá asignar el tiempo que corresponda a los partidos políticos, ni disminuye los tiempos que tienen actualmente asignados los partidos políticos. No comparto la inclusión de todas estas consideraciones en la sentencia, porque el análisis de esos aspectos corresponde a una resolución de fondo (no de desechamiento). Además, *las referidas consideraciones podrían implicar un prejuzgamiento sobre temas que podrían ser planteados en impugnaciones posteriores de las que podría conocer la Sala Superior.* Esas impugnaciones podrían derivar del acto o actos concretos que emita la autoridad electoral al aplicar el decreto impugnado y quienes controviertan esos actos concretos, podrían solicitar la inaplicación del decreto; de ahí que, *en esta resolución de desechamiento, no puedan emitirse pronunciamientos, ni siquiera preliminares o a título de mayor abundamiento, sobre la forma en que la autoridad electoral debe aplicar el decreto y menos si dicho decreto vulnera o no principios o derechos electorales. Es decir, no es posible adelantar, en este momento, un criterio sobre la existencia o no de la afectación de principio rectores del sistema electoral, los derechos de los partidos políticos, o bien, la existencia o no de una reducción material de los tiempos que tienen asignados las organizaciones políticas, porque se trata de una sentencia que desecha el medio de impugnación, la cual se debe centrar únicamente en el análisis de los requisitos de procedencia, sin adelantarse o pronunciarse sobre el fondo del asunto, ni siquiera de manera preliminar o a título de abundamiento*” (énfasis añadido).

<sup>47</sup> Efectivamente, así como abren la puerta de par en par de la jurisdicción, cuando se advierte una implicación política negativa y, además, el caso puede ofrecer una prensa desfavorable, las y los magistrados no dudan en negar la posibilidad de un estudio de la cuestión de fondo, así sea al costo de dejar en estado de indefensión a quienes solicitan la intervención del órgano judicial. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-748/2020 y acumulados, Sala Superior, magistrado ponente: Felipe de la Mata Pizaña, 24 de junio de 2020. En el fallo, se les negó interés jurídico a las organizaciones ciudadanas que se encontraban en la antesala de obtener su registro como partidos políticos nacionales, para cuestionar el acuerdo que no había reconocido la posibilidad de que, llegado el momento, a quienes alcanzaran el registro se les suministrara el financiamiento

En el primer supuesto se encuentra la sentencia dictada en el expediente SUP-JE-42/2020,<sup>48</sup> formado con motivo de la demanda presentada por una consejera electoral del CG,<sup>49</sup> a fin de controvertir un oficio firmado por el encargado del despacho de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF). En el oficio se informaba a la consejera de las medidas adoptadas por la UTF, respecto de la consulta de los expedientes, con el propósito de atender las recomendaciones realizadas por el Órgano Interno de Control. A juicio de la consejera, las medidas adoptadas por el órgano técnico le impedirían ejercer, de manera integral, sus funciones como integrante del CG.

Al margen de cualquier otro tipo de consideraciones, que no es posible abordar aquí, la inutilidad de la intervención de la SSTEPJF queda evidenciada con el efecto de la sentencia estimatoria dictada: los integrantes del CG deben tener acceso a los expedientes, pues es el órgano competente para resolver sobre la fiscalización de los recursos partidistas, y el CG debe emitir una reglamentación sobre el acceso y consulta de los expedientes. El mismo efecto se hubiera conseguido con subir el asunto al seno del CG,<sup>50</sup> pues como máximo órgano de dirección del INE, establece las directrices de actuación de los órganos ejecutivos y técnicos, en el marco establecido por la ley electoral.

Por su parte, respecto del segundo caso aludido, se encuentra la sentencia dictada en los expedientes SUP-RAP-116/2020 y acumulados,<sup>51</sup> en la

---

público al cual tienen derecho, de manera retroactiva desde julio (como establece la ley) y no a partir del momento en que la autoridad administrativa emitiera la resolución respectiva. No está de más insistir, no se denuncia una actitud conservadora o progresista en el examen de los presupuestos procesales (como la que resalta Chemerinsky respecto de la Corte Suprema estadounidense —Chemerinsky, Erwin, *Closing the Courthouse Door. How Your Constitutional Rights Became Unenforceable*, New Haven & London, Yale University Press, 2017—), sino un comportamiento acomodaticio.

<sup>48</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JE-42/2020, Sala Superior, magistrado ponente: Felipe de la Mata Pizaña, 17 de junio de 2020.

<sup>49</sup> Se promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pero la SSTEPJF determinó reencauzarlo a juicio electoral.

<sup>50</sup> Debe tenerse en consideración que, conforme al artículo 8o., numeral 1, inciso c) del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE, todo integrante del CG cuenta con la atribución de subir puntos de acuerdo al órgano colegiado para su decisión.

<sup>51</sup> TEPJF, SUP-RAP-116/2020, Sala Superior, magistrado ponente: Janine M. Otálora Malassis, 14 de diciembre de 2020. El resolutivo primero se adoptó por unanimidad de votos, al igual que el segundo, salvo que respecto de éste la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón emitieron un voto concurrente. El resolutivo tercero se aprobó por unanimidad respecto de la vinculación al Congreso de la Unión, en tanto que la vinculación a los congresos locales se validó por una mayoría de cinco votos, con la disidencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Por último, el resolutivo cuarto se adoptó por una mayoría de cuatro votos, con

cual se reconoció la legitimación al Senado de la República para promover juicio electoral a fin de controvertir un acuerdo del CG en el cual se adoptaron medidas para garantizar el principio de paridad en las elecciones a las gubernaturas en los comicios 2020-2021.<sup>52</sup> Aquí llama la atención que el criterio de la SSTEPJF carece de fundamento normativo alguno, pues no sólo es inexistente la referencia a algún precepto jurídico al amparo del cual se justifique la legitimación del Senado, sino que el único apoyo es una referencia a una jurisprudencia de la SCJN<sup>53</sup> que, por cierto, no reconoce competencia alguna a favor del TEPJF, de sus salas o de órgano jurisdiccional alguno.

Con independencia de lo anterior, la invocación de la señalada jurisprudencia hace que toda la aparente justificación caiga en una especie de falacia circular, pues la SSTEPJF asume su “competencia” a partir de un criterio que excluye de las controversias constitucionales competencia de la SCJN, cuando se surte la procedencia de los medios de impugnación electorales contemplados en la Constitución y en la ley. En este asunto eso no sucede, como lo reconoce la propia SSTEPJF, al señalar que no existe vía alguna que legitime al Senado de la República para impugnar el acuerdo de la autoridad electoral nacional.

El criterio de la SSTEPJF es igualmente absurdo, a partir de la invocación de los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva que en la sentencia se realiza. Y es que, en propiedad, no se puede estar en presencia de derecho alguno, pues el juicio fue promovido por un órgano constitucional del Estado mexicano, que aduce la presunta invasión competencial, por lo que se trata, más bien, de la defensa de sus atribuciones y competencias.

Basta acudir a estos dos ejemplos recientes para poner en evidencia cómo las decisiones de la SSTEPJF son inconsecuentes jurídicamente hablando y, por lo mismo, sólo pueden ser explicadas desde criterios meramente políticos, desnaturalizando su función.

*Dura lex, sed lex.* Por su parte, la resolución de los recursos de apelación interpuestos por los partidos políticos antes mencionados también deviene deficitaria, básicamente porque opera con una lógica rígida que produce un

---

el voto concurrente de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, y el voto particular y concurrente del magistrado Felipe de la Mata Pizaña. Los magistrados José Luis Vargas Valdez y Felipe Fuentes Barrera votaron en contra.

<sup>52</sup> Considerando cuarto del fallo, apartado de legitimación y personería, números marginales 30 a 33.

<sup>53</sup> Tesis P./J. 125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280.

resultado que es claramente incompatible con la idea misma de Constitución y de lo que supone el movimiento constitucionalista.

Y es que, en efecto, una aproximación al problema planteado por los partidos, desde un positivismo formalista, aún con muchos seguidores en nuestro país, podría convencernos, con toda seguridad, de que no estamos en presencia de un auténtico problema constitucional. A final de cuentas, se pone a disposición del INE el 12% del tiempo disponible para el Estado. Esto, podría decirse, es la garantía que ofrece el artículo 41 constitucional: el 12% “de algo”.

Sin embargo, hay otro ángulo posible, el que apela a la función de la Constitución como límite del poder público y garantía del contenido mínimo de los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico mexicano, indisponible para los particulares y para los propios poderes constituidos. Si el TEPJF se asume a sí mismo como un “tribunal constitucional”, como suele referirlo en sus fallos a la menor provocación, debió ser consecuente con una solución que se compadeciera de la Constitución y el programa normativo que de ella emana. Aquí, por cuestiones de espacio, sólo puede esbozar esta visión compatible con la Constitución, que pudo llevar a un derrotero distinto.

La Constitución tiene como propósito fundamental establecer las bases jurídicas del orden social, es decir, los valores, principios y reglas que deben de organizar y dar dirección a la convivencia de la comunidad, en otras palabras, las formas fundamentales bajo las cuales deben articularse las relaciones al seno de la sociedad.

En este sentido, la Constitución establece y configura las instituciones principales del Estado, mediante la definición de su estructura e integración, delinea sus competencias y prescribe los mecanismos y los procedimientos a través de los cuales se dota de contenido democrático a este entramado organizacional. Asimismo, por tratarse de la norma fundamental (*norma normarum*), en ella se define el sistema de fuentes del ordenamiento, con la precisión de los órganos habilitados para la producción de los instrumentos normativos, sus competencias y delimitaciones, así como la manera en la cual se ordenan entre sí. Debido a su papel legitimador del aparato estatal, en la Constitución igualmente se reconocen los derechos y libertades a favor de las personas, con eficacia vinculante directa para todos los poderes públicos,<sup>54</sup> que se traducen en límites para la actuación válida del Estado y sus órganos,

---

<sup>54</sup> El primer enunciado del artículo primero constitucional es suficientemente enfático en señalar la eficacia de los derechos por el mero hecho de encontrarse reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

pero al mismo tiempo, también aumentan sus obligaciones en la medida en que se encuentran los propios órganos estatales vinculados a proteger y garantizarlos cuando la dignidad humana se encuentre en peligro.<sup>55</sup>

Esta descripción sumaria revela que la finalidad de la Constitución, como las otras de su tipo en el orbe, es mucho más que ser aquella “hoja de papel” con la cual contraponía Lasalle a los factores reales y efectivos que rigen en la sociedad.<sup>56</sup> Por el contrario, la Constitución es, ante todo, un instrumento para objetivar el ejercicio del poder político mediante la juridificación de las directrices de actuación, que ciertamente no representan la realidad social, “sino que crea[n] en ellas expectativas cuyo cumplimiento no se da por descontado”,<sup>57</sup> de ahí que uno de los elementos menos conflictivos del movimiento constitucionalista sea, precisamente, la idea de control y de los mecanismos de los cuales se sirve.<sup>58</sup>

La pretensión de vigencia de una Constitución no puede desvincularse de las condiciones históricas de su realización, que crean “los condicionamientos específicos de lo que no puede hacer abstracción. Entre ellos se encuentran las condiciones naturales, técnicas, económicas y sociales de cada situación, frente a las cuales la pretensión de vigencia de la norma jurídica sólo tiene éxito cuanto toma en cuenta estas condiciones”.<sup>59</sup>

Es la eficacia en lograr la realización de la mencionada pretensión de vigencia encaminada a la limitación y racionalización democrática del poder lo que define, en último término, que se pueda calificar a un texto fundamental como Constitución en su sentido normativo o racional-normativo.<sup>60</sup>

Esta aspiración debe tenerse presente en toda actividad encaminada a interpretar las disposiciones constitucionales (y legales) con el propósito de aplicarlas a casos concretos. De tal suerte, tanto la concreción efectiva de los mecanismos de control, como la realización más plena posible, en un contexto normativo y fáctico determinados, de los derechos y libertades

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, la tesis aislada P. LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 8., así como la jurisprudencia 1a./J. 37/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, agosto de 2016, p. 633.

<sup>56</sup> Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. de Wenceslao Roces, Barcelona, Ariel, 2012, p. 83.

<sup>57</sup> Grimm, Dieter, *Constitución y derechos constitucionales*, trad. de Raúl Sanz Burgos y José Luis Muñoz de Baena Simón, Madrid, Trotta, 2006, p. 31.

<sup>58</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, particularmente pp. 38 y ss.

<sup>59</sup> Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, trad. de Pedro Cruz Villalón y Miguel Azpitarte Sánchez, Madrid, CEPyC, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2011, p. 81.

<sup>60</sup> Con clara alusión a Loewenstein, Tomás y Valiente, Francisco, *Constitución: escritos de introducción histórica*, Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 34.

fundamentales, se constituyen en ese “sentido de búsqueda” que orienta la adopción del método constitucionalmente adecuado de aproximarse al problema y de las herramientas hermenéuticas conducentes para resolverlo.<sup>61</sup>

Consecuentemente, la definición de los alcances de la base II del artículo 41 constitucional debe partir de la función que cumplen las reglas en ellas contenidas en el marco de la organización estatal, que reconociendo al pueblo como el depositario de la soberanía nacional (artículo 39 de la Constitución), decide constituirse en una República representativa y democrática (artículo 40 constitucional), y que la posibilidad efectiva de que los individuos que quedarán sujetos a las normas jurídicas sean, al mismo tiempo, quienes las crean, sólo se logra mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo, como lo establece el propio artículo 41, en su base I.

Es precisamente en el marco de la generación de las condiciones para que pueda establecerse una democracia representativa que el poder revisor de la Constitución ha refrendado el derecho de los partidos políticos para hacer uso, de manera permanente, de los medios de comunicación social, así como el de las candidaturas independientes para tener acceso a esta prerrogativa durante las campañas electorales. El ordenamiento jurídico mexicano regula el acceso a la radio y a la televisión desde 1973 y, a partir de 1977, se hace directamente en la Constitución, como reconocimiento de la importancia del mismo para producir una opinión pública informada, presupuesto indispensable para el funcionamiento del régimen democrático, que justifica su indisponibilidad para las autoridades constituidas, incluso para el Congreso de la Unión.<sup>62</sup>

Aquí vale la pena enfatizar dos aspectos. De un lado, la prerrogativa de los partidos políticos a acceder en todo momento a los tiempos del Estado en radio y televisión, junto con el resto de las no pocas disposiciones que la Constitución dedica a estas organizaciones ciudadanas fijan, ante todo, la responsabilidad del Estado en materia de partidos como presupuesto para el funcionamiento de la democracia y establecen las bases de articulación de la contienda partidista, indispensables para que la competencia permanezca estable y no se produzcan distorsiones.<sup>63</sup> Por otro, que no está en juego

---

<sup>61</sup> Así lo sugiere Zagrebelsky. Véase López Pina, Antonio (ed.), *op. cit.*, p. 167. Me parece que Volkmann sostiene algo parecido cuando señala que la visión de la Constitución es lo que determina el método interpretativo. Volkmann, Uwe, *Elementos de una teoría de la Constitución alemana*, trad. de Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Madrid, Marcial Pons, 2019, p. 152.

<sup>62</sup> Por citar un ejemplo, véase la tesis aislada 1a. CCXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 287.

<sup>63</sup> Sobre estas ideas y, en particular, respecto del derecho de los partidos como derecho de la competencia, véase: Morlok, Martín, *Escritos de derecho de partidos*, trad. de Jorge Alguacil

solamente el alcance de una prerrogativa de los partidos políticos, sino, en realidad, el de la colectividad en su conjunto, porque el acceso a la radio y televisión tiene como propósito garantizar una participación libre y equitativa de las distintas opciones políticas e ideológicas, en tanto elemento integrante del derecho ciudadano a ser informado. Como dice Villaverde Menéndez: “el tipo de información que circula en ese ámbito público y que es generada en el proceso de comunicación que lo encarna será lo que determine el modo de participar en la toma de decisiones colectivas”.<sup>64</sup>

Es claro que, en el diseño constitucional, la participación libre y equitativa de las distintas opciones partidistas no se presenta sólo entre ellas, sino también, y de manera preponderante, de cara frente al gobierno en turno, quien tiene vedado participar en la contienda entre partidos para la consecución del voto popular, mediante el empleo de las atribuciones y recursos de los que dispone como autoridad estatal. Precisamente por esta razón, es indudable que, a fin de respetar la idea y función de la Constitución, el gobierno no debe estar en condiciones de definir la medida en que los partidos políticos tendrán acceso a radio y televisión. Suponer que ello es así, significa desposeer a las prescripciones constitucionales de su papel de parámetro de control de la actuación de los órganos del Estado.

Por lo expuesto, hay buenas razones para sostener que las disposiciones contenidas en el artículo 41 constitucional, base II, apartados A y B, no pueden interpretarse solamente con un diccionario en la mano, como lo hizo la SSTEPJE.

Es menester, en primer lugar, enmarcar el modelo de comunicación política dentro del dilatado proceso de conquistas en aras de lograr que la pluralidad ideológica existente en la sociedad tenga mecanismos de expresión por los medios de comunicación social.

En segundo término, debe tenerse presente, por un lado, el papel que cumple esa prerrogativa reconocida a favor de los partidos políticos y, por otro, la necesidad de satisfacer, a niveles al menos mínimamente aceptables, el derecho a la información de la ciudadanía.

Y, finalmente, no puede ser obviado por el intérprete del texto constitucional el lenguaje tan poco constitucional empleado en los apartados mencionados: se habla, con precisión propia de un reglamento, de minutos diarios, minutos por hora, horarios por día, cifras, porcentajes, etcétera. Es palmario que en su confección se tomó en consideración el régimen vigente, en materia de los “tiempos del Estado”, desde 2002, cuando el entonces

---

González-Aurioles *et al*, Madrid, Marcial Pons, Fundación Concordia y Cultura, Centro de Estudios de Partidos UNED, 2018, pp. 130 y ss.

<sup>64</sup> Villaverde Menéndez, Ignacio, *Los derechos del público*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 22.

presidente Fox emitió un decreto semejante al que ahora ha expedido el Ejecutivo federal. No es casualidad que, en los periodos electorales, se hayan contemplado 48 minutos diarios, que es precisamente el total disponible para el Estado mexicano de acuerdo con el esquema indicado. Si en los trabajos de la reforma constitucional de noviembre de 2007 se articuló el modelo a partir del diseño legal y hasta reglamentario de los “tiempos del Estado” y “tiempos fiscales”, hay argumentos para defender que, a propósito del modelo de comunicación ideado, operó una especie de constitucionalización de los elementos que lo componen y, por ello, estaríamos ante una especie de “bloque de constitucionalidad”<sup>65</sup> que admitiría servir de parámetro para controlar el decreto recientemente emitido.

En este punto conviene una precisión. Mi afirmación no supone que las disposiciones legales y del decreto vigentes al momento de la reforma de 2007 adquirieron estatus constitucional. Más bien, esa propiedad la adquirió el modelo como tal (su contenido normativo, pues), derivándose entonces consecuencias para toda autoridad constituida, tanto de orden negativo como positivo, es decir, de no emitir actos que dificulten, entorpezcan ni disminuyan el ámbito de la realidad que está llamado a asegurar el modelo, así como de emprender toda acción que lo haga más eficiente y lo fortalezca.<sup>66</sup>

El modelo de comunicación resultante de la reforma constitucional de noviembre de 2007 nunca me ha parecido una buena idea, pero hasta en tanto la Constitución no cambie, debe defenderse contra intentos (conscientes o inadvertidos) de distorsionarlo.

La SSTEPJF rehusó en estos asuntos tomar en serio la Constitución. Se escudó en la idea de que todo texto constitucional se estructura en principios y reglas, por lo que si se estaba en presencia de una regla, la aplicación de la consecuencia normativa debe realizarse de forma incondicionada. La sentencia de la SSTEPJF conduce a un resultado absurdo, que me hace recordar una reflexión de Manuel Atienza:

---

<sup>65</sup> El empleo de la expresión puede ser controvertido, especialmente porque se ha empleado para referir situaciones o categorías jurídicas poco claras. Véase Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 64. No obstante, en nuestro país se ha empleado con la idea que pretendo destacar. Así, la jurisprudencia P./J. 18/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1641.

<sup>66</sup> Especialmente si el artículo 41 constitucional, base II, apartados A y B, se relaciona con el artículo primero del mismo ordenamiento. Véase las jurisprudencias tesis: 1a./J. 85/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, octubre de 2017, p. 189; 1a./J. 87/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, octubre de 2017, p. 188; 2a./J. 35/2019, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, febrero de 2019, p. 980.

Por lo demás, lo que a mí me ha gustado menos de la sentencia (en la que, por cierto, hay que reconocer un notable esfuerzo de fundamentación) es que trasluce una concepción formalista y yo creo que profundamente equivocada del derecho. Leyéndola, uno tiene la impresión de que el juez considera el derecho como una serie de disposiciones autoritativas, que debe aplicar de manera rígida e inflexible, sin pararse a pensar si el resultado al que llega, la decisión que adopta, es o no razonable. Pero esa no puede ser una concepción adecuada del derecho; sobre todo, del derecho de un Estado constitucional. En lugar de ello, el jurista, el juez, debería ver en las normas legales y constitucionales, en los precedentes, etc., un material que ha de manejar honesta e inteligentemente para resolver con justicia un caso. El derecho no puede —o no debería— ser otra cosa que sentido común refinado.<sup>67</sup>

#### IV. EL DERECHO COMO COARTADA

La moraleja del caso del decreto de los tiempos fiscales es bastante clara: cuando las sentencias no pueden explicarse a sí mismas a partir de sus propios argumentos, por resultar inconsecuentes o contradictorias con las fuentes normativas del ordenamiento jurídico —comenzando por la propia Constitución—, con sus precedentes, así como con los criterios complementarios de fundamentación que la conciencia jurídica general o el propio sistema normativo establecen como válidos, los verdaderos fundamentos y motivaciones de la decisión se encuentran fuera del ámbito estrictamente jurídico. Y, cuando ello ocurre, el derecho deja de ser la herramienta que nos permite resolver nuestras diferencias a partir de un diálogo abierto y racional.

En la SSTEPJF, la adopción de ciertas visiones del ordenamiento normativo, la invocación de determinadas metodologías jurídicas, el empleo de tal o cual argumento interpretativo, ya sea que apele a los criterios tradicionales o se opte por otros más novedosos, no responde, en realidad, a una determinada concepción de la Constitución o del derecho, ni siquiera a un entendimiento específico del papel que debe tener la institución que tiene a su cargo resolver las diferencias que se presentan en el marco de las disputas por el poder político. Para decirlo en una línea: *el derecho se emplea como coartada*. En su nombre y en el de la Constitución y de la ley,<sup>68</sup> se inten-

<sup>67</sup> Atienza, Manuel, “Libertad de información y ponderación”, *El Notario del Siglo XXI*, Revista del Colegio Notarial de Madrid, enero-febrero de 2010, núm. 29, p. 17.

<sup>68</sup> Y, además, con el manto protector de la legitimación democrática en su vertiente funcional: “Se utiliza el término de legitimación democrática funcional e institucional para indicar que el legislador constituyente mismo ha configurado los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial como funciones y órganos específicos... a través de los cuales el pueblo ejerce el poder del Estado que deriva de él... Los poderes se reconocen cada uno por sí mismo

ta legitimar decisiones que, por no encontrar respaldo adecuado desde un punto de vista del discurso jurídico, atienden intereses ajenos a las razones que se esgrimen.

No se trata de una situación que pueda explicarse, al menos no del todo, por la falta de pericia o conocimientos del personal jurisdiccional de la SSTEPJF, sino de algo que involucra un comportamiento sistemático y, por tanto, mucho más grave.<sup>69</sup> Si el desconocimiento y el manejo torpe de las formas y el conocimiento jurídicos produce —ya lo advertía Koschaker— “la pérdida del derecho y otro efecto nocivo para el interesado”,<sup>70</sup> la degradación del discurso jurídico, mediante el vaciamiento de sus metodologías y técnicas, puede conducir a la relajación del esfuerzo dogmático y, con ello, al “culto a la irracionalidad”,<sup>71</sup> a la proliferación incontrolada de ideas particulares que lleven “a todo un país a la catástrofe”.<sup>72</sup>

La desviación de la SSTEPJF en su función es particularmente grave si se toma en cuenta que, en sí misma considerada, la interpretación y aplicación del derecho no es una actividad mecánica, ni es posible reconducirla exclusivamente a criterios sujetos a una estricta lógica formal, sino que, por el contrario, en su ejecución existen importantes dosis de cargas valorativas, axiomáticas. En este sentido, Rütters ha mostrado recientemente cómo las teorías y metodologías jurídicas pueden servir de distracción para erosionar el ordenamiento jurídico y sustituirlo por la ideología del grupo político

---

como ejercicio democráticamente autorizado del poder del Estado”. Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Estudios sobre el Estado y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000, p. 57.

<sup>69</sup> No se trata, en modo alguno, de generalizar en la calificación de la actuación de la SSTEPJF a partir de los casos que en estas líneas se han traído a colación, ya sea como protagonistas del análisis o con el propósito de destacar un punto. Si se efectúa un examen de las líneas jurisprudenciales es altamente probable que se pueda constatar lo que aquí se señala. Por ejemplo, respecto de las facultades normativas del INE, el estudio de los precedentes pone en evidencia cómo se selecciona el criterio jurídico a partir del resultado al cual se quiere alcanzar. *Cfr.* Zavala Arredondo, Marco A., *Las potestades normativas del INE y la jurisprudencia del TEPJF*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cuaderno de Trabajo número 068, diciembre de 2020.

<sup>70</sup> Koschaker, Paul, *op. cit.*, p. 248.

<sup>71</sup> Hattenhauer, Hans, *Conceptos fundamentales del derecho civil*, Barcelona, trad. de Gonzalo Hernández, Ariel, 1987, p. 206.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 212. Hattenhauer se refiere, por supuesto, a la experiencia nacionalsocialista en Alemania. El punto relevante me parece es cómo el contexto político condiciona la fenomenología jurídica. Nuestro país es ejemplo también de esta simbiosis. Véase, por ejemplo: Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, y Román González, Eduardo, *Justicia constitucional y democracia en México. La Suprema Corte en la transición democrática*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.

dominante.<sup>73</sup> Se encuentra en peligro, y no es alarmismo, el Estado de derecho como lo conocemos. Ante ese escenario, el maestro alemán apuesta por una “profunda conciencia del método” como “base indispensable de cada ciencia jurídica para la confiabilidad, el poder persuasivo y la posibilidad de control de su conocimiento, lo cual aplica especialmente para los juristas de todas las ramas”.<sup>74</sup>

El diagnóstico de nuestra justicia electoral es sombrío; aquí retomo una idea inicial de este texto: el *ius* y algunas de las características particulares que permitieron la consolidación del razonamiento jurídico como un tipo de discurso específico. El uso arbitrario de los criterios socava las bases mismas que permitieron el surgimiento del *ius*, esto es, la consolidación de un pensamiento *ad hoc*, con bases y reglas propias, y que le permitió diferenciarse de los rituales mágico-religiosos, así como de las obligaciones y costumbres meramente sociales.<sup>75</sup>

Los juristas más antiguos de los que se tiene registro fueron los *sacerdotes publici*, en cuyas manos recaía la aplicación y el desarrollo del derecho sacro.<sup>76</sup> De manera particular, el colegio de los pontífices se las arregló no sólo para registrar y mantener las tradiciones, sino que intervino activa y constantemente para innovar y reinterpretarlas.<sup>77</sup> Con sus integrantes comenzó la elaboración de las técnicas interpretativas y analíticas que servirían de base para la formación de una forma de razonamiento autónoma y de la que echaría mano el derecho romano.<sup>78</sup> Mientras ese conocimiento, constituido por un rico repertorio de formularios procesales y negociales, se

---

<sup>73</sup> Rüthers, Bernd, *Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat*, 2a. ed., Tübingen, Mohr Siebeck, 2015 (existen traducciones italiana —*La rivoluzione clandestina dallo Stato di diritto allo Stato dei giudici*, a cargo de Giuliana Stella, Modena, Mucchi Editore, 2018— y española —*La revolución secreta. Del Estado de derecho al Estado judicial. Un ensayo sobre Constitución y método*, a cargo de Francisco J. Campos Zamora, Madrid, Marcial Pons, 2020—).

<sup>74</sup> Añade: “El autocontrol crítico y el control externo de su actividad es una condición de existencia no sólo del trabajo jurídico, sino un requisito de la independencia judicial en las decisiones de última instancia y de la separación constitucional de poderes”. Tomamos la cita de la traducción española, *ibidem*, p. 78. Hesse es mucho más escéptico y apela más bien a que la frontera sea el texto de la Constitución; *cf.* López Pina, Antonio (ed.), *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 184 y ss.

<sup>75</sup> Aquí sigo a Capogrossi Colognesi, Luigi, *Law and Power in the Making of the Roman Commonwealth*, trad. inglesa de Laura Kopp, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 31.

<sup>76</sup> Schulz, Fritz, *History or Roman Legal Science*, 2a. ed., Oxford, Oxford at the Clarendon Press, 1953, p. 6.

<sup>77</sup> Sobre la proclividad del pueblo romano hacia la tradición, véase: Schulz, Fritz, *Principios del derecho romano*, 2a. ed., trad. de Manuel Abellán Velasco, Madrid, Civitas, 2000, pp. 107 y ss.

<sup>78</sup> Capogrossi Colognesi, Luigi, *op. cit.*, p. 29.

mantuvo al seno del colegio de pontífices, fue celosamente guardado y desconocido para los demás, que debían acudir a ellos para que les fuera ofrecida la forma precisa que debía cumplirse para que un negocio determinante pudiere surtir efectos jurídicos.

El desarrollo de esta incipiente actividad jurisprudencial se detonaría con la paulatina secularización de este conocimiento y con el surgimiento de los documentos escritos, que con el paso de los años brindaría la oportunidad de que la calidad oracular y apodíctica de las opiniones pontificias fuera remplazada por registros escritos en los cuales se asentaban argumentos y discusiones razonadas.<sup>79</sup> El surgimiento de más juristas laicos, quienes brindarían sus criterios que contendrían con los de los demás, marcaría el fin de la época en la cual las opiniones jurídicas eran definidas por una instancia pública, dando pie ahora al *communis opinio* (conjunto de soluciones comúnmente aceptadas) y al *ius controversium* (conjunto de soluciones que son discutidas).<sup>80</sup> La época clásica del derecho romano estaría caracterizada, de esta forma, por la emisión de opiniones sobre casos concretos, ninguna de las cuales tendría carácter definitivo. Así, cada nuevo caso servía de ocasión para probar nuevas soluciones o para verificar la validez y alcance de las adoptadas en el pasado.<sup>81</sup>

El florecimiento del derecho como manifestación propia del pensamiento se da, necesariamente, mediante la confrontación de argumentos de las posiciones divergentes, así como con la disposición intelectual de replantear las posiciones previas a la luz de nuevos razonamientos o con motivo de circunstancias novedosas que exijan replantear viejas soluciones.

Nada de esto es posible si las causas eficientes por las cuales se resuelven las controversias no son las razones que se aducen en la sesión o las consideraciones que se asientan en la sentencia-documento.<sup>82</sup> Ante su desconocimiento, es volver a apelar a los actos mágicos, porque su conocimiento, como en la Roma antigua, es de suyo secreto, accesible sólo a los miembros del grupo deliberativo.<sup>83</sup> Nada más que no tenemos ante nosotros a un colegio de pontífices o sacerdotes, sino más bien a un conjunto heterogéneo

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>80</sup> Paricio, Javier, *El legado jurídico de Roma*, nueva edición ampliada, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 83.

<sup>81</sup> Capogrossi Colognesi, Luigi, *op. cit.*, p. 130.

<sup>82</sup> Desgraciadamente hay que distinguir entre unas y otras, porque no siempre son coincidentes. De hecho, en ocasiones existe un tercer tipo de razones, divergentes de aquellas dos, que se asientan en los boletines de prensa.

<sup>83</sup> Retomo aquí una idea de Kunkel, Wolfgang, *Historia del derecho romano*, 9a. ed., trad. esp. a la 4a. ed. alemana de Juan Miquel, Barcelona, Ariel, 1999, p. 106.

de hechiceros y brujas, que aprovechan el cobijo de la noche, o los espacios cerrados, para realizar sus invocaciones y preparar sus pócimas.<sup>84</sup>

Y el resultado de los conjuros se acerca mucho a la idea del no-derecho (*unrecht, lawlessness*) expresada por Radbruch en su famosa fórmula.<sup>85</sup>

## V. BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

ATIENZA, Manuel, “Libertad de información y ponderación”, *El Notario del Siglo XXI*, Revista del Colegio Notarial de Madrid, núm. 29, enero-febrero de 2010.

BACKER, Carsten, “Legal Certainty or Justice. From Radbruch’s Formula Back to the Primacy of Legal Certainty”, en BOROWSKI, Martin (ed.), *Modern German Non-Positivism. From Radbruch to Alexy*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2019.

BEAUREGARD, Luis Pablo, “Escándalos y conflictos de interés en el Tribunal Electoral mexicano”, *Elecciones México*, 14 de febrero de 2021, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-02-15/el-tribunal-electoral-encara-su-ano-mas-complejo-debilitado-por-escandalos-y-conflictos-de-interes.html>.

BELASSO, Bibiana, “Se hacen bolas en el Tribunal Electoral”, *La Razón*, 17 de diciembre de 2020.

BOCKENFORDE, Ernst-Wolfgang, *Estudios sobre el Estado y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000.

BREYER, Stephen, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*, trad. de Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

CACHO, Alejandro, “#Ruta2021 ¿Tribunal Sometido?”, *El Heraldo de México*, México, 16 de diciembre de 2020.

---

<sup>84</sup> Y es que, como han destacado recientemente Martín y Garza, no es infrecuente que la SSTEPJF sesione asuntos relevantes y con implicaciones políticas durante las noches o madrugadas, o a “puerta cerrada y sin ofrecer razones”. Véase: Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Un tribunal rendido al presidente”, *El Universal*, México, 21 de febrero de 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/juan-jesus-garza-onofre-y-javier-martin-reyes/un-tribunal-rendido-al-presidente>.

<sup>85</sup> Radbruch, Gustav, “Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law” (1946), *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 26, núm. 1, 2006, pp. 1-11. Sobre el tema, *cfr.* Bäcker, Carsten, “Legal Certainty or Justice. From Radbruch’s Formula Back to the Primacy of Legal Certainty”, en Borowski, Martin (ed.), *Modern German Non-Positivism. From Radbruch to Alexy*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2019, pp. 37-49.

- CAPOGROSSI COLOGNESI, Luigi, *Law and Power in the Making of the Roman Commonwealth*, trad. inglesa de Laura Kopp, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
- CHEMERINSKY, Erwin, *Closing the Courthouse Door. How Your Constitutional Rights Became Unenforceable*, New Haven & London, Yale University Press, 2017.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A. y GARZA ONOFRE, Juan Jesús, “Concurso VIP para magistrados” *El Universal*, México, 6 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/hugo-concha-cantu/concurso-vip-para-magistrados>.
- COSSÍO, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998.
- FERRAJOLI, Luigi, *Los poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2013.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier, “Un tribunal decadente”, *Reforma*, México, 9 de noviembre de 2020.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier, “Un tribunal rendido al presidente” *El Universal*, México, 21 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/juan-jesus-garza-onofre-y-javier-martin-reyes/un-tribunal-rendido-al-presidente>.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “El papel del Poder Judicial en la transición a la democracia”, *Jueces para la Democracia*, núm. 454, noviembre de 2002.
- GORDLEY, James, *The Jurists. A Critical History*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- GRIMM, Dieter, *Constitución y derechos constitucionales*, trad. esp. de Raúl Sanz Burgos y José Luis Muñoz de Baena Simón, Madrid, Trotta, 2006.
- GUASTINI, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, trad. esp. de Silvina Álvarez Medina, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- GUASTINI, Riccardo, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 2004.
- HATTENHAUER, Hans, *Conceptos fundamentales del derecho civil*, Barcelona, trad. esp. de Gonzalo Hernández, Ariel, 1987.
- HESSE, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, trad. esp. de Pedro Cruz Villalón y Miguel Azpitarte Sánchez, Madrid, CEPyC, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2011.
- HUCHIM, Eduardo R., “El Pípila vota por El Pípila”, *Reforma*, México, 18 de noviembre de 2020.
- IGARTUA SALVERRÍA, Juan, *La motivación de las sentencias, imperativo constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

- KOSCHAKER, Paul, *Europa y el derecho romano*, trad. de José Santa Cruz Teijeiro, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1955.
- KUNKEL, Wolfgang, *Historia del derecho romano*, 9a. ed., trad. esp. a la 4a. ed. alemana de Juan Miquel, Barcelona, Ariel, 1999.
- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. de Wenceslao Roces, Barcelona, Ariel, 2012.
- LÓPEZ PINA, Antonio (ed.), *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987.
- MANZANARES SAMANIEGO, José Luis, “Veinte tipologías de sentencias patológicas”, en AA. VV., *El arte de sentenciar*, Madrid, Consejo General de la Abogacía Española, 2016.
- MARÍN, Carlos, “Licencia para violar la ley”, *Milenio*, 18 de diciembre de 2020.
- MATA PIZANA, Felipe de la, “Las reglas de la capacidad para contratar del antiguo derecho privado han sido rebasadas por el ámbito moderno de los derechos humanos”, en DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo (coord.), *Rafael Rojina Villegas. Estudios de derecho civil. Homenaje*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, Colegio de Profesores de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la UNAM, 2018.
- MENDOCA, Daniel, “Aplicación del derecho”, en GARZÓN VALDÉS, Ernesto y LAPORTA, Francisco J. (eds.), *El derecho y la justicia*, Trotta, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Boletín Oficial del Estado, 1996.
- MORLOK, Martin, *Escritos de derecho de partidos*, trad. de Jorge Alguacil González-Aurioles et al., Madrid, Marcial Pons, Fundación Concordia y Cultura, Centro de Estudios de Partidos UNED, 2018.
- NACIF, Benito, “La crisis existencial del Tribunal Electoral”, *El Economista*, 19 de enero de 2021.
- NIETO, Alejandro, *Testimonios de un jurista (1930-2013)*, Sevilla, Instituto Nacional de Administración Pública, Global Law Press, 2017.
- ORDORICA, Ana Paula, “El Tribunal Electoral no sirve”, *El Universal*, México, 16 de diciembre de 2020.
- OTTO, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1991.
- PARICIO, Javier, *El legado jurídico de Roma*, nueva edición ampliada, Madrid, Marcial Pons, 2010.
- PARICIO, Javier y FERNÁNDEZ BARREIRO, Alejandrino, *Historia del derecho romano y su recepción europea*, 11a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2017.

- RADBRUCH, Gustav, “Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946), en *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 26, núm. 1 (2006).
- RAPHAEL, Ricardo, “El Tribunal Electoral de la defraudación”, *Milenio*, México, 5 de noviembre de 2020.
- ROMÁN GONZÁLEZ, Eduardo, *Justicia constitucional y democracia en México. La Suprema Corte en la transición democrática*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020.
- ROUSSEAU, Dominique, *Radicalizar la democracia. Propuestas para una refundación*, trad. de Esperanza Meléndez, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- RUTHERS, Bernd, *Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat*, 2a. ed., Tübingen, Mohr Siebeck, 2015 .
- SCHIAVONE, Aldo, *Ius. La invención del derecho en occidente*, trad. de Germán Prósperi, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2009.
- SCHULZ, Fritz, *History or Roman Legal Science*, 2a. ed., Oxford, Oxford at the Clarendon Press, 1953.
- SCHULZ, Fritz, *Principios del derecho romano*, 2a. ed., trad. de Manuel Abellán Velasco, Madrid, Civitas, 2000.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, “Mensajes”, *Reforma*, México, 19 de octubre de 2020.
- STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. de Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1987.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Constitución: escritos de introducción histórica*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- VERNENGO, Roberto J. “Interpretación del derecho”, en GARZÓN VALDÉS, Ernesto y LAPORTA, Francisco J. (eds.), *El derecho y la justicia*, Trotta, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Boletín Oficial del Estado, 1996.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, *Los derechos del público*, Madrid, Tecnos, 1995.
- VOLKMANN, Uwe, *Elementos de una teoría de la Constitución alemana*, trad. de Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Madrid, Marcial Pons, 2019.
- WIEACKER, Franz, *Historia del derecho privado de la edad moderna*, trad. de Francisco Fernández Jardón, Granada, Editorial Comares, 2000.

- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “El control (y descontrol) de la constitucionalidad electoral en México. La (im)procedencia del amparo en materia electoral”, en CASTELLANO HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *Temas de derecho procesal electoral*, México, Secretaría de Gobernación, 2011, t. II.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “La inconstitucionalidad del decreto presidencial sobre tiempos fiscales de los medios de comunicación”, en el *blog de Nexos: El juego de la Suprema Corte*, 19 de mayo de 2020, disponible en: [https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author\\_name=marco-a-zavala-arredondo](https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=marco-a-zavala-arredondo).
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “La vis expansiva de la justicia electoral mexicana”, en PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alejandro (coords.), *Obra Jurídica Enciclopédica. En Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario*, México, Porrúa, Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 2012.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, *Las potestades normativas del INE y la jurisprudencia del TEPJF*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cuaderno de Trabajo núm. 068, diciembre de 2020.

# EL DERECHO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS A LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO Y SU NEGACIÓN. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS SUP-JDC-131 Y SUP-JDC-145 DE 2020

Érika BÁRCENA ARÉVALO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El caso Pichátaro*. III. *La determinación de la Segunda Sala y la negación del derecho a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el ejercicio directo de recursos públicos*. IV. *La lucha sigue y sigue*. V. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

Los derechos de autonomía y autodeterminación han estado en el centro de las luchas indígenas desde que pueden denominarse así.<sup>1</sup> No en vano son el eje del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de los Acuerdos de San Andrés o del artículo 2o. constitucional. La concepción ha sido que sin autodeterminación y autonomía no es posible existir como pueblos indígenas.

Las formas de entender estos derechos son tan variadas como los pueblos mismos. Hay luchas para las cuales la autodeterminación y autonomía sólo son posibles por fuera del Estado, y hay luchas que han apostado por las vías institucionales para ejercerlas en el marco de éste. Es el caso de muchas comunidades indígenas en Michoacán.

En 2011 inició la lucha del pueblo de Cherán, que hizo frente al contexto de violencia generado por la política de “guerra contra el narcotráfico”

---

<sup>1</sup> Velasco Cruz, Saúl, *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, UNAM, 2003; Díaz Polanco, Héctor, “El viejo conflicto: autonomía y liberalismo”, en Reina, Leticia (ed.), *Los retos de la etnicidad en los Estados-nación del siglo XXI*, México, CIESAS-INI-Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 279-296.

en la entidad, pero también por la tala clandestina de sus bosques a manos de “talamontes” aliados con el crimen organizado, y ambos con la policía y el gobierno municipal. La democracia electoral no cumplió sus promesas y los partidos políticos sólo llegaron a dividir a la comunidad, y para 2011 era evidente que también a matarla directa o indirectamente.

Ante la inseguridad y la indignación que todo ello producía en las comuneras y comuneros, lanzaron una consigna de no a los partidos políticos y sí a la libre determinación, autonomía y autogobierno. Apelando a la entonces recientemente aprobada reforma constitucional en materia de derechos humanos, por primera vez en la historia de México una comunidad indígena consiguió que un tribunal, la Sala Superior (SS) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), le reconociera sus derechos y pudiera ejercer su libre determinación.

Inclusive, fue tal el efecto del caso Cherán que destrabó una reforma a la Constitución de Michoacán en materia de derechos indígenas que había estado en la “congeladora” por años, y que reconoció a las comunidades indígenas como personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer derechos y contraer obligaciones, así como el derecho de ejercer la libre determinación en el ámbito comunitario, entre otras cuestiones.

Cherán se convirtió entonces en un faro que iluminó un camino, antes imposible, para que las comunidades indígenas materializaran lo que históricamente ha sido el objeto de sus luchas. Entre estas comunidades está la de San Francisco Pichátaro, en el municipio de Tingambato, Michoacán.

A diferencia de Cherán, la mayoría de las comunidades indígenas no se encuentran en las cabeceras municipales sino que son submunicipalidades o tenencias, como se les llama en Michoacán. Sin embargo, en Pichátaro se consideraba que la libre determinación no podía ser un derecho vedado para ellos por su estatus administrativo, pues debía primar justamente su estatus de comunidad indígena con derechos reconocidos tanto nacional como internacionalmente.

En específico, Pichátaro, como tantas otras comunidades en Michoacán y México, históricamente padeció la distribución inequitativa y discriminatoria de los recursos públicos por parte de las administraciones municipales. Pese a representar el 35.5% de la población total del municipio, únicamente se aplicaba alrededor del 6% del presupuesto de Tingambato, lo que significaba obras inconclusas, en mal estado o que simplemente nunca se iniciaban.

Esta situación llevó a la comunidad a seguir el camino judicial explorado antes por Cherán, y buscar la garantía efectiva de sus derechos de au-

todeterminación, autonomía y autogobierno, mediante la administración directa de la parte proporcional del presupuesto municipal que le corresponde a la comunidad, en atención al criterio poblacional. El objetivo era que pudieran autogobernarse y por lo tanto que se les asignaran los recursos públicos que les correspondían para que ya no fueran administrados por el Ayuntamiento, sino directamente por las autoridades tradicionales de la comunidad, y que el ejercicio del presupuesto pudiera guiarse por sus usos y costumbres, además de las directrices marcadas en las leyes relativas al gasto público y la rendición de cuentas.

Para 2016, cuando se interpuso el juicio ciudadano ante la SS, otras dos comunidades en Michoacán ya ejercían directamente su presupuesto. Era el caso de Nurío, en Paracho, y de Tanaco, tenencia del propio Cherán, donde ya había intervenido la justicia electoral. Cherán había decidido reconocer el derecho a la libre determinación de Tanaco, también comunidad indígena, y entregarles la parte proporcional del presupuesto para que sus autoridades lo administraran directamente, lo que respaldó la SS en el juicio SUP-JDC-167/2012. Pero no fue sino hasta el conocido como caso *Pichátaro*, que la SS inició una línea interpretativa en la que desarrolló los alcances de estos derechos, vinculados con la participación política de las comunidades indígenas.

Sin embargo, estos criterios fueron abandonados en 2020 en las sentencias recaídas en los juicios SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020. El punto de inflexión fue la sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SS-SCJN) dentro del Amparo Directo 46/2018, donde resolvió un conflicto competencial entre la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, y el Tribunal Administrativo de la misma entidad, en un caso donde la Sala Indígena había condenado a un ayuntamiento a entregar a una comunidad indígena la parte proporcional del presupuesto municipal que le correspondía. En esta sentencia, se mencionó que no se trataba de una cuestión electoral y eso bastó a una nueva integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral, distinta a la que resolvió el caso *Pichátaro*, para cerrar la vía y declarar que los tribunales electorales no eran competentes.

Una simple mención, incluso descontextualizada y que no mereció ningún argumento; que desconoció los artículos 1o. y 2o. constitucionales, instrumentos internacionales en materia de derechos indígenas y los principios de progresividad, interdependencia y pro persona, fue lo que generó una de las regresiones más graves de los derechos indígenas orquestada por la SCJN y la Sala Superior del TEPJE, los dos tribunales constitucionales del país.

Para analizar las sentencias SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, resulta entonces necesario explicar antes el criterio construido a partir del caso Pichátaro, y revisar lo dicho posteriormente por la Suprema Corte. Para ello, la presente contribución se divide en tres apartados. En los dos primeros se explican estos antecedentes, y se analizan los escuetos motivos que dio la SS para negar en la práctica el derecho de las comunidades indígenas a administrar directamente recursos públicos, en vinculación con sus derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como el de participación política, negación que se produce al cerrar la única vía judicial que existía para demandarlo. En el último apartado se hace una breve reflexión sobre la relación histórica de las comunidades y pueblos indígenas con los tribunales estatales, y se esboza el nuevo horizonte donde una nueva ley orgánica en Michoacán reconoce explícitamente este derecho.

## II. EL CASO *PICHÁTARO*

El 29 de septiembre de 2015, autoridades civiles y comunitarias de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, tenencia del municipio de Tingambato, en Michoacán, presentaron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) en contra del oficio mediante el cual el Ayuntamiento referido comunica su negativa a la solicitud hecha por la propia comunidad de entregarle a una autoridad comunitaria la parte proporcional del presupuesto del municipio que les correspondía, para ejercerlo directamente conforme a sus usos y costumbres. Esta petición se fundó en los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas (PyCI) tanto en la legislación nacional como en diversos instrumentos internacionales, y que, consideró la SS posteriormente, constituían un entramado jurídico entre sí, en atención a los principios de indivisibilidad e interdependencia contemplados en el artículo 1o. constitucional.

La demanda fue promovida *per saltum* ante la Sala Regional Toluca del TEPJF, cuyo presidente la remitió a la SS al advertir que el acto reclamado no era competencia expresa de las salas regionales. En la SS se formó el expediente SUP-JDC-1865/2015, y fue turnado a la ponencia del entonces magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar. En fecha 18 de mayo de 2016 se dictó sentencia a favor de la comunidad promovente, con lo que la SS inició una línea jurisprudencial relativa al alcance de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho a la participación política de los PyCI.

En suplencia de la queja, la SS interpretó que la pretensión de los actores solicitaron una acción declarativa de certeza de derechos, para determinar si los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, relacionados con el derecho de participación política de los PyCI

... incluyen, entre otros elementos normativos, la libertad decisoria de los pueblos y comunidades indígenas de escoger su desarrollo integral mediante sus propias instituciones políticas, económicas, sociales y culturales, es decir, el reconocimiento a la capacidad de decidir sobre *lo propio* y particularmente los derechos que alegan en el sentido de manejar directamente los recursos públicos que les correspondan como parte de su derecho de participación política.<sup>2</sup>

Aunado a ello, la SS entendió el derecho de participación política en un sentido amplio como participación directa en la dirección de los asuntos públicos, lo que implica el ejercicio del poder político a través, en este caso, de los cargos comunitarios.<sup>3</sup> Por lo tanto, se vinculó también con el derecho a contar con las garantías necesarias para ejercer los cargos públicos (dentro de las cuales se incluyen las cuestiones económicas) como parte del derecho a ser votado.

La acción declarativa de certeza de derechos se decretó procedente, dado que se confirmó la existencia de una situación de hecho que generaba incertidumbre respecto de las cuestiones planteadas, lo que ameritaba la intervención de la SS en cuanto tribunal constitucional y máxima autoridad en la materia político-electoral.

Ahora bien, como bien se anota en la sentencia, la resolución del asunto no implicó la aplicación directa de una regla o precedente, sino una ponderación de valores y principios constitucionales y convencionales. Específicamente, dicha ponderación se dio entre los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho a la participación política, así como el derecho a la consulta previa, libre e informada; las obligaciones impuestas a los tres niveles de gobierno en el artículo 2o. constitucional y diversos instrumentos internacionales que contemplan derechos de los PyCI, además de reglas y principios relacionados con la hacienda municipal. Igualmente es importante resaltar que la Sala Superior consideró que los derechos demandados exigían una garantía jurisdiccional efectiva.

---

<sup>2</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1865/2015, Sala Superior, magistrado ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar, 18 de mayo de 2017, p. 65.

<sup>3</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, artículo 25.

Una primera cuestión que analizó el Tribunal Electoral fue la forma como se reconocen los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno. En primer lugar, el artículo 2o. constitucional reconoce el derecho de los PyCI a la libre determinación; en el apartado A del mismo artículo, se reconoce su derecho de autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (fracción I); para elegir conforme a sus usos y costumbres a sus autoridades tradicionales para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, que implica evidentemente el derecho al autogobierno (fracción III), y para preservar y enriquecer los elementos que conforman su cultura e identidad (fracción IV), entre otros aspectos.

En realidad, la primera fracción incluye en sí misma a las otras dos fracciones citadas puesto que decidir las formas internas de convivencia y organización, implica la posibilidad de que los PyCI se rijan conforme a sus propias instituciones, sus propias formas hacer, ser y estar que se orientan por una “cosmovisión” propia, podríamos decir.

Así, los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno tienen su base en el reconocimiento a la diferencia cultural de los pueblos indígenas, y con ello la materialización efectiva del principio de pluriculturalidad del Estado reconocida en el mismo artículo 2o. Esto es así dado que la particularidad cultural de los pueblos indígenas no sólo se sustenta en la lengua o el vestido, sino principalmente en la reproducción permanente de sus propias instituciones sociales, políticas, económicas y culturales a través de las cuales se construye y mantiene su identidad étnica. Reproducción que, en términos jurídicos, sólo puede darse a través del ejercicio efectivo de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno.

Ahora bien, como todos los derechos, para que su ejercicio esté garantizado efectivamente se necesita más que su mera enunciación abstracta. Es por esta razón que el artículo 2o. constitucional en su apartado B establece una serie de obligaciones a los tres órdenes de gobierno “... para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades”. Aunado a ello, los dos principales instrumentos internacionales aplicables al caso, también han desarrollado los mínimos indispensables para que los PyCI puedan ejercer los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno.<sup>4</sup>

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante Conve-

---

<sup>4</sup> Así lo ha interpretado también el TEPJF, *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, México, TEPJF, 2014, pp. 37 y 38.

nio 169 de la OIT) señala en su preámbulo que los Estados deben reconocer las aspiraciones de los PyCI a “asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”. En el artículo 7.1 del mismo instrumento se establece el derecho de los PyCI a decidir sus propias estrategias de desarrollo conforme a sus prioridades, y a controlarlas directamente, lo que se suma a su derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo estatales que les involucren, a través de mecanismos de consulta previa, libre e informada.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante DNUDPI)<sup>5</sup> establece, además de lo anterior, el derecho a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas (DNUDPI, artículo 4o.); y no sólo a participar en la elaboración de programas de política pública, sino también a administrarlos directamente mediante sus propias instituciones (DNUDPI, artículo 23).

De lo anterior se desprende que “... *el derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas no puede concretarse o materializarse a menos de que cuenten con derechos mínimos para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de sus integrantes*” (resaltado en el original).<sup>6</sup>

En concordancia con ello, la segunda cuestión que consideró la SS es la existencia de regímenes municipales diferenciados, los cuales derivan de la propia Constitución federal que por una parte contempla obligaciones específicas para los municipios con presencia indígena y, por otra, ordena que el reconocimiento de los PyCI se hará en las Constituciones y leyes locales atendiendo a la diversidad cultural que suponen, con lo que se producen diferentes formas de implementación y modalidades de ejercicio del derecho a la autonomía (CPEUM, artículo 2o.).

---

<sup>5</sup> La Sala Superior retomó lo establecido en el Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para mejorar el acceso a la justicia con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas, en el sentido de que, aunque pudiera estimarse que la DNUDPI no es vinculante, “... día con día crecen las voces que aseguran lo contrario, pues tal como lo afirma la Relatoría Especial de Naciones Unidas, al ser una resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas que refleja el consenso internacional que existe en torno a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, debe considerarse como una interpretación autorizada de las obligaciones que los Estados tienen con respecto de los derechos de estos pueblos y al estar vinculada a una pauta de práctica internacional y estatal continuada, es parte del derecho internacional consuetudinario”, TEPJF, SUP-JDC-1865/2015, *cit.*, pp. 80 y 81.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 86.

La primera consecuencia de ello es que el marco normativo aplicable en lo que atañe a la legislación nacional, debe implicar a los artículos 1o., 2o. y 115 de la Constitución federal, pero también lo dispuesto en las Constituciones y leyes locales, en este caso las de Michoacán. La segunda consecuencia, es que necesariamente debe realizarse una interpretación armónica de todas estas disposiciones,<sup>7</sup> para dilucidar en el caso concreto los alcances del derecho a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, entendidos como una triada normativa.<sup>8</sup>

Ahora bien, el artículo 2o. constitucional señala en el apartado B fracción I que la Federación, las entidades federativas y los municipios tienen la obligación de:

Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. *Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.*

Sin desconocer el principio de ejercicio directo de los recursos municipales por parte de los ayuntamientos, lo que implica a su vez que dichos recursos puedan ser ejercidos por quienes los propios ayuntamientos autoricen conforme a la ley (CPEUM, artículo 115 fracción IV), este principio

... tiene una modalidad, por norma constitucional, en el caso de los municipios con presencia de comunidades indígenas —como acontece en la especie—, ya que, como se ha destacado, las entidades municipales tienen la obligación de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán para fines específicos, de conformidad con el artículo 2o., apartado B, fracción I, de la Constitución federal.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Incluidas desde luego las de origen convencional; sin embargo, para fines explicativos me centro en este momento únicamente en la legislación nacional.

<sup>8</sup> En palabras de la propia Sala Superior, la protección y garantía de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, debe darse considerando las particularidades de cada PyCI, así como la legislación local aplicable, “... toda vez que existe un régimen municipal diferenciado y diferentes formas de implementación y modalidades de ejercicio del derecho a la autonomía reconocido constitucionalmente, dada la diversidad de regulaciones y de manifestaciones de la diversidad cultural indígena en nuestro país”, TEPJF, SUP-JDC-1865/2015, *cit.*, p. 87.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 110.

Por su parte, la SS no desconoce que los municipios tienen garantizados los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones, en este caso las que tienen con los PyCI por mandato constitucional; y que tienen la potestad de programar y aprobar su presupuesto de egresos, donde en atención a estas obligaciones, deberán considerar las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas habrán de administrar directamente.

En este sentido, "... la noción de municipio libre debe armonizarse con el derecho a la autodeterminación de los PyCI que lo integren, en el contexto de cada régimen municipal diferenciado y del ejercicio de la autonomía, a través de los mecanismos de diálogo, la cooperación y la consulta previa".<sup>10</sup>

Cabe señalar además que el artículo 3o. de la Constitución de Michoacán, reconoce a los PyCI como "personas morales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ejercer derechos y contraer obligaciones"; determina que en Michoacán, el derecho a la libre determinación se "ejercerá en un marco constitucional de autonomía en sus ámbitos comunal, regional y como pueblo indígena", al tiempo que reconoce su derecho "a decidir y ejercer sus formas internas de gobierno, sus propios sistemas de participación, elección y organización social, económica, política y cultural..." (fracción I).

Con estas consideraciones como punto de partida, la SS determinó que, en el caso concreto, el ayuntamiento de Tingambato al negar la solicitud hecha por la comunidad de Pichátaro y fundamentar su decisión únicamente en el artículo 115 fracción IV de la CPEUM, violó en perjuicio de la parte actora el derecho de autodeterminación, autonomía y autogobierno.

En primer lugar, le negó su estatus constitucional de comunidad indígena, esto es,

... de persona moral de derecho público dotada de plena autonomía comunal, con derechos y deberes, particularmente los derechos que tiene reconocidos en el artículo 2o. de la Constitución federal y en el orden jurídico local, de participación, respeto a su organización política y económica, y promoción de su desarrollo...<sup>11</sup>

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 123. Respecto del principio de maximización de la autonomía, que tiene fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2o., apartado A, fracciones III y VIII; Convenio 169 de la OIT, artículo 8o., párrafos 1 y 2; DNUDPI, artículo 46, párrafo 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 30; así como en la tesis de jurisprudencia VIII/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 47 y 48.

Que también están contemplados en distintos instrumentos internacionales. Con ello, el Ayuntamiento responsable restringió injustificadamente los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno al no considerar que éstos

... tienen una fuerza expansiva fundamental definida por los principios de progresividad y maximización de la autonomía...<sup>12</sup> [y que constituyen un] entramado normativo que preserva su identidad como comunidad indígena y entraña el derecho a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, así como al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.<sup>13</sup>

En segundo lugar, la SS consideró que el oficio impugnado estaba indebidamente fundado y motivado, puesto que únicamente se sustentaba en el artículo 115 constitucional, sin hacer una adecuada interpretación de los derechos y obligaciones contemplados en el artículo 2o., en relación con el diverso 1o. de la CPEUM, y los instrumentos internacionales aplicables.

Así, se generó un estado de cosas inconstitucional que afectó a la comunidad de San Francisco Pichátaro, dado que le impidió

... el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos humanos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados estrechamente con sus derechos a la participación política efectiva, cuando son derechos reconocidos constitucional e internacionalmente, teniendo en cuenta la existencia de regímenes municipales diferenciados, en función de los diferentes contextos normativos y fácticos de los municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.<sup>14</sup>

Determinó entonces fundada y procedente la acción declarativa de certeza de derechos, por tanto, los derechos de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, tenencia del municipio de Tingambato, Michoacán, a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el derecho de participar efectivamente en la toma de decisiones que puedan afectarles, reafirmando su estatus constitucional; así como su derecho a la consulta previa, libre e informada "... respecto de su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, como elemento

---

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 123 y 124.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 120 y 121.

necesario para materializar plenamente su derecho al autogobierno y autonomía en el ámbito comunitario”.<sup>15</sup>

Es importante resaltar que la SS señaló expresamente que salían de su órbita cuestiones propias del derecho administrativo y fiscal, como la determinación de montos y rubros que el Ayuntamiento tendría que transferir a la comunidad de Pichátaro, o la determinación de dónde deberían radicar las cabeceras municipales. Pero sí indicó que

... se podrán establecer o convenir... requisitos administrativos, fiscales o de cualquier otra naturaleza, que no sean discriminatorios, para que sea material y jurídicamente posible la disposición directamente por parte de la comunidad de los recursos que le corresponden en condiciones de transparencia...<sup>16</sup>

La SS ordenó entonces al Instituto Electoral de Michoacán que realizara junto con las autoridades de la comunidad y el ayuntamiento, una consulta previa, libre e informada para definir los aspectos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de los derechos reconocidos a la comunidad. Determinó además que el resultado sería vinculante, lo que se sustenta, aunque no se señale en la sentencia, en el artículo 74 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, que así lo determina para todas las consultas hechas a los pueblos indígenas. De confirmarse la voluntad de la comunidad, el Ayuntamiento tendría que realizar las acciones necesarias para garantizar que la comunidad de Pichátaro dispusiera de manera directa los recursos que equitativamente le correspondiera .

Derivado de esta sentencia, la comunidad eligió un Consejo Comunal, cuyos integrantes fueron elegidos conforme a sus usos y costumbres. Este Consejo, en cuanto autoridad representativa de la comunidad, fue consultado y manifestó que sí era deseo de la comunidad de San Francisco Pichátaro recibir la parte proporcional que le corresponde de la totalidad de los recursos públicos del municipio de Tingambato, atendiendo al principio de proporcionalidad poblacional, para ejercerlos directamente conforme a sus usos y costumbres en el marco legal, constitucional y convencional aplicable, así como las responsabilidades que ello implica.

El ayuntamiento de Tingambato, luego de impugnar indirectamente<sup>17</sup> y sin éxito el proceso de ejecución de sentencia, mediante un acuerdo de

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 125.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>17</sup> En contra del acuerdo del Instituto Electoral de Michoacán que avalaba el proceso de consulta a las autoridades de Pichátaro, se presentaron los juicios ciudadanos SUP-JDC-1681

cabildo ordenó a la Secretaría de Finanzas del Estado de Michoacán que transfiriera directamente a la comunidad de San Francisco Pichátaro la parte proporcional del presupuesto municipal que les correspondía conforme al criterio poblacional, tomando en consideración que en la comunidad habitaba el 35.5% de la población del municipio. Desde entonces (2017) la comunidad ejerce directamente el presupuesto y se autogobierna.

De la sentencia dictada dentro del SUP-JDC-1865/2016 derivaron las tesis:

[LXIII/2016] PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. Dados los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, su derecho al autogobierno no puede concretarse a menos que cuenten con los derechos mínimos para la existencia, dignidad, bienestar y desarrollo integral...<sup>18</sup>

[LXIV/2016] PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. El derecho a la consulta previa, informada y de buena fe es procedente para definir elementos (cuantitativos y cualitativos), necesarios para la transferencia de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno...<sup>19</sup> [y LXV/2016] PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. El derecho al autogobierno incluye la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la participación política efectiva y la administración directa de los recursos que les corresponden.<sup>20</sup>

Estos criterios abrieron la puerta para que otras comunidades en todo México pudieran demandar el mismo derecho que Pichátaro, ahora ante los tribunales locales electorales. En Michoacán, así lo hicieron las comunidades San Felipe de los Herreros, en el municipio de Charapan, o Arantepacua, en el municipio de Nahuatzen, las cuales ejercen también desde hace varios años su autogobierno y son ejemplo de administraciones res-

---

y 1689 del 2016 (entre otros). Los actores de dichos juicios se desistieron posteriormente aduciendo que nunca habían firmado esas demandas, y las únicas personas que podían tener copias de sus credenciales de elector para anexarlas a esas demandas, eran funcionarios del Ayuntamiento de Tingambato, a quienes las habían dado para recibir apoyos sociales.

<sup>18</sup> Tesis LXIII/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, 2016, pp. 117-118. De conformidad con lo determinado en las sentencias SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, el presente criterio se declaró no vigente.

<sup>19</sup> Tesis LXIV/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, 2016, pp. 118-119. De conformidad con lo determinado en las sentencias SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, el presente criterio se declaró no vigente.

<sup>20</sup> Tesis LXV/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, 2016, pp. 119, 120 y 121. De conformidad con lo determinado en las sentencias SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, el presente criterio se declaró no vigente.

ponsables y transparentes. Sus autoridades han rendido cuentas oportunamente ante las asambleas comunitarias, así como ante los órganos estatales correspondientes, y son política, económica y socialmente estables, a pesar de los constantes intentos de diversas autoridades municipales y estatales por desestabilizarlas.

Estas comunidades han venido ejerciendo recursos provenientes tanto del estado de Michoacán como de la Federación, por lo que el propio Congreso del Estado de Michoacán reformó la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado para incluir como competencia de la Auditoría Superior de Michoacán la revisión, fiscalización y evaluación de la gestión de los concejos indígenas que reciben recursos públicos para su administración directa (artículo 2o. LFSRCEM). El mismo ordenamiento contempla en su artículo 3o. que se entiende por “comunidades o consejos indígenas y ciudadanos: todas aquellas comunidades, consejos indígenas o ciudadanos que derivado de una resolución jurisdiccional hayan accedido a la transferencia y manejo directo de sus recursos públicos” (fracción IV).

### III. LA DETERMINACIÓN DE LA SEGUNDA SALA Y LA NEGACIÓN DEL DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADOS CON EL EJERCICIO DIRECTO DE RECURSOS PÚBLICOS

Sólo tres meses después de la sentencia de la SS, en agosto de 2016, el agente municipal y otras autoridades de la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán demandaron ante la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, al municipio de Santo Domingo Tehuantepec, al cual pertenece administrativamente la comunidad. Reclamaban, entre otras cuestiones, el reconocimiento pleno y efectivo de sus derechos de autodeterminación y autogobierno vinculados con la asignación directa de recursos para proveer su propio desarrollo, y específicamente la asignación de recursos correspondientes al ramo 28 y a los fondos III y IV del ramo 33.

La Sala Indígena condenó al Ayuntamiento demandado a entregar a la comunidad la parte proporcional que le correspondía de los recursos municipales, incluidas las participaciones federales. Ante esta sentencia, el Ayuntamiento de Santo Domingo interpuso juicio de amparo directo donde sostuvo la Sala Indígena era incompetente para conocer del asunto, siendo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado, la autoridad jurisdiccional que a su parecer era la que debía en

todo caso decidir. También señaló que, en su perspectiva, no existe una obligación expresa a los ayuntamientos para asignar recursos económicos a las agencias o comunidades indígenas.

Este juicio fue atraído por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SS-SCJN) mediante sentencia de 10 de octubre de 2018 en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 468/2018. El expediente AD 46/2018 fue turnado al entonces ministro Eduardo Medina Mora.

La SS-SCJN determinó que la Sala Indígena sí era competente para conocer del asunto, dado que tiene competencia expresa para resolver los conflictos entre las comunidades indígenas y los ayuntamientos, como se daba en el caso concreto. Aunado a ello, dado que la comunidad actora planteó su demanda en el juicio de origen como una afectación a sus derechos indígenas a la autodeterminación y autonomía, consideró que la competencia de la Sala se refrendaba en el entendido de que

... el principal objetivo de la Sala de Justicia Indígena es conocer los asuntos en los que se contienda los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de resolverlos con una perspectiva de tolerancia, sensibilidad, respeto y conocimiento de sus sistemas normativos internos...<sup>21</sup> [y que] si bien pudieran verse dos aspectos separados [interpretación de derechos indígenas y cuestiones presupuestales], resulta lógico que la primera materia sea la que genera la competencia de la Sala Indígena dado que la interpretación del derecho de este grupo vulnerable necesariamente requiere un entendimiento que difícilmente pudiera equipararse al que se daría en un juicio contencioso administrativo.<sup>22</sup>

Respecto de la demanda hecha por la comunidad de recibir directamente los recursos públicos que le correspondían, la SS-SCJN señaló:

... se ve que el concepto de autonomía y libre determinación y administración de sus recursos, no se refiere a los ingresos que tiene el municipio por las aportaciones y participaciones federales correspondientes a los ramos 33 y 28, sino al derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares en que viven.<sup>23</sup>

La Sala Superior de la SCJN, en el análisis de las competencias que legalmente se le confirieron a la Sala Indígena, señala: “como expresamente

---

<sup>21</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo 46/2018, Segunda Sala, ministro ponente: Eduardo Medina Mora, 8 de mayo de 2019, p. 32.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 52.

lo estableció el legislador, la Sala no puede conocer de los asuntos en materia política electoral. El presente asunto no se encuentra en el supuesto de ser político o electoral”.<sup>24</sup>

El 28 de junio de 2019 el agente de policía de la comunidad de Dolores, demandó en el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca al ayuntamiento de Huajuapán de León, por su negativa a entregar directamente la parte de los recursos municipales que le corresponden en atención a sus derechos a la autonomía, autodeterminación, autogobierno y de participación política.

El Ayuntamiento demandado interpuso un incidente de incompetencia por declinatoria, donde argumentó que la autoridad competente para conocer del asunto era la Sala Indígena del Estado de Oaxaca, y el Tribunal Electoral local lo consideró procedente. La parte actora controvertió la resolución incidental ante la Sala Regional del TEPJF con sede en Xalapa, Veracruz, quien solicitó a la SS ejerciera su facultad de atracción. Lo mismo sucedió con el juicio interpuesto por las autoridades de la comunidad de San Mateo Yucucuy contra el Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochistlán, también en Oaxaca. Ambos juicios fueron atraídos por la Sala Superior, donde se formaron los expedientes SUP-JDC-131/2020, que se turnó a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis; y SUP-JDC-145/2020, turnado a la ponencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales. La razón para atraerlos y resolverlos fue que la SS se pronunciara sobre la competencia de los tribunales electorales para decidir en estos casos, a la luz de la sentencia de la SS-SCJN.

Los proyectos presentados por los magistrados ponentes, donde se proponía sostener el criterio originado en el caso *Pichátaro*, fueron votados en contra por mayoría de cuatro votos.<sup>25</sup> En los engroses, que fueron idénticos para ambos juicios, la SS determinó que las pretensiones de las comunidades des actoras

*... no puede ser objeto de tutela mediante el sistema de control de legalidad y constitucionalidad en materia electoral* previsto en los artículos 99 y 116 de la norma suprema, porque, respecto de esta problemática jurídica, este Tribunal Constitucional coincide con lo resuelto por la Segunda Sala de la SCJN al resolver el Amparo directo 46/2018, en torno al cual se sostuvo que al depender la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, concretamente de la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas, estas cuestiones no corresponden a la materia electoral y, en el caso específico

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>25</sup> Votaron en contra los magistrados Mónica Aralí Soto Fregoso, Alfredo Fuentes Barreira, José Luis Vargas Valdez y Felipe de la Mata Pizaña.

de estado de Oaxaca, *la competencia se surte a favor de la Sala de Justicia Indígena* (resaltado en el original).<sup>26</sup>

La SS decidió tomar como vinculante la decisión de la SS-SCJN. Para sustentarlo, en primer lugar invocó las facultades del Poder Judicial de la Federación contenidas en el artículo 106 constitucional para dirimir conflictos competenciales. Señaló también que la SCJN era la máxima intérprete de la Constitución e igualmente le corresponde resolver este tipo de conflictos. Ello, consideró, era suficiente para determinar que aun cuando la decisión se hubiera dado en el contexto de un juicio de amparo, el criterio debía ser retomado puesto que

... lo jurídicamente relevante son los razonamientos que realizó desde un [*sic*] vertiente constitucional para definir un problema de competencia de los tribunales de carácter administrativo y la especializada en materia de justicia indígena, esto es, en el fondo, se resolvió, desde un punto de vista constitucional, un tema de competencia de los órganos jurisdiccionales.<sup>27</sup>

Por su parte, señaló que

... no puede válidamente sostenerse dos competencias para conocer de un mismo problema jurídico; por el contrario, se debe observar que la Corte dispuso un tema del régimen de competencias entre órganos jurisdiccionales y a partir de ello consideró que los reclamos con [*sic*] el que nos ocupan no corresponden a la materia electoral.<sup>28</sup>

Sin embargo, la SS-SCJN en ningún momento analizó las competencias de los tribunales electorales; simplemente, como se apuntó líneas arriba, señaló: “como expresamente lo estableció el legislador, la Sala [Indígena del Poder Judicial de Oaxaca] no puede conocer de los asuntos en materia política electoral. El presente asunto no se encuentra en el supuesto de ser político o electoral”. Esta mención, verdaderamente descontextualizada si se considera que la *litis* consistía en dilucidar si del asunto planteado debía conocer la Sala Indígena o el Tribunal Administrativo, fue suficiente a la SS

---

<sup>26</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-131/2020, Sala Superior, magistrada ponente: Janine M. Otálora, 8 de julio de 2020, pp. 11 y 12; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-145/2020, Sala Superior, magistrado: Felipe de la Mata Pizaña, 8 de julio de 2020.

<sup>27</sup> TEPJF, SUP-JDC-131/2020, *cit.*, p. 27; TEPJF, SUP-JDC-145/2020, *cit.*

<sup>28</sup> *Idem.*

para considerar que estaba obligada a determinar la incompetencia de los tribunales electorales, y abandonar su propia línea interpretativa.

Incluso resulta notorio el desconocimiento de lo señalado en el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación donde se establece que la jurisprudencia (no tesis y mucho menos una mención descontextualizada en una sentencia) del Pleno de la SCJN, no de las salas, le será aplicable al TEPJF "... cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable" (LOPJF, artículo 235). Claramente podemos apreciar que ninguno de estos supuestos se puede verificar.

En segundo lugar, la SS interpretó que los órganos jurisdiccionales deben ceñirse a los ámbitos de competencia que expresamente le son conferidos por la ley, y que de ninguna manera pueden inferir competencias implícitas o por analogía. Para sustentarlo, retoma la tesis de jurisprudencia P./J.22/2007 de rubro "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE COMPETENCIAS. SUS CARACTERÍSTICAS", donde se establecen las siguientes características de dicho principio:

- a) se desarrolla mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos del Estado, y b) limita la actuación de las autoridades, lo cual significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé.<sup>29</sup>

Incluso retoma lo contemplado en el artículo 8.1 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos en el sentido de que el derecho a ser juzgado por un tribunal competente establecido con anterioridad por la ley, implica que su ámbito jurisdiccional deba estar establecido explícitamente en la norma.

Con ello, claramente la SS pretende desmontar los argumentos planteados en la sentencia del caso *Pichátaro* para sustentar la competencia de los tribunales electorales a decidir sobre el derecho a la administración directa de recursos. Sin embargo, al invocar el artículo 8.1 de la Convención Interamericana parece tomar por analogía el derecho a no ser juzgado por tribunales *ad hoc*, sin aportar ni un solo razonamiento jurídico de por qué no existe tal competencia, más allá de que la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no lo contemple. Aunado a ello, tampoco

<sup>29</sup> TEPJF, SUP-JDC-131/2020, *cit.*, p. 33; TEPJF, SUP-JDC-145/2020, *cit.*

considera que uno de los efectos del artículo 1o. constitucional es también que las demandas de derechos se producen en una complejidad normativa que obliga a las autoridades, y particularmente las jurisdiccionales, a hacer interpretaciones pro persona incluso de las normas adjetivas.

En tercer lugar, luego de referir la línea jurisprudencial que había construido la SS desde el caso *Pichátaro* hasta ese momento,<sup>30</sup> consideró que la cuestión excedía la competencia de los tribunales electorales dado que se incide en cuestiones presupuestarias y de hacienda pública, sobre las que estos tribunales, en la interpretación de la SS, no podían decidir.

Ciertamente, al ponderar los elementos de orden legal y constitucional se desprende que el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades originarios, así como la administración directa de los recursos que les corresponden, trasciende a la materia electoral porque no sólo implica definir un derecho, sino también qué recursos o partidas se deben entregar, cómo deben entregarse, quién los pueden [sic] autorizar y, en su caso el régimen de fiscalización...<sup>31</sup>

Finalmente, la Sala Superior decidió abandonar los criterios LXIII, LXIV y LXV, todos del 2016, e invocó como fundamento la sentencia del Amparo directo 46/2018 dictada por la SS-SCJN donde dicho órgano ya decidió que este tipo de asuntos no eran materia electoral. Señaló también que el derecho no quedaba desprotegido dado que se contaban con los mecanismos ante autoridad competente para hacerlos valer, que en el caso oaxaqueño es, como lo decidió la SS-SCJN, la Sala Indígena.

---

<sup>30</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1966/2016, Sala Superior, magistrado ponente: Reyes Rodríguez Mondragón, 27 de diciembre de 2017; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1272/2017, Sala Superior, magistrado ponente: Indalfer Infante Gonzales, 6 de septiembre de 2017; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-375/2018, Sala Superior, magistrada ponente: Mónica Aralí Soto Fregoso, 16 de enero de 2018; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-682/2018, Sala Superior, magistrada ponente: Janine M. Otálora Malassis, 23 de agosto de 2018; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1118/2018 y acumulados, magistrada ponente: Janine M. Otálora Malassis, 10 de octubre de 2018; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1255/2018 y acumulado, magistrado ponente: José Luis Vargas Valdez, 10 de octubre de 2018; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-780/2018, Sala Superior, magistrado ponente: José Luis Vargas Valdez, 23 de agosto de 2018; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JE-89/2019 y SUP-JDC-1234/2019 y acumulados, Sala Superior, magistrado ponente: Reyes Rodríguez Mondragón, 25 de septiembre de 2019.

<sup>31</sup> TEPJF, SUP-JDC-131/2020, *cit.*, p. 42; TEPJF, SUP-JDC-145/2020, *cit.*

Por lo que ve a las razones esbozadas para sustentar la incompetencia de los tribunales electorales, podríamos señalar que, como efectivamente se indica en las sentencias de los expedientes 131 y 145, no existe una competencia explícita para resolver sobre el derecho de las CyPI a la administración directa de recursos, derivado de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, y vinculados con su derecho a la participación política.

Sin embargo, en realidad esta competencia no se encuentra explícitamente reconocida a ningún órgano jurisdiccional del Estado mexicano, lo cual no puede ser pretexto para desconocer el derecho o simplemente hacerlo imposible de ejercer porque ninguna autoridad considera que está en su competencia garantizarlo. Desde luego, ello atenta contra el derecho específico de los PyCI a acceder a la jurisdicción del Estado con pertinencia cultural, contra el derecho a un recurso efectivo, contra los principios de progresividad e interdependencia de los derechos humanos, e implica un desconocimiento deliberado de las obligaciones establecidas en el mítico párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.

Como bien señala el voto particular conjunto que presentaron los magistrados Janine M. Otálora Malasis, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón dentro del juicio SUP-JDC-145/2020,

Tales finalidades [de reconocer en el artículo 2o. constitucional derechos a los PyCI e imponer obligaciones a los tres niveles de gobierno] permiten identificar los elementos del contenido mínimo del derecho al autogobierno y a la autonomía, con independencia de la autoridad estatal que conozca del asunto, pues se trata de aspectos interdependientes que no deben ser descontextualizados so pretexto de la delimitación de competencias entre tribunales, de forma tal que ninguno tenga capacidad real para garantizar los derechos reconocidos constitucionalmente y las finalidades que definen el contenido de los derechos.<sup>32</sup>

Por su parte, si bien podría decirse que lo que está en análisis es el caso oaxaqueño, donde existe una Sala Indígena que puede dirimir conflictos entre las comunidades y los ayuntamientos y que en un momento dado podría resolver sobre el derecho de los PyCI a administrar directamente los recursos públicos que les corresponden, lo cierto es que un tribunal de esta naturaleza no existe en ninguna otra entidad federativa ni a nivel federal. Incluso la propia SS-SCJN consideró que un asunto de esta naturaleza no podría ser conocido por un tribunal administrativo puesto que éstos no

<sup>32</sup> TEPJF, SUP-JDC-145/2020, *cit.*, p. 102.

cuentan con las herramientas para impartir justicia acorde con el principio de interculturalidad. Cosa que presumiblemente sí sucede en la Sala Indígena de Oaxaca, no así en la inmensa mayoría de los tribunales del país. Incluida la SS-SCJN, para el caso.

Aunado a ello, la Sala Superior abandonó su línea interpretativa, declaró improcedentes estos reclamos ante los tribunales electorales federales y locales, y deliberadamente no se ha pronunciado sobre las implicaciones de esta decisión para el resto de las comunidades indígenas del país,<sup>33</sup> que no se encuentran en Oaxaca. Con ello, no sólo las deja en un estado de indefensión sino también de incertidumbre, puesto que ahora las comunidades deberán nuevamente empezar a buscar desde cero la garantía efectiva de sus derechos, que para efectos prácticos actualmente están negados de plano por el Estado mexicano.

Por último, es importante insistir en que la SS-SCJN no hizo un análisis sobre las competencias de los tribunales electorales, y que no existe sustento jurídico para afirmar que el comentario descontextualizado que podemos observar en su sentencia es vinculante para estos tribunales. Válidamente podríamos intuir, no obstante, que este comentario no fue casual, puesto que la SCJN, y en especial la Sala Superior, tienen conocimiento del reclamo que han venido haciendo los PyCI de su derecho a la administración directa de los recursos públicos que les corresponden, dado que varios municipios han interpuesto controversias constitucionales en contra de las sentencias de los tribunales electorales que los condenan a respetar este derecho. Por las propias reglas del juicio de controversia constitucional, estos procesos se han determinado improcedentes; sin embargo, es la misma Sala de CJN la que tiene congelada desde hace dos años la controversia 142/2019, promovida por el Ayuntamiento de Quiroga, pese a que claramente es improcedente, y pese a que es la segunda vez que este ayuntamiento intenta desconocer por esta vía la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, donde se le condenó a entregar los recursos que proporcionalmente corresponden a la comunidad de Santa Fe de la Laguna.

---

<sup>33</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REG-20/2020, Sala Superior, magistrado ponente: Indalfer Infante Gonzales, 8 de julio de 2020. En este juicio de reclamación las autoridades del Ayuntamiento de Puebla pretendieron impugnar la resolución de la Sala Regional Ciudad de México donde se les condenaba a entregar a las autoridades de la comunidad indígena de la Resurrección, la parte proporcional del presupuesto directo. Teniendo la oportunidad entonces de pronunciarse en caso distinto al de Oaxaca, la SS sobreescribió el juicio señalando que no se actualizaban los supuestos de procedencia, que ya se había pronunciado sobre el tema en los juicios ciudadanos 131 y 145. Éstos y la reclamación, se resolvieron en la misma sesión.

La primera vez lo hizo en el juicio de controversia constitucional 237/2017. Por lo que ve al argumento de que se trata de cuestiones administrativas y presupuestarias que inciden en la hacienda municipal, y sobre las cuales los tribunales electorales no tienen competencia, llama la atención que la SS, siguiendo implícitamente la opinión de la SS-SCJN, únicamente toma en cuenta los principios y la protección constitucional que existe a las arcas municipales, dejando completamente de lado las obligaciones de los ayuntamientos respecto de los PyCI que incluso están consideradas en el artículo 2o. constitucional. Dicho en otras palabras, dejó de lado por completo la interpretación armónica de ambas cuestiones que realizó en la sentencia del caso *Pichátaro* en el marco de regímenes municipales diferenciados, en detrimento de los derechos de los PyCI y anteponiendo los principios que rigen a la hacienda municipal.

La consecuencia, es que en esta nueva interpretación la SS declara incompetentes a los tribunales electorales para decidir sobre derechos que son fundamentalmente políticos, so pretexto de no poder decidir sobre cuestiones presupuestarias que, por otra parte, en modo alguno se ven afectadas.

En el caso de Michoacán, quien distribuye las partidas tanto estatales como federales es la Secretaría de Finanzas. En acato a las sentencias que lograron las distintas comunidades, Finanzas las equiparó jurídicamente con municipios, por lo que las comunidades inmediatamente tuvieron que seguir las mismas reglas de gasto, particularmente en lo que respecta a recursos etiquetados con normas específicas de operación, y a las mismas reglas de fiscalización (incluso antes de la reforma a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado). Por su parte, el criterio poblacional que determina la parte del presupuesto del municipio que les corresponde a las comunidades, garantiza un principio de equidad en la medida en que se trata de recursos que igualmente tendrían que aplicarse ahí. Cualquier discrepancia en este sentido, se dirime en los espacios y con los procedimientos que con ese fin están contemplados en las propias leyes que regulan el gasto público y su fiscalización.

En este sentido, como bien se señaló en el caso *Pichátaro*, la competencia de los tribunales electorales está limitada en cuestiones de montos; pero sí le corresponde garantizar materialmente el ejercicio efectivo de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con el derecho de participación política de los PyCI.

En la doctrina que construyó la SS a partir de este caso, llegó a concluir además que dicha garantía material del ejercicio efectivo de los derechos implicaba a su vez una garantía para que las autoridades tradicionales pudieran ejercer sus cargos, con lo que la entrega de los recursos es con-

sustancial al derecho mismo de las comunidades a elegirlos y con ello ejercer los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno (SUP-REC-780/2018 y SUP-REC-1118/2018 y acumulados, y SUP-JE-89/2019 y acumulado).<sup>34</sup> Como consecuencia de ello, consideró que

ciertos aspectos de derecho administrativo y fiscal pueden afectar los derechos político-electorales, ya que constituyen presupuestos básicos para que las autoridades estén en condiciones de ejercer los cargos para los que fueron electos (SUP-JE-89/2019 y acumulados, SUP-JE-70/2018 y SUP-REC-1118/2018 y acumulados).<sup>35</sup>

Finalmente, parece imposible no considerar que la SS no sólo entendió el mensaje de la SS-SCJN de hacerse a un lado, sino también el mensaje de que en su concepto los PyCI no tienen el derecho de administrar directamente la parte proporcional de los recursos municipales que le corresponden, como parte de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno vinculados con el diverso de participación política. Al determinar la incompetencia de los tribunales electorales y al no existir competencia expresa para ningún tribunal en el país ni recurso efectivo para reclamar estos derechos, se está cumpliendo a cabalidad la interpretación de la SS-SCJN. Aunque sea claramente regresiva e incluso inconstitucional e inconvencional.

Como bien señalan los magistrados citados en el voto particular conjunto,

... tales consideraciones derivaron de un caso particular y no constituye una determinación estrictamente vinculante [artículo 235, LOPJF], siendo que la Segunda Sala no analizó el alcance de tales derechos desde la perspectiva del derecho al autogobierno en relación con el derecho político a ejercer el cargo en su dimensión individual y colectiva, y mucho menos la procedencia o no del mecanismo de la consulta como una forma de participación política.<sup>36</sup>

Para el caso, la SS-SCJN tampoco analizó los alcances del artículo 2o., apartado B, párrafo segundo, fracción I.

Igualmente, coincido por completo en que

... para justificar un cambio de criterio debió hacerse un análisis integral no sólo de las materias en que incide una pretensión sino en los deberes que

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 134.

son necesarios para garantizar los derechos que protege el derecho electoral, como es la participación política, la consulta, la autodeterminación y la autonomía de las comunidades indígenas.<sup>37</sup>

#### IV. LA LUCHA SIGUE Y SIGUE

Desafortunadamente, no es ninguna novedad que los tribunales mexicanos le den la espalda a los PyCI con interpretaciones limitativas e incluso regresivas de sus derechos, como es el caso que nos ocupa. Ahí quedaron para la historia las más de 500 controversias constitucionales que se promovieron en contra de la reforma al artículo 2o. constitucional en 2001, que traicionó los Acuerdos de San Andrés, y que fueron desechadas por la SCJN.

Antes que los argumentos jurídicos, lo que pareciera primar son visiones coloniales y estereotípicas de los PyCI, racistas, en suma, que se evidencian por el simple hecho de que todo parece estar por encima y ser más digno de protección que sus derechos. Los intereses de las empresas transnacionales, de los municipios, de cualquiera. Y digo antes que los argumentos jurídicos porque, como se evidenció en esta contribución, son inexistentes. Y digo racistas porque la principal razón para negar el derecho, parece residir en la idea de que al entregarles a las autoridades tradicionales los recursos municipales que proporcionalmente le corresponden a su comunidad, no serán capaces de ejercerlos con responsabilidad y siguiendo las normas que rigen los procesos de gasto y rendición de cuentas. Ante ello, no vale ni la Constitución, ni los tratados internacionales en materia de derechos de los PyCI, ni nada. Sólo queda la preservación y defensa a ultranza del artículo 115 constitucional.

Pero las razones de los PyCI para luchar por este derecho van más allá de los designios caprichosos de quienes integran los tribunales. Es una cuestión de dignidad y de sobrevivencia ante un aparato estatal que frecuentemente los mantiene en la marginalidad y la miseria. Por ello, algunas de las comunidades que en Michoacán ejercen presupuesto directo continuaron organizándose y formaron un Frente de Concejos Indígenas. Ha sido tal su presencia y capacidad de presión política, que el propio Congreso del Estado ha comprendido que en la práctica no hay marcha atrás y que antes que continuar negando el derecho, es necesario reconocerlo. Por ello, en fecha 15 de febrero de 2021 se aprobó la nueva Ley Orgánica Municipal donde expresamente se reconoce.

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 142.

La lucha tampoco termina ahí porque no sólo se trata de ejercer recursos públicos, sino de construir otras formas de gobierno, de democracia y hasta de administración pública que, inspiradas en sus usos y costumbres, puedan ser menos excluyentes que las que hasta ahora han ensayado la inmensa mayoría de los municipios en este país.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- DÍAZ-POLANCO, Héctor, “El viejo conflicto: autonomía y liberalismo”, en REINA, Leticia (ed.), *Los retos de la etnicidad en los Estados-nación del siglo XXI*, México, CIESAS-INI-Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- TEPJF, *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*, México, TEPJF, 2014.
- VELAZCO CRUZ, Saúl, *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, UNAM, 2003.

## EL DEGENERAR DE LA VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO

Melissa S. AYALA GARCÍA  
Paula Sofía VÁSQUEZ

SUMARIO: I. *A modo de contexto.* II. *De lo que dijo el TEPJF.* III. *¿Y todo para qué?*

### I. A MODO DE CONTEXTO

*Confianza es lo que uno tiene antes de entender un problema.*

Woody ALLEN

La violencia política de género es una de las materias que ha tenido, no sin razón, mayor relevancia e impulso en los últimos años. Producto de las luchas feministas en la arena política, la visibilización, el reconocimiento de ciertas prácticas nocivas que se cometen contra las mujeres por el hecho de serlo, que les afectan de forma desproporcionada o bien, que sólo les afectan a ellas, ha transformado el panorama electoral tanto en lo jurídico como en lo práctico.

Se trata de un asunto que, al encontrarse aún en ciernes en sus definiciones, sus alcances y límites, es un terreno fértil para la innovación en todos los aspectos regulatorios, desde los criterios a partir de los cuales se va a identificar un caso como violencia política de género, hasta las medidas que pueden implementarse para desincentivar estas prácticas y, a largo plazo, erradicarlas.

Este momento representa al mismo tiempo una oportunidad y un riesgo. La posibilidad de generar definiciones y herramientas que garanticen de forma cabal y diferenciada los derechos políticos de las mujeres en un

contexto como el mexicano no debe tomarse sólo desde la perspectiva —no menor— de una mejor garantía de los derechos políticos de las mujeres sino como la instrumentación de un derecho, herramienta que permitirá, en un país como el nuestro, donde las mujeres padecen todos los días diversos tipos de violencias, el acceso a cargos de elección pública y un ejercicio pleno de los mismos que puede ser determinante para aumentar las implementación de leyes y políticas con perspectiva de género en materias como la economía, la salud y la educación.

En ese mismo sentido, la novedad en la materia también presenta el riesgo de pecar de exceso o defecto en su aproximación y abonar más al problema que a su solución. El uso político oportunista de las demandas feministas en general, y de la violencia política de género en particular, han estado presentes en los últimos procesos electorales y, debido a sus todavía tenues márgenes teóricos, en algunos casos parece no quedar claro si efectivamente se trató de acciones que cumplieron a cabalidad con los criterios establecidos por distintas autoridades, o bien, en acciones que, aunque violentas y discriminatorias, no fueron violencia política en razón del género y estuvieron mal acreditadas. Esto, más allá de los efectos nocivos de cada uno de estos casos particulares, contribuye al debilitamiento y al desprestigio de estas novísimas categorías y, en última instancia, a la garantía de los derechos políticos de las mujeres.

En este delicado contexto, la sentencia SUP-REC-91/2020 relacionada con la violencia política de género arriba mencionada es, por desgracia, otra víctima del protagonismo y el desaseo de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Como analizaremos más adelante, desde la forma hasta sus implicaciones, pasando evidentemente por la argumentación jurídica del caso, se pone en evidencia que más que abonar en la construcción de criterios jurídicos sólidos y una política pública robusta en la materia, el interés de la mayoría de los magistrados de la Sala estuvo en construir superficial —e inconstitucionalmente— un caso que les permitiera, una vez más, solicitarle al Instituto Nacional Electoral (INE) la implementación de una ocurrencia de su autoría.

Así, la sentencia SUP-REC-91/2020, derivada de un proyecto de la ponencia del magistrado Felipe de la Mata, es una más de las joyas que nos hereda esta integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral. A lo largo de 90 páginas podemos encontrar sólidos ejemplos de argumentación circular, reiteraciones y vaguedades que, para un final apoteósico, culminan en la creación de herramientas cuya utilidad analizaremos más adelante. Pero vamos por partes.

Si partimos de la forma, tenemos una sentencia larga y farragosa, cuya redacción y sintaxis se aleja mucho de los criterios de sencillez y concreción que se esperan de un Tribunal que utilizó como estandarte a la “justicia abierta” a lo largo de varios años, produciendo manuales, cursos y conferencias sobre el tema. Si analizamos la calidad de la argumentación, tenemos una sentencia reiterativa, tanto en sus análisis como en su sustento jurídico y que, como señalaremos a detalle más adelante, tiene contradicciones argumentativas no menores.

El fondo no es menos problemático. Esta sentencia evidencia uno de los problemas más recurrentes en la defensa de los derechos de las mujeres en México, no sólo en el ámbito político, sino también en el contexto institucional. Muchas son las instituciones que se escudan en un supuesto feminismo para emitir políticas públicas o decisiones que lejos de ser benéficas para las mujeres, refuerzan la idea de que somos sujetos en necesidad de la protección del Estado, sea o no deseada o requerida. Del mismo modo, tampoco es la primera vez que el Tribunal Electoral fuerza una argumentación, especialmente en lo relativo a la constitucionalidad del mismo para, en nombre de un mal entendido garantismo, extender los límites de la interpretación constitucional y la protección del bloque de constitucionalidad para introducir, con calzador, un asunto.

El caso inicia con la elección del 1o. de julio de 2018, donde se realizó la jornada electoral para elegir a las autoridades del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, Oaxaca, en la cual resultó electa como regidora una mujer (en adelante actora) y como presidente municipal Dante Montaña Montero (el recurrente en la sentencia que aquí analizaremos). Al año siguiente, ambas partes tomaron protesta para fungir como funcionarios durante el periodo 2019-2021, y se llevó a cabo la asignación de regidurías, quedando la actora designada como Regidora de Equidad y Género y Grupos Vulnerables.

A los pocos días, la actora promovió un juicio ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (en adelante Tribunal local), a fin de controvertir ciertas acciones y omisiones que, a su consideración, constituían violencia política en razón de género; a saber, la negativa de pagarle el aguinaldo correspondiente, no entregarle mobiliario de oficina y recursos humanos, no convocar a las sesiones de cabildo y omitir darle el reconocimiento correspondiente en algunos proyectos. Por lo anterior, el Tribunal local dictó medidas de protección a favor de la actora ordenando a los integrantes del Ayuntamiento abstenerse de realizar conductas que limitaran los derechos político-electorales de la actora o de sus familiares.

Al emitir su resolución, el Tribunal local, entre otras cuestiones, declaró fundada la obstrucción al ejercicio del cargo de la actora, y ordenó al presidente municipal a cesar en las conductas antes mencionadas y regularizar la participación de la actora en el cabildo. Más importante aún para efectos de este análisis, aunque consideró que existían irregularidades en el trato, declaró la inexistencia de la violencia política en razón de género.

Inconformes, tanto la actora como el hoy recurrente presentaron demandas de juicio ciudadano y juicio electoral respectivamente, resueltas por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz (en adelante Sala Xalapa), donde se determinó modificar la sentencia del Tribunal local y en plenitud de jurisdicción se tuvo por acreditada la violencia política en razón de género en contra de la actora.

Por lo anterior, se ordenaron como medidas de reparación integral, entre otras, dar vista al Instituto local para que llevara un registro de ciudadanos que tuvieran en su contra sentencias por haber cometido violencia política en razón de género, inscribir en ese registro a Dante Montaña Montero y que esta determinación fuera tomada en consideración en el próximo proceso electoral ordinario 2020-2021; dando vista de la sentencia al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que en caso de que el recurrente pretendiera ser candidato al cargo de diputado federal en el próximo proceso electoral ordinario 2020-2021, adoptara la determinación que conforme a derecho correspondiera.<sup>1</sup> Contra dicha determinación, Dante Montaña interpuso recurso de reconsideración.

La Sala Superior decidió resolver el recurso de reconsideración donde se establecen cuatro agravios, agrupados en dos temas. En el primer grupo, se analizaba si la Sala Regional Xalapa había acreditado correctamente la comisión de violencia política de género y si el promovente tenía o no legitimación activa. En el segundo, se estudió la constitucionalidad de la orden para emitir una lista o registro de personas que cometieron violencia política en razón de género y sus alcances.

Respecto del primer tema, la Sala Superior confirmó, en un análisis que excedía los alcances de un recurso de reconsideración y que raya en la obviedad, el proceder y los resultados de la aplicación del Protocolo realizado por la Sala Regional de Xalapa y acreditó la violencia política de género. En

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que, de acuerdo con la reforma de 2013 en materia de violencia política de género, aquellas personas que hayan sido sentenciadas por haber cometido un acto de violencia política no podrán obtener el registro para diputaciones y senadurías.

relación al segundo, la sentencia confirma la pertinencia y la constitucionalidad de la creación de una lista local de personas sancionadas por violencia política en razón de género y, más aún, modifica la sentencia para ampliar la obligación de crear listas de esta naturaleza al INE, a quien encima, mandata emitir una serie de lineamientos para que todos los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) hagan lo propio, pues “con ello, se da efectividad a las normas que buscan sancionar y erradicar estas conductas y transformar el ejercicio igualitario de los derechos de las mujeres en el ámbito público...” a decir de ellos.

## II. DE LO QUE DIJO EL TEPJF

Como ya adelantamos, la sentencia tiene varias fallas tanto procesales como sustantivas. En términos llanos, se trata de un hermoso compendio de argumentos autorreferenciales, reiterativos y de plano contradictorios, especialmente en lo tocante al análisis sobre la constitucionalidad de una lista de personas que tengan en su contra sentencias sobre violencia política de género y su justificación como medida de reparación integral frente a un caso de violencia política de género.

En más de una ocasión, como buscaremos evidenciar a continuación, la Sala Superior del Tribunal Electoral tropieza con sus propios argumentos y se ve en la necesidad de realizar aclaraciones posteriores que les restan fuerza o, de plano, los dejan sin efecto. En otros momentos, la mayoría de la Sala se limita a enunciar criterios en materia de violencia contra las mujeres, pero se queda corto en sustentar a partir de los mismos la medida que propone.

En este estudio, además de destacar ciertos desatinos evidentes, nos interesa hacer especial hincapié en dos asuntos: la incorrecta aplicación de la mayoría de la Sala Superior de las medidas de reparación integral y los efectos materiales del acatamiento de la sentencia por parte de las autoridades electorales.

De manera general, respecto de la constitucionalidad de la medida, la Sala Superior pasa de lo grandilocuente a lo real en el transcurrir de las páginas. En un principio, señala que las listas de esta naturaleza tienen no sólo un asidero constitucional (en el cajón de sastre favorito, el artículo 1o.), sino que su existencia “cumple el mandato constitucional al establecer un instrumento que permita verificar si una persona cumple el requisito de modo honesto de vivir y en consecuencia pueda competir y registrarse para

algún cargo de elección popular”,<sup>2</sup> aunque más adelante —probablemente después de revisar con cuidado la Constitución— matiza esta declaración al aclarar que “la creación de una lista de infractores en materia de violencia política de género, si bien no está expresamente prevista en la Constitución, su elaboración tiene justificación en los deberes establecidos en este ordenamiento...”.

Lo mismo sucede de forma particular con la mención al modo honesto de vivir donde sustenta, en más de una ocasión, la utilidad práctica de la existencia de registros de personas sancionadas por violencia política de género. En algunos tramos de la sentencia, la Sala Superior argumenta la pertinencia de estos registros en la medida en que permitirán a las autoridades conocer de manera puntual quiénes son las personas que han infringido los derechos políticos de las mujeres y verificar que quienes busquen un cargo de elección popular tengan un modo honesto de vivir, pero luego precisa que éstos tienen únicamente una finalidad publicitaria y que “el hecho de que una persona esté en el registro de personas sancionadas por violencia política de género no implica necesariamente que esté desvirtuando su modo honesto de vivir, pues ello depende de las sentencias firmes emitidas por la autoridad electoral competente”.

En este orden paradójico de ideas, cabe preguntarnos desde ahora, si lo que importa (como debe ser) para efectos de obtener un registro y contender por un cargo público es la existencia de una sentencia condenatoria por violencia política de género y no la publicidad de la misma, y esta información —dado que no existen raudales de sentencias, ni infinidad de autoridades electorales, como tampoco, hasta ahora, miles de infractores— puede compartirse y consultarse ya de forma expedita a través de los múltiples mecanismos de comunicación y cooperación interdependencial ya existentes.

En igual sentido, también se evidencian ciertas contradicciones al defender la importancia de las listas, ya que, por una parte, la mayoría de magistrados electorales de la Sala Superior hace hincapié en que el registro únicamente tendrá como objetivos dar publicidad a sentencias condenatorias en materia de violencia política de género (y, por lo tanto, puede servir como insumo a las autoridades electorales), mientras que, por la otra, se defiende la medida argumentando que a través de ella se “cumple una función social de reparación integral”. Consideramos que este punto es, quizá, donde se encuentra el mayor problema de la sentencia tanto en lo sustantivo como en lo material.

---

<sup>2</sup> TEPJE, SUP-REC-91/2020 y acumulado, Sala Superior, magistrado ponente Felipe de la Mata Pizaña, 29 de julio de 2020, p. 39.

Con el fin de evidenciar lo alejado de esta medida de lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) considera una “reparación integral”, bien vale la pena hacer mención a los criterios que han sido establecidos.

Por ejemplo, en el Amparo en revisión 1133/2019,<sup>3</sup> la Primera Sala de la Corte determinó que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas debe otorgar a las víctimas, como medidas complementarias, la investigación de los hechos, la restitución de sus derechos, bienes y libertades vulnerados; las medidas para su rehabilitación física, psicológica o social; las medidas de satisfacción, mediante la realización de actos en beneficio de las víctimas; las garantías de no repetición de la violación, y una indemnización compensatoria por daño material e inmaterial. Ello resultaría imposible y, por ende, haría nugatoria la reparación integral de las víctimas si la autoridad resolutora simplemente se ocupara de prescribir actos o medidas tendentes a cumplir con sólo una o algunas de esas medidas, lo que se traduciría en una reparación del daño parcial o incompleta.

En el mismo sentido, en el Amparo en revisión 272/2019<sup>4</sup> se determinó que el deber de reparar integralmente la violación de derechos humanos se trata de un principio fundamental del derecho interno e internacional, e implica el restablecimiento de la situación anterior a la violación; de no ser factible, determinar: *a)* medidas para garantizar los derechos conculcados; y, *b)* reparar las consecuencias que las infracciones produjeron; asimismo, para determinar las medidas reparatorias deben considerarse los hechos del caso, las violaciones declaradas y los daños ocasionados; acorde con lo expuesto, los efectos de la concesión de amparo por demostrarse la existencia de tratos inhumanos y degradantes deben comprender las medidas de: *a)* restitución, *b)* rehabilitación, *c)* compensación, *d)* satisfacción y, *e)* medidas de no repetición

Sucede lo mismo si analizamos con mayor detenimiento las medidas de reparación integral establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mismas que también se utilizan como “sustento” de los bochornosos registros.

Las violaciones a derechos humanos que conocen las salas regionales y la Sala Superior del Tribunal Electoral en términos generales no guardan ninguna similitud con los casos analizados por la Corte Interamericana, por

---

<sup>3</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 1133/2019, Primera Sala, ministro ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 272/2019, Segunda Sala, ministro ponente: José Fernando Franco González Salas.

lo que se debe cuidar cómo se extrapola la argumentación de los casos resueltos por el tribunal de San José a los que intenta resolver Sala Superior.

La forma en la que el máximo tribunal interamericano en materia de derechos humanos se ha aproximado al tema de la reparación de las violaciones, ha sido considerada uno de los aspectos más transformadores de la jurisprudencia emitida desde sede jurisdiccional.

No hay que perder de vista que la doctrina sobre reparaciones de la Corte Interamericana se desarrolla a partir de lo estipulado por el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismo que establece que

[c]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados [y adicionalmente] si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

Desde sus primeras sentencias la Corte Interamericana ha señalado que cuando ocurra una violación a un derecho humano atribuible a un Estado firmante de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe decretarse, si es que es posible, la restitución del derecho, la cual consiste en lograr que la persona vuelva a disfrutar del derecho vulnerado por el acto estatal. En palabras de la Corte Interamericana, expresadas en la clásica sentencia de reparaciones del caso *Vélásquez Rodríguez vs. Honduras*, “[l]a reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior” a que tuviera lugar la violación.<sup>5</sup>

El aspecto más innovador, como ha señalado la Primera Sala de la SCJN, de la doctrina de reparaciones de la Corte Interamericana tiene que ver con las medidas no pecuniarias que ha decretado la Corte IDH en muchos casos con motivo de graves violaciones a derechos humanos; es decir, el entendimiento de una reparación integral incluye que se decreten acciones que van más allá de la restitución y la compensación económica, asumiendo que sólo a través de “otras formas de reparación” puede hacerse justicia a las víctimas de ciertas violaciones de derechos humanos.

Es por esto último que, como se señala en el Amparo en revisión 482/2016, se han emitido medidas que tienen como finalidad lograr la re-

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Vélásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 21 de julio de 1989 (Reparaciones y costas), pfo. 26.

construcción como ser humano de la persona que ha sido víctima de una grave violación a sus derechos humanos, pero también la reconstrucción de la sociedad que ha sufrido o propiciado las violaciones.

Esta última nos interesa de sobremanera, pues la relación con una dimensión colectiva de las medidas de reparación, donde se tienen que tomar en cuenta los contextos en donde se desarrollan las violaciones a derechos humanos, en tanto que muchas violaciones de derechos tienen lugar en espacios que las propician, como ocurre con ciertas condiciones sociales, patrones de comportamiento y/o dinámicas organizacionales. Esto es particularmente cierto cuando analizamos las dinámicas que se dan al interior de los partidos políticos, e incluso de la propia vida democrática del país y sus instituciones.

Desde ambos miradores complementarios, es evidente que los registros de personas que hayan cometido actos u omisiones constitutivas de violencia política en razón de género, no tienen una vocación transformadora de la situación que viven las mujeres que buscan entrar a la esfera política o que ya se desempeñan dentro de ella. Esto, en tanto que las mismas, a pesar de la afirmación sin sustento que realiza la Sala Superior en la sentencia, no tienen un efecto restitutivo ni correctivo de las conductas que califican como violencia política de género.

Probablemente es por esta razón que la sentencia es omisa en argumentar y justificar cómo es que generar listas de personas que han incurrido en violencia política en contra de las mujeres sea reparador para la víctima, para quien la reparación, de llegar, lo hará a través de la sentencia condenatoria y más aún, para la sociedad, al abonar de alguna manera en la prevención, erradicación y sanción de la violencia política contra las mujeres. Para decirlo en breve, estas medidas se acercan más a modelos punitivistas y por sí mismas no restituyen a las víctimas de actos de violencia política de género de sus derechos vulnerados, no reparan el daño generado y no atacan el contexto que permitió que se desarrollaran.

La sentencia intenta justificar la creación de las listas como una forma de reparación porque ese instrumento facilitará el trabajo de las autoridades y la coordinación entre las mismas, cuando la coordinación, en sí misma, es un principio que deben seguir todas las autoridades. De manera errónea, se trata de justificar lo injustificable alejándose de quienes deben ir en el centro: las personas que han vivido actos de violencia política en razón de género.

Ahora, en términos estrictamente jurídicos ¿qué naturaleza tienen las listas de agresores?

Si bien la mayoría de los magistrados que aprobaron esta sentencia son reiterativos en señalar que los efectos de la lista son de publicidad, lo cierto es que pocas páginas más adelante se contradicen puesto que señalan que la lista es constitucional al ser un “... instrumento que permite verificar si una persona cumple el requisito de modo honesto de vivir y en consecuencia pueda competir y registrarse para algún cargo de elección popular”.<sup>6</sup>

De esto se advierte que la lista no tiene sólo como objetivo dar publicidad a una sentencia, sino que también se erige como una posible causa de inelegibilidad fuera del marco legal y constitucional.

Lo anterior es problemático por dos razones en particular. La primera al erigirse como una restricción a un derecho político-electoral, lo cual escapa de las facultades de las y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral. La segunda, al emplear un concepto que el Pleno de la Suprema Corte tildó de inconstitucional: modo honesto de vivir. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016,<sup>7</sup> las y los ministros de la Suprema Corte determinaron que la porción normativa que refiere al modo honesto de vivir va en contra del texto constitucional al considerar que

... su ponderación resulta sumamente subjetiva, porque depende de lo que cada quien opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que, dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación, podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan, pues dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe un sistema de vida honesto, y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre esa forma de vivir ejemplarmente, lo cual podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo tan solo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.<sup>8</sup>

Ahora bien, en sus efectos la sentencia en análisis señala que el INE establecerá, en plenitud de atribuciones, la temporalidad que deberán permanecer vigentes los registros de los infractores, para lo cual podrá considerar la gravedad de la infracción, lo que permite y da pie a que sea la autoridad administrativa electoral, sin algún tipo de parámetros judiciales, quien

<sup>6</sup> SUP-REC-91/2020 y acumulado, p. 39.

<sup>7</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 107/2017, Pleno, Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>8</sup> SUP-REC-91/2020 y acumulado, p. 42.

determine las variables de temporalidad y gravedad, mismas que sabemos conllevarán afectaciones en la esfera jurídica de quien integra esas listas.

Por otro lado, no debemos olvidar qué es lo que se entiende por violencia política en razón de género. Conforme a lo que se establece en el artículo 20 *bis* de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, nos referimos a violencia política contra las mujeres en razón de género a toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga 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, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

Asimismo, el artículo 20 *ter* señala que la violencia política contra las mujeres puede expresarse, entre otras, a través de las siguientes conductas:

- 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.

En este sentido, en tanto que la sentencia no especifica, una persona que ejerce violencia física o sexual contra una mujer en ejercicio de sus derechos políticos y una que limita el pago de salarios a una mujer en ejercicio de sus derechos políticos compartirán, como ya veremos más adelante, espacio en el registro de infractores, tratándolas por igual cuando merecen tratamientos jurídicos distintos.

### III. ¿Y TODO PARA QUÉ?

Finalmente, queremos poner énfasis en los efectos materiales de esta sentencia, tanto para las autoridades electorales nacionales y locales como en el cumplimiento de los objetivos en la erradicación de la violencia política de género.

A nivel federal, el Instituto Nacional Electoral ya puso en marcha a partir del 1o. de diciembre de 2020, el Registro de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (RNPS).<sup>9</sup> Al 3 de marzo, este registro contaba con 20 entradas y cuenta con información desagregada por género, entidad federativa, instancia sancionadora, si la persona sancionada detenta un cargo público o lo busca detentar (casos que se consideran un agravante) y señala si en la sentencia se analizó o no el modo honesto de vivir.

Destacamos esto último no sólo por la contradicción de criterios con la Suprema Corte, señalada en el apartado anterior, sino también porque de los 20 registros que conforman la lista hasta el día de hoy, este ejercicio sólo se realizó en uno de los casos, lo que evidencia que, también en la implementación, este argumento tiene un vínculo muy frágil con la comisión de actos que constituyen violencia política contra las mujeres en razón de género.

Si analizamos las conductas por las que se han hecho merecedores del ingreso al Registro, tenemos que la gran mayoría de las mismas no se califican como graves, es decir, no son delitos electorales y, por ende, no constituyen una causal para la limitación de los derechos políticos de estas personas. Esto importa porque, al ser para la mayoría de las personas desconocido este matiz, el eventual registro de quienes consten en estas listas, aunque

<sup>9</sup> Disponible en: <https://bit.ly/3rhyi31>.

realizado de pleno derecho, generará la percepción de que la inscripción en el mismo no constituye una herramienta disuasiva para los partidos políticos, ni una verdadera sanción para los infractores.

De igual forma, como advertimos en párrafos anteriores, en la lista conviven hasta ahora, sin distinguos, infractores de diversos calados. Desde personas que distribuyeron propaganda con contenido sexual con el fin de lesionar la carrera política de una víctima, hasta alguien infraccionado por haber iniciado 15 minutos antes una sesión de cabildo y, con ello, haber violentado el derecho político de una compañera de trabajo. Esto, más allá de lo anecdótico, tiene un efecto nocivo en la percepción de estas conductas, al minimizar las más graves por encontrarse, salvo en los casos excepcionales establecidos en el artículo 20 *ter* de la Ley General de Delitos Electorales, en el mismo nivel de sanción en términos jurídicos y políticos.

Asimismo, cabe reflexionar también desde la perspectiva de la política pública la utilidad de estas listas. El TEPJF ha hecho costumbre en mandar a través de sus sentencias la generación de elementos regulatorios, herramientas y aparatos que en los hechos constituyen instrumentos de política pública y que, por ende, deberían también ser analizados y evaluados como tales.

Habría que recordar que una sentencia que tiene como objetivo transformar y abonar a la prevención y erradicación de la violencia de género debería haber analizado las consecuencias de los efectos dictados. Una sentencia que pretende aplicar la doctrina generada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la reparación integral del daño habría analizado las estructuras que permiten y fomentan la violencia política contra las mujeres; sin embargo, nos encontramos frente a una decisión repetitiva que lejos de aportar a la discusión de cómo y qué hacer para prevenir la violencia de género y aprovechar la oportunidad única de su posición como última instancia en la materia para generar un entramado jurídico sólido, optó por una salida simplona, con una juridicidad cuestionable y una implementación profundamente deficiente.

En este último punto, tenemos que en cumplimiento de la sentencia analizada en los términos y con los resultados puntualizados arriba, se orientaron recursos públicos económicos y humanos, a la generación de un conjunto de registros que ni desde la perspectiva teórica ni en la práctica, logran la reparación integral que presume la sentencia. En síntesis, un fracaso por donde se le mire.

Por último, tampoco sobra una dosis de realidad. Una sentencia que busca hacer política pública, especialmente en una materia tan sensible como lo es la violencia política de género debería que tener como horizon-

te, tal como argumenta al justificarse como una medida de “reparación integral”, abonar en la transformación de la realidad de todas las mujeres que participan o buscan participar en la vida pública en México.

La implementación de un registro que en la vía de los hechos no tiene más consecuencia que la publicidad de una conducta indebida (y si tomamos en consideración el tráfico y el número de consultas a dichos registros, también aquí podemos decir que incluso acotando únicamente a este resultado los efectos en materia de sanción social son muy magros), no sólo no genera ninguna mejoría en las condiciones en las que las mujeres participan en la vida pública, sino que simplifica al grado de la banalización un tema que debería ser una asignatura central en la vida pública.

Hoy, varias propuestas de distintos partidos políticos a los cargos de elección popular que se disputan en este proceso electoral, evidencian que la implementación de una política pública que prevenga, desincentive y sancione la violencia política de género en lo particular y la violencia de género en lo general, son más que nunca una tarea pendiente y urgente. Sabemos que esta labor titánica no se encuentra únicamente en manos de las autoridades electorales, pero, en un mundo un poco más cercano al ideal, nos gustaría que éstas fueran un verdadero aliado en la lucha para derrotar la violencia de género en todos los ámbitos y no otros feministas de ocasión.

LAS CONFERENCIAS MATUTINAS DEL EJECUTIVO  
¿ACCIÓN TUITIVA PARA LA CIUDADANÍA  
O PARA LA AUTORIDAD?  
(SUP-RAP-49/2020)

Rosa María CANO MELGOZA

*SUMARIO: I. Contexto preliminar. II. Contenido de la sentencia. III. Los hechos del caso. IV. Facultad normativa del INE. V. Planteamiento del problema. VI. ¿Es aplicable el principio de congruencia a la facultad normativa del INE? VII. La función tuitiva de los partidos políticos. El uso estratégico de la justicia electoral. VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía.*

I. CONTEXTO PRELIMINAR

La especial trascendencia de la sentencia que se comenta deriva de la finalidad que perseguía el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante CGINE) al aprobar el Acuerdo INE/CG235/2020 dado el contexto en que se han desarrollado las conferencias matutinas del presidente de la República. La autoridad administrativa electoral estableció la obligación de los concesionarios de radio y televisión de “abstenerse de difundir, de manera ininterrumpida, las conferencias de prensa matutinas en las señales de origen de Hidalgo y Coahuila o en las vecinas o aledañas que tengan cobertura en estas entidades”. Lo anterior tenía como finalidad que durante el periodo en el que transcurrirían las campañas electorales, incluida la jornada electoral en los estados de Coahuila e Hidalgo, en donde se desarrollaban procesos para elegir diversos cargos locales, no se transmitieran de manera ininterrumpida las conferencias de prensa de Andrés Manuel López Obrador, coloquialmente conocidas como las “mañaneras”, a efecto de que se observaran las obligaciones constitucionales y legales, en materia electoral y a las que se encuentran sujetos los servidores públicos, así como las condiciones de equidad de los procesos electorales.

En primer término, el mandato constitucional previsto en el artículo 41, base III, apartado C, que ordena suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial. En segundo término, la observancia del principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 de la norma fundamental, que determina la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La exposición de motivos de la reforma constitucional en materia electoral de 2007 al artículo 134 de la Constitución, señaló que su objetivo era impedir que actores ajenos a los procesos electorales, incidieran en el resultado de los mismos a través de los medios de comunicación.<sup>1</sup>

En este contexto, desde el inicio de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se implementó un instrumento de comunicación política a través de las conferencias matutinas. Las “mañaneras” son el espacio que se utiliza para informar sobre las diversas actividades, logros, beneficios, así como de los posicionamientos que el Ejecutivo tiene sobre diversas cuestiones del orden nacional o internacional, o bien, sobre quienes él considera como “adversarios”.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (CGINE) incluyó en el Acuerdo INE/CG-235/2020 la prohibición hacia los concesionarios de difundir las conferencias matutinas de manera ininterrumpida; tomando como referencia la sentencia de la Sala Regional Especializada (SER-PSC-70/2019). Esta sentencia resolvió sancionar a diversos concesionarios de radio y televisión por “difundir propaganda gubernamental” de manera ininterrumpida a través de la difusión íntegra de las conferencias de prensa matutinas que realizaba el presidente de la República. Para tal efecto, se consideró que la difusión íntegra de las “mañaneras” constituía difusión de propaganda gubernamental durante el periodo prohibido constitucionalmente, en las modalidades siguientes: i) cuando el presidente de la República o integrantes de su gabinete tratan temas de interés o relevancia pública seguido de un ejercicio de preguntas y respuestas; ii) cuando el presidente de la República o integrantes de su gabinete exponen ciertos temas.

---

<sup>1</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Decreto que reforma los artículos 6o., 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”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055\\_DOF\\_13nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf)

Por lo que la finalidad clara del INE era evitar que se difundiera propaganda gubernamental durante el periodo en que transcurrieran las campañas electorales y hasta la jornada electoral en las entidades de Coahuila e Hidalgo en las que se desarrollaban procesos electorales locales. Y, con ello, garantizar el principio de equidad en la contienda electoral.

El partido político Morena promovió recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en contra del Acuerdo del Instituto Nacional Electoral INE/CG235/2020 aprobado el 26 de agosto de 2020, mediante el cual establecía directrices sobre la propaganda gubernamental a difundirse durante las campañas de las elecciones locales de Hidalgo y Coahuila y ordenaba a los concesionarios de radio y televisión de abstenerse de difundir, de manera ininterrumpida, las conferencias de prensa matutinas en las señales de origen o en las que tuvieran cobertura en las referidas entidades federativas, durante las campañas electorales a desarrollarse en los procesos electorales locales de los mencionados Estados. El recurso de apelación fue resuelto el 2 de septiembre de mayo de 2020.

## II. CONTENIDO DE LA SENTENCIA

La Sala Superior resolvió favorablemente las pretensiones de Morena, modificando el Acuerdo del INE, en lo que fue materia de impugnación, por lo que dejó sin efecto la orden dada a los concesionarios de radio y televisión de abstenerse de difundir de manera ininterrumpida las conferencias matutinas durante el periodo en el que se desarrollaban las campañas electorales en Hidalgo y Coahuila. La Sala Superior reconoció el interés legítimo del partido considerando que se satisfacían las condiciones para ejercer una acción tuitiva de los derechos de la ciudadanía. A partir de tal condición, se estimó por la mayoría que se infringía el principio de congruencia al no observarse por el INE los casos que motivaron las peticiones que activaron su intervención, entre los cuales no se incluían las conferencias del Ejecutivo. La resolución de la Sala Superior fue decidida por mayoría de votos, con el voto disidente de la magistrados Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Indalfer Infante Gonzales, quienes adujeron, que en el caso, no se actualizaban las condiciones para que el partido político Morena ejerciera una acción tuitiva de intereses difusos para impugnar el Acuerdo INE/CG235/2020. Así, la sentencia presenta dos cuestiones relevantes:

- a) naturaleza y alcance de la facultad normativa del INE, y
- b) la actualización del interés tuitivo de los partidos políticos.

En cuanto a la naturaleza de la facultad que ejerce el INE al calificar las consultas que le formulan diversas autoridades sobre campañas de difusión de propaganda gubernamental, para *ex ante* determinar si se encuentran dentro de los parámetros de las excepciones dispuestas en el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución federal, respecto a su difusión durante el periodo de las campañas electorales y hasta la jornada electoral, es importante dilucidar qué naturaleza tiene la facultad que ejerció el CGINE y, en consecuencia, si le es aplicable el principio de congruencia que rige las resoluciones jurisdiccionales. Y en relación al interés tuitivo que hizo valer el partido político Morena, analizar si el mismo se actualizaba en el caso concreto (como lo resolvió la mayoría), o si, por el contrario, los legitimados para impugnar el acto eran los concesionarios de radio y televisión a los que vinculaba el acuerdo del INE o el titular del Poder Ejecutivo federal (como lo expusieron los magistrados disidentes).

### III. LOS HECHOS DEL CASO

El CGINE ha emitido diversos acuerdos para regular la presentación de solicitudes que formulan diversos entes gubernamentales para analizar si determinada propaganda gubernamental se encuentra dentro de los parámetros de las excepciones de educación, salud o protección civil en caso de emergencia previstas en la Constitución o, si por el contrario, dicha propaganda se debe suspender durante el transcurso de las campañas electorales. Así, ha determinado el plazo y formularios conforme a los cuales se deben presentar las solicitudes de los entes gubernamentales para que el Instituto pueda emitir el Acuerdo de manera oportuna.<sup>2</sup>

En el transcurso de los procesos electorales que se desarrollaron en Coahuila e Hidalgo, diversos entes de gobierno presentaron solicitudes ante el Consejo General del INE a efecto de que calificara si las campañas de difusión de propaganda gubernamental se encontraban dentro de las excepciones previstas en la Constitución y, en consecuencia, podrían ser difundidas durante el periodo de campañas electorales en los estados de Coahuila e Hidalgo.

---

<sup>2</sup> Acuerdo INE/CG235/2020, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que da respuesta a las consultas relacionadas con propaganda gubernamental para los procesos electorales 2020”, aprobado en lo general de manera unánime en sesión el 26 de agosto de 2020.

Fue el caso, que para dar respuesta a las referidas solicitudes el CGINE emitió el Acuerdo INE/CG235/2020 e incluyó la previsión de que los concesionarios de radio y televisión cuya señal de origen o su cobertura fuera dentro de las entidades federativas de Coahuila e Hidalgo, se abstuvieran de difundir, de manera ininterrumpida, las conferencias matutinas durante el periodo de campañas. De tal forma que el acuerdo señalaba lo siguiente: “Décimo primero. Los concesionarios de radio y televisión deberán abstenerse de difundir, de manera ininterrumpida, las conferencias de prensa matutinas en las señales de origen de Hidalgo y Coahuila o en las vecinas o aledañas que tengan cobertura en estas entidades”.

Morena impugnó esta parte del Acuerdo, adujo esencialmente que resultaba incongruente, pues el Acuerdo controvertido sólo tenía como finalidad, atender las consultas formuladas por diversos entes gubernamentales, relativas a la difusión de específicas campañas institucionales durante el transcurso de las campañas electorales en los procesos locales de Coahuila e Hidalgo. Y que, además, el INE carecía de atribuciones para establecer normas restrictivas en materia de difusión de propaganda gubernamental, de carácter general.

La sentencia consideró fundado el planteamiento de Morena relacionado con la falta de congruencia del acuerdo impugnado, atendiendo a que, dada la propia reglamentación del INE, la materia del Acuerdo debió constreñirse a la calificación de las solicitudes que recibió sobre la difusión de propaganda gubernamental relacionada con específicos programas de gobierno. Y que carecía de sustento normativo para poder introducir en su determinación actos de gobierno que no fueron sometidos a su consideración, como eran las conferencias matutinas.

Para examinar la corrección del razonamiento de la Sala Superior es relevante apreciar la función ejercida por el CGINE.

#### IV. FACULTAD NORMATIVA DEL INE

Si bien, el Acuerdo impugnado tiene como motivo solicitudes de diversos entes públicos relacionados con determinadas campañas, y contiene puntos resolutivos sobre las mismas, también contiene disposiciones o reglas que establecen obligaciones generales a medios de comunicación. En este último caso sus efectos son normativos.

Los puntos primero al sexto del Acuerdo se refieren principalmente a cuestiones derivadas de las solicitudes de consulta, señalando si se encuentran o no en las excepciones permitidas en materia de propaganda guber-

namental. Los puntos séptimo al décimo cuarto se refieren a cuestiones diversas a las derivadas de las solicitudes de consulta, pero que conciernen a las condiciones de diverso tipo de información gubernamental en los estados en que se llevarán a cabo procesos electorales. De lo anterior se deriva un acto del INE que contiene tanto la determinación de las condiciones de divulgación de información pública sobre campañas específicas, como obligaciones genéricas a medios de comunicación. En este último caso, el Acuerdo tiene un efecto normativo propio del ejercicio de una función reglamentaria.

El INE es un organismo constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de ejercer la función electoral en los términos de la Base V, del artículo 41 de la Constitución federal.

La facultad normativa del INE (antes IFE) se desprende de su carácter de órgano constitucional autónomo y ha sido reconocida jurisdiccionalmente desde su creación, a la par que ha sido materia de diversos criterios jurisprudenciales.<sup>3</sup>

La facultad normativa del CGINE se materializa en lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; en dicha disposición se desarrollan las atribuciones del Consejo General del INE. El cual ejerce su facultad normativa a través de la aprobación de reglamentos, lineamientos, acuerdos y directrices, es decir, a través de diversos instrumentos jurídicos que tienen como finalidad hacer efectivas sus atribuciones como órgano constitucional encargado de la función electoral.

La facultad normativa que ejerce el INE (IFE) ha sido materia de control jurisdiccional por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En cuanto a los límites y alcances de dicha facultad, en un acucioso e interesante trabajo desarrollado por M. Zavala,<sup>4</sup> se menciona que la función que tienen los reglamentos y las diferentes visiones que sobre su ejercicio se encuentran en el debate: i) una formalista, ii) una dinámica del ordenamiento, y iii) una progresista. Siendo la primera aquella que utiliza el marco conceptual desarrollado en el derecho administrativo para explicar la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, esto es, como un complemento de la Ley, de tal forma que la relación de los reglamentos del INE con las leyes electorales se articule mediante los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica. Por lo que hace a la visión dinámica, en ésta se toma

<sup>3</sup> Jurisprudencia 1/200, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 2001, suplemento 4, pp. 16 y 17.

<sup>4</sup> Zavala Arredondo, Marco A., *Las potestades normativas del INE y la jurisprudencia del TEPJF*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cuaderno de Trabajo, núm. 68, diciembre de 2020.

en consideración el contenido normativo de la Constitución dando como resultado que vaya más allá de la base legal respectiva. En estos casos que analiza Marco Zavala, se presenta un alejamiento entre la base legal y la disposición reglamentaria. Y por último, la visión progresista, la cual muestra una visión mucho más amplia de la facultad reglamentaria del INE, en los casos que la materia de regulación es la realización del principio de igualdad y no discriminación.

Ahora bien, en las apreciaciones o visiones anteriores, el autor referido destaca la relevancia que, en la materia electoral, tiene la intervención de los partidos políticos en el establecimiento, no sólo de las normas legales, en las cuales intervienen directamente, sino la especial situación que tiene el INE al emitir la normatividad administrativa electoral en un escenario en el que tiene que regular a entidades políticas con una voz e intervenciones especiales en el seno del Consejo General.<sup>5</sup> El anterior contexto permite apreciar también que los actores políticos participan en el proceso de creación normativa, con presencia de intereses y estrategias.

Que se resalte la finalidad constitucional de las atribuciones del INE resulta, para este caso relevante, pues permite apreciar la naturaleza constitucional de sus funciones normativas y, consecuentemente, distinguirlas de una función constitucional diversa: la de juzgar. Tal distinción es una condición necesaria para identificar la racionalidad del principio de congruencia propio de esta última y la pertinencia de su aplicación tratándose de las funciones normativas, o bien, de la actuación administrativa de un órgano constitucional autónomo.

## V. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La sentencia considera que el ordenamiento constitucional y legal reconocen al CGINE atribuciones para fijar criterios y directrices que le permitan atender sus funciones constitucionales, entre las que se encuentra el velar que la propaganda gubernamental se ajuste a los parámetros constitucionales. Esto es, se reconoce que el CGINE tenía facultades para emitir el acuerdo INE/CG235/2020.

No obstante lo anterior, se considera que el CGINE al ordenar que los concesionarios se abstuvieran de transmitir las conferencias matutinas atentó contra el principio de congruencia y de manera indirecta contra los principios de legalidad y seguridad jurídica. Derivado de que

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 38-40.

fue la propia autoridad electoral la que instrumentó un mecanismo en el que, a través de la presentación de solicitudes, el Consejo General pudiera calificar, *ex ante*, la excepcionalidad de determinados programas de gobierno, y su posible difusión durante la etapa prohibida por el texto constitucional; fue a través de una de estas determinaciones de desahogo de consultas, como impuso una restricción a la difusión de un acto de gobierno, que no fue sometido a su consideración.

En este sentido, la sentencia no cuestiona la facultad del INE de emitir directrices y criterios en materia de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, sino lo que es materia de reproche, es que introdujo de manera oficiosa y no a instancia de parte una restricción a los concesionarios de radio y televisión de difundir de manera, ininterrumpida las conferencias matutinas del presidente López Obrador.

Lo anterior, plantea la siguiente problemática: si el principio de congruencia en el que se sustenta la sentencia, le es aplicable a la facultad normativa del CGINE.

## VI. ¿ES APLICABLE EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA A LA FACULTAD NORMATIVA DEL INE?

En primer término es necesario determinar si la aprobación del Acuerdo INE/CG235/2020 se inscribe en efecto en una facultad normativa, o bien, si se trató de un derecho de petición o de un asunto materialmente jurisdiccional.

En el caso, aun cuando los entes gubernamentales presentaron sus solicitudes para que el INE determinara si las campañas gubernamentales se encontraban dentro de los parámetros de las excepciones que marca la Constitución, podemos decir que no se trató de un derecho de petición en el cual el CGINE debía dar respuesta en breve término a las mismas y ceñirse a los términos de las mismas. Esto es así, porque el CGINE fijó parámetros o normas reglamentarias<sup>6</sup> para determinar cuándo una campaña de propaganda gubernamental actualizaba alguna excepción prevista en la Constitución y con base en los mismos dio respuesta.

---

<sup>6</sup> Acuerdo INE/CG78/2016, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales 2015-2016 así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios que se celebren en 2016”, se aprobó en lo general de manera unánime en sesión de 19 de febrero de 2016.

El CGINE tampoco ejerció una función materialmente jurisdiccional, en la que tuviera que resolver un procedimiento sancionador administrativo a efecto de determinar si conforme a los hechos probados se actualizaba alguna infracción electoral.

La función que ejerció el INE se inserta en una función reguladora de la conducta de los entes gubernamentales para que la propaganda gubernamental atienda a los parámetros de las excepciones constitucionales, a efecto de que pueda ser difundida durante las campañas electorales y hasta la jornada comicial en los procesos electorales que transcurrían en Coahuila e Hidalgo.

El principio de congruencia ha sido delimitado por la Sala Superior, en la Jurisprudencia 28/2009, de rubro: “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”.<sup>7</sup>

En la referida jurisprudencia se determinan los alcances de la congruencia tanto interna como externa que debe caracterizar a toda resolución. Así, nos dice que

... la congruencia externa consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. Y que la congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a derecho.

La sentencia justifica aplicar el principio de congruencia a la determinación del CGINE indicando:

La observancia del principio de congruencia garantiza que la actuación de la autoridad se ajuste a los parámetros de actuación que tiene reconocidos en el marco normativo, y que atienda al principio de seguridad jurídica para las partes, al limitar su actuación al conocimiento de los planteamientos formulados por los interesados, sin exceder los puntos de hecho y derecho que son materia de pronunciamientos.

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia 28/2009, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 3, núm. 5, 2010, pp. 23 y 24.

De esta suerte, el argumento de la Sala Superior se apoya en la idea de que tal criterio se puede trasladar a una función de autoridad administrativa:

Bajo tales parámetros, se aprecia que la actuación de la autoridad electoral al ordenar a los concesionarios que se abstuvieran de transmitir las conferencias matutinas, en una actuación cuya naturaleza formal era la de calificar específicamente las solicitudes que le fueron oportunamente presentadas por las autoridades de gobierno, atenta contra el principio de congruencia...

Ahora bien, tal principio de congruencia es propio del procedimiento jurisdiccional debido a que la sentencia debe resolver una litis deliberadamente formada por la acción intentada, el interés de las partes y sus pretensiones procesales, así como los argumentos y las pruebas presentadas. La sentencia tiene relación directa y dependiente de los anteriores elementos. El tribunal posee una función de tercero imparcial y desinteresado que resuelve un conflicto entre partes. A diferencia de la función jurisdiccional, como se ha evidenciado antes, la facultad ejercida por el CGINE se inscribe dentro de sus facultades normativas, pues establece directrices y criterios sobre la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido. Es decir, se está ante una intervención pública cuya función es regular conductas o comportamientos orientados a lograr fines constitucionales de equidad electoral y el cumplimiento de obligaciones de servidores públicos y de medios de comunicación. No se está ante un procedimiento en el que haya partes que ejercen pretensiones procesales. Se está ante una actuación pública que puede ser activada por petición de personas, o bien, que se puede activar oficiosamente.

La facultad normativa del CGINE reconocida por la propia Sala Superior<sup>8</sup> implica la potestad de establecer normas de conducta dirigidas a particulares o a servidores públicos cuya finalidad es garantizar las condiciones constitucionales en los procesos electorales, para lo cual debe considerar los diversos elementos mismos que pueden ser proporcionados por los interesados, pero que no limitan la posibilidad de que el INE por sí mismo pudiera allegarse.

Por lo que la sentencia al indicar que se trataba de una “actuación cuya naturaleza formal era la de calificar específicamente las solicitudes”, reduce la facultad normativa a una facultad de “validación” *ex ante*, pues sólo podría

---

<sup>8</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *SUP-RAP-141/2008*, Sala Superior, magistrado ponente Salvador Olimpo Nava Gomar, 10 de septiembre de 2008.

pronunciarse sobre las solicitudes que le fueron presentadas siguiendo el trámite establecido por el propio CGINE en el Acuerdo INE/CG03/2017.

Por lo que la sentencia, a efecto de poder aplicar el principio de congruencia establece, implícitamente, que no se está en presencia de una facultad normativa. Sin embargo, aun tratándose de un acto administrativo, no se está ante un caso que concierna a la definición de situaciones propias de derechos subjetivos de los interesados, sino de la definición de cuestiones que conciernen al interés público.

Así, para poder aplicar al caso el principio de congruencia, se cae precisamente en una incongruencia en la propia sentencia.

Sin embargo, lo anterior no implica pasar por alto las condiciones en las cuales el CGINE incorpora al Acuerdo sus efectos respecto de la divulgación de las conferencias matutinas. Sin embargo, el problema de incorporación en el último momento, no es un problema que pueda ser calificado por su “congruencia” con las peticiones que motivan la intervención del CGINE. La valoración y calificación de las condiciones de incorporación de este y otros puntos en el Acuerdo puede ser susceptible de análisis sin alterar la lógica de un acto “normativo”, sin necesidad de crear una analogía con el procedimiento jurisdiccional”. El proceso de decisión normativa tiene también sus condiciones de regularidad.

Al respecto, por ejemplo, tratándose del proceso legislativo, los tribunales federales federales han desarrollado el análisis de irregularidades que se dan en el mismo y que pueden afectar la validez de las normas creadas y que ameritan por tal razón ser declaradas inconstitucionales. Por esta vía se buscan garantizar las condiciones adecuadas para tomar decisiones en procedimientos deliberativos y democráticos como la información oportuna, la calidad de la deliberación, entre otros aspectos, o la motivación del acto legislativo.<sup>9</sup> La posibilidad de analizar estas condiciones de calidad decisoria no implica alterar la naturaleza del acto de autoridad sino preservar su racionalidad. En consecuencia, la manera en que el CGINE introdujo el punto décimo primero en el Acuerdo no justifica que a una facultad normativa se le haya dado un tratamiento similar a un acto jurisdiccional.

---

<sup>9</sup> Tesis PC.XV.J/5 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, octubre de 2014, p. 1753.

## VII. LA FUNCIÓN TUITIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL USO ESTRATÉGICO DE LA JUSTICIA ELECTORAL

La magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Indalfer Infante Gonzales, presentaron un voto particular conjunto, en razón de que no compartieron el criterio de la mayoría en cuanto a la procedencia del recurso de apelación interpuesto por el partido político Morena. Adujeron que en el caso no se actualizaban las condiciones para que el partido político Morena ejerciera una acción tuitiva de intereses difusos para impugnar el Acuerdo INE/CG235/2020, dado que se estaba ante un acuerdo que incidía en la esfera jurídica de las concesionarias de radio y televisión.

Sustentaron su disenso en que el partido político Morena

carece de interés jurídico o legítimo para impugnar el acuerdo a través del recurso de apelación, mediante una acción de tutela de intereses difusos porque el acuerdo se dirige claramente a regular la conducta de concesionarias respecto de la difusión de una modalidad de información gubernamental de la Presidencia de la República y, en consecuencia, sus efectos tienen un impacto solamente en la esfera o dimensión individual de tales concesionarias, y, en su caso, de dicha entidad gubernamental, no así frente a una colectividad que carezca de representación.

La sentencia considera procedente el recurso de apelación interpuesto por Morena, considerando, básicamente, lo siguiente:

1. Que los partidos políticos están facultados para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales.
2. La incidencia del acto de autoridad (INE/CG235/2020) en el derecho constitucional de acceso a la información.

La facultad de los partidos políticos de deducir acciones tuitivas de intereses difusos ha sido un criterio sostenido en la Jurisprudencia 10/2005, de la Sala Superior que los elementos necesarios para que se actualicen son:

1. Existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, sin que esos intereses se puedan individualizar, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno; 2. Surgimiento de actos u omisiones, generalmente de parte de las autoridades (aunque también pueden provenir de otras entidades

con fuerza preponderante en un ámbito social determinado) susceptibles de contravenir las disposiciones o principios jurídicos tuitivos de los mencionados intereses, con perjuicio inescindible para todos los componentes de la mencionada comunidad; 3. Que las leyes no confieran acciones personales y directas a los integrantes de la comunidad, para enfrentar los actos conculcatorios, a través de los cuales se pueda conseguir la restitución de las cosas al estado anterior o el reencausamiento de los hechos a las exigencias de la ley, ni conceda acción popular para tales efectos; 4. Que haya en la ley bases generales indispensables para el ejercicio de acciones tuitivas de esos intereses, a través de procesos jurisdiccionales o administrativos establecidos, que no se vean frenadas de modo insuperable, por normas, principios o instituciones opuestos, y 5. Que existan instituciones gubernamentales, entidades intermedias o privadas, o personas físicas, que incluyan, de algún modo, entre sus atribuciones, funciones u objeto jurídico o social, con respaldo claro en la legislación vigente, la realización de actividades orientadas al respeto de los intereses de la comunidad afectada, mediante la exigencia del cumplimiento de las leyes que acojan esos intereses. Como se ve, la etapa del proceso electoral de emisión de los actos reclamados, no es un elemento definitorio del concepto. Consecuentemente, basta la concurrencia de los elementos de la definición para la procedencia de esta acción, independientemente de la etapa del proceso electoral donde surjan los actos o resoluciones impugnados.

Por lo que un elemento básico para que se actualice el interés tuitivo es que se esté ante intereses comunes que no puedan ser individualizados y no es un elemento definitorio que se trate de actos que se dan durante la etapa de preparación del proceso electoral.

La sentencia justifica que se está en presencia de los mismos porque prohibir la difusión íntegra de las conferencias mañaneras implicaba una afectación al derecho de acceso a la información.

Sin embargo, el derecho de acceso a la información conforme al artículo 4o. de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública consiste en el derecho de toda persona de solicitar gratuitamente la información generada, adquirida, transformada o en posesión de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de entregarla sin que la persona necesite acreditar interés alguno ni justificar su uso y, en caso de no ser entregada, la referida Ley establece los medios de impugnación que se pueden hacer valer.

Por lo que la sentencia al justificar que es un derecho de acceso a la información incurre en una apreciación incorrecta del mecanismo de difusión, que son las “mañaneras”.

Cabe señalar que las conferencias matutinas han sido consideradas por la Sala Superior en la resolución recaída al expediente SUP-REP-3/2021, como

un ejercicio de comunicación *sui generis* que posibilita abordar temáticas relevantes desde el punto de vista del Ejecutivo federal, cuyo corte amplio y heterogéneo posibilita profundizar en algún tema o posicionar un tópico de relevancia para la opinión pública, siendo que por la participación de medios de comunicación, el presidente de la República se encuentra medianamente obligado a formar parte de una discusión sobre temas de amplísima gama.

Y el contenido de las conferencias conlleva información sobre el que-hacer institucional, al darse cuenta de los avances, logros, beneficios de los programas sociales, entre otros, que actualizan el estar en presencia de difusión de propaganda gubernamental, por lo que no se está ante un derecho de acceso a la información.

Ahora bien, una omisión en el análisis argumental de la mayoría (aunque implícito en el de minoría) es el de la posición política del partido recurrente. Es manifiesto que entre el Ejecutivo y el partido recurrente existe una relación de afinidad política y que uno de los efectos de la finalidad del recurso es “defender” la acción comunicativa del presidente el cual no solamente es afín al partido, sino que tiene una función de liderazgo. Lo anterior evita examinar el efecto en la política “real” de que haya una acción “tuitiva” del gobierno. Es una acción jurídica del partido en defensa de “su” gobierno.

Esta afirmación no es una descalificación de la legitimidad de la acción procesal del partido, sino una asignación de significados procesales no desprovisto de legitimación. En diversos precedentes se ha llegado a reconocer la posibilidad de que los partidos políticos puedan ejercer ante los tribunales acciones con este efecto. Entre otros, en materia de calumnia en contra de servidores públicos emanados de las filas del partido político accionante.<sup>10</sup>

La consideración del objeto y efecto de la acción procesal ejercida es una tarea necesaria para apreciar la realidad del proceso político (protección de la acción gubernamental), independientemente de la argumentación presentada (protección de derechos ciudadanos). En esto, por supuesto, la forma de presentación de los argumentos tiene una función persuasiva y, por tanto, estratégica; el Tribunal puede ser más receptivo de un argumento “pro derecho” que “pro autoridad”.

<sup>10</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REP-92/2015, Sala Superior, magistrado ponente Salvador Olimpo Nava Gomar, 6 de mayo de 2015.

En este sentido, al haber considerado que se actualizaba un interés tuitivo del partido Morena, la sentencia asume una protección de la acción gubernamental más que la protección de un interés común.

### VIII. CONCLUSIONES

Sin duda, el sentido que se dio a esta sentencia por la mayoría de la Sala Superior será emblemática y de efectos relevantes en los próximos procesos electorales. La caracterización que se realice de las acciones que los partidos realizan tienen diversos efectos, y si bien son organizaciones en las que se expresa la ciudadanía, también son organizaciones vinculadas al poder. Dicha relación no puede ser ignorada; eludirla puede tener efectos no deseados para el propio proceso democrático que requiere condiciones de equidad y neutralidad. La sentencia muestra además, la necesidad de identificar las características esenciales de funciones constitucionales distintas: juzgar, regular y/o administrar. La aplicación de un principio como el de la congruencia, cuya racionalidad es explicable en la decisión judicial, no lo es si se aplica a funciones de normación.

### IX. BIBLIOGRAFÍA

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, “Decreto que reforma los artículos 6o., 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”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055\\_DOF\\_13nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf)

ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, *Las potestades normativas del INE y la jurisprudencia del TEPJF*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cuaderno de Trabajo, núm. 68, 2020.

## EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-2507/2020

José Antonio CABALLERO JUÁREZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La resolución.* III. *Los votos concurrentes de la magistrada Otálora y del magistrado Rodríguez.* IV. *Los efectos de las sentencias en la justicia electoral.* V. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El 14 de octubre de 2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-2507/2020 iniciado por Redes Sociales Progresistas, A. C., en contra de actos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y como terceros interesados los partidos Verde Ecologista de México, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. La sentencia tiene el efecto de allanar el camino para el registro de la asociación actora como partido político nacional.

El contexto del fallo es la solicitud de la asociación Redes Sociales Progresistas, A. C., para constituirse en partido político nacional. Se debaten las decisiones del Instituto Nacional Electoral (INE) en las que encuentra razones para invalidar las asambleas celebradas por la asociación en Morelos y Sonora, entre otras cuestiones. El presente comentario empezará por presentar un breve resumen del análisis de los agravios realizados por la mayoría de la Sala Superior. Posteriormente, se revisarán los dos votos concurrentes emitidos por la magistrada Otálora y por el magistrado Rodríguez. En la tercera parte, se expresarán algunas reflexiones sobre la naturaleza de los procesos electorales y los efectos de las resoluciones emitidas por la justicia electoral.

## II. LA RESOLUCIÓN

El estudio de fondo del fallo empieza por fijar la cuestión del reconocimiento de los partidos políticos en una democracia constitucional. La Sala concluye que esta actividad debe contar con una protección especial y señala que en este tipo de solicitudes debe seguirse un criterio de interpretación análogo al pro persona reconocido por el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).<sup>1</sup> Al efecto, propone un test de proporcionalidad para decidir sobre la negativa a la solicitud de registro de un partido político.<sup>2</sup>

Al avocarse al estudio de los agravios planteados por la asociación actora analiza la violación al derecho de audiencia en relación con la asamblea estatal constitutiva celebrada en el estado de Morelos por la actora en el marco del proceso de registro como partido político nacional. El agravio se estima fundado en el sentido que la autoridad (INE) no concedió derecho de audiencia alguno a la asociación actora al tener por inválida dicha asamblea.<sup>3</sup> La sentencia de la Sala Superior analiza la resolución impugnada y encuentra que el INE encontró irregularidades durante la celebración de la asamblea, que realizó visitas<sup>4</sup> a quienes comparecieron como afiliados de la organización solicitante en la Asamblea en cuestión y encontró que un porcentaje de ellos señaló haber recibido dádivas por comparecer. Con esos elementos, el INE decidió invalidar dicha asamblea.<sup>5</sup> A partir de esos hechos, la Sala Superior determinó que los mismos debieron dar motivo a un procedimiento sancionatorio a fin de garantizar debidamente el derecho de audiencia de la asociación política actora.

Una vez identificada la irregularidad formal en el sentido de que el INE optó por invalidar una asamblea sin haber garantizado el derecho de audiencia de la parte afectada, la Sala Superior determinó que la asamblea en

---

<sup>1</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-2507/2020, Sala Superior, magistrado ponente: Reyes Rodríguez Mondragón, 14 de octubre de 2020, § 121.

<sup>2</sup> *Ibidem*, § 123.

<sup>3</sup> *Ibidem*, § 128.

<sup>4</sup> La documentación señala que se trató de visitas domiciliarias. No obstante, no se trata de visitas domiciliarias en términos del artículo 16 constitucional en donde existe una afectación al derecho a la inviolabilidad del domicilio de los visitados, sino de visitas diseñadas para entrevistar a los participantes y que la autoridad se cerciorea de la existencia de los domicilios asentados en la documentación levantada durante la asamblea.

<sup>5</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *op. cit.*, §§ 138 y ss.

cuestión "...debe seguir surtiendo efectos jurídicos para el procedimiento del registro de RSP como partido político nacional".<sup>6</sup>

A continuación, la resolución de la Sala Superior analiza los agravios planteados por la asociación actora en torno a la invalidez de la asamblea celebrada en Sonora. El duelo de la actora consistió en señalar que el modelo estadístico empleado por la autoridad electoral para determinar que existieron irregularidades en la asamblea en el sentido de establecer que un porcentaje de los asistentes recibieron dádivas a cambio de su asistencia, no es adecuado. La Sala Superior considera inoperante este agravio al señalar que los argumentos de la actora no son eficaces para desvirtuar la idoneidad del modelo estadístico utilizado por la autoridad electoral. La resolución también señala que contrario a lo señalado por la actora, el INE sí acreditó la participación de dirigentes de la actora en la entrega de dádivas.

En el caso de la asamblea de Sonora, cabe señalar que sí se instruyó un procedimiento sancionador. El número de expediente de dicho procedimiento fue UT/SCG/Q/CG/71/2020. La Sala Superior también desecha los argumentos expresados por la actora en relación con ese mismo procedimiento y su resolución.

En tercer lugar, la Sala Superior se ocupa del agravio en el que se atribuye una intervención gremial al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el proceso de obtención del registro de la asociación actora. En este caso, la Sala Superior señala que existe sentencia previa de la propia sala en donde el procedimiento sancionatorio materia de las irregularidades que se señalan en el agravio ya había sido revocado. La Sala encuentra que la autoridad electoral empleó argumentos adicionales a los que ya habían sido desechados para acreditar la participación del SNTE. En este caso, estima que la asociación actora no tuvo ocasión para ser oída a propósito de éstas, por lo que estima fundado el agravio. Cabe señalar que la Sala añade que, en todo caso, la evidencia existente no era suficiente para remontar la presunción de licitud de los recursos aportados.<sup>7</sup>

En un agravio adicional se ataca la invalidez de las asambleas por la recepción de aportaciones en especie de personas no identificadas. En este caso nuevamente la Sala Superior refiere que el agravio quedó sin materia porque la propia Sala ya se había pronunciado sobre esa cuestión y había estimado revocar el actuar de la autoridad electoral.

La resolución de la Sala Superior termina por establecer la revocación de la resolución impugnada y señala los siguientes efectos:

<sup>6</sup> *Ibidem*, § 159.

<sup>7</sup> *Idibem*, § 192.

- a) Únicamente considere como inválida la asamblea estatal celebrada en Sonora, puesto que quedó demostrado que durante su celebración se realizó la entrega u ofrecimiento de dádivas como consta en el SUP-RAP-78/2020 y que dicha conducta resultó relevante para afectar su validez.
- b) Califique como válidas las asambleas estatales celebradas en Morelos, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán; las cuales fueron invalidadas indebidamente, y
- c) Considere como no acreditada la intervención sindical en el proceso de obtención del registro de la organización RSP como partido político nacional con base en lo resuelto por esta Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-54/2020 y SUP-RAP-79/2020.

### III. LOS VOTOS CONCURRENTES DE LA MAGISTRADA OTÁLORA Y DEL MAGISTRADO RODRÍGUEZ

La magistrada Otálora coincide esencialmente con los argumentos de la mayoría en la sentencia. Sin embargo, disiente en cuanto los efectos. Aquí su disenso es en el sentido que la Sala debió ordenar la reposición del procedimiento sancionatorio para el efecto de que se analizaran las violaciones identificadas por la autoridad electoral y se garantizara el derecho de audiencia de la asociación actora.

En este voto conviene destacar también una cuestión característica de la justicia electoral. Dada la brevedad de los tiempos con los que opera la justicia electoral, la materia de los diversos recursos termina por entrelazarse. Como ya se mencionó, en el caso que nos ocupa, la Sala Superior cuenta con dos resoluciones que están estrechamente relacionadas con la materia del recurso. En ellas, la magistrada Otálora había expresado la necesidad de que las resoluciones no declararan la nulidad lisa y llana, sino que se ordenara la reposición de los procedimientos sancionatorios respectivos. Lo mismo ocurre, en su opinión, para el caso de la asamblea de Morelos cuya revisión sí fue materia del juicio que nos ocupa. En este caso, la omisión de la autoridad electoral en el sentido de garantizar el derecho de audiencia de la asociación actora, debía tener el efecto de ordenar la nulidad para el efecto de que se iniciara el procedimiento sancionatorio correspondiente.

Los argumentos de la magistrada Otálora para sustentar su posición también se sustentan en el análisis somero que realiza del caudal probatorio existente sobre el posible involucramiento del SNTE en la constitución del nuevo partido político. Por ello, estima que lo correcto era reponer el procedimiento ordinario sancionador, que las investigaciones se concluyeran y que la asociación actora gozara de un efectivo derecho de audiencia.

El magistrado Rodríguez también se muestra conforme con los razonamientos de la mayoría en relación con los agravios de la actora, pero difiere de los efectos. Pero, al igual que la magistrada Otálora, considera necesario que los efectos de la resolución sean revocar la resolución impugnada y permitir que la autoridad electoral inicie el procedimiento sancionatorio correspondiente para el caso de la asamblea de Morelos. En lo que respecta a los demás procedimientos sancionadores impugnados y resueltos por la Sala Superior, señala que reitera lo expresado en sus votos disidentes en el sentido de que se repongan dichos procedimientos.

Cabe señalar que la posición del magistrado Rodríguez es que, a pesar de los procedimientos sancionadores que considera necesarios instruir, se debe otorgar el registro como partido político nacional a la asociación actora. Todo parece indicar que en este razonamiento toma en consideración el estudio contenido en la sentencia en donde se concluye que la formación y reconocimiento de partidos goza de una protección especial. El criterio de la mayoría también parece ir en ese sentido, pero esta cuestión no es desarrollada.

#### IV. LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN LA JUSTICIA ELECTORAL

En el caso que nos ocupa, el debate en la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación está centrado sobre los efectos de las resoluciones. Aquí cabe añadir una distinción importante. La resolución en estudio se ocupa directamente de las razones por las que considera necesario revocar la decisión impugnada por lo que respecta a la asamblea celebrada en Morelos. No obstante, en forma indirecta, se refiere a los recursos interpuestos por la misma asociación actora en contra de dos procedimientos sancionatorios instruidos por la autoridad electoral en contra de ella. En estos casos, la Sala Superior, por mayoría, optó por la nulidad lisa y llana. La magistrada Otálora y el magistrado Rodríguez también expresaron en estos casos la necesidad de adoptar una resolución de nulidad para efectos en ambos casos (SUP-RAP-54/2020 y SUP-RAP-79/2020).

De esta manera, en las tres resoluciones antes señaladas se debaten los efectos. Por una parte, la mayoría opta por la nulidad lisa y llana. Por la otra, la magistrada Otálora y el magistrado Rodríguez están por la nulidad para efectos. El punto es relevante precisamente porque una nulidad para efectos permite que la autoridad actúe en la investigación y, en su caso, sancione las irregularidades que estimó existían originalmente. En tal sentido, se podría sostener que con la nulidad para efectos se pretende evitar que las

irregularidades señaladas, de probarse fehacientemente en los procedimientos respectivos que ocurrieron, queden impunes.

La cuestión da lugar a revisar las razones por las que los tribunales pueden optar por nulidades lisas y llanas y nulidades para efectos. Ese precisamente será el enfoque del presente comentario. Para ello, empezaré por identificar criterios que orienten sobre la distinción entre ambos tipos de nulidad. Después, analizaré la forma en la que el Tribunal Electoral ha empleado estas nulidades. Concluiré con algunos comentarios a propósito de la resolución que me ocupa.

Para empezar, conviene hacer una breve referencia a la cuestión de la nulidad de los actos administrativos.<sup>8</sup> En principio, puede decirse que la nulidad es el mecanismo jurisdiccional que se emplea para atacar un acto administrativo. El esquema en el que se produce es que el particular afectado por el acto de autoridad acude a una instancia jurisdiccional para demandar a la autoridad que emitió dicho acto su nulidad.<sup>9</sup> La autoridad jurisdiccional, de encontrar fundados los argumentos del particular, debe decretar la nulidad del acto. Aquí cabe el primer matiz. La autoridad jurisdiccional no sustituye a la autoridad administrativa demandada en el acto materia de la litis. En tal sentido, la autoridad jurisdiccional únicamente está en aptitud de anular el acto en cuestión. Así, el ámbito de la reparación pudiera parecer limitado.<sup>10</sup> La posición de la autoridad jurisdiccional también ayuda a entender la forma en la que se expresan sus atribuciones jurisdiccionales. En estos casos, las sentencias de nulidad típicamente se dictan con dos tipos de consecuencias sobre el acto: la nulidad lisa y llana y la nulidad para efectos. Para ilustrar la distinción entre estos dos tipos de sentencia, seguiré a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, puede citarse una tesis del Pleno que responde precisamente el punto.

NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.

<sup>8</sup> Sobre las nulidades, desde el punto de la doctrina y con amplias referencias jurisdiccionales, véase Tron Petit, Jean Claude, *Nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2005.

<sup>9</sup> En estricto sentido, el particular también puede presentar recurso ante el superior de la autoridad emisora del acto reclamado y esperar su nulidad. Véase el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>10</sup> La jurisdicción administrativa se ha fortalecido en los últimos años y sus resoluciones pueden ocuparse de la adopción de medidas correctivas que se derivan de las nulidades declaradas. Al respecto, véase Tesis 2a. X/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2020, p. 1047.

La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.<sup>11</sup>

El anterior criterio marca la distinción al establecer que la nulidad para efectos ocurre cuando se presentan vicios de formales en el acto que se impugna, mientras que en la nulidad lisa y llana se encuentra que los vicios de fondo o forma son suficientes para invalidar el acto impugnado sin que la autoridad emisora lo pueda reponer. El punto se detalla en el siguiente criterio:

NULIDAD DE RESOLUCIONES O ACTOS DERIVADOS DEL EJERCICIO DE FACULTADES DISCRECIONALES. LA DECRETADA POR VICIOS DE FORMA DEBE SER PARA EFECTOS. De lo dispuesto en los artículos 51, 52 y 57 de la Ley Fe-

<sup>11</sup> Tesis P. XXXIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 26.

deral de Procedimiento Contencioso Administrativo, derivan las causas que dan lugar a la ilegalidad de la resolución impugnada, así como el tipo de nulidad que origina cada una de ellas y los actos que la autoridad debe realizar en cumplimiento de la sentencia anulatoria. En este marco se observa que cuando la resolución o acto materia del juicio deriva de un procedimiento oficioso iniciado con motivo del ejercicio de facultades discrecionales y se decreta su ilegalidad por vicios de forma, no puede decretarse su nulidad lisa y llana, ni simple o discrecional, sino que ésta debe ser para efectos, los cuales se traducen en que la autoridad determine dictar una nueva resolución, o bien, decida no hacerlo, en el entendido de que si decide actuar deberá sujetarse al plazo de cuatro meses con los que cuenta para cumplir con el fallo y a subsanar los vicios formales de que adolecía el acto declarado nulo, en los términos expresamente señalados en la sentencia que se cumplimente.<sup>12</sup>

Sin embargo, en ocasiones, la violación formal puede tener tal trascendencia que implique que el acto en sí mismo debe ser anulado por completo. Es decir, se debe optar por la nulidad lisa y llana. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la instancia revisora tiene suficientes elementos como para prever que el acto reclamado simplemente no logrará ser purgado de los vicios que lo afectan. La decisión de evitar un nuevo reenvío entonces se justifica con el principio de justicia pronta y de recurso efectivo. De esta manera, se permite que el tribunal, sin invadir la esfera de competencia de la autoridad a la que revisa, pueda determinar que el efecto de la nulidad sea liso y llano a la luz de lo que resulta evidente del estudio del asunto en cuestión. Esto puede significar divergencias en cuanto a la interpretación e identificación de los preceptos aplicables o cuestiones fácticas apreciadas en el asunto.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Tesis 2a./J. 133/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2015, p. 1689.

<sup>13</sup> Véase “EL ARTÍCULO 189 DE LA LEY DE AMPARO NO ES INCONSTITUCIONAL”. El precepto citado, al prever que se privilegiará el estudio de los «conceptos de violación de fondo» por encima de los de procedimiento y forma, no viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando no establezca el significado y alcance de la expresión «conceptos de violación de fondo», pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que sea un requisito para el legislador ordinario establecer en cada uno de los ordenamientos secundarios un catálogo que defina los vocablos o locuciones utilizados en el texto de la norma, pues el sentido que se atribuye a cada una de las palabras empleadas será motivo de interpretación por los diferentes sistemas existentes; de ahí que para darle significado, es pertinente acudir a la doctrina como directriz orientadora y a criterios del alto tribunal que permitan lograr su entendimiento. En ese sentido, se ha considerado una clasificación trifásica para definir los conceptos de violación, siendo éstos de carácter procesal, formal y de fondo, cuyo estudio debe respetar un orden y una prelación lógicos. Así, los conceptos de violación de fondo deben entenderse como aquellos mediante los cuales se impugnan las

Con ello, la jurisdicción administrativa entra en una etapa de transición en la que pasa de ser un proceso de mera legalidad para aproximarse más al de una jurisdicción plena.<sup>14</sup> Esta cuestión es parte de una discusión de larga duración sobre la jurisdicción administrativa que rebasa por mucho los alcances del presente comentario.

Ahora bien, por lo que respecta a la justicia electoral, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece el objeto de los medios de impugnación en su artículo 3o., apartado 1. De igual manera, señala que el Tribunal Electoral tiene plena jurisdicción (artículo 6o. apartado 3). La Ley establece las características y los efectos de los diversos procesos electorales que contempla. El título sexto se ocupa de las nulidades. Ahí desarrolla la cuestión en relación con los procesos electorales. La cuestión de la nulidad de los actos administrativos electorales se trata a propósito del juicio de protección de los derechos político-electorales en el artículo 84.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha ocupado de la cuestión de la nulidad de los actos administrativos electorales. Al respecto, ha sostenido que en estos casos las decisiones de nulidad deben leerse en el contexto del ámbito electoral y vigilar que no tengan un impacto adverso para el interés público.

RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. MODALIDADES EN SUS EFECTOS PARA PRESERVAR EL INTERÉS GENERAL. Los actos y resoluciones regidos por disposiciones de derecho público, vinculados siempre, en medida considerable, con los intereses generales de una comunidad, cuando se nulifican pueden dar lugar a diferentes situaciones, orientadas hacia la mayor tutela de esos intereses generales o, visto desde otro enfoque, a causarles el menor perjuicio posible, por lo cual, no necesariamente deben tener efectos retroactivos; cuando con esto puede resultar mayor el perjuicio que el beneficio perseguido con la regularización del acto o la función administrativa de que se trate, ni tampoco constituye un imperativo *sine qua non* que los efectos de la nulidad actúen inmediatamente

---

consideraciones del acto reclamado relacionadas directamente con los aspectos sustanciales, objeto y materia de la controversia, ya sea que se refieran al aspecto fáctico que subyace en el asunto, o bien, al derecho aplicado y a su interpretación, es decir, que su alcance de estudio permita la concesión de un amparo liso y llano contra el acto de autoridad señalado”. Tesis 1a. CCXLVII/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2017, p. 416.

<sup>14</sup> Tesis 2a./J. 66/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2014, p. 1073; Tesis IV.1o.A.42 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, mayo de 2016, p. 2944.

cuando con éstos se produzca un gran daño o incertidumbre en la comunidad ciudadana, como podría ocurrir, por ejemplo, cuando se deja sin efectos *erga omnes* un ordenamiento jurídico que resulta fundamental en el engranaje organizativo y de funcionamiento del Estado o en alguno de sus poderes u órganos, de tal modo que su falta desarticule y ponga en peligro el cumplimiento de los fines del Estado, o la tutela de los derechos fundamentales de los gobernados, o bien, que la anulación del acto materialmente administrativo, puede traer como consecuencia, la desintegración de un órgano del Estado, como un tribunal electoral, lo que produciría un vacío y una desatención a los derechos fundamentales al cerrar la jurisdicción ordinaria a los partidos políticos y gobernados, al abandonar a las partes que protege y a los procesos electorales temporalmente, independientemente de que exista una jurisdicción extraordinaria, la suspensión de la jurisdicción ordinaria mermaría considerablemente el derecho de acceso efectivo e inmediato a la justicia. En este sentido, el artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución, prevé que la declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren sus fracciones I y II, no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales de esta materia, y por otra parte, en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determine la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias, precisando que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos; también el artículo 41, fracción IV, último párrafo, de la Constitución, recoge esos principios, cuando determina que en los medios de impugnación en materia electoral no procede la suspensión de los actos o resoluciones impugnados, con lo que se deja de manifiesto que surten sus efectos de inmediato, lo que se corrobora con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 60., apartado 2. Consecuentemente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos del artículo 93, apartado I, inciso b), de la Ley en cita, especialmente, cuando advierta que los efectos de sus resoluciones estimatorias pueden producir un riesgo de la magnitud indicada para una comunidad, al generar la desarticulación de sus instituciones jurídicas, debe ponderar tal situación y fijar con precisión la forma en que han de producirse los efectos de su resolución, de tal manera que, al mismo tiempo que cumpla con la finalidad de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos electorales objeto de impugnación, evite la producción de esos perjuicios al interés general.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia XXVII/2003, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 2004, Suplemento 7, 2004, pp. 55-57.

La decisión anterior marca con toda claridad los balances que debe considerar la justicia electoral en la determinación de los efectos de sus decisiones. Los efectos *ex tunc* y *ex nunc* tienen particular trascendencia por las implicaciones que pueden tener sobre el interés público en lo general. La materia electoral aparece aquí como un orden jurídico que exige de consideraciones especiales que afectan la forma en la que se toman las decisiones jurisdiccionales. De esta manera, la decisión electoral parece requerir de un sustento argumentativo que justifique los efectos que se dan a la decisión a la luz del interés público en juego.

Por otro lado, al enfocarse al estudio de las nulidades del procedimiento administrativo electoral y habida cuenta de las características del ámbito electoral, la Sala Superior ha optado por establecer un estándar de revisión en donde la sustitución de la autoridad electoral puede resultar viable pero con limitaciones. Así, cuando existen elementos para que la autoridad jurisdiccional se pronuncie sobre el fondo evitando el reenvío, se debe optar por asumir la jurisdicción y decidir a fin de evitar retrasos injustificados. Sin embargo, esto no es viable en todos los casos y, por ello, resulta indispensable reponer. La siguiente tesis lo expresa con claridad:

PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES. La finalidad perseguida por el artículo 6o., apartado 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al establecer que la resolución de controversias debe hacerse con plenitud de jurisdicción, estriba en conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible, de modo que la sentencia debe otorgar una reparación total e inmediata, mediante la sustitución a la autoridad responsable en lo que ésta debió hacer en el acto o resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida. Sin embargo, como ocurre en todos los casos donde opera la plena jurisdicción, de los que es prototipo el recurso de apelación de los juicios civiles y penales, existen deficiencias que atañen a partes sustanciales de la instrucción, que al ser declaradas inválidas obligan a decretar la reposición del procedimiento, algunas veces desde su origen. En estos casos, sí se tiene que ocurrir al reenvío, a fin de que el órgano competente integre y resuelva el procedimiento respectivo, sin que corresponda al revisor abocarse a la sustanciación del procedimiento. Conforme a lo anterior, la plenitud de jurisdicción respecto de actos administrativos electorales, debe operar, en principio, cuando las irregularidades alegadas consistan exclusivamente en infracciones a la ley invocada, pero no cuando falten actividades materiales que por disposición de la ley corresponden al órgano o ente que emitió el acto impugnado, en razón de que en la mayoría de los casos, éstos son los que cuentan con los elementos y condiciones de mayor

adecuación para realizarlos, así como con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios que se deben emplear para su desempeño, a menos de que se trate de cuestiones materiales de realización relativamente accesible, por las actividades que comprenden y por el tiempo que se requiere para llevarlas a cabo, e inclusive en estos casos sólo se justifica la sustitución, cuando exista el apremio de los tiempos electorales, que haga indispensable la acción rápida, inmediata y eficaz para dilucidar la materia sustancial del acto cuestionado, y no dejarlo sin materia o reducir al mínimo sus efectos reales.<sup>16</sup>

Como puede verse, en el ámbito electoral rige el principio de plenitud de jurisdicción. Esta posición se materializa en casos en donde está a debate si la autoridad administrativa electoral observó las formalidades esenciales del procedimiento en su actuar. Cuando de autos se desprende que esto no ocurre el efecto necesario es la reposición.<sup>17</sup> Con ello, se confirma que la plenitud de jurisdicción es perfectamente deseable a la luz de resolver las controversias de la forma más pronta y completa posible. Sin embargo, la posibilidad de la reposición reconoce implícitamente los límites del proceso jurisdiccional y habilita a los juzgadores para ordenar que la litis regrese a la autoridad administrativa. Ello en el entendido que esta última está en mejores condiciones para instruir y resolver el asunto.

Una vez expuestos los contornos generales que orientan el tema de la nulidad tanto en la jurisdicción contenciosa administrativa federal como en el amparo y en la jurisdicción electoral, regresamos a la sentencia materia del presente comentario. En este caso, la resolución no parece hacerse cargo de la justificación de los efectos. Es decir, la determinación en la que se establece que la nulidad es lisa y llana no parece tener un planteamiento formal en lo general. Cuando el análisis se realiza por partes encontramos algunas consideraciones aisladas que conviene señalar.

En el caso de la invalidez de la asamblea celebrada en Morelos, no existe argumentación alguna para justificar las razones por las que el fallo no ordena a la autoridad electoral reponer para el efecto de iniciar el procedimiento sancionatorio correspondiente. Es cierto, se trata de una violación al derecho de audiencia y constituye una omisión grave a cargo de la autoridad electoral. Sin embargo, habida cuenta del peso que tiene la determinación sobre la validez de dicha asamblea en el proceso de registro de un nuevo partido político, la cuestión se torna especialmente relevante. Por

---

<sup>16</sup> Jurisprudencia XIX/2003, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, 2004, pp. 49 y 50.

<sup>17</sup> Jurisprudencia XII/2003, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, 2004, pp. 44 y 45.

ello, parece necesario un pronunciamiento explícito sobre dichos hechos ya sea a fin de descartarlos de optarse por el camino de la nulidad lisa y llana. O, de optarse por la nulidad para efectos, la reposición. En los términos en los que queda la sentencia, las irregularidades atribuidas a la Asociación subsisten, pero no parece existir mecanismo alguno para determinar sus alcances o garantizar la defensa de la propia asociación. Aquí la posición de la magistrada Otálora y del magistrado Rodríguez coincide en la necesidad de la reposición para efecto de ordenar el inicio del proceso sancionatorio respectivo.

¿Y qué tan viable parece la reposición? El punto de partida es que los vicios formales implican la omisión por completo del derecho de audiencia. ¿La magnitud de esta violación puede tener el efecto de inhabilitar a la autoridad electoral para iniciar el procedimiento sancionatorio? De llegarse a esa conclusión, parece necesario que exista un pronunciamiento explícito, toda vez que las aparentes irregularidades pueden quedar impunes. La misma se puede construir, lo que llama la atención es que no se haga.

La salida de la reposición puede basarse en la posibilidad de que la acción no ha prescrito en términos del artículo 464, apartado 2. La consecuencia es que se visibiliza la tensión entre la necesidad de dar certeza jurídica a la asociación actora y la necesidad de mantener la legalidad en el ámbito electoral. Esta última no puede simplemente superponerse a los derechos de la Asociación. Incluso si se toma la solución propuesta por el magistrado Rodríguez en el sentido de iniciar el procedimiento sancionatorio y, mientras tanto, reconocer a la Asociación como partido político nacional, la cuestión de la falta de seguridad jurídica subsiste. En efecto, subsiste la falta de seguridad jurídica pero acotada a que se inicie el procedimiento sancionatorio en el término previsto en ley y que se garantice un debido proceso a la Asociación actora. También en el entendido de que el procedimiento sancionatorio debe concluir so pena de caducidad.<sup>18</sup> Así, el balance previsto en la Ley sobre las formalidades que rigen al procedimiento sancionatorio parecen suficientes para generar la certeza jurídica que requiere la Asociación. Al mismo tiempo, en cumplimiento de los razonamientos sobre la protección especial que requieren las organizaciones que buscan convertirse en partidos políticos, da sentido que se autorice que continúe el proceso de registro. En todo caso, de identificarse alguna irregularidad en el procedimiento sancionatorio, la autoridad electoral deberá analizar sus efectos sobre la esfera jurídica del nuevo partido.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 9/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 10, núm. 21, 2018, pp. 13 y 14.

Por otro lado, en lo que se refiere a los pronunciamientos de la mayoría en torno a la posible participación del SNTE en la organización de las asambleas de la Asociación actora, la sentencia parece indicar que se optó por hacer uso de la plena jurisdicción para el efecto de determinar que la evidencia existente era insuficiente para acreditar las irregularidades. Desde el punto de vista técnico la decisión de la Sala se sustituye por la autoridad administrativa electoral y valora la evidencia existente.

La cuestión es aparentemente conforme con el ámbito de facultades del Tribunal Electoral. Sin embargo, dada la existencia de impugnaciones a los procedimientos previos y la existencia de violaciones formales en relación con nuevas irregularidades detectadas por la autoridad electoral, lo que se tiene es un escenario complejo para la toma de decisión. Nuevamente entran en juego los problemas de impunidad y certeza jurídica de la Asociación actora. En este caso, la motivación de la mayoría parece optar por la necesidad de dar certeza a la Asociación actora a la brevedad y opta por evitar las reposiciones. El efecto para la actora es inmediato. Se le genera un ámbito completo de protección y se allana el camino para su integración como partido político nacional, con todas las prerrogativas que ello conlleva. Por el contrario, de haberse optado por el camino de la reposición, la situación de la asociación se hubiera mantenido en vilo.

En términos generales, esta resolución pone de relieve las tensiones y dificultades que se producen con motivo de las funciones de supervisión que realiza la autoridad electoral. En un aparente juego del gato y el ratón, las formalidades aparecen como obstáculos para el desempeño de la autoridad electoral. Pero no debemos caer en esa aparente paradoja. Las formalidades son el punto de partida de la seguridad jurídica y sería una locura pensar en obviarlas. No obstante, el ámbito electoral con sus procesos multitudinarios y sus tiempos reducidos plantea una estupenda pauta para balancear esta tensión. Haría bien la Sala en hacer mucho más explícitos sus criterios sobre esta difícil cuestión.

## V. BIBLIOGRAFÍA

*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 10, núm. 21, 2018.

*Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 2004, suplemento 7, 2004.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2020.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2014.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, febrero de 2015.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, mayo de 2016.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2017.

TRON PETIT, Jean Claude, *Nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2005.

## INTERPRETANDO LA LEY PARA RESTRINGIR DERECHOS. CASO MÉXICO LIBRE SUP-RAP-56/2020

Arturo ESPINOSA SILIS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los partidos políticos como pilar de un sistema democrático.* III. *Registrar nuevo partido político nacional.* IV. *Negativa del registro a México Libre en el INE.* V. *Determinación final sobre la negativa del registro.* VI. *Balance del caso.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

Una de las premisas principales sobre las cuales descansa nuestro entendimiento sobre el funcionamiento de las democracias es que éstas no pueden existir sin partidos políticos o, dicho de otra forma, estas instituciones son las piedras angulares sobre las que descansan las democracias contemporáneas.

Los partidos siguen representando el mecanismo más eficaz para que las personas puedan acceder a cargos públicos que mediante la función de gobierno o legislativa implican la toma de decisiones públicas, a partir de la celebración de elecciones. En este sentido, los partidos políticos son organizaciones de interés público pues son esenciales para el ejercicio de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, los cuales forman parte del bloque de los derechos humanos.

A través del ejercicio del derecho de asociación la ciudadanía puede vincularse para formar un partido político, o puede formar parte de un partido político ya constituido ejerciendo el derecho de afiliación. También, a través de los partidos políticos miles de ciudadanas y ciudadanos pueden ejercer su derecho a ser votados y formar parte del servicio público. Finalmente, de una forma indirecta, los partidos políticos son agentes facilitadores del derecho al voto, al solicitar el apoyo para las candidaturas que postulan y promueven el voto entre el electorado.

Desafortunadamente, en el caso de México Libre, ni el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), ni el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) valoraron alguna de estas premisas. Por el contrario —y de forma penosa, debo añadir— tanto en el INE como en el TEPJF imperaron los intereses políticos, que llevaron a negarle el registro a la asociación civil Libertad y Responsabilidad Democrática que buscaba constituirse como partido político nacional bajo el nombre de México Libre, destacando en el proceso la pobreza argumentativa de las consejeras, consejeros, magistradas y magistrados que se pronunciaron por esta negativa.

Digo lo anterior, pues estoy convencido que este caso no fue resuelto con base en la valoración de criterios jurídicos, ni en apego a los estándares internacionales de protección de derechos fundamentales. Lo razonado y resuelto tanto por el INE como por el TEPJF, en las sesiones en las que sus órganos máximos abordaron este asunto, al igual que en sus resoluciones escritas —acuerdo y sentencia respectivamente— me parecen de las más lamentables actuaciones de estas autoridades electorales.

En la sesión de una y otra de las máximas autoridades electorales del país vimos argumentos contruidos exprofesamente para negarle el registro a México Libre como partido político nacional, destacando la aplicación de diferentes parámetros para valorar el eventual registro de las distintas organizaciones que buscaban ser partidos políticos. Mientras las organizaciones ciudadanas a las que sí se les dio el registro incurrieron en violaciones graves y directas a la Constitución en sus respectivos procesos de conformación, como la participación de ministros de culto o la intervención de sindicatos, a México Libre le fue negado bajo parámetros novedosos y cuestionables sobre si resultaban de la gravedad suficiente para negar el registro e impedir el ejercicio del derecho de asociación y afiliación de más de 230,000 personas. Esto generó que integrantes del Consejo General y de la Sala Superior carecieran de argumentos jurídicamente sólidos para justificar su negativa para otorgar el registro como partido político a México Libre.

A continuación presentaré un recuento de las actuaciones, tanto de la autoridad administrativa electoral (INE) como del órgano jurisdiccional electoral (TEPJF), en lo que fue el procedimiento que siguió México Libre para solicitar su registro como partido político nacional. Empezaré por encuadrar este análisis dentro los estándares internacionales que se han definido para el ejercicio de los derechos políticos y electorales, en especial para la creación de partidos políticos. Posteriormente, detallaré el proceso normativo para crear un nuevo partido político en México y expondré los motivos por los cuales considero que los parámetros bajo los cuales funciona

este proceso ameritan una ponderación respecto del ejercicio de derechos, la cual no se llevó a cabo ni por el INE, ni por el TEPJF. Por último, analizaré lo resuelto por cada una de las autoridades electorales involucradas en este caso.

## II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO PILAR DE UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

Las reglas electorales de un sistema político son uno de los aspectos que se analizan para entender los pesos y contrapesos dentro de un Estado, pues estas disposiciones normativas tienen efectos sobre la formación y organización de los partidos políticos, y éstos a su vez, en la manera en la que se distribuye y ejerce el poder público.

En contextos democráticos, el sistema de partidos de cualquier país tiene una serie de condiciones y reglas que debe cumplir cualquier agrupación con intereses políticos que busca participar en elecciones libres y periódicas. Estos andamiajes normativos tienen como objetivo primordial brindar certeza para los grupos que decidan participar en la competencia electoral, así como generar condiciones que propicien y faciliten el ejercicio del derecho fundamental de todo ciudadano de participar en la vida pública de un país. Lo anterior implica también poder participar en la formación de partidos políticos, lo que en teoría fomenta la pluralidad ideológica y favorece el contraste de opciones.

Para el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH), las voces de oposición resultan imprescindibles para la conformación de una sociedad democrática, y sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello, la participación efectiva de personas, grupos u organizaciones, y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas que posibiliten su acceso real y efectivo a los espacios deliberativos en términos equitativos, lo que incluye la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.<sup>1</sup>

La Carta Democrática Interamericana en su artículo 3o. establece que uno de los elementos esenciales del sistema democrático representativo es el régimen plural de partidos. Por su parte, el artículo 16 de la Convención

---

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, sentencia de 26 de mayo de 2010, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, pfo. 173.

Americana de Derechos Humanos prevé el derecho de asociación con fines políticos el cual, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), es fundamental para el juego democrático.<sup>2</sup>

Sobre los alcances de este derecho, la CIDH ha sostenido que sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley y que sean: necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.<sup>3</sup> La CIDH ha sido clara al señalar que las restricciones a los derechos políticos deben encontrarse previstas en una ley, no ser discriminatorias, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno, que sea necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcionales a ese objetivo. Específicamente señala que cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.<sup>4</sup>

También la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, de la que tanto el INE como el TEPJF forman parte y son frecuentes asistentes a sus sesiones, ha señalado:

Aunque existen limitaciones al derecho de asociación, dichas limitaciones deben interpretarse estrictamente y sólo razones convincentes y de suficiente fuerza pueden justificar las limitaciones a la libertad de asociación. Los límites deben ser estipulados en la ley, resultar necesarios en una sociedad democrática y como una medida proporcional...

Las limitaciones al derecho de libre asociación pueden restringirse solo como lo prescriba la ley, y como medio necesario en una sociedad democrática.<sup>5</sup>

A partir de lo anterior, es claro que la creación de un partido político es una cuestión de ejercicio de derechos, particularmente derecho de asociación y afiliación, de manera que la interpretación que se haga de las reglas que regulan el proceso de creación de un partido político debe ser tal que priorice el ejercicio de estos derechos y no que los restrinja.

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Yatama vs. Nicaragua*, sentencia del 23 de junio de 2005, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, pfo. 206.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos, adoptados en la 84a. sesión plenaria, Venecia, 15 y 16 de octubre de 2010, pfos. 14 y 15.

Del estudio comparado de los procesos de creación de partidos políticos, éstos podrían considerarse como flexibles o rígidos. Esto depende de las reglas que se exigen para conformarse y también para participar en las elecciones. Se consideran flexibles cuando existen incentivos y facilidades para la creación de nuevos partidos —en tiempos y requisitos—, cuando las reglas para transitar de un partido a otro y de participación en procesos electorales tras su creación son accesibles. Son rígidos cuando tienen condiciones mucho más estrictas para la formación de partidos y participación de éstos en elecciones, e incluso para conservar el registro o acreditación como partidos políticos.

Para ejemplificar lo anterior, podemos revisar la diferencia en las condiciones básicas para la formación de un partido nacional en Argentina y México. Mientras que en el primero el proceso es flexible, en el segundo es rígido.

En Argentina se establecen como condiciones para crear un partido político:

- a) tener un grupo de electores;
- b) contar con una carta orgánica que regule su organización y funcionamiento;
- c) prever elecciones periódicas de autoridades y reconocimiento judicial como partido político;
- d) tener una cantidad de afiliados igual o mayor a cuatro por cada 1,000 electores del total del padrón electoral, y para formalizarse como partido nacional sólo necesitan que en cinco o más distritos (equivalente a entidades federativas) haya un partido con un nombre similar.

En Argentina no hay impedimento para que partidos de nueva creación participen en alianza con otros partidos en la primera elección.

En contraste, para constituir un partido nacional en México se necesita:

- a) la celebración de asambleas, por lo menos en 20 entidades federativas o en 200 distritos electorales, en presencia del funcionario del Instituto Nacional Electoral (INE), quien certifica la asistencia de al menos 3,000 afiliados en el caso de las asambleas estatales o 300 en el caso de las asambleas distritales;
- b) que en cada asamblea se apruebe la declaración de principios, el programa de acción y estatutos y cuenten en total con más de 234 mil afiliados;

- c) informar al INE mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos, y
- d) celebrar una asamblea nacional constitutiva para aprobar sus documentos básicos y elaborar su padrón de afiliados.

Sobre el caso mexicano, es importante mencionar que este proceso sólo se puede realizar cada seis años, al año siguiente de la elección presidencial, y que los recursos para llevar a cabo este proceso deben ser privados, únicamente aportados por personas físicas y hasta cierto monto máximo por aportante. Las personas morales no pueden hacer aportaciones económicas, ni en especie. Tampoco personas o entidades extranjeras pueden financiar estos esfuerzos.

La rigidez en las reglas en México eleva la barrera de acceso de grupos ciudadanos para participar en la vida política del país, lo cual también tiene un impacto en la pluralidad política, ya que se privilegia la creación de bloques cobijados por partidos hegemónicos y la disminución de opciones políticas capaces de diversificar la pugna democrática en cada elección.

Es por lo anterior que sostengo que para garantizar los derechos políticos y electorales de asociación y afiliación, así como el principio democrático de pluralismo político, en el caso mexicano, como sistema rígido de acceso a nuevos partidos, las propias reglas y requisitos restringen el derecho de asociación de la ciudadanía, limitando el acceso a la creación de nuevos partidos políticos, por lo que atendiendo a los estándares internacionales señalados, así como al propio marco constitucional y convencional de derechos humanos, resulta necesario interpretar en clave de derechos estos procesos y crear estándares o exigencias que hagan viable el ejercicio del derecho de asociación.

Es por lo anterior que considero que al momento de definir sobre el registro de un nuevo partido, las autoridades electorales deben tomar en consideración que más allá de las reglas que hacen posible la creación de un nuevo partido político, en el fondo se trata del ejercicio de derechos fundamentales y de principios esenciales de la democracia como es el pluralismo político.

### III. REGISTRAR NUEVO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL

En México el ejercicio del derecho de asociación política previsto en la fracción III, del artículo 35 constitucional se materializa a través del proceso de registro como partido político nacional. La base del sistema de partidos es el

principio constitucional de libertad de asociación del que goza la ciudadanía y sin el cual sería impensable concebir la vida política del país. Este derecho, como algunos otros, no es absoluto pues se encuentra sujeto a las disposiciones de la ley ordinaria que lo regula y que establece una serie de condiciones para su aprobación, mismas que como ya se explicó constituyen un sistema más bien rígido de formación de partidos.

Las condiciones que se establecen para el ejercicio del derecho son dobles, pues por un lado, el proceso que tiene que seguir una organización ciudadana para obtener el registro requiere el cumplimiento de ciertas reglas, mismas que presenté de forma general en el apartado anterior y que desglosaré a detalle más adelante; por otro lado, una vez que se otorga el registro, se requiere que en las siguientes elecciones tenga una votación mínima, la cual debe equivaler al 3% de la votación válida emitida en cada proceso electoral en el que participe. Esto con la limitante de no poder ir en coalición con ninguna otra fuerza política en su primera elección.

Aunque tanto el proceso de otorgamiento del registro y el porcentaje mínimo para conservarlo han sido validados constitucionalmente por la Suprema Corte de Justicia, este doble rasero de condicionantes para mantener el registro, que pocos países tienen, sumado a la prohibición de coaligarse en la primera elección y que la posibilidad de conformar un nuevo partido político sólo se puede dar cada seis años, hacen que el derecho político-electoral de asociación tenga importantes restricciones para su ejercicio pleno. Es por lo anterior que, en estos casos, en los que está en juego el derecho de asociación política, bajo el marco jurídico mexicano se debe buscar una interpretación que privilegie el ejercicio del derecho humano, valorando de manera estricta las reglas que se imponen para la creación de un nuevo partido político.

El marco constitucional que norma a los partidos políticos está previsto en el artículo 41 constitucional, el cual establece que los partidos son entidades de interés público que tienen entre sus fines:

- a) promover la participación en la vida democrática del país;
- b) contribuir a la integración de órganos de representación, y
- c) hacer posible el acceso de la ciudadanía al poder público. Este precepto califica a los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos exclusivamente y en virtud de lo anterior están prohibidas las afiliaciones gremiales y corporativas.

De esta forma el proceso de registro de partidos políticos es de base constitucional y de configuración legal, pues es la Ley General de Partidos Políticos la que determina las reglas.

Este procedimiento de constitución y registro de un partido político nacional está previsto en los artículos 10 a 19 de la Ley General de Partidos Políticos, el cual puede estructurarse en cuatro etapas:

1. Notificación de intención a la autoridad;
2. Celebración de asambleas;
3. Presentación de solicitud de registro y documentos básicos del partido, y
4. Dictamen y resolución.

Este proceso es complejo y de tracto sucesivo, ya que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional deben agotar cada una de estas etapas y cumplir con los requisitos previstos en ellas antes de poder cumplimentar la siguiente fase, a saber:

1. En enero del año siguiente a la elección presidencial, la organización ciudadana debe presentar ante el INE un escrito manifestando su intención de constituirse como partido político a nivel nacional, acompañada de la documentación correspondiente, esto a manera de aviso para iniciar el proceso;
2. Una vez que se aprueba esta manifestación de intención, las organizaciones ciudadanas deben comenzar a celebrar sus asambleas distritales o estatales, notificando a la autoridad electoral qué tipo de asambleas llevarán a cabo. Es importante tener presente que deberán ser al menos 200 asambleas en igual número de distritos electorales uninominales, o 20 asambleas estatales en igual número de entidades federativas.
3. A la par de la celebración de asambleas, se deberán afiliar al menos a 233,945 personas.
4. Como ya se adelantaba, la totalidad de este proceso se debe llevar a cabo con recursos de origen privado, los cuales son fiscalizados bajo las reglas que se les exigen a los partidos políticos que ya están constituidos.
5. Finalmente, se deberá llevar a cabo una asamblea nacional en la que se aprueben los estatutos del nuevo partido político, los cuales tienen que ajustarse a los principios democráticos establecidos en la Constitución. Estos estatutos junto con la declaración de principios y su programa de acción deberán presentarse ante la autoridad electoral.

En este proceso para la obtención del registro como partidos políticos, las organizaciones ciudadanas tienen una naturaleza híbrida, pues de manera estricta son asociaciones civiles reguladas por el derecho civil a las cuales les son aplicables algunas reglas electorales; sin embargo, aún no son partidos políticos nacionales con registro, por lo que no pueden tener la misma exigencia que tienen éstos.

En el caso de México Libre vale la pena hacer énfasis en que todo este proceso para obtener el registro como partido político nacional, tal como lo indica la normatividad correspondiente, se financió con recursos que la organización ciudadana obtuvo de fuentes privadas —mayormente aportaciones de simpatizantes—, y que ésta es la manera en que se puede ejercer el derecho de asociación en materia política.

En tal sentido, considero que al ser un caso en el que involucra una organización ciudadana que busca constituirse como partido político nacional, su resolución debe ser a partir de una perspectiva que tenga como fin principal garantizar los derechos de este grupo de ciudadanas y ciudadanos, distinguiendo las exigencias que tienen los partidos políticos y las que deben tener las asociaciones que busquen ser uno, pues no se puede, ni debe pretenderse que tengan las mismas cargas u obligaciones, pues no tienen la misma naturaleza. De ahí que el parámetro de exigencia debe ser diferenciado, pues resulta en contra del sentido de la justicia tratar igual a los desiguales.

#### IV. NEGATIVA DEL REGISTRO A MÉXICO LIBRE EN EL INE

Siete de los once consejeros y consejeras electorales nacionales decidieron negarle el registro a la asociación civil Libertad y Responsabilidad Democrática como partido político nacional para convertirse en México Libre; mientras que cuatro de ellas y ellos se pronunciaron por otorgarle el registro.

De acuerdo a como funciona el INE, previamente a que el Consejo General se pronuncie sobre los temas que son de su competencia, en la mayoría de los casos una comisión, integrada por entre tres y cinco consejeros y consejeras, debe avalar el dictamen o acuerdo, posteriormente es el Consejo General quien lo aprueba por una mayoría de sus integrantes.

En este caso, fue la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos la que en un primer momento se pronunció sobre la procedencia o negativa del registro de los nuevos partidos políticos, de los siete dictámenes que conoció determinó negar el registro a cinco organizaciones y otorgárselo a dos: Encuentro Solidario y Libertad y Responsabilidad Democrática.

Por otro lado, en la comisión de fiscalización se aprobaron los dictámenes de fiscalización de cada una de las organizaciones ciudadanas. En éstos se indicaban irregularidades sancionadas con multas económicas —esto ocurrió en todos los casos—; sin embargo, en ningún supuesto se estimó siquiera que las irregularidades en materia de fiscalización eran de la gravedad suficiente para negar el registro como partido político.

De esta forma, para el día que el Consejo General del INE debía resolver sobre los registros de los nuevos partidos políticos, en dos de ellos, uno el de México Libre, la propuesta era otorgar el registro.

En una sesión confusa y contradictoria, el Consejo General del INE resolvió rechazar la solicitud para obtener el registro como partido político de siete organizaciones ciudadanas. Algunos datos relevantes de esa sesión son:

- En todos los casos la votación fue dividida. Sólo hubo unanimidad para negarle el registro a las organizaciones “Fundación Alternativa” y “Nosotros” las cuales no cumplían con los requisitos de asambleas válidas celebradas y/o número de afiliaciones.
- De las otras cinco organizaciones, a tres de ellas se les negó el registro por haberse acreditado intervenciones o afiliaciones gremiales o corporativas, así como irregularidades detectadas en más del 20% de las aportaciones recibidas.
- Sólo a una organización se le otorgó el registro en esta instancia, ésta fue el Partido Encuentro Solidario. Esto a pesar de estar acreditada la participación de ministros de culto en sus asambleas.
- A México Libre fue la única organización que se le negó el registro en la votación final bajo diferentes argumentos de los valorados por la Comisión correspondiente.

Como ya se mencionaba, tanto el desarrollo de la sesión como la votación final fueron considerablemente confusas pues en ambas etapas de la sesión hubo disertaciones que presentaban argumentos contradictorios, poca claridad en los planteamientos de cada integrante del Consejo, falta de argumentos jurídicos válidos y, finalmente, una votación poco clara.

Me detengo en este punto pues una sesión de esta naturaleza crea incertidumbre sobre las razones para otorgar o negar el registro a cada organización, pero también se aleja del objetivo de que la ciudadanía conozca y entienda las razones de la autoridad para tomar una u otra determinación.

A continuación, se presenta una tabla con el sentido de la votación de cada consejero y consejera electoral respecto de cada una de las organizaciones en cuestión:

Consejero	Proyecto 1	Proyecto 2	Proyecto 3	Proyecto 4	Proyecto 5	Proyecto 6	Proyecto 7
Sentido del Proyecto	SENTIDO POSITIVO Por otorgar registro	SENTIDO NEGATIVO Por NO otorgar registro	SENTIDO NEGATIVO Por NO otorgar registro	SENTIDO POSITIVO Por otorgar registro	SENTIDO NEGATIVO Por NO otorgar registro	SENTIDO NEGATIVO Por NO otorgar registro	SENTIDO NEGATIVO Por NO otorgar registro
	PARTIDO ENCUENTRO SOLIDARIO	GRUPO SOCIAL PROMOTOR DE MÉXICO	REDES SOCIALES PROGRESISTAS	LIBERTAR Y RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA (MÉXICO LIBRE)	FUERZA SOCIAL POR MÉXICO	FUNDACIÓN ALETRNATIVA	NOSOTROS
Resolución	Se aprueba OTORGAR REGISTRO	Se aprueba NO OTORGAR REGISTRO	Se aprueba NO OTORGAR REGISTRO	Se RECHAZA otorgar registro	Se aprueba NO OTORGAR REGISTRO	Se aprueba NO OTORGAR REGISTRO	Se aprueba NO OTORGAR REGISTRO
Votación final	6 votos a favor 5 votos en contra	7 votos a favor 4 votos en contra	8 votos a favor 3 votos en contra	7 votos a favor 4 votos en contra	8 votos a favor 3 votos en contra	Unanimidad de 11 votos	Unanimidad de 11 votos
Lorenzo Córdova Vianello	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Norma Irene de la Cruz Magaña	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ulak Kib Espadas Aroca	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Adriana Favila Herrera	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
José Martín Fernando Faz Mora	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Carla Humphrey Jordán	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ciro Murayama Rendón	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Dania Ptoal Ravel Cuevas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Jaime Rivera Velásquez	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
José Roberto Ruiz Zavala	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Beatriz Claudia Zavala Pérez	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Esta información es fundamental en este caso, pues ante los argumentos ofrecidos para votar en un sentido o en otro, resulta imperativo contrastar lo decidido respecto de cada una de las otras organizaciones ciudadanas que buscaban su registro como partido político nacional al analizarlo.

El argumento principal sobre el que se basaron los siete consejeros y consejeras para negar el registro a México Libre, es que más del 5% de las aportaciones hechas por aportantes privados provenía de personas no identificables en virtud de haberse realizado mediante el uso de los dispositivos de pago denominados Clip.

Es decir, en su ejercicio de fiscalización de los recursos recibidos por cada organización, el INE detectó aportaciones que no pudieron ser identificadas toda vez que se hicieron a través del uso de terminales de pago de la empresa PayClip, S. de R. L. de C. V. (Clip), estas aportaciones representaron cercana del 8% del total de recursos recibidos.

En tal sentido, las consejeras y consejeros consideraron que en concordancia con el nuevo modelo de fiscalización incluido en la Constitución en 2014, resultaba aplicable de manera análoga el parámetro constitucional de rebase de tope de gastos de campaña para anular una elección (5%), en la valoración de la procedencia del registro solicitado fundamentalmente por dos razones:

- a) por tratarse de la formación de entidades de interés público;
- b) por constituir un procedimiento político de trascendencia significativa en el fortalecimiento de la vida democrática de nuestro Estado de derecho.

Aunque este supuesto para negar el registro no estaba previsto en la Constitución ni en la Ley General de Partidos Políticos, para quienes adoptaron esta interpretación, ésta no podía considerarse novedosa, porque los principios y valores que rigen la materia electoral<sup>6</sup> ya estaban previstos con antelación tanto en la Constitución como en las leyes generales de instituciones y procedimientos electorales, y de partidos políticos. Lo que no señalaron es que nunca habían negado el registro a una organización ciudadana por una causal semejante, incluso en procesos de constitución de partidos políticos previos, como fue en 2014 en el caso de la creación de Morena, las quejas en materia de fiscalización se resolvieron meses después de haber aprobado el registro. Es así como, en concepto de una mayoría de conseje-

---

<sup>6</sup> Certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, transparencia y objetividad.

ros y consejeras, al estar debidamente acreditada la existencia de aportaciones provenientes de personas no identificadas en una proporción que rebasa el 5% del total de recursos aplicados, se actualiza en el presente asunto una causa suficiente para negar el registro solicitado. De esta forma, la autoridad administrativa electoral consideró que atendiendo a un criterio integral de evaluación respecto al análisis de las conductas contrarias a la normativa electoral realizadas por la organización, se arriba a la conclusión de que el porcentaje de aportaciones de personas no identificadas que rebasa el 5% es suficiente para generar convicción de la ausencia de legalidad y transparencia con que se llevaron a cabo las actividades tendentes a la formación del partido político. Cabe señalar que ni siquiera se demostró algún indicio en el sentido de que dichas aportaciones provinieran de fuente ilegal, por lo que este argumento de la autoridad no sólo fue novedoso, sino que también genérico.

Es de destacar que al momento de la votación una consejera y un consejero señalaron que votaban a favor de la negativa de registro en virtud de que había una queja pendiente de resolverse, la cual había sido recibida recientemente y esto les podía generar duda sobre la validez del registro. Este criterio, hay que señalar, es contraria al derecho de audiencia y a la presunción de inocencia, ya que esta queja no era conocida por la organización ciudadana y tampoco tenía una resolución concluyente de alguna irregularidad.

Finalmente, una consejera votó a favor de negar el registro pero no expresó razones. En la resolución emitida por el Consejo General del INE, se adujeron estos argumentos de manera genérica y con poca fuerza argumentativa.

## V. DETERMINACIÓN FINAL SOBRE LA NEGATIVA DEL REGISTRO

Si la sesión en la que se definieron los registros de las organizaciones que buscaban ser partidos políticos en el INE fue complicada y confusa, las cosas en el TEPJF no fueron mejores. En una muy larga sesión, las magistradas y magistrados de la Sala Superior decidieron revocar la determinación del INE, pues en su concepto no era procedente el registro de México Libre como partido político nacional, pero por distintas razones.

Como ya señalé, el caso de México Libre no puede analizarse de manera aislada, especialmente cuando al igual que en el INE, el Tribunal Electoral resolvió en la misma sesión todas las impugnaciones de las organiza-

ciones ciudadanas a las que les fue negado el registro y también la que se interpuso en contra del registro del Partido Encuentro Solidario.

En este caso, la Sala Superior confirmó el registro otorgado por el INE, pues la intervención de 15 ministros de culto en igual número de asambleas celebradas por Encuentro Solidario, por sí sola, no podía ser considerada como una infracción constitucional atribuible a la organización, pues la participación de los ministros de culto se presentó como un hecho aislado, a nombre propio, sin ostentar la representación de asociaciones religiosas y que no tiene un impacto en el total de asambleas validadas y afiliaciones logradas durante el procedimiento.

En cuanto a Fuerza Social por México, se consideró que se debía revocar la negativa de registro y otorgarle el registro como partido político nacional, pues al resolver el SUP-RAP-51/2020 se revocó la conclusión vinculada con aportaciones de personas no identificadas. Respecto de la intervención sindical, la Sala Superior consideró que la sola participación de dirigentes sindicales en actos administrativos y/o de representación en el contexto de las asambleas celebradas por las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales, sin que la misma represente un porcentaje significativo en el total de actividades desempeñadas, es insuficiente para actualizar la prohibición establecida Constitución, consistente en el uso de mecanismos corporativos gremiales para conformar una nueva fuerza política.

Algo similar ocurrió con Redes Sociales Progresistas, organización a la cual también se le otorgó el registro como partido político nacional en sede jurisdiccional, ya que para una mayoría de los integrantes del TEPJF la coincidencia de que los aportantes de dinero sean agremiados de un sindicato y afiliados de una organización de ciudadanos que pretende obtener su registro como partido político, no es un hecho que resulte ilegal en sí mismo y sólo se trata del ejercicio libre de los derechos de participación política de un grupo de personas agremiadas a un mismo sindicato y con sus propios recursos, por lo que existe una presunción de licitud respecto del origen de los recursos.

En contraste, la negativa de registro a México Libre, se confirmó la negativa de registro. Una mayoría de tres magistrados y una magistrada consideró que dado que no se acreditó el origen del 8.18% de sus recursos, esto impidió a la autoridad electoral comprobar la licitud del dinero con el que financió su procedimiento para poder constituirse como partido político nacional. En este caso, para las magistraturas en cuestión, el otorgamiento del registro no sólo se encuentra condicionado a la satisfacción de los requisitos señalados en la ley, sino también a la observancia de los principios

constitucionales en materia electoral, a los cuales están sujetos los partidos políticos, por lo que si se pretende conformarse con esa calidad, su actuar debe ajustarse a los estándares mínimos exigidos a esas organizaciones de ciudadanos, entre ellos la certeza, pulcritud y transparencia en la rendición de cuentas.

La mayoría determinó que Libertad y Responsabilidad Democrática A. C., al utilizar el mecanismo Clip para recibir aportaciones, aun y cuando la reglamentación en materia de fiscalización señala que las aportaciones en dinero únicamente pueden ser con cheque o transferencia electrónica, no permitió identificar al aportante y, por lo tanto, se considera que un porcentaje de los recursos que la financiaron a la organización son de origen ilícito.

Para ellos, el monto de recursos recibidos a través de Clip, incidió de forma significativa en los actos que celebró para cumplir con los requisitos para la obtención de su registro, pues éstos ingresaron en los meses en que realizó un número importante de asambleas y obtuvo una gran cantidad de afiliaciones, lo que reflejó una actuación grave y determinante que incidió directamente en los actos que realizó para cumplir con los requisitos legales para buscar obtener su registro. De esta forma sostuvieron que faltaron a los principios constitucionales de transparencia, rendición de cuentas y pulcritud presupuestal.

En contraste, una minoría de dos magistrados y una magistrada, quienes emitieron votos particulares, señalaron que no compartían el criterio de la mayoría pues en su concepto, es inadecuado determinar que México Libre aceptó financiamiento de personas no identificadas, ya que llevó las actividades que estuvieron a su alcance para demostrar el origen de los recursos y aportó documentación suficiente para que el INE verificara su origen, sin embargo la propia autoridad nunca realizó acciones tendentes a identificar a esas personas, a pesar de contar con las facultades y atribuciones suficientes para hacerlo. Aunado a que consideraron que el INE incurrió en una inexacta analogía al pretender equiparar los efectos de un parámetro establecido para configurar la nulidad de una elección al procedimiento de registro de nuevos partidos políticos.

## VI. BALANCE DEL CASO

Para valorar el caso es necesario hacer consideraciones respecto de la sentencia en sí misma y también una comparativa entre los criterios adoptados respecto de México Libre y del resto de las organizaciones a las que sí se les otorgó el registro como partido político nacional.

La irregularidad que le atribuyen a México Libre es que hubo aportaciones a la organización para financiar el proceso de obtención de registro, cuyo aportante no puede ser identificado. En materia de fiscalización esta conducta constituye una conducta ilícita, respecto de la cual el INE determinó la aplicación de una multa.

Las aportaciones en cuestión se hicieron mediante un dispositivo denominado Clip, el cual permite que a través de un cargo en una tarjeta de crédito se reciba el dinero directamente en la cuenta de la organización. Es cierto que el registro que se genera al utilizar este dispositivo no permite identificar el nombre completo de la persona que realizó la aportación, pero algo que los magistrados y la magistrada que votaron por negarle el registro no consideraron y quienes se quedaron en la minoría por el sí, es que México Libre presentó la documentación que tenía a su alcance para acreditar la identidad de esos aportantes, sin que el INE hubiera desplegado sus facultades de investigación para corroborar la identidad de estas personas, ni hubiere buscado hacer mayores diligencias para allegarse de los elementos necesarios para determinar su origen.

Entre la documentación presentada están: el recibo que emite Clip de la aportación que realizaron mediante este dispositivo, el número de las tarjetas con las cuales se hizo la aportación, la identificación oficial de quienes aportaron e incluso una carta bajo protesta de decir verdad firmada por quienes habían realizado la aportación. Estos elementos simplemente no fueron considerados por quienes optaron por negarle el registro a México Libre.

Cabe señalar que efectivamente, el reglamento de fiscalización únicamente permite que las aportaciones se hagan mediante cheque o transferencia electrónica, pues estas vías permiten identificar plenamente al aportante, pero algo que tampoco se considera en la sentencia de este caso, es que esta regla se creó para los partidos políticos, los cuales reciben financiamiento público de manera permanente y sólo el equivalente al 10% de éste puede provenir de aportaciones privadas, a las cuales se les aplica también esta disposición.

En el caso de las organizaciones que buscan obtener su registro como partido político, sólo pueden financiarse de recursos privados, de manera que el Tribunal pudo haber hecho una interpretación de esta regla de manera que fuera más flexible considerando esta circunstancia, la cual, en mi concepto, hace una gran diferencia.

También hay que considerar que este reglamento de fiscalización data de 2014 y fue modificado por última vez en 2017, mientras que la tecnología está en avance permanente y en el caso de las transferencias banca-

rias de dinero, actualmente hay múltiples formas que hacen identificables a quienes realizan las transferencias.

Adicionalmente al complejo contexto que implica recaudar aportaciones de origen privado para financiar el proceso de registro de un partido político —en el cual se deben atender una gran cantidad de reglas y otras disposiciones procedimentales—, está el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización que son aplicables a los partidos políticos, lo cual se entiende que tienen un contexto de exigencia mayor, pues casi la totalidad de sus recursos provienen de financiamiento público.

Por otro lado, en la sentencia no se hace valoración alguna respecto del derecho de asociación de más de 230,000 personas que se afiliaron a México Libre, esto como si el proceso de registro de un nuevo partido político sólo se tratara del cumplimiento de reglas y no del ejercicio de un derecho, tal como se establece no sólo en nuestro marco constitucional y legal, sino incluso como se prevé a nivel convencional en los criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

Lejos de hacer un ejercicio para valorar la violación atribuible a México Libre por recibir aportaciones de personas no identificadas a la luz del ejercicio del derecho de asociación, los argumentos que justifican la negativa de registro es que esta violación a una regla en materia de fiscalización se traduce en la violación a principios constitucionales como la transparencia y la rendición de cuentas, e incluso se menciona uno nuevo como es la pulcritud presupuestal.

Cabe señalar que este principio resulta novedoso en la materia electoral, pues nunca se había mencionado, mucho menos aplicado, para calificar la gravedad de una falta o señalar irregularidades en la fiscalización, lo que implica que a los partidos políticos nunca les ha sido exigible este principio de pulcritud presupuestal, basta ver los dictámenes, sanciones e impugnaciones para tener claridad que si fuera así, todos perderían su registro.

Estamos hablando de que a México Libre se le exigió el cumplimiento de un principio como estándar, el cual es de justificación perfeccionista, pues no establece mínimos de exigencia, sino un máximo que hace necesaria una forma de actuar indiscutible o incuestionable para estar en aptitud de ejercer un derecho.

De esta forma, tanto los criterios exigidos a México Libre en sede administrativa y jurisdiccional, no sólo resultaron novedosos sino que además establecieron parámetros de exigencia que cumplieron las otras organizaciones ciudadanas, y que tal vez no cumplen los partidos políticos que actualmente tienen registro vigente.

En cuanto al análisis de lo resuelto en los casos de las otras organizaciones ciudadanas que buscaban su registro y que en la misma sesión les fue otorgado, mientras que a México Libre le fue negado, me parece que comparando los argumentos de unos y otros es evidente la incongruencia en la aplicación de los parámetros de exigencia.

En el caso de Encuentro Solidario se acreditó que hubo intervención de 15 ministros de culto en igual número de asambleas, lo cual se consideró que no era grave. Esto a pesar de que en la Constitución federal se prohíbe a los ministros de culto participar en asuntos políticos. Y recordemos que la propia Sala Superior ha anulado elecciones por violar este principio constitucional.

En este mismo sentido, el artículo 41 constitucional establece como prohibición para la creación de partidos políticos la intervención gremial o corporativa. A pesar de esto, en el caso de Fuerza Social por México la participación de líderes sindicales en asambleas dentro del proceso de registro de este partido político no se consideró suficiente para actualizar la prohibición constitucional.

Finalmente, en el caso de Redes Sociales Progresistas se determinó que a pesar de que se acreditó la participación de 1,302 personas agremiadas al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en las asambleas, que 151 de ellas aportaron cantidades que sumadas ascendían a \$3'634,594.83, y que además, esas mismas personas recabaron más de 47,000 afiliaciones para el registro como partido político, para el TEPJF estos hechos resultaron aislados y por sí mismos no fueron ilegales ni supusieron un motivo para negarle el registro como partido político nacional a esta organización.

Estos casos contrastan con el de México Libre, en el que la aportación realizada por 35 personas hechas mediante el dispositivo Clip y que ascienden a un monto de \$1'241,687.00 de un total de más de 15 millones de pesos que recibió la asociación como aportaciones para efectos de lograr el registro como partido político, sin embargo como este 8.1% de las aportaciones no se realizó mediante una transferencia electrónica o un cheque, se calificaron como aportaciones provenientes de personas no identificadas, las cuales resultaron suficientes para negar el registro.

La conclusión de una mayoría de magistraturas, se dio a pesar de haberse exhibido diferentes documentos probatorios que permitían acreditar la identidad de quienes hicieron estas aportaciones, no obstante, se consideró una falta grave que vulneraba principios constitucionales, lo cual ameritaba no otorgarle el registro como partido político nacional.

Dado que estas cuatro organizaciones llevaron a cabo el mismo proceso para la obtención del registro, todas incurrieron en diferentes irregulari-

dades, en tres casos la irregularidad representaba una violación directa a la Constitución federal, y sólo en un caso consistía en una violación a una disposición contenida en un reglamento emitido por la autoridad administrativa electoral y diseñada para partidos políticos.

Resulta incongruente que en el balance, a quienes se les acreditó una violación constitucional, la autoridad jurisdiccional considerara que ésta no era de la gravedad suficiente como para negarles el registro como partido político nacional y la organización que violó una regla de un ordenamiento reglamentario de carácter administrativo, se le equiparó a una violación a un principio constitucional y se le consideró de tal gravedad que no ameritaba otorgarle el registro.

## VII. CONCLUSIONES

Uno de los retos más grandes que tiene la justicia electoral es que los criterios sobre los cuales se fundamentan las sentencias emitidas puedan ofrecer certeza sobre la congruencia en su aplicación, de manera que lo que se resuelve en un caso determinado sea aplicable en situaciones o casos análogos.

La sentencia emitida en el caso de México Libre no brinda certeza, ni es congruente, pues no se aplicó el mismo parámetro a todas las organizaciones ciudadanas. Así, mientras algunas organizaciones violaron prohibiciones constitucionales, las cuales fueron minimizadas por el TEPJF para que no se consideraran graves ni trascendentes; para México Libre se estimó que el incumplimiento de una disposición emitida en un reglamento por la autoridad administrativa electoral —diseñada para partidos políticos—, se interpretó de manera que terminara equiparándose a una violación a principios constitucionales y dándole una gravedad mucho mayor a la que en realidad tiene.

Si los parámetros de transparencia, rendición de cuentas y pulcritud presupuestal que se exigieron a México Libre fueran también aplicables y exigibles para los partidos políticos que hoy en día tienen un registro y su violación fuera causal de pérdida del registro, probablemente todos lo perderían, pues los ejercicios de fiscalización en tiempos ordinarios y en campañas indican que en la gran mayoría de los casos todos incurrir en irregularidades que son muchos más graves que las cometidas por esta organización que no obtuvo su registro.

Por otro lado, tanto el INE como el TEPJF desestimaron en todo momento que el proceso de registro de partidos políticos tiene como premisa esencial el ejercicio de un derecho político y electoral de carácter funda-

mental, el cual solamente se puede ejercer cada seis años. Es cierto que la exigencia en el cumplimiento de la ley para los partidos políticos debe ser alta, pero ésta no debe ser tal que se coarte totalmente el ejercicio de los derechos políticos y electorales de miles de ciudadanos y ciudadanas, especialmente cuando son los partidos políticos los conductos que hacen posible que la ciudadanía acceda a los cargos de elección popular y principales promotores de la participación ciudadana, además de que es la pluralidad política uno de los principios básicos de la democracia mexicana.

Desafortunadamente, por las circunstancias en que se dieron estos casos, la forma en que se condujeron y desarrollaron las sesiones en las que se definieron los registros de los partidos políticos tanto en sede administrativa como en jurisdiccional, así como los argumentos a partir de los cuales se les otorgó el registro a unos y se les negó a otros, concluyo que fue uno de los casos en los que la política prevaleció sobre el derecho.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 26 de mayo de 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 23 de junio de 2005.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (Comisión de Venecia), Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos, adoptados en la 84a. sesión plenaria, Venecia, 15 y 16 de octubre de 2010.

## UNA FISCALIZACIÓN A MODO PARA EL REGISTRO DEL PARTIDO FUERZA SOCIAL POR MÉXICO

Armando I. MAITRET

SUMARIO: I. *Tesis del ensayo.* II. *Bienes jurídicos involucrados.* III. *Un procedimiento, diversas visiones.* IV. *Razones del INE.* V. *Sentencias de la Sala Superior del TEPJF que permitieron el registro al Partido Fuerza Social por México.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

### I. TESIS DEL ENSAYO

Las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior) vinculadas con la solicitud de registro como partido político a siete organizaciones, son una enorme oportunidad para revisar la consistencia y congruencia de un órgano jurisdiccional, pilar en nuestro sistema democrático.

En sesión del 14 de octubre de 2020, se puede apreciar la aplicación de criterios distintos para resolver situaciones muy parecidas, tanto en hechos y pruebas vinculadas con la intervención gremial y la participación de ministros de culto, como en la forma de apreciar las aportaciones de personas no identificadas.

En el presente ensayo se hará un análisis crítico de las sentencias cuyas consecuencias fueron dar el registro al Partido Fuerza Social por México, a pesar de haber elementos que permitían sostener que durante el procedimiento se violaron los principios constitucionales de legalidad, equidad, certeza y transparencia electoral, así como la libertad de la afiliación.

Inclusive si se aceptara que sólo había indicios de la participación de líderes de organizaciones gremiales en la creación del partido o que no quedaba suficientemente claro el tema de las aportaciones de personas no identificadas, de acuerdo con el marco constitucional y legal, lo congruente con

la doctrina judicial del TEPJF hubiera sido revocar las determinaciones del INE para el efecto de:

- Reabrir el citado procedimiento de fiscalización para que la organización demostrara el origen de los recursos; esto último, puesto que el sujeto obligado en el proceso de auditoría es la propia organización, además de ser ella quien cuenta con la documentación correspondiente para demostrar quién le aportó, cuánto y a través de qué mecanismos. Todo en simple congruencia con los criterios ordinarios de los procedimientos de fiscalización construidos en muchos años, conjuntamente por el INE y la propia Sala Superior, y
- Abrir un periodo —breve— para que la autoridad hiciera una investigación sobre la participación de líderes sindicales en la constitución del partido, pues suponer que pudieron tratarse de homonimias es una especulación impropia de un tribunal constitucional, en tanto que el bien que se protege con la restricción constitucional de prohibir la intervención gremial tiene una importante jerarquía en los valores y libertades de nuestra democracia.

El ensayo se enfocará principalmente en el primer punto, pues se advierte un cambio de criterio de la Sala Superior, que puede tener implicaciones muy delicadas en la revisión a futuro de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

Para el análisis se tiene presente que es la primera vez que la actual integración de la Sala Superior se pronuncia sobre estos tópicos vinculándolos con los registros de los partidos políticos. No obstante, nada se argumentó sobre el cambio de criterio o enfoque de la fiscalización. Y es que desde 2016, dicha Sala ha resuelto los procedimientos de fiscalización tomando en cuenta la doctrina judicial construida en más de una década, que se resume, en esencia, en lo siguiente:

- a) el sujeto obligado presenta informes y con esos datos inicia la revisión el INE;
- b) la autoridad fiscalizadora revisa la información aportada y despliega sus facultades de comprobación con las autoridades fiscales y bancarias, así como con su padrón de proveedores;
- c) si encuentra omisiones, información errónea o inconsistente, se lo comunica al sujeto obligado para que aclare y presente elementos para soportar sus afirmaciones;

- d) si el sujeto obligado no aclara o el INE tiene por no satisfechas las observaciones, procede a imponer una sanción;
- e) sanción que puede ser impugnada ante el TEPJF, quien de considerar que tiene razón el sujeto obligado revoca la decisión del INE lisa y llanamente al estimar que no hubo infracción; si hay insuficiencia documental puede revocar para efectos de que se tome en cuenta lo que el sujeto obligado aportó o que la autoridad haga mayores diligencias o requiera información para verificar la exactitud lo reportado por el sujeto obligado.

De dicha doctrina quedan claros dos elementos que cambiaron en la revisión de la fiscalización de algunas de las organizaciones que obtuvieron su registro, incluido el del Partido Fuerza Social por México. El primero sobre a quién le corresponde demostrar el origen de las aportaciones, desde luego jurídicamente le corresponde al sujeto obligado, es decir, al que recibe y gasta recursos, pero ahora para el Tribunal hay casos en los que es la autoridad la que debe demostrar la procedencia de los recursos; y el segundo, como consecuencia de lo anterior, de estimar que la autoridad no cumplió con esa carga se debe exonerar al infractor.

En efecto, el procedimiento de registro de nuevos partidos políticos (2019-2020), tuvo su vertiente de revisión de los informes de las aportaciones y gastos de las organizaciones y aquí es donde tratándose de algunas organizaciones hubo un cambio de criterio de cómo debe fiscalizarse y a quién le corresponde probar el origen de los recursos.

De manera consistente, en muchos años, tanto el INE como el TEPJF establecieron que el sujeto obligado debe acreditar ante la autoridad electoral el origen de los ingresos, pues es su deber conservar la documentación atinente, ya que es una obviedad que a la organización le entregan fondos personas que tienen que ser perfectamente identificables y mediante los instrumentos financieros normativamente autorizados. En cambio, de manera novedosa y apartándose de sus antecedentes, la Sala Superior revirtió la carga de la prueba para que la autoridad demostrara la fuente ilícita de una parte del recurso aportado.

La nueva posición de la Sala Superior, en el caso que se analiza, tiene una delicada inconsistencia, pues de acuerdo con la Constitución sólo pueden ser registrados como partidos aquellas organizaciones que hayan cumplido los requisitos establecidos en la ley, en un procedimiento donde además se hayan respetado los principios constitucionales rectores en la materia electoral.

En adelante se explicarán los argumentos que sustentaron la decisión y de qué manera la óptica con la que resolvieron abre la puerta a una mala práctica en los procesos de auditoría y rendición de cuentas, así como a la participación de sindicatos en la vida partidista.

Para sostener el criterio de que no se debió otorgar el registro —al menos en ese momento—, partimos de algunas premisas que deben estar presentes al revisar el cumplimiento de los requisitos.

Se estima que la Sala debió haberse mantenido congruente y consistente con su doctrina judicial de las finalidades de la fiscalización, sujetos obligados y atribuciones de la autoridad administrativa electoral, pues con ello hubiera conseguido armonizar el derecho de asociación política con el respeto de los principios constitucionales de legalidad, certeza, objetividad, equidad y transparencia en materia electoral.

En cambio, abrió la posibilidad para evadir la rendición de cuentas y provocar la inequidad electoral. De ese tamaño y dimensión pueden ser los efectos, salvo que el criterio se haya establecido sólo para los partidos políticos que obtuvieron su registro y la doctrina judicial de fiscalización ordinaria se mantenga intacta.

## II. BIENES JURÍDICOS INVOLUCRADOS

En la constitución y registro de un partido político en México están involucrados el ejercicio del derecho político de asociación, así como principios constitucionales y diversas reglas procedimentales; aunque atendiendo a la perspectiva de derechos humanos —vigente y obligatoria desde la reforma constitucional del 10 de junio de 2011— si bien se debe promover, proteger y garantizar que la ciudadanía pueda ejercer ese derecho fundamental, tal hecho no puede ni debe ser en detrimento de aspectos centrales en los que radica el funcionamiento de la democracia mexicana, como son el cumplimiento de los principios de legalidad, equidad electoral, certeza, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Tal delimitación proviene de la propia Constitución, la cual prevé explícitamente en su artículo 41, párrafo segundo, base I, que la ley debe determinar las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos, de lo cual se deduce que si no se cumplen —obvio está por parte del solicitante— es jurídico y legítimo negarlo.

Esto debe ser el punto de partida en un procedimiento de registro de nuevos partidos y, por supuesto, de las resoluciones que surjan con motivo de él, pues el derecho de asociación política para conformar un partido po-

lítico, en manera alguna se podría catalogar como un derecho absoluto que no pudiera ser derrotado en un ejercicio de ponderación por otros principios y reglas. Bajo esta óptica es que se debe revisar que los solicitantes del registro han cumplido a cabalidad y sin duda con las disposiciones legales, así como los principios que rigen la materia electoral.

Por ello, al resolver sobre el registro de un partido político, tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) como la Sala Superior tienen la obligación constitucional de hacer un correcto ejercicio de armonización y, en su caso, ponderación entre los bienes jurídicos involucrados cuando se encuentren en tensión o confrontados. Ello, con independencia de su deber de cuidar la congruencia en el análisis y decisión de los casos, sin ningún tipo de sesgo, ni subjetividades.

Como se adelantó, se hará una revisión crítica de las sentencias emitidas por la Sala Superior, en relación con el registro del Partido Fuerza Social por México,<sup>1</sup> en el cual se sentó un precedente muy riesgoso para la democracia mexicana, pues aparentemente por proteger un derecho político electoral de asociación política, se dejaron pasar irregularidades que atentan contra los principios constitucionales de certeza, rendición de cuentas y transparencia electorales, así como actos que darían pauta a vulnerar la prohibición para que intervengan organizaciones gremiales en la conformación de un partido.

Se estima que en el mejor de los casos para las organizaciones, una correcta armonización de los bienes jurídicos involucrados necesariamente hubiera llevado, por lo menos, a ordenar al INE que realizara mayores diligencias sobre aportaciones de personas no identificadas, como históricamente la Sala lo había hecho en los procedimientos de fiscalización, los cuales son esencialmente actividades de auditoría y a los sujetos obligados le corresponde probar que sus ingresos y gastos se apegaron a la ley, dado que es quien cuenta con la documentación para ello.

De igual forma, para ser consistentes con los criterios del propio Tribunal, en tanto garante de los principios constitucionales, lo que procedía era ordenar mayores diligencias sobre la participación de líderes sindicales en la conformación del partido —si se quiere para realizarlas en un tiempo determinado y estrecho, ya sea que se lo impusieran al INE o el propio

---

<sup>1</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-2512/2020, Sala Superior, magistrado ponente Felipe Alfredo Fuentes Barrera, 14 de octubre de 2020; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-51/2020, Sala Superior, magistrado ponente Felipe Alfredo Fuentes Barrera; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-81/2020, Sala Superior, magistrado ponente Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

Tribunal decretara diligencias para mejor proveer— porque evidentemente tenían elementos de prueba o si se quiere indicios muy fuertes de que líderes sindicales de organizaciones gremiales pertenecientes a la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México (CATEM) habían participado en funciones muy relevantes durante las asambleas estatales, e inclusive fueron delegados en la Asamblea Nacional constitutiva y como auxiliares estuvieron realizando afiliaciones, por lo que es insostenible que se tratara de homonimias.

Otorgar el registro del partido político en esas condiciones significa dejar pasar la vulneración de principios y reglas electorales, dado que la organización no estaría cumpliendo con los requisitos constitucional y legalmente previstos.

Ello, porque el Tribunal no sólo es garante del pleno ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, sino también, e igual de importante, del cumplimiento y respeto de los principios constitucionales que rigen la función electoral y la democracia en México.

El derecho de asociación política es un derecho fundamental que se encuentra reconocido por los artículos 9o., párrafo 1o. y 35, fracción III, de la Constitución, y solamente las y los ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse individual y de manera libre a ellos, según mandato del artículo 41, párrafo 2o., base I, de la propia norma fundamental.

Sin embargo, el ejercicio de tal derecho fundamental está sujeto al cumplimiento de principios constitucionales, así como de las reglas y procedimientos que la legislación establece, puesto que, como la mayoría de los derechos político-electorales de la ciudadanía, el de asociación política para formar un partido es un derecho de base constitucional y configuración legal.

Esto significa que la titularidad de los derechos fundamentales —como los de participación política— surgen sólo con la convergencia o conexión entre el enunciado abstracto de la Constitución y la ordenación legal de los procedimientos y condiciones que delimitan el derecho.<sup>2</sup> En México, dicha doctrina se utilizó en el derecho electoral por parte de la Sala Superior (2001) a propósito del derecho a ser votado sin partido, pero es aplicable a todos los derechos político-electorales, incluido el de asociación política.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 43.

<sup>3</sup> Para una explicación de la doctrina judicial electoral del derecho de la ciudadanía de base constitucional y configuración legal, véase Arenas Bátiz, Carlos Emilio, “El voto como derecho fundamental de base constitucional y configuración legal. Concepto y consecuencias”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México,

Máxime cuando se trata de crear una persona jurídica de derecho público —entidades de interés público— que tienen un carácter preminente dentro de la sociedad, que participan en la conformación de la representación nacional y son el canal más adecuado para el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público del Estado, para lo cual se le dota de financiamiento público y diversas prerrogativas con cargo a los contribuyentes.

Esto significa que las normas electorales establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), así como la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) delimitan y configuran el derecho de asociación en materia política, en su vertiente de formación y constitución de un partido político; esto es, establecen los márgenes en los cuales es válido su ejercicio, pero no lo limitan.<sup>4</sup>

Dicha delimitación del derecho incluye, entre otros, un número mínimo de afiliaciones, de asambleas y el cumplimiento de las reglas sobre financiación de la asociación, así como las prohibiciones de participación a organizaciones gremiales o religiosas. Esto, sin embargo, no debe entenderse en el sentido de que el legislador ordinario pueda imponer cualquier configuración, ya que para la constitución y registro de nuevos partidos políticos sólo puede establecer los requisitos legales adicionales que sean necesarios para armonizar este derecho con otros derechos, principios y reglas constitucionales.

Esta explicación básica y elemental debió estar presente al momento de revisar administrativa o jurisdiccionalmente los asuntos vinculados con las solicitudes de registro de nuevos partidos políticos en 2019-2020, pues al haberse advertido la existencia de violación a diversas normas constitucionales y legales, en algunos casos se consideraron trascendentes para negar el registro a ciertas organizaciones,<sup>5</sup> pero esas mismas irregularidades, en otros casos, fueron minimizadas en su importancia.

En efecto, tratándose de los casos de los partidos Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza Social por México, a pesar de estar acreditada la violación a reglas sobre financiación —aportaciones de personas no identificadas— o la participación de organizaciones gremiales o religiosas, en la Sala Superior no le dieron la relevancia necesaria y eso dio pauta a la concesión del registro, como si el derecho fundamental de asociación política fuera lo único que estuviera en juego en esos casos, dejando de

---

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/5.pdf>.

<sup>4</sup> Para una diferencia conceptual entre delimitación y limitación de derechos, *cf.* Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales...*, *cit.*, pp. 36-45.

<sup>5</sup> Como el caso de México Posible.

lado la relevancia que tiene la salvaguarda de los bienes jurídicos que se protegen con el cumplimiento de las reglas de la financiación, especialmente en la identificación de las personas aportantes a una organización, así como la prohibición para que intervengan organizaciones sindicales o religiosas.

Esto es relevante porque la afectación a los principios constitucionales de certeza, rendición de cuentas y transparencia electorales, así como al derecho de asociación personal y libre impide que los nuevos partidos puedan tener efectos jurídicos válidos. Cualitativamente son tan graves las violaciones que trascienden en la libre voluntad de conformación de los partidos; al menos así se desprende de la presunción constitucional que se deriva del artículo 41, párrafo segundo, fracción I.

Hay que estar conscientes que los integrantes de la Sala Superior tienen la facultad de cambiar los criterios con los que de manera precedente se han juzgado casos similares, pero como cualquier tribunal tienen el deber de explicar las razones del cambio de óptica.

Sin embargo, si como en los casos que se sometieron a su consideración hubo elementos objetivos sobre la participación de organizaciones gremiales a través de sus dirigentes sindicales en el proceso de registro de nuevos partidos y, además, no se identificaron personas aportantes, de tomarse en serio la facultad constitucional de proteger el derecho de asociación en armonía con la protección de los principios constitucionales de equidad y las garantías de afiliación personal y libre, no podían ordenar que se otorgara el registro —al menos en ese momento—.

Al advertir irregularidades —tal como lo hizo la autoridad administrativa— era su deber ordenar abrir procedimientos de investigación antes de dar pauta a que se concediera el registro, sin que resulte una razón válida —invocada durante la sesión por uno de los magistrados— que no había tiempo para hacer la investigación, dado que el procedimiento traía un retraso no atribuible a la autoridad y por ese motivo, pues estaba detenida la entrega de prerrogativas,<sup>6</sup> eso en alusión a una fecha límite para pronunciarse al respecto y que al momento de resolverse los juicios ya se había agotado.

Esto tiene consistencia constitucional, pues los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos y uno de sus objetivos principales es acceder al ejercicio del poder político en un Estado o, al menos, influir en él.

---

<sup>6</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Versión estenográfica de la sesión pública de resolución por videoconferencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, efectuada el día de hoy”, Sala Superior, 14 de octubre de 2020, p. 26, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/sesiones/estenograficas/ve\\_1510200020.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/sesiones/estenograficas/ve_1510200020.pdf).

En México, cuando obtienen su registro mediante un acto del INE se les confiere una serie de derechos y obligaciones, y se les dota del carácter de entidades de interés público, por lo que se erigen en intermediarios entre amplios sectores de la población y el propio Estado, de suerte que gozan de prerrogativas que ninguna organización ciudadana tiene, como un robusto financiamiento público y acceso a los medios de comunicación.<sup>7</sup>

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>8</sup> el artículo 41 de la Constitución garantiza la existencia de los partidos políticos, mas no establece cuáles son los elementos o requisitos para crearse. En este sentido, por facultad delegada al legislador, éste es el que los debe determinar, con base en criterios de razonabilidad y atendiendo al objeto que aquéllos tienen.

En una interpretación directa —y por tanto válida— de los artículos 9o., 35, fracción III, y 41, párrafo 2o., fracción I, de la Constitución, la Corte sostuvo que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, corresponde al legislador establecer en la ley, la forma en que se organizan los ciudadanos en materia política.

Tal criterio es vigente para revisar los procesos de creación y registro de los partidos políticos, pues no sólo está involucrado el derecho de asociación política, sino también principios que permiten la viabilidad de la democracia, los cuales corresponde salvaguardar a las autoridades electorales mediante los procedimientos de supervisión y verificación, así como en los de revisión jurisdiccional, lo que también es una garantía de que la afiliación haya sido libre e individual.

Esto significa que cada ciudadano o ciudadana, en ejercicio de la autonomía de su voluntad decide asociarse con otras personas, y como se trata del ejercicio libre de un derecho individual es que queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

---

<sup>7</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús y Vargas Baca, Carlos, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/regulacion-juridica-de-los-partidos-politicos-en-america-latina/regulacion-juridica-de-los-partidos-politicos-ena-america-latina-mexico-11.pdf>

<sup>8</sup> Cfr. Tesis P./J. 40/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, junio de 2004, p. 867.

Esto es, el ejercicio libre de un derecho individual para la conformación de un partido político es tan importante que para su salvaguarda y protección no bastó el reconocimiento por parte del Estado mexicano (artículos 9o. y 35) sino que consideró debía ser reforzado con una norma prohibitiva (artículo 41) dirigida a los gremios o corporaciones, quienes no pueden intervenir, pues hay una presunción constitucional de que su intervención supone la presión en la voluntad de los individuos que cancela su libre voluntad. Esta presunción constitucional es muy fuerte para el caso que se analiza.

La lectura normativa de la que se parte resulta básica y elemental para entender los alcances de las disposiciones jurídicas que prevén los requisitos que debe cumplir una organización de ciudadanos que quiere constituirse en un partido político, las responsabilidades de las autoridades electorales —administrativas y jurisdiccionales— así como las cargas probatorias correspondientes.

### III. UN PROCEDIMIENTO, DIVERSAS VISIONES

México es un país en el que el legislador ha establecido requisitos o barreras<sup>9</sup> para que pueda conformarse un partido político, y para su cumplimiento se puede observar que las autoridades electorales tienen diversas responsabilidades y visiones.

En efecto, durante el último proceso de constitución y registro de partidos políticos podemos encontrar que la mayoría de las consejeras y consejeros hicieron una lectura rígida o estricta sobre los requisitos que deben cumplir las organizaciones de ciudadanos; en tanto que en la Sala Superior del TEPJF hizo una lectura dúctil o laxa sobre cómo cumplieron los requisitos los partidos que obtuvieron el registro.

La complejidad del procedimiento, pero también la certeza del mismo, radicó en que a diferencia de los anteriores procesos para constituir y registrar partidos políticos, la revisión del cumplimiento de los requisitos, por

<sup>9</sup> Un magnífico estudio comparado sobre las barreras para la conformación de partidos políticos antes de la competencia electoral y su impacto en la calidad democrática, es el de Fernández Luiña, Eduardo y Gutiérrez Aiza, Edgar, “Competencia y legislación electoral. Barreras de entrada y calidad democrática”, trabajo presentado en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, *Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia*, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) Montevideo, del 26 al 28 de julio de 2017, disponible en: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcnFicyI7czozNToiYT0xOntzOjEwOiJ7RF9BUlFVSVZzPljtzOjQ6IjI4ODMiO30iO3M6MT0iaCI-7czozMjoiYTBUNjdlMGViMmY3MWM1OTFjMzc0NTNhYTlI4zmEwMDEiO30%3D>.

primera vez fue hecha por el Instituto Nacional Electoral desplegando todas sus atribuciones en la supervisión de la realización de las asambleas mediante la presencia de personal electoral en cada una de las reuniones; la utilización de una aplicación electrónica móvil mediante la cual obligatoriamente tenía que hacerse la afiliación,<sup>10</sup> lo cual permite cruzar y validar en forma automática la información con el Registro Federal de Electores, a diferencia de lo que pasaba con las cédulas de afiliación en papel que admitían miles de observaciones y múltiples criterios de validación.

También se tomó muy en serio la facultad de fiscalizar las aportaciones y gastos de las organizaciones que pretendían obtener el registro, si bien como en todo proceso de esa índole el punto de partida son las cantidades reportadas por las propias organizaciones, a través del robusto sistema de fiscalización y cruce de información se pudo determinar que respecto a algunas aportaciones no podían identificarse a las personas que las hicieron, entre otros supuestos, porque no se encontraron movimientos en sus cuentas o porque no contaban con fondos para hacer alguna aportación.

Cabe destacar que antes del inicio del procedimiento de constitución y registro de nuevos partidos políticos, el Consejo General del INE, en ejercicio de su facultad establecida en el artículo 8o. de la LGIPE, estableció los términos, modalidades y plazos que debían cumplir las organizaciones interesadas, de manera tal que desde ahí previó los criterios con los que se conducirían en la verificación de los requisitos,<sup>11</sup> sin que pueda sostenerse que el INE modificó sus criterios de fiscalización.

En efecto, con las irregularidades que el INE iba detectando, en términos de ley y la jurisprudencia del TEPJF, se daba vista a la organización —como parte del derecho de audiencia antes de imponer una sanción o consecuencia jurídica— para que hicieran las aclaraciones pertinentes y aportaran la documentación complementaria, por ejemplo, a efecto de demostrar que sus aportantes son personas físicas y que se sujetaron a los límites normativamente establecidos y que los donativos fueron mediante los mecanismos autorizados.

---

<sup>10</sup> El propio INE previó que excepcionalmente pudiera haber distritos en los que, por sus condiciones de atraso, excepcionalmente se pudieran recabar las afiliaciones a través de cédulas por escrito.

<sup>11</sup> Acuerdo INE/CG1478/2018, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin”, se aprobó por votación unánime, sesión del 19 de diciembre de 2018.

Sin embargo, al momento de revisar las determinaciones del INE, la Sala Superior, con una perspectiva diferente del procedimiento, liberó a algunas organizaciones del deber de demostrar que se habían apegado a las reglas y principios constitucionales en materia de debida transparencia y rendición de cuentas de sus ingresos.

Como se anticipó, hay un punto de partida diferente en la posición jurídica de la Sala Superior con respecto al INE, que por supuesto le lleva a soluciones totalmente diferentes. Mientras que el INE consideró deber de las organizaciones demostrar haberse conducido conforme a derecho, para la Sala Superior correspondía al INE demostrar fehacientemente que alguien no había cumplido con los requisitos.

Esto se ve con toda nitidez, por ejemplo, cuando durante el debate de los asuntos se argumentó que el aspecto cuantitativo de intervención o participación de liderazgos de organizaciones gremiales es importante o trascendente para otorgar o no el registro, pues mientras que en Grupo Social Promotor hubo 63% de participación de personas pertenecientes a organizaciones sindicales, en el caso de Fuerza Social por México sólo había 5.8%.

Asimismo, mientras a México Libre se le impuso la carga de identificar a sus aportantes a través de la aplicación Clip, en el caso de Fuerza Social por México se determinó que era al INE a quien correspondía demostrar la ilicitud de las aportaciones de personas no identificadas.

En este punto se encuentra una reflexión fundamental: ¿de qué intensidad o dimensión tiene que ser la violación a la Constitución para negar el registro como partido político a una organización? Pareciera que para el INE basta la simple vulneración a las reglas y principios constitucionales, en tanto que, para la Sala Superior, en algunos casos, éstas tienen que ser determinantes.

#### IV. RAZONES DEL INE

En el caso concreto del Partido Fuerza Social por México, esencialmente el INE encontró aportaciones en especie hechas por personas no identificadas y que líderes sindicales de organizaciones gremiales unidas en la CATEM<sup>12</sup> participaron en funciones relevantes en el proceso de constitución, lo que motivó dejar sin efectos cinco asambleas estatales y, con ello, la organización no alcanzó las afiliaciones equivalente al 0.26% del padrón electoral federal

---

<sup>12</sup> Identificado como el “nuevo sindicalismo” oficial del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, lo que en el régimen hegemónico del PRI fue la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

utilizado en la última elección federal ordinaria, es decir, 233,945 personas; motivo suficiente para negar el registro solicitado.

En efecto, en el Dictamen Consolidado y la Resolución en relación con los informes de ingresos y gastos de las organizaciones ciudadanas, el Consejo General<sup>13</sup> concluyó que la organización había recibido aportaciones de personas no identificadas por \$6'864,030.00. Con base en dicha irregularidad anuló las asambleas en las que el monto de las aportaciones de personas no identificadas equivalía a más del 20% del costo promedio por asamblea.

Es decir, para efectos del registro del partido, el INE dejó de considerar las asambleas estatales de Campeche, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa. Al no tomar en cuenta esas cinco asambleas se descontaron 19,831 personas y con eso no alcanzó el mínimo de afiliaciones.

Por otro lado, el INE<sup>14</sup> encontró la participación gremial en la conformación del partido, a propósito de que hubo coincidencia en que dirigentes de la CATEM estaban afiliados al partido y durante sus asambleas participaron en cargos de relevancia, cinco presidencias de 26 (una por cada asamblea estatal) lo que equivale a 19.23%; dos secretarías de 26, lo que significó que el 7.79%, y 25 delegados de 509, equivalentes al 4.91%.

Esas fueron las razones por las que mediante el Acuerdo INE/CG275/2020 del Consejo General del INE, se negó el registro a la organización como partido político.

---

<sup>13</sup> Acuerdo INE/CG196/2020, "Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional por el periodo comprendido de enero de 2019 a febrero de 2020", aprobado en lo general por unanimidad en la sesión del 21 de agosto de 2020.

<sup>14</sup> Acuerdo INE/CG263/2020, "Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se declara existente la infracción denunciada en el procedimiento sancionador ordinario con clave de expediente UT/SCG/Q/JMBQ/CG/20/2020, y su acumulado UT/SCG/Q/NPM/CG/54/2020, iniciados con motivo de las quejas presentadas por Juan Manuel Barreto Quijano y Nancy Peralta Medina, en contra de la organización de ciudadanos denominada Fuerza Social por México, por permitir la intervención de una organización gremial y sus dirigentes, en actividades encaminadas a su conformación del partido político", aprobado por seis votos a favor: Norma Irene de la Cruz Magaña, Uuc-kib Espadas Ancona, José Marín Fernando Faz Mora, Dania Paola Ravel Cuevas, José Roberto Ruiz Saldaña y el consejero presidente Lorenzo Córdova Vianello, y cinco en contra: Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán, Ciro Murayama Rendón, Jaime Rivera Velázquez y Beatriz Claudia Zavala Pérez, en sesión del 4 de septiembre de 2020.

## V. SENTENCIAS DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF QUE PERMITIERON EL REGISTRO AL PARTIDO FUERZA SOCIAL POR MÉXICO

En la sentencia del expediente SUP-JDC-2512/2020,<sup>15</sup> la Sala Superior revocó la determinación del INE, esencialmente porque al resolverse los recursos de apelación SUP-RAP-51/2020<sup>16</sup> y SUP-RAP-81/2020,<sup>17</sup> se habían dejado sin efectos las razones que el INE tuvo para negar el registro, por lo que le ordenó pronunciarse al respecto.

### 1. Criterio sobre carga de la prueba en el procedimiento de fiscalización

Al resolver el SUP-RAP-51/2020, la Sala revocó la conclusión vinculada con aportaciones de personas no identificadas, lo cual tuvo como efecto que se restituyeran a la organización cinco asambleas que no se habían tomado en cuenta al momento de pronunciarse sobre el registro. Así, regresó a la organización tanto número de asambleas como afiliados necesarios para que procediera su registro.

La tesis central de la Sala Superior consistió en que

fue incorrecta la acreditación de la conducta puesto que la responsable no venció la presunción de certeza del origen de las aportaciones a partir de lo reportado por el recurrente siendo que, de presumir un origen diverso le correspondía acreditar de forma fehaciente cuál era éste para identificar si resultaba ilícito, lo que en el caso no realizó.<sup>18</sup>

¿A qué se refiere la Sala con “presunción de certeza”? Por el contexto de la sentencia y discusión de la sesión pública de resolución, se entiende que se refiere a que como el INE previó que revisaría todas las aportaciones superiores a 240,000 pesos, se presumía que todas aquellas que no llegaran a ese monto gozaban de una presunción de certeza y, en consecuencia, licitud.

<sup>15</sup> TEPJF, SUP-JDC-2512/2020, Sala Superior, magistrado ponente Felipe Alfredo Fuentes Barrera, 14 de octubre de 2020.

<sup>16</sup> TEPJF, SUP-RAP-51/2020, Superior, magistrado ponente Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

<sup>17</sup> TEPJF, SUP-RAP-81/2020, Superior, Magistrado Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

<sup>18</sup> TEPJF, SUP-JDC-2512/2020, *cit.*, p. 36.

En tal sentido, estableció una carga probatoria diferente a como históricamente se habían analizado esos procedimientos, pues ahora la autoridad electoral debía acreditar el origen ilícito de los ingresos al no identificarse a las personas aportantes.

Desde el punto de vista normativo y de las prácticas de auditoría, esta óptica resultó novedosa, simplemente porque en los procedimientos de fiscalización y rendición de cuentas, al sujeto obligado le corresponde acreditar el origen de todos sus ingresos y el destino de sus gastos y no al revés.

Y es que hay una gran diferencia entre establecer que todas las operaciones superiores a un cierto monto se revisarían, y sostener que por ese hecho el resto de las aportaciones gozan de presunción de certeza y licitud, a pesar de que la autoridad le haya requerido aclarar la irregularidad —aportaciones de personas no identificadas— y justificar con documentación idónea y suficiente lo que la organización había reportado en el informe.

De acuerdo con el marco constitucional, legal, reglamentario y jurisprudencial, en los procedimientos de fiscalización en materia electoral, la revisión debe ser exhaustiva, pues a través de ellos se salvaguardan los principios de legalidad, certeza, equidad, transparencia y rendición de cuentas.

En tal sentido, la sentencia da un giro importante en la doctrina de la fiscalización construida por el INE y por el propio TEPJF,<sup>19</sup> al estimar que como las aportaciones de personas no identificadas no entraban en ese rango donde el INE revisaría todo, entonces era la autoridad administrativa quien asumía la prueba sobre el origen ilícito de esas aportaciones inferiores a 240,000; perspectiva que modifica la perspectiva de defensa de los principios de certeza, legalidad, transparencia y rendición de cuentas en materia electoral, pues evidentemente esto trae como consecuencia que los sujetos obligados se atrevan a no reportar con veracidad y de manera completa sus ingresos, lo cual obstaculiza el ejercicio de la facultad de fiscalización de la autoridad.

---

<sup>19</sup> Doctrina que se desprende de más de 80 tesis relevantes y de jurisprudencia, en las que siempre ha estado muy claro quién es el obligado a demostrar el origen de los ingresos. Entre las que destacan: Jurisprudencia 26/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 8, núm. 17, pp. 25 y 26; Jurisprudencia 4/2017, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 10, núm. 20, pp. 16 y 17; Jurisprudencia 9/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 9, núm. 18, pp. 26 y 27; Jurisprudencia 32/2012, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 5, núm. 11, pp. 20 y 21; Jurisprudencia XXX/2001, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, suplemento 5, 2002, pp. 74 y 75.

En efecto, de acuerdo con la Constitución, la ley, la reglamentación en materia de fiscalización, así como en la jurisprudencia construida por la Sala Superior en los procedimientos de fiscalización, el sujeto obligado —partido, candidatura, organización— tiene el deber de conservar y exhibir la documentación de quién, cuánto y mediante qué mecanismos recibieron aportaciones, así como en lo que se gastaron esos recursos. Es decir, en la normativa y en la doctrina judicial prevaleciente hasta que la Sala resolvió los casos de los registros de los partidos (2020), al sujeto obligado siempre correspondía acreditar el origen lícito de los recursos que recibe, con independencia del monto.

En otras palabras, jurídicamente no había tal presunción de certeza que tuviera que vencer la autoridad electoral, sino al sujeto obligado le correspondía demostrar la procedencia de todos sus ingresos. Entonces se trata de una categoría construida con base en premisas inexactas, pero que tuvo gran relevancia en el registro de un partido político liderado por Pedro Haces, principal dirigente de la CATEM y senador de la República por Morena.

En efecto, si una regla de fiscalización estableció que a partir de 240,000 pesos, todas las operaciones se revisarían, de ahí no se sigue que todas aquellas que sean menores a esa cantidad y que la autoridad no encuentre identificado el origen de los recursos, se deba tener presunción de certeza de estar apegadas a derecho y que el INE deba vencer tal presunción; pues ese parámetro autoimpuesto por la autoridad fiscalizadora no cancela sus facultades de verificación sobre la procedencia de todas las aportaciones, de manera tal que si en el rango inferior advierte que había aportaciones de personas no identificadas o hechas en contravención a la ley, el INE tenía la obligación de dar vista al sujeto obligado y éste el deber de aclarar y demostrar el origen de la aportación.

Aceptar la tesis de la presunción de certeza no derrotable por la autoridad electoral, sería tanto como que, por ejemplo, en un procedimiento de rendición de cuentas, como las declaraciones de situación patrimonial —ingresos y gastos de los servidores públicos— si el órgano de control no identifica de dónde provienen ciertos ingresos, ella tenga que demostrar su origen y licitud, cuando es el sujeto obligado —servidor público— quien tiene el deber de justificar la fuente de sus ingresos y el destino de los mismos.

Es pertinente dejar muy claro, para sostener esta revisión crítica, que el procedimiento sobre el cual resolvió la Sala Superior en la sentencia del RAP 51 era de fiscalización; es decir, un procedimiento de revisión y auditoría de ingresos y gastos, así como su comprobación, el cual se hace, como se describió al inicio del presente ensayo, con base en lo que el sujeto obligado reporta y documenta. Diferente enfoque, en cuanto a cargas probatorias

tiene un procedimiento administrativo sancionador, donde sin duda la autoridad tendría que soportar la demostración de la ilicitud que se hubiere denunciado o por la que se haya iniciado investigación de oficio.

En cambio, el enfoque de la Sala apunta a otro camino, pues resolvió que los elementos probatorios considerados por la responsable no generan indicios de forma unívoca y suficiente para desvirtuar tal presunción de certeza sobre el origen de los recursos, en específico, de la identidad de los aportantes de ciertos recursos informados por la organización como ingresos, pues consideró que si se pretendía desconocer que ciertas personas erogaron los recursos, la falta de comprobación fiscal de las operaciones, así como de bancarizar el pago de los bienes o servicios no resultaba suficiente.

Incluso la posición de la Sala le lleva a una tesis muy riesgosa tratándose de la financiación electoral, cuando afirma que por la forma en que se acredita la prueba de indicios, el INE debía desvirtuar otras hipótesis como lo era el posible pago en efectivo a los proveedores, la comprobación por medios no fiscales, o que los bienes no eran propios, entre otros; es decir, implícitamente se sostiene que las organizaciones y los partidos pueden realizar ese tipo operaciones que a final de cuentas llevan a no identificar de dónde provienen los movimientos de dinero o recursos y que podría ser una ventana o puerta para que recursos ilícitos se involucren en la política.

Finalmente, la Sala utiliza otro argumento de índole persuasivo, consistente en que en esas operaciones pesaba un principio de buena fe respecto de los aportantes y la forma en que la organización realizó las operaciones, por lo que debía ser el INE quien acreditara un proceder distinto y no pretender que ésta acreditara su inocencia.

Tal argumento también se aparta de la normativa y de la finalidad que tiene el proceso de fiscalización, pues si bien debe imperar el principio de buena fe respecto de lo que se informa, al momento de verificarse la documentación es muy común encontrar omisiones, errores o irregularidades que se deben subsanar por el sujeto obligado, por ello la obligación de garantizar el derecho de audiencia; pero, una vez agotada la oportunidad de aclarar, corregir y aportar documentación comprobatoria, el sujeto obligado no lo hace, no se puede sostener que se haya vulnerado el principio de buena fe.

Mucho menos se puede concebir que en ese supuesto se esté imponiendo a la organización la obligación de demostrar su inocencia. Simple y sencillamente el sujeto obligado debe cumplir con la normativa jurídica, en el sentido de que todo aquello que se haya recibido como aportación provenga de personas autorizadas, en los montos permitidos y a través de los mecanismos financieros legales previstos, así como tenerlo debidamente documen-

tado para exhibirla junto con el respectivo informe o cuando sea requerido por la autoridad, en ejercicio de sus facultades de verificación.

## 2. *Participación de organizaciones gremiales en la constitución del partido*

En el SUP-RAP-81/2020, la Sala revocó la determinación INE/CG263/2020, consistente en la intervención gremial en el proceso de constitución del partido político, en contravención a la prohibición del artículo 41, base I, párrafo 2, constitucional.

En esencia, la Sala consideró que

la sola participación de dirigentes sindicales en actos administrativos y de representación en el contexto de las asambleas celebradas por las organizaciones ciudadanas que pretenden constituirse como partidos políticos nacionales, sin que la misma represente un porcentaje significativo en el total de actividades desempeñadas, es insuficiente para actualizar la prohibición establecida en el artículo 41, base I, párrafo segundo de la Constitución federal, consistente en el uso de mecanismos corporativos gremiales para conformar una nueva fuerza política.<sup>20</sup>

Dicha conclusión la reforzó, según la Sala, con los argumentos siguientes:

- a) Para que haya afiliación corporativa es necesario acreditar una influencia para “presionar” o “manipular” a sus asociados a fin de que se unan al partido político.
- b) En el caso de la CATEM y el partido era necesario acreditar de manera directa o indirecta la intervención de la primera mediante un actuar positivo, identificable e indudable, y a partir de ello establecer la presunción legal de que existió la referida afiliación ilegal.
- c) Los elementos analizados por el INE, por sí solos, son insuficientes para convencer sobre la afiliación corporativa.
- d) Esto, porque si bien el cruce de información entre los nombres de los dirigentes de la CATEM y el listado de presidentes, secretarios, delegados y auxiliares de la organización son un indicio de que podría haber alguna intervención por parte de esa organización sindical en la formación del partido; sin embargo, el INE no demostró la concurrencia de otros hechos y elementos, específicamente cómo eso se tradujo en presión o manipulación.

---

<sup>20</sup> TEPFJ, SUP-JDC-2512/2020, *cit.*, p. 22.

- e) Del contenido de las actas de asambleas no se advierten manifestaciones vinculadas con la CATEM, alguno de sus sindicatos, federaciones o confederaciones o de la vida sindical en general.
- f) La autoridad no proporcionó algún otro elemento que pudiera llevar a presumir la intervención sindical de la CATEM en la formación del partido político.
- g) El cotejo de los nombres obtenidos por la autoridad laboral federal como dirigentes de la CATEM y de los nombres de quienes llevaron funciones esenciales para la formación del partido, no son concluyentes, al no contarse con elementos certeros que lleven a afirmar que se tratan de las mismas personas y no de homonimias.
- h) La simple coincidencia entre los nombres no es un hecho concluyente para establecer que existe efectivamente una intervención de un sindicato en la formación del partido.
- i) No existe prueba, ni siquiera indiciaria, de la que se desprendera que la organización hubiera aprovechado los eventos de la CATEM para realizar sus asambleas constitutivas o que hubiera recibido aportaciones de las que se desprendera la intervención de la confederación o los dirigentes que fueron señalados en esa causa, en la formación del referido partido político.

En suma, para la Sala sí había al menos un 5.8% de personas pertenecientes a la CATEM y que ocuparon cargos relevantes en las asambleas del partido en constitución, no obstante, las consideró insuficientes para acreditar que se había violado la prohibición constitucional.

Para ello se apoyó en un estándar probatorio fuerte para demostrar la infracción constitucional. Obviamente sería ingenuo pensar que una organización gremial abiertamente lleve a cabo acciones de coacción (o) manipulación a sus agremiados para que se afilien a una organización partidista y que hubiera prueba de ello; pues al tratarse de un ilícito, la máxima de la experiencia indica que lo harán de manera velada u oculta.

Por eso cobra mucho sentido el análisis de la prueba indiciaria o circunstancial, tratando de reconstruir la versión más verosímil sobre hechos desconocidos, a partir de los que se conocen con el material probatorio.

En el caso, pudiera analizarse objetivamente si la participación de liderazgos de la CATEM en las asambleas, en cargos relevantes e inclusive participando como delegados en la Asamblea Nacional Constitutiva no es un hecho que justificara acreditada la infracción a la prohibición constitucional, o como lo sostuvieron algunos integrantes de la Sala Superior, el dictado de mayores diligencias o investigaciones.

Para la Sala Superior, con las pruebas allegadas al expediente no era posible sostener que la CATEM intervino en la conformación del Partido Fuerza Social por México; en dicho sentido, la decisión es contundente sobre la insuficiencia probatoria.

Sobre los argumentos de la Sala Superior se advierten dos aspectos que vale la pena comentar.

1. Es muy improbable o sería una causalidad inaudita, que resultaran homonimias los nombres de las personas que ejercen liderazgos en organizaciones de la CATEM y que participaron en cargos de relevancia durante las asambleas. No se puede desarticular con esa simpleza una investigación que logra identificar dirigentes de organizaciones sindicales que participaron en las asambleas para constituir el partido político, de los cuales cinco fungieron como presidentes en asambleas estatales, dos como secretarios, 25 fueron electos como delegados a la Asamblea Nacional, 14 de ellas hicieron aportaciones a la organización y 39 fungieron como auxiliares afiliando a la militancia.
2. No es un indicio menor, se trata de que dirigentes de sindicatos o de esa confederación de sindicatos tuvieron un papel relevante en la conformación del partido y si bien como lo dijo la Sala no puede desprenderse una afiliación corporativa, sí es posible sostener que hubo una intervención gremial que ameritaba negar el registro u ordenar una investigación más profunda de los hechos, por la relevancia del tema, porque está de por medio la probable violación a una prohibición constitucional.

El artículo 41, párrafo segundo, base I, constitucional prevé explícitamente que está prohibida la intervención gremial en la conformación de sindicatos y la afiliación corporativa; es decir, son dos supuestos normativos diferentes. Sin embargo, hay párrafos en la sentencia de la Sala Superior en la que pareciera que se trata de la misma cosa.

Tan es diferente que podría un sindicato o grupo de sindicatos intervenir en la conformación de partidos a través de la participación de sus liderazgos y con ellos hacer aportaciones a la organización partidista y no afiliarse a ningún miembro del sindicato.

También podría haber una afiliación corporativa sin la necesidad de la intervención gremial, por ejemplo, de un bloque de personas dedicadas a una cierta actividad, los cuales no estuvieran formalmente sindicalizados o agremiados.

Los ejemplos tratan de mostrar diferencias muy claras entre intervención gremial y afiliación corporativa, las cuales no se aprecian en el fallo.

Con base en esa distinción, en el caso, si bien no se encontraron elementos para demostrar una afiliación corporativa, sí los había respecto de la intervención gremial a través de algunos de sus cuadros directivos, lo cual no es menor, dadas las características del actual sindicalismo en México donde las figuras directivas tienen un control muy fuerte sobre sus agremiados.

Máxime tratándose de la CATEM, organización fundada hace 10 años por Pedro Haces, líder principal de esa confederación de sindicatos y senador por Morena. Esto es un hecho notorio que tampoco se podía dejar de tomar en consideración como parte del contexto en el que se dio el registro del partido.

Soslayar es abrir una rendija que, con los comportamientos de la clase política que tenemos y su desapego al cumplimiento de las normas, no tardará en convertirse en una grieta y el sindicalismo ya no sólo materialmente se movilizará en época de elecciones, sino tiene ahora incentivos para participar en la formalidad.

## VI. CONCLUSIONES

Anuladas las razones esenciales por las que el INE negó el registro al partido político, la Sala consideró que por vía de consecuencia no podía subsistir la nulidad en aquellas asambleas que la responsable tomó como base la acreditación de la conducta ilegal.

Al restituir cinco asambleas y 19,831 afiliaciones, la Sala concluyó que la organización cuenta con suficientes asambleas y afiliaciones para dar cumplimiento a los requisitos exigidos por la norma para el otorgamiento de su registro.

A continuación, se deja la preocupación que genera el análisis de la sentencia en los puntos siguientes:

1. La discrepancia fundamental en el trato de los casos del Partido Fuerza Social por México y la Asociación Libertad y México Posible, pues mientras que a aquél se le juzgó a propósito de una supuesta presunción de certeza de las aportaciones que no fue derrotada por el INE, en el caso de éste la Sala Superior fue muy estricta en la revisión del material probatorio sobre las aportaciones de simpatizantes y estimó que la carga de la prueba debía ser cubierta completamente

- por la asociación. Hay en ese punto una falta de congruencia y consistencia que no se lo puede permitir un tribunal constitucional.
2. El cambio de enfoque en el procedimiento de fiscalización, en cuanto a quién le corresponde acreditar que las aportaciones recibidas provengan de personas identificadas, aunque se trate de aquellos casos en los que el INE identificó que el supuesto aportante no tenía movimientos financieros reportados en sus cuentas o no contaba con fondos como para hacer la aportación. Ahora se le revierte la carga de la prueba a la autoridad sobre el origen de los recursos.
  3. El estándar probatorio impuesto para tener por demostrado la intervención gremial y la participación de ministros de culto en la conformación de partidos políticos.<sup>21</sup> Un estándar muy alto en ilícitos que se realizan de manera oculta o velada, en casos donde además de estar involucrado el derecho político de asociación, está la salvaguarda de principios y reglas constitucionales, fundamentales para nuestra democracia.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, “El voto como derecho fundamental de base constitucional y configuración legal. Concepto y consecuencias”, en CONCHA CANTÚ, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/5.pdf>.

FERNÁNDEZ LUIÑA, Eduardo y GUTIÉRREZ AIZA, Edgar, “Competencia y legislación electoral. Barreras de entrada y calidad democrática”, trabajo presentado en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, del 26 al 28 de julio de 2017, disponible en: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozaNToiYT0xOntzOjEwOiJfRF9BUlFVSzZPIjtzOjQ6IjI0ODMiO30iO3M6MT0iaCI7czozaMjoiYTBlbnJdIMGViMmY3MWM1OTFjMzc0NTNhYTl4ZmEwMDEiO30%3D>.

---

<sup>21</sup> Una buena explicación de la discrepancia de los criterios con que se juzgaron casos similares del registro de los partidos políticos, véase Rodríguez Mondragón, Reyes, “Política judicial y barreras de entrada al sistema de partidos políticos en México”, *Nexos*, 9 de noviembre de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=12317>.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999.

*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, suplemento 5, 2002.

*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 17.

*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 10, núm. 20.

*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18.

*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 11.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y VARGAS BACA, Carlos, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en ZOVATTO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/regulacion-juridica-de-los-partidos-politicos-en-america-latina/regulacion-juridica-de-los-partidos-politicos-ena-america-latina-mexico-11.pdf>.

RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, “Política judicial y barreras de entrada al sistema de partidos políticos en México”, *Nexos*, 9 de noviembre de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=12317>.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, junio de 2004.

TEPJF, “Versión estenográfica de la sesión pública de resolución por videoconferencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, efectuada el día de hoy”, Sala Superior, 14 de octubre de 2020, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/sesiones/estenograficas/ve\\_1510200020.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/sesiones/estenograficas/ve_1510200020.pdf).

## LAICIDAD SIMULADA EN LA CONFORMACIÓN DE NUEVOS PARTIDOS. EL CASO DE ENCUENTRO SOLIDARIO

Guadalupe SALMORÁN VILLAR

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *Presentación del caso.* III. *Las fallas de la sentencia.* IV. *El principio de laicidad y la decisión del TEPJF.* V. *Bibliografía.*

### I. NOTA INTRODUCTORIA

La laicidad es un principio constitucional fundador del Estado mexicano que debe cuidarse y fortalecerse siempre. Precisamente por ser uno de los principios identificadores de nuestra república, debe orientar las actuaciones de las autoridades estatales, incluidas por supuesto las de los máximos árbitros electorales. Las decisiones del Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) pueden funcionar como una garantía de la recíproca autonomía entre el mundo religioso y la política, pero en ocasiones, como en la sentencia SUP-RAP-75/2020 y su acumulado, pueden convertirse en una vía para simular el cumplimiento de los mandatos constitucionales en esta materia. Con la ayuda de una interpretación adoptada por voto mayoritario del Consejo General del INE, la Sala Superior del TEPJF ha abierto la puerta a las personas investidas de alguna ministratura de culto para que participen en los procesos constitutivos de los partidos políticos a pesar de incurrir en violaciones directas a la Constitución federal, bajo las circunstancias y condiciones delimitadas por el propio órgano jurisdiccional.

Desde mi perspectiva, es incorrecto relativizar los efectos de las violaciones al principio de laicidad por parte de los ministros de culto. La incursión de los líderes religiosos en la creación de un nuevo partido es una abierta transgresión al texto constitucional y una violación grave al princi-

pio de laicidad que no admite algún tipo de atenuación posible por parte de los jueces electorales.

El principio de laicidad ofrece el marco jurídico-institucional imprescindible para el ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía y permite la recreación del pluralismo político en condiciones de libertad e igualdad de cualquier sociedad democrática. Pero se convierte en letra muerta cuando las instituciones encargadas de hacerlo efectivo claudican ante su deber de hacer cumplir las reglas constitucionales que concretizan tal principio.

En adelante ofrezco una mirada crítica de la sentencia que confirmó el registro del Partido Encuentro Solidario (PES), la agrupación política surgida del extinto “Encuentro Social” que perdió su registro, pese a su alianza con Morena, en las elecciones generales de 2018. Por las razones desarrolladas en este trabajo, asistimos a la indebida intromisión de dirigentes religiosos evangelistas en la vida partidista ante la mirada complaciente de las autoridades electorales. Un fenómeno especialmente delicado en un contexto de reavivamiento de las religiones en la arena pública del país.

## II. PRESENTACIÓN DEL CASO

En septiembre de 2020, el Consejo General del INE decidió, por una ajustada mayoría, otorgar el registro como partido político nacional (PPN) a la organización Encuentro Solidario.<sup>1</sup> A pesar de que el Consejo General encontró algunas irregularidades en el proceso constitutivo de dicha organización, no las consideró suficientes para comprometer el registro del “nuevo” partido.

Inconformes con la decisión, la agrupación política nacional (APN) Ciudadanos en Transformación y el Partido Acción Nacional (PAN) impugnaron el acuerdo del INE ante el Tribunal Electoral, mediante los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-75/2020 y SUP-RAP-76/2020 y acumulado. La Sala Superior desechó el recurso presentado por la agrupación ciudadana por carecer de interés jurídico, pero entró al estudio de fondo de los argumentos formulados por el PAN.

---

<sup>1</sup> Acuerdo INE/CG271/2020, “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la solicitud de registro como partido político nacional presentada por la organización denominada «Encuentro Solidario», aprobado por seis votos a favor de los consejeros electorales Adriana Favela, Carla Humphrey, Dania Paola Ravel, Jaime Rivera, José Roberto Ruiz y Claudia Zavala, y cinco votos en contra de Norma Irene de la Cruz, Uuc-kib Espadas, Martín Faz Mora, Ciro Murayama y Lorenzo Córdova en la sesión del 5 de septiembre de 2020.

El PAN solicitaba que se revocara el registro de la agrupación Encuentro Solidario porque en su proceso de constitución como partido político, participaron quince ministros de culto en un igual número de asambleas distritales. La mayoría de ellos estaba registrada como afiliados y desempeñaron funciones básicas al interior de la asociación, como presidentes, secretarios, delegados y auxiliares para la recolección de afiliaciones. Algunos, incluso, realizaron aportaciones económicas a la agrupación. De acuerdo con el PAN, Encuentro Solidario obtuvo indebidamente su registro como PPN a pesar de haber lesionado el principio de laicidad y separación Estado-iglesias, que demanda la no intromisión de las asociaciones religiosas en la vida política del país, de conformidad con los artículos 24, 40 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los artículos 12 y 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Inicialmente el asunto fue turnado a la magistrada Janine Otálora, pero en la sesión del 14 de octubre de 2020 el proyecto de sentencia fue rechazado por el resto de los magistrados. Por lo que el todavía magistrado presidente, Felipe Fuentes Barrera, realizó el engrose respectivo confirmando el registro del PES como partido político nacional.

### *¿Qué decidió la Sala Superior y por qué?*

En consideración de la Sala Superior,<sup>2</sup> la resolución del Consejo General del INE se ajustó al principio de laicidad reconocido en la Constitución federal. Si bien el INE corroboró cada una de las irregularidades señaladas por el PAN, adoptó las medidas legales adecuadas para salvaguardar el principio de separación Estado-iglesia(s): anuló las 15 asambleas distritales en las que participaron los ministros de culto, descontó las afiliaciones recabadas en dichas asambleas y retiró las aportaciones económicas realizadas por las personas investidas de alguna ministratura religiosa. Y dio vista a la Secretaría de Gobernación para que ésta determinara las sanciones correspondientes.

La Sala Superior reconoció que los principios de laicidad y separación iglesia-Estado establecidos la Constitución federal se traducen en una serie de restricciones al ejercicio de los derechos políticos de las personas que ocupan una ministratura de culto, entre las que se encuentran la imposibilidad de asociarse con fines políticos y desarrollar actividades de política

---

<sup>2</sup> Con excepción de la magistrada Janine Otálora, quien emitió un voto particular en esta sentencia.

partidista. Sin embargo, insistió en la necesidad de evaluar en conjunto los principios y limitaciones constitucionales, ya que la anulación del procedimiento para obtener el registro como partido por la participación acreditada de las ministraturas del culto —como pretendía el PAN— afectaría a las demás personas afiliadas a la agrupación. Para la mayoría de los magistrados “no cualquier irregularidad puede incidir en el resultado del procedimiento de registro, en detrimento del derecho del resto de la ciudadanía”.<sup>3</sup>

La Sala Superior determinó que la intervención de las ministraturas de culto en 15 asambleas de un total de 239 celebradas por Encuentro Solidario, *por sí sola* no podía ser considerada una infracción constitucional *atribuible* a la asociación que solicitó el registro como partido político nacional. Ni era una prueba suficiente para acreditar que Encuentro Solidario “tenía una estrategia y consintió para que asociaciones religiosas participaran en la constitución del partido”.<sup>4</sup>

Si observamos atentamente tenemos que el razonamiento de la Sala Superior está construido a partir de tres premisas fundamentales. Primero, la distinción o, mejor dicho, la disociación entre la conducta de las ministraturas de culto y la de las asociaciones religiosas, según la cual el comportamiento de los primeros no es imputable a las segundas.<sup>5</sup> Desde esta perspec-

---

<sup>3</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-75/2020 y acumulado, Sala Superior, magistrada ponente: Janine M. Otálora Malassis, 14 de octubre de 2020, p. 61.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>5</sup> Este razonamiento tiene su origen en el propio acuerdo aprobado por el Consejo General del INE. Para la mayoría de los consejeros no quedó acreditada la intervención de las asociaciones religiosas en la formación del partido Encuentro Solidario porque los ministros de culto no se ostentaron con ese carácter en las asambleas (distritales y nacional constitutiva), las aportaciones económicas se realizaron de forma individual y no fueron determinantes para la obtención del registro como partido político nacional. Tampoco existieron elementos para probar que las asociaciones religiosas que representan los ministros de culto hubiesen participado de alguna manera en la organización o financiación de las asambleas. No obstante, al analizar individualmente la conducta de los ministros de culto, decidió dejar sin efectos las asambleas en las que éstos participaron porque “se encuentran afectadas por una violación a una prohibición expresa” en la Constitución que impide a los ministros de culto intervenir en la arena pública (Acuerdo INE/CG271/2020, *cit.*, pp. 127-143). No es la primera vez que el INE detecta el involucramiento de los ministros de culto en la constitución de un partido. En 2014, varios ministros de culto fueron registrados como afiliados, participaron en las asambleas (distrital y nacional) y realizaron pequeñas aportaciones económicas a la agrupación (entonces denominada) “Encuentro Social”. En aquel momento, el Consejo General del INE concluyó que la participación de los ministros de culto “se realizó de forma individual en el ejercicio de su derecho de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución” y no fue determinante para la obtención del registro como partido político nacional (Acuerdo INE/CG96/2014, pp. 91-97).

tiva, las infracciones a la Constitución por parte de las personas investidas con alguna ministratura religiosa fueron hechos aislados, “a nombre propio, sin ostentar la representación de asociaciones religiosas”, que sólo tienen impacto jurídico en los actos públicos en los que aquéllas intervinieron, pero no en el total de asambleas validadas y afiliaciones logradas durante todo el procedimiento.<sup>6</sup>

Segundo, la necesidad de contar con el consentimiento de la agrupación que solicita el registro para permitir la participación de las asociaciones religiosas en el proceso de constitución del nuevo partido, como parte de una táctica con miras a cumplir con las afiliaciones y asambleas necesarias.<sup>7</sup> En palabras de la Sala Superior:

para alcanzar la pretensión del PAN, consistente en la cancelación de todo el procedimiento de registro, era necesario que demostrara la existencia del ilícito constitucional relativo a tener una estrategia confesional para la participación de asociaciones religiosas en la constitución del partido Encuentro Solidario.<sup>8</sup>

Tercero, la posibilidad de relativizar la gravedad de las irregularidades cometidas por Encuentro Solidario en relación con el número de asambleas, afiliaciones y aportaciones obtenidas válidamente. De acuerdo con la Sala Superior,

la participación de los 15 ministros de culto fue irrelevante para la obtención del registro, tomando en cuenta que i) sólo tuvieron participación activa en [1]5 de las 239 asambleas válidas; ii) que a pesar de las 3,000 afiliaciones anuladas el PES logró más de 200,000 de manera legal y en asambleas no afectadas por vicio alguno, y iii) que las aportaciones por más de 30,000 pesos fue mínima en relación con los ingresos totales de la organización ciudadana, por lo que se reitera que las aportaciones no causaron un impacto en el resultado del procedimiento.<sup>9</sup>

A la luz de las cifras anteriores, las irregularidades detectadas en el caso concreto no fueron “graves, generalizadas o sistemáticas, de tal forma que hubieran trascendido al resultado del procedimiento correspondiente de manera cualitativa o cuantitativa”.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> TEPJE, SUP-RAP-75/2020 y acumulado, *cit.*, pp. 66 y 67.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>10</sup> *Idem*.

### III. LAS FALLAS DE LA SENTENCIA

En las siguientes líneas cuestiono y rebato las ideas centrales sobre las que se basó el razonamiento del TEPJF para confirmar el registro como PPN de “Encuentro Solidario” a la luz de las normas de la Constitución federal y las leyes en la materia. Específicamente, discuto la construcción de “parámetros constitucionales” *ad hoc* para resolver este caso y la confusión que realiza la Sala Superior entre la imposición de una sanción y la negación del registro por incumplir los requisitos constitucionales y legales básicos. Además, cuestiono la posibilidad de disociar la conducta de las ministraturas de culto respecto del comportamiento de la agrupación ciudadana, por un lado, y el de las asociaciones religiosas, por otro. Por último, ofrezco algunas reflexiones sobre las implicaciones de la sentencia para el principio histórico y constitucional de separación Estado-iglesias y, en general, el carácter laico de la república mexicana.

#### 1. *¿Nuevos “parámetros constitucionales” para determinar una infracción al principio de laicidad?*

De acuerdo con la Sala Superior, los jueces siempre deben ponderar el contexto y las circunstancias de cada caso, no obstante, de la lectura de esta sentencia tenemos que, para actualizar una transgresión al principio de laicidad que amerite la cancelación del procedimiento de registro como partido a una asociación ciudadana es indispensable que se reúnan por lo menos los siguientes elementos:

- que la agrupación ciudadana posea “plena voluntad” de permitir que asociaciones religiosas intervengan en la afiliación de personas.
- que sea parte de una “estrategia confesional” (entendida como sistemática) para auxiliarse de personas con investidura religiosa con el fin de lograr las afiliaciones que permitan alcanzar el umbral requerido para la obtención del registro.
- que las irregularidades encontradas en las asambleas distritales o estatales de la agrupación ciudadana sean “graves, generalizadas o sistemáticas”.

En manos de los magistrados estará cuándo y bajo qué circunstancias las violaciones directas a la Constitución relativas al principio de laicidad —un principio fundante del Estado mexicano— serán determinantes

para negar el registro de un nuevo partido político, de conformidad con “los parámetros constitucionales” que la Sala Superior “ha fijado en esta sentencia”.<sup>11</sup> El primer problema es que tales “parámetros” no encuentran respaldo alguno en la Constitución federal ni en leyes ordinarias. Son, antes bien, una invención producto de la creatividad de los magistrados electorales para este caso concreto. No existen precedentes jurisprudenciales de esta naturaleza ni resoluciones que vayan en el mismo sentido.

A pesar de que la Sala Superior rechazó expresamente la petición del PAN de aplicar, por analogía o mayoría de razón, los criterios jurisprudenciales creados a propósito de la nulidad de elecciones, en tanto que esta última y el proceso de constitución de un partido político “poseen una naturaleza jurídica diversa y los sujetos, derechos y objetivos inmediatos no guardan una identidad de razón o semejanza sustancial”,<sup>12</sup> los “parámetros constitucionales” fijados en este asunto se acercan mucho a los criterios cuantitativos y cualitativos para establecer el carácter determinante de una irregularidad y declarar la nulidad de una elección por violación a principios constitucionales.<sup>13</sup>

Es ajeno a cualquier Estado constitucional y democrático que sean los propios jueces los que definan los parámetros que servirán de rasero para determinar la ilicitud de la conducta que van a juzgar. Dicho en otras palabras, el principio de división y separación de poderes se hace ilusorio cuando los sujetos que determinan si debe aplicarse la coacción en un caso concreto son los mismos que establecen cuándo se ha cometido un ilícito. La labor interpretativa de la Constitución a cargo del TEPJF no es un “cheque en blanco” o, mejor dicho, una potestad para decidir libremente y al margen de las normas constitucionales y legales. De acuerdo con una concepción reforzada del principio de legalidad, los jueces deben ejercer sus competencias mediante criterios generales y abstractos, y dentro de los límites establecidos en la ley fundamental.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Tesis XXXI/2004, *Compilación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 12 de agosto de 2004, pp. 725 y 726. Véase también Trejo Osornio, Luis Alberto, “De urnas, sotanas y jueces. Nulidad de elecciones por vulneración del principio de laicidad”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 9, marzo 2015, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3871/7.pdf>.

## 2. *Confusión entre imponer una sanción y negar el registro como PPN*

Como se ha dicho, en este caso la Sala Superior se dio a la tarea de analizar si el PES había incurrido en un “fraude constitucional a la laicidad y separación iglesia-Estado” que ameritara la cancelación de su registro como partido político. Por las razones antes expuestas y los parámetros construidos por la propia Sala Superior, los magistrados concluyeron que la decisión del Consejo General del INE de “imponer como *sanción*, únicamente, la anulación de las asambleas en las que participaron las y los ministros de culto, se ajusta[ba] a derecho”.<sup>14</sup>

Efectivamente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) prevé una serie de sanciones para las organizaciones ciudadanas que buscan crear un partido político, entre las que se encuentra la “cancelación del proceso para la obtención del registro” respectivo.<sup>15</sup> Sin embargo, la Sala Superior pierde de vista que el acto impugnado por el PAN no era la imposición de una sanción, sino el otorgamiento del registro como partido político nacional a la organización Encuentro Solidario. La obligación del TEPJF en este caso no era, entonces, revisar si el INE había sancionado correctamente al PES por las infracciones cometidas por los ministros de culto. A tal efecto la ley electoral prevé un procedimiento sancionador que debe ser tramitado y sustanciado por el Consejo General del INE y, de actualizarse las responsabilidades de las iglesias, asociaciones religiosas o ministros de culto, corresponderá a la Secretaría de Gobernación imponer las sanciones respectivas.<sup>16</sup> Pero en este caso el máximo árbitro electoral no ejerció la potestad sancionadora que le reconoce la ley en términos del artículo 456 de la LGIPE. El deber de la Sala Superior era otro: verificar que la decisión del INE estuviera apegada derecho, pero en el sentido de certificar si el PES efectivamente había cumplido con los requisitos legales y constitucionales para ser reconocido con ese carácter, entre los que se encuentra la no intervención de “organizaciones con objeto social diferente al de constituir el partido político”<sup>17</sup> —como aquellas con fines religiosos— en

<sup>14</sup> TEPJF, SUP-RAP-75/2020 y acumulado, *cit.*, p. 65.

<sup>15</sup> LGIPE, 2014, artículo 456, numeral 1, inciso h), fracción III.

<sup>16</sup> Jurisprudencia 11/2011, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 4, núm. 9, 2011, pp. 11 y 12.

<sup>17</sup> De conformidad con la Constitución federal (CPEUM, 1917, artículo 41, base I, párrafo II): “Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”. La misma regla está recogida en la Ley General de Partidos Políticos

la celebración de sus actos constitutivos. En suma, el encargo de la Sala Superior era sólo uno y de gran trascendencia: hacer valer la Constitución y las leyes electorales.

A pesar de que la magistrada Otálora se apartó del voto mayoritario en esta sentencia, desde el proyecto presentado por su ponencia, encuadró el asunto de la misma manera; sólo que para ella debía revocarse la sanción impuesta por el INE y sustituirla por una mayor, precisamente por “la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional”. El disenso de la magistrada residía fundamentalmente en las consecuencias jurídicas de las irregularidades encontradas por el INE puesto que, desde su perspectiva, la vulneración al principio de laicidad es “una afectación de especial intensidad que no es reparable con la simple anulación de las asambleas en que se acreditó la intervención de dirigentes y personas investidas de una ministratura en asociaciones religiosas”.<sup>18</sup>

### 3. *La conducta de los ministros de culto y la agrupación ciudadana*

Al contrario de lo que afirman los magistrados en esta sentencia —y el dicho del ahora magistrado-presidente del TEPJF, José Luis Vargas—<sup>19</sup> la conducta de los ministros de culto fue mucho más allá que su “sola presencia”, “asistencia”, o “apersonamiento” en las asambleas de la organización.<sup>20</sup> No está demás traer a la memoria que las 15 personas con investidura religiosa participaron activamente, y de diversas maneras, en las asambleas de 10 distritos diferentes: 11 estaban afiliadas al PES, 12 fungieron como auxiliares para recabar el apoyo ciudadano, siete ocuparon cargos en el desarrollo de las asambleas, tres recabaron apoyos mediante la aplicación del INE por un total de 647 registros y cuatro realizaron aportaciones económicas a la or-

---

(LGPP, 2014, artículo 3o., numeral 2): “Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de: a) organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras; b) organizaciones con objeto social diferente a la creación de partidos, y c) cualquier forma de afiliación corporativa”.

<sup>18</sup> Al respecto, consúltese el voto particular de la magistrada Janine M. Otálora Malassis en el recurso de apelación TEPJF, SUP-RAP-75/2020 y acumulado, *cit.*, pp. 69-94.

<sup>19</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Sesión Pública - Videoconferencia - Miércoles 14 de octubre 2020”, TEPJF, 14 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1SewWV6dr1k>.

<sup>20</sup> TEPJF, SUP-RAP-75/2020 y acumulado, *cit.*, pp. 62 y 63.

ganización equivalentes a un monto total de 34,226.50 (treinta y cuatro mil doscientos veintiséis pesos con cincuenta centavos M. N.).<sup>21</sup>

Al menos cuatro ministros de culto constaban como afiliados de la organización, estaban registrados como auxiliares, presidentes, delegados o secretarios de las asambleas y realizaron aportaciones económicas a la agrupación Encuentro Solidario. Este es el caso, por ejemplo, de Sergio Samuel López Pereda, Jorge Antonio Pérez Dávila. Juvenal Cruz Silva y Leobardo Aguilar Márquez, pertenecientes a las asociaciones religiosas “Centros Cristianos Vida en la República Mexicana”, “Iglesia Evangélica Pentecostés Universal de Jesucristo”, “Iglesia del Pueblo de Dios” y “Fundación de Iglesias Evangélicas, alcanzando al mexicano marginado”, respectivamente.<sup>22</sup>

TABLA 1. Ministros de culto que participaron en la constitución del PES

	Nombre	Asociación religiosa	Entidad y distrito de la asamblea	Afiliado	Auxiliar	Cargo en la asamblea	Recolección de firmas	Aportaciones económicas (pesos)
1	López Pereda Sergio Samuel	Centros Cristianos Vida en la República Mexicana	Guanajuato 01 y Jalisco 03	X	X	Presidente y secretario respectivamente		6,626.50
2	De Jesús Cruz Claudio	Las Iglesias Locales en México	Estado de México 09			Secretario		
3	Granado Alcantar Arturo	Las Iglesias Locales en México	Estado de México 01	X	X	Delegado		
4	De Jesús García Jesús	Iglesia Evangélica Pentecostés Universal de Jesucristo	México 09	X		Delegado		
5	Pérez Dávila Jorge Antonio	Iglesia de Cristo Ministerio Tierra Fértil	México 11	X		Delegado		7,100.00

<sup>21</sup> Acuerdo INE/CG271/2020, *cit.*, pp. 127-140.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 127-140. Los nombres de los ministros de culto de todo el país están recogidos en un directorio público a disposición de la ciudadanía general. Las asociaciones religiosas están obligadas a informar a la Secretaría de Gobernación quiénes son las personas que tienen esa calidad. Disponible en: [http://www.sitios.segob.gob.mx/work/models/pnmi/pdf/MC\\_por\\_EF.pdf](http://www.sitios.segob.gob.mx/work/models/pnmi/pdf/MC_por_EF.pdf).

	<i>Nombre</i>	<i>Asociación religiosa</i>	<i>Entidad y distrito de la asamblea</i>	<i>Afiliado</i>	<i>Auxiliar</i>	<i>Cargo en la asamblea</i>	<i>Recolección de firmas</i>	<i>Aportaciones económicas (pesos)</i>
6	Gonzales Estrada José Ángel	Centros Cristianos de Cristianos en Acción	Tamaulipas 01	X	X	Delegado		
7	Vivas Gil Benjamín	Unión de Iglesias Presbiterianas Príncipe de Paz	Veracruz 15	X	X	Delegado		
8	Cruz Silva Juvenal	Iglesia del Pueblo de Dios	Ciudad de México 17	X	X		125	13,500.00
9	Ávila Aguirre Selene Loreley	El Concilio Nacional de las Asambleas de Dios	Durango 01	X	X			
10	López Medina Samuel	Presbiterio Nacional de Nuevo León	No se menciona		X			
11	Solís López Gedón	Iglesia del Nazareno en México Distrito Norte	No se menciona	X	X			
12	Aguilar Márquez Leobaro	Fundación de Iglesias Evangélicas, alcanzando al mexicano marginado	No se menciona	X	X		520	7,000.00
13	Ontiveros Cárdenas Lorena	Institución Evangélica Ministerio Vino y Aceite	No se menciona	X	X		25	
14	Paat Ek José Angel	El Concilio Nacional de las Asambleas de Dios	No se menciona		X			
15	Espinosa Garrido Jesús Trinidad	La Iglesia de los Santos de los últimos Días en México	No se menciona		X		25	
<i>Total</i>				<i>11</i>	<i>12</i>	<i>7</i>	<i>695</i>	<i>34,226.50</i>

FUENTE: Acuerdo INE/CG271/2020.

Como advierte la magistrada Otálora, los ministros de culto ejercieron “un auténtico liderazgo en la estructura de la organización política”, al ocupar puestos de la más alta representación de la organización, como el de los presidentes de asamblea, que tienen un papel fundamental para la preparación y conducción de las asambleas.

Ahora bien, tanto la designación de los presidentes y secretarios de asamblea, como el registro de auxiliares y afiliaciones, requieren del consentimiento de las organizaciones ciudadanas. Éstas tienen el deber de verificar e informar al INE la identidad de sus afiliados y de quienes desempeñan algún cargo en sus asambleas. Por lo que no es cierto —como sostiene el magistrado Vargas—<sup>23</sup> que las organizaciones ciudadanas no tengan modo de saber quiénes participan en los actos públicos de constitución como partido. Al contrario, deben actuar con diligencia para evitar que las ministraturas de culto comprometan la viabilidad de su registro y la libertad de opinión de quienes les apoyan, como señala la magistrada disidente.<sup>24</sup>

Contrariamente a lo sostenido en esta sentencia, las obligaciones que el principio de laicidad impone a las asociaciones que buscan convertirse en partidos políticos tienen una relación directa con las restricciones constitucionales dirigidas a los ministraturas de culto.<sup>25</sup> Es precisamente la existencia de ese nexo lo que permitió al INE anular las asambleas en las que participaron activamente las personas con investidura religiosa. En palabras del Consejo General, aquéllas quedaron “afectadas por una violación a una prohibición expresa” en la Constitución y, por lo mismo, sus efectos jurídicos fueron nulos, al igual que las afiliaciones recabadas durante su celebración.<sup>26</sup>

En ese sentido, resulta incomprensible que el Consejo General se haya limitado a invalidar las asambleas distritales y no haya hecho lo mismo con la asamblea nacional constitutiva, en la que varios ministros de culto fungieron como delegados.<sup>27</sup> Se trata de una “omisión” mayúscula dado el papel trascendente que los delegados tienen en la constitución de un partido político en formación. Las personas delegadas son electas por los afiliados en

<sup>23</sup> TEPJE, “Sesión Pública - Videoconferencia - Miércoles 14 de octubre 2020”, *cit.*

<sup>24</sup> TEPJE, SUP-RAP-75/2020 y acumulado, *cit.*, p. 86.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 44

<sup>26</sup> Acuerdo INE/CG271/2020, *cit.*, pp. 142 y 143.

<sup>27</sup> Como consta en el acuerdo del INE, seis ministros de culto fueron electos como delegados para acudir a la asamblea nacional constitutiva, de los cuales sólo cuatro fungieron efectivamente como delegados propietarios de los distritos Guanajuato 01, México 01, México 11 y Veracruz 15: Sergio Samuel López Pereda, Arturo Granada Alcántar, Jorge Antonio Pérez Dávila y Benjamín Vivas Gil. *Ibidem*, pp. 127-140.

las asambleas (distritales o estatales). Su deber es representar a los afiliados y ejercer su derecho de voz y voto en la asamblea nacional constitutiva, que es donde se aprueban los documentos básicos y se elige la dirigencia provisional del futuro partido.<sup>28</sup>

Si nos atenemos al criterio adoptado por el propio Consejo General —y respaldado por la Sala Superior— según el cual las consecuencias jurídicas de las infracciones cometidas por los ministros de culto debían recaer en dichas personas y en los actos jurídicos que realizaron, es innegable que debía invalidarse también la asamblea nacional constitutiva y con ello negarle el registro al PES.

#### 4. *El actuar de los ministros de culto y las agrupaciones religiosas*

Otro de los meollos centrales de este asunto está en la interpretación que tanto el Consejo General como la Sala Superior hacen de la prohibición constitucional que exige a las “organizaciones con objeto social diferente” —como aquellas con fines religiosos— no intervenir en el proceso de creación de un nuevo partido. Según el criterio de los máximos árbitros electorales para incumplir con la restricción constitucional es necesario que los ministros de culto se ostenten con ese carácter o que asociaciones religiosas intervengan en cuanto colectivo (o persona moral) en los actos preparativos del futuro partido.

Sin embargo, los árbitros electorales pasan por alto que la prohibición impuesta a las asociaciones religiosas de intervenir en la arena política es correlativa a la imposibilidad de los ministros de culto de asociarse con fines políticos, hacer proselitismo y desarrollar actividades de política partidista. Desde esta perspectiva, es equivocado hacer una lectura aislada o parcial de los artículos 24 y 41, base primera, segundo párrafo, así como 130, inciso e) de CPEUM. Los jueces electorales y, en general, todos los operadores jurídicos deben hacer lecturas sistemáticas de las normas que componen la ley fundamental. Esto es, deben encontrar el sentido de una norma a la luz de otras disposiciones que la vuelven coherente y congruente.

De conformidad con el ordenamiento jurídico mexicano, no es posible desvincular la figura de ministro de culto a la de las asociaciones religiosas que pertenecen. Legalmente, es ministro de culto a quien las asociaciones religiosas les confieren ese carácter. Pero no sólo eso, sino también cuando una persona con esa investidura es mucho más que un simple integrante de la asociación religiosa que actúa por cuenta propia. De acuerdo con la

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 142.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, puede considerarse como ministro de culto “a quienes ejerzan como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización” al interior de las iglesias o las asociaciones de cualquier religión.<sup>29</sup>

No está de más recordar que las personas investidas de una ministratura de culto ejercen una indudable influencia moral y psicológica frente a sus feligreses, lo que les da una superioridad y prepotencia contrarias a la igualdad que debe existir entre todos los titulares de los derechos políticos.<sup>30</sup> La misión de un ministro de culto es hacer valer el mandato y la verdad que profesa su creador (o divinidad), difundirla y actuar en cualquier momento conforme a lo que la misma dispone.<sup>31</sup> Dentro de las exigencias de un ministro de culto católico, por ejemplo, se encuentra la obligación de trabajar de forma total “por el reino de los cielos”, consagrarse “con mayor libertad al servicio de Dios” y subordinar cualquier otro propósito a la finalidad religiosa, ya que la misma no sólo debe estar presente siempre, debe ser su labor primordial.<sup>32</sup> A las iglesias, asociaciones religiosas y sus dirigencias corresponde la esfera espiritual de las personas, no la de la política, esta última compete exclusivamente a la ciudadanía, las organizaciones civiles, las agrupaciones políticas y al Estado.

##### 5. Pero ¿qué dice la Constitución?

A fin de asegurar que el principio de separación Estado-iglesias, la Constitución federal prevé expresamente una serie de restricciones al ejercicio de los derechos político-electorales de las personas que ocupan alguna ministratura de culto. De conformidad con la carta magna, existe una tajante incompatibilidad entre la investidura religiosa y la participación en la arena pública. Los ministros de culto no pueden asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidatura, partido, coalición o asociación política alguna. Tampoco pueden realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de

<sup>29</sup> Ley de Asociaciones Religiosas y Culto, 1992, artículo 12.

<sup>30</sup> Sánchez Medal, Ramón, “Régimen jurídico de los ministros de culto religioso”, *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 101; Galindo Lec, Jorge, “Situación jurídica de los ministros de culto en México”, en Saldaña, Javier (coord.), *Diez años de vigencia de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 91-100.

<sup>31</sup> Salazar Ugarte, Pedro *et al.*, *La república laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 146.

<sup>32</sup> *Ibidem*, 147.

elección popular. Ni acceder a cargos públicos que se ocupan por nombramiento o designación. El único derecho que pueden ejercer sin restricciones es el de votar (o sufragio activo) en las elecciones.<sup>33</sup>

En otros asuntos, la Sala Superior ha señalado que “la razón y fin” del artículo 130 constitucional “es regular las relaciones entre la iglesia y el Estado, preservando *la separación más absoluta* e intentando asegurar que, *de ninguna manera*, pueden influenciarse unas con otras”.<sup>34</sup> Ha reconocido que las restricciones a los ministros de culto religioso en materia político-electoral buscan salvaguardar los principios que orientan el sistema representativo, democrático, laico y federal, constituyen una medida necesaria, “dada la ascendencia que se reconoce tienen los ministros de culto religioso como líderes de la iglesia en sectores específicos de la comunidad” y son proporcionales al fin perseguido, ya que los

principios y valores democráticos constitucionales que se pretenden tutelar son de la mayor dimensión social en tanto que están dirigidos a preservar elecciones en las que primen los principios de sufragio universal, libre y directo en términos de lo dispuesto del artículo 41 de la propia norma fundamental.<sup>35</sup>

Cuando quienes ocupan una ministratura de culto intervienen en el proceso de conformación de un partido político están incurriendo en una violación directa a la Constitución federal y una transgresión de especial gravedad al principio de laicidad establecido en la norma fundamental. La participación de los ministros de culto y las asociaciones religiosas en política es una prohibición absoluta prevista en la Constitución federal y, por lo mismo, no está sujeta a ponderación por parte de los jueces electorales. Se trata de una regla que no admite un análisis cuantitativo y cualitativo por parte de los jueces electorales, ni es susceptible de repararse en lo individual con la invalidez de los actos en los que éstos participaron.

#### IV. EL PRINCIPIO DE LAICIDAD Y LA DECISIÓN DEL TEPJF

La laicidad es uno de los rasgos distintivos e identitarios del Estado mexicano y en cuanto tal se convierte en un principio que “irradia” al resto del orde-

<sup>33</sup> CPEUM, 1917, artículo 130.

<sup>34</sup> Tesis CXXI/2002, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 2 de septiembre de 2002, pp. 181-183.

<sup>35</sup> Tesis XXXVIII/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 7, núm. 14, 2014, pp. 91 y 92.

namiento constitucional, que debe impregnar todas las actuaciones estatales, incluyendo por supuesto la labor de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

A diferencia de otros principios constitucionales caracterizados por tener un contenido ambiguo o indeterminado que se presta a la intervención interpretativa de los jueces, el de laicidad se materializa ampliamente en una serie de reglas, es decir, en un conjunto de mandatos y proscripciones, que modulan y moldean las relaciones entre las instituciones estatales y las religiones, las cuales se encuentran expresadas en, por lo menos, los artículos 3o., 24, la parte relativa del 27, 40, 41 y 130 constitucionales. Esto que podemos denominar la dimensión institucional de la laicidad<sup>36</sup> ha tenido como uno de sus propósitos principales liberar el espacio público estatal de la influencia religiosa, mediante el reconocimiento gradual de una esfera de derechos y libertades para las personas.<sup>37</sup>

El carácter laico de la república mexicana significa algo más que la simple separación formal entre el Estado y las iglesias, implica una verdadera autonomía del ámbito político respecto del religioso. Pero esa autonomía debe ser siempre recíproca: así como el Estado tiene prohibido obstaculizar, apoyar o vincularse con algún credo religioso, las iglesias, asociaciones religiosas y sus dirigencias deben abstenerse de intervenir, influir o interferir en el ejercicio del poder político. Del mismo modo en que el Estado no puede entrometerse en la vida interna de las asociaciones religiosas ni en la designación de las ministraturas de culto, éstas tampoco pueden involucrarse, de ninguna manera, en la vida intrapartidista o la formación de nuevos partidos políticos. Como se ha dicho, este imperativo está dirigido a evitar la fusión-confusión-colusión del poder religioso con el poder político, que cancelaría la igualdad en derechos y la equidad de los procesos electorales.<sup>38</sup>

Las restricciones constitucionales a los ministros de culto para participar de la esfera política no cayeron desde lo alto, responden a la experiencia concreta de un pasado no muy lejano en el que los clérigos tomaron partido en las luchas por el poder político e intentaron imponer —a veces con éxito— (cosmo)visiones o maneras de actuar en la cosa pública aprove-

---

<sup>36</sup> Salazar Carrión, Luis, “Política y laicidad”, en Salazar Ugarte, Pedro y Capdeville, Pauline (coords.), *Para entender y pensar la laicidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cátedra Extraordinaria Benito Juárez, Instituto Iberoamericano Constitucional, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2013, pp. 435-463.

<sup>37</sup> Domínguez Narváez, Lucía Eugenia, *Expresiones de ministros de culto en materia político-electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 15; Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*

<sup>38</sup> Salazar Carrión, Luis, “Política y laicidad”, *cit.*, p. 442.

chándose de la autoridad que les confieren las órdenes religiosas. La laicidad constitucional es una conquista histórica, resultado de una construcción cultural, social y política que pudo alcanzarse — conviene recordarlo — pese a la resistencia de una jerarquía eclesiástica que nunca la ha aceptado cabalmente.<sup>39</sup>

A pesar de la creciente pluralidad religiosa, México sigue sumergido en una cultura religiosamente hegemónica. De acuerdo con los últimos datos arrojados en el Censo 2020, aproximadamente el 78% de la población se autoadscribe como católica y los grupos protestante y cristiano-evangélico registran un aumento considerable, al pasar de 7.5% a representar 11.2% de la población.<sup>40</sup> Desde siempre, las iglesias — especialmente la católica y otras religiones minoritarias — han intentado ejercer presión para influir e imponer su agenda moral y religiosa en la definición de las leyes y de las políticas públicas de la nación. No es una cuestión del pasado, ejemplos recientes sobran. No se olvide la movilización de la jerarquía católica en aras de defender la vida desde el momento de la concepción frente a la despenalización del aborto en la Ciudad de México o su abierta oposición para que el Estado reconozca el derecho a contraer matrimonio sin discriminaciones basadas en el género o las orientaciones sexuales.<sup>41</sup> La laicidad también es constantemente desafiada, si no es que desconocida, por los funcionarios públicos de cualquier ámbito de gobierno. Piénsese, por ejemplo, en las reiteradas invocaciones a Dios y referencias a pasajes bíblicos en las conferencias matutinas presidenciales o los esfuerzos por revivir y difundir la *Cartilla moral* (1944) de Alfonso Reyes por parte del gobierno federal, con la que se busca el “bienestar del alma” y salvar al país de la corrupción, el atraso y la violencia. Por supuesto, escapa a la labor jurisdiccional colocar

---

<sup>39</sup> Blancarte, Roberto (coord.), *Las Leyes de Reforma y el Estado laico: importancia histórica y validez contemporánea*, México, El Colegio de México, 2013; Blancarte, Roberto *et al.* (coord.), *Para entender y pensar la laicidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cátedra Extraordinaria Benito Juárez, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2013, pp. 435-463; Blancarte, Roberto, *La república laica en México*, México, Siglo XXI Editores, 2019.

<sup>40</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2020*, disponible en: <https://inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>.

<sup>41</sup> Capdevielle, Pauline, “Cien años de laicidad. El Estado laico mexicano en la Constitución de 1917”, *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, LXIII Legislatura, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016, pp. 865 y 866.

en la balanza estas cuestiones, pero ayudan a situar el contexto en el que se insertan sus decisiones.

Los máximos órganos jurisdiccionales de un país deberían funcionar como garantes del principio de separación Estado-iglesias y de las reglas constitucionales que lo hacen efectivo, no ponerlos en vilo. Prácticamente con esta sentencia los magistrados del TEPJF han dado la pauta a los ministros de culto para que participen activamente en los procesos de constitución de los partidos, incluso desempeñando cargos en diversas etapas del proceso y haciendo aportaciones económicas, siempre y cuando no ostenten su investidura religiosa, no hagan proselitismo abiertamente, no sean muchos numéricamente y las contribuciones no sean muy significativas. La copiosidad de las cuotas y del número de participantes religiosos será algo que los magistrados determinarán caso por caso. De cualquier manera, los inconformes con la intervención de los religiosos deberán, además, demostrar a la Sala Superior que las agrupaciones ciudadanas dieron su consentimiento para que las asociaciones religiosas intervengan en la afiliación de las personas —ésta fue parte de una estrategia sistemática para lograr el umbral requerido para obtener el registro como partido político—. Es evidente que los magistrados han vuelto prácticamente de imposible actualización la infracción al texto constitucional que prohíbe la injerencia de las asociaciones religiosas y ministraturas de culto en la formación de nuevos partidos políticos. En una frase, han dejado sin eficacia un mandato constitucional cuyo fin último es asegurar la recíproca autonomía entre el Estado y las religiones.

La sentencia SUP-RAP-75/2020 y su acumulado es un botón de muestra de esa “laicidad institucional hipócrita y convenenciera”,<sup>42</sup> según la cual las ministraturas de culto hacen como si obedecieran las leyes mientras las autoridades estatales fingen que así lo hacen para llevar la “fiesta en paz” a costa de un principio constitucional del que depende la convivencia social democrática.

## V. BIBLIOGRAFÍA

BLANCARTE, Roberto, *La república laica en México*, México, Siglo XXI Editores, 2019.

BLANCARTE, Roberto (coord.), *Las Leyes de Reforma y el Estado laico: importancia histórica y validez contemporánea*, México, El Colegio de México, 2013.

---

<sup>42</sup> Salazar Carrión, Luis, “Política y laicidad”, *cit.*, p. 446.

- BLANCARTE, Roberto *et al.* (coord.), *Para entender y pensar la laicidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cátedra Extraordinaria Benito Juárez, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2013.
- BLANCARTE, Roberto, *La república laica en México*, México, Siglo XXI Editores, 2019.
- CAPDEVIELLE, Pauline, “Cien años de laicidad. El Estado laico mexicano en la Constitución de 1917”, *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, LXIII Legislatura, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.
- Compilación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 12 de agosto de 2004.
- DOMÍNGUEZ NARVÁEZ, Lucía Eugenia, *Expresiones de ministros de culto en materia político-electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 7, núm. 14, 2014.
- Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 4, núm. 9, 2011.
- GALINDO LEE, Jorge, “Situación jurídica de los ministros de culto en México”, en SALDAÑA, Javier (coord.), *Diez años de vigencia de la Ley de Asociaciones religiosas y Culto en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo de Población y Vivienda 2020*, disponible en: <https://inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Documentacion>.
- Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 2 de septiembre de 2002.
- RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes y AVENA KOENIGSBERBER, Alexandra, “Partido Encuentro Solidario: el principio de laicidad y la conformación de nuevos partidos políticos en México”, blog El juego de la Corte, *Nexos*, 26 de octubre 2020. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=12299>.
- SALAZAR CARRIÓN, Luis, “Política y Laicidad”, en SALAZAR UGARTE, Pedro y CAPDEVILLE, Pauline (coords.), *Para entender y pensar la Laicidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cátedra Extraordinaria

Benito Juárez, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2013.

SALAZAR UGARTE, Pedro *et al.*, *La república laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3873-la-republica-laica-y-sus-libertades-la-reforma-a-los-articulos-24-y-40-constitucionales>.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, “Régimen jurídico de los ministros de culto religioso”, *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

TEPJF, “Sesión Pública - Videoconferencia - Miércoles 14 de octubre 2020”, TEPJF, 14 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1SewWV6dr1k>.

TREJO OSORNIO, Luis Alberto, “De urnas, sotanas y jueces. Nulidad de elecciones por vulneración del principio de laicidad”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3871/7.pdf>.

## PARIDAD HASTA LAS ÚLTIMAS CONSECUENCIAS

María MARVÁN LABORDE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes de contexto*. III. *Cinco etapas de la decisión*. IV. *Argumentos del Tribunal en contra de la paridad en gubernaturas*. V. *Construcción forzada de una mayoría de cuatro y otros problemas de la sentencia*. VI. *Sesión desastrosa, resolución farragosa y sentencia desprolija*. VII. *Límites a la soberanía estatal y transformación del sistema electoral*. VIII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Este artículo propone el análisis de la sentencia SUP-RAP 116/2020 y acumulados. En los procesos electorales concurrentes de 2020-2021, en 15 entidades de la república mexicana habrá sendas elecciones para elegir al (la) titular del Poder Ejecutivo. A través de esta sentencia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenó a los partidos políticos nacionales presentar siete candidatas mujeres y ocho hombres. De acuerdo con la decisión esto obedece a la implementación, hasta sus últimas consecuencias, de la reforma constitucional de 2019 que obliga a la paridad en todas las decisiones del Estado para alcanzar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

Antes de comenzar con el análisis de esta sentencia quisiera aclarar mi postura en torno a la reivindicación de las mujeres en general y del libre y efectivo ejercicio de sus derechos político-electorales sin ninguna discriminación legal, política o cultural. Es una tarea pendiente en México generar condiciones de igualdad y para ello las reglas de paridad han sido un instrumento muy valioso, cuando no indispensable, para lograr su incorporación en términos cuantitativos y, sobre todo, cualitativos en el espacio público, lo que incluye tanto los puestos administrativos de designación como las candidaturas a puestos de elección popular. Sin embargo, considero que los puestos unipersonales no pueden ser sometidos a reglas de cuotas o de

paridad porque son indivisibles. La paridad, como cualquier otro principio constitucional tiene límites y tanto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ignoraron estos límites, lo que tiene otras consecuencias jurídicas y políticas que no fueron tomadas en cuenta.

## II. ANTECEDENTES DE CONTEXTO

Antes de entrar propiamente al análisis de la sentencia en comento, considero indispensable tomar en cuenta tres antecedentes de contexto que sirvieron como base para encauzar la línea de pensamiento de las y los magistrados que determinaron era posible ordenar la implementación de una política de lo que en México hemos llamado paridad horizontal en las elecciones en las que se disputa la gubernatura en 2021. Para poder obligar a los partidos políticos nacionales a repartir las candidaturas de manera equitativa entre hombres y mujeres, las 15 fueron consideradas una sola unidad divisible, ignorando, sin fundamento legal alguno, que los puestos en competencia eran, por definición jurídica, unipersonales y por tanto indivisibles.

Hay que recordar que a inicios de la primera década del siglo XXI, cuando se extendió el fenómeno de los gobiernos divididos, tanto en el ámbito federal como en el ámbito local, comenzó a dificultarse la generación de acuerdos. Constantemente se traslapan los periodos electorales con los periodos de sesiones en los congresos. Caracteriza a las campañas políticas el enfrentamiento entre las diversas fuerzas políticas; por tanto, la competencia electoral dificulta la cooperación e imposibilita los acuerdos a los que necesita llegar el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo para el diseño e implementación de políticas públicas.

A fin de resolver este *impasse* se tomó la decisión política de hacer coincidir en el calendario las elecciones locales con la elección federal. En la reforma electoral de 2007-2008 se pusieron las primeras bases en el artículo 116, fracción IV inciso a) de la Constitución (CPEUM) y en el artículo sexto transitorio para comenzar un largo proceso de armonización de calendarios a fin de hacer coincidir en año y fecha a las elecciones locales con las dos elecciones federales, ya bien fuera en la presidencial o en la intermedia.

La reforma electoral de 2014, en la que nace el Sistema Electoral Nacional y el Instituto Federal Electoral se convierte en una institución de carácter nacional, la redacción adoptada en el artículo 116 es mucho más contundente:

Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada electoral, no estarán obligados por esta última disposición.

Con base en estas dos reformas constitucionales y las consecuentes reformas legales que de ellas se desprendieron, empezaron los ajustes a 33 calendarios electorales distintos hasta conseguir lo que coloquialmente hemos llamado las elecciones concurrentes.<sup>1</sup> Las diferentes entidades de la república fueron decidiendo en sus respectivos congresos cómo hacer coincidir la elección de su gubernatura con las elecciones federales; había dos opciones, empatarla con la elección presidencial, o bien con la elección federal intermedia. Este proceso ha llevado a las autoridades electorales y a la opinión pública en general a hablar, equívocamente, de una sola elección o un solo proceso electoral. Machaconamente han repetido que en 2021 “nos enfrentamos a la elección más grande de la historia del país”; esto favoreció que en 2020 tanto el INE como el TEPJF hayan tomado la determinación de obligar a los partidos políticos nacionales a postular candidaturas en las 15 entidades atendiendo a las políticas de paridad, como si se tratase de una sola elección.

El segundo antecedente de contexto está relacionado con la construcción misma del Instituto Nacional Electoral en 2014. Como es bien sabido, a partir de esta reforma se le dieron al INE muchas facultades para intervenir en los procesos locales. Se creó una supra autoridad por encima de la autoridad de los congresos locales y de los institutos locales. Quizá la facultad más significativa otorgada al INE sea la capacidad de nombrar y remover a los consejeros electorales de los organismos políticos locales (OPL), no cabe duda de que esta facultad disminuyó el poder de los poderes legislativos locales.

La reforma de 2014 rompió con la lógica territorial que primaba en la organización de los procesos electorales federales y de los estados. En el diseño original del sistema electoral, por cada puesto de elección había un consejo electoral. El Consejo General del IFE para la elección presidencial,

---

<sup>1</sup> En realidad, los calendarios locales se sincronizaron con el federal. Este cambio en la reforma de 2014 para acortar el tiempo entre la elección y la toma de posesión del presidente. Tanto en 2021 como en 2024 la elección federal se llevará a cabo el primer domingo de junio y el cambio presidencial será el 1o. de octubre.

32 consejos locales para la elección de senadores y 300 distritales para el mismo número de diputaciones. El mismo esquema se replicó en los institutos locales para las elecciones gubernamentales, de diputaciones y de presidencias municipales. Al transformar al Instituto Federal Electoral en una institución nacional pudo intervenir en las elecciones de las entidades por encima de los consejos de los OPL.

Con respecto a los procesos locales, el Consejo General del INE tiene la posibilidad de atraer algunas de las facultades de los OPL, también puede delegar para pedirle a alguno(s) o todos los institutos locales que asuman las responsabilidades que les son delegadas. En la organización de los procesos electorales, el INE se ha visto en la necesidad de uniformar muchos elementos de las elecciones locales, entre las más importantes está la sincronización de los calendarios de las 32 entidades atendiendo a las disposiciones contenidas en el calendario federal.<sup>2</sup> A fin de asegurar una verdadera gobernanza electoral, por la vía del reglamento y otros instrumentos normativos ha habido la necesidad de eliminar múltiples y contradictorias normas electorales que no fueron reformadas en las 32 leyes locales. Emitieron el Reglamento Electoral y muchos lineamientos y acuerdos para uniformar fechas y procesos.<sup>3</sup>

De ahí que pareciera casi natural solicitarle al INE que tomara las medidas conducentes para establecer normas de paridad horizontal asumiendo que se podría considerar al conjunto de entidades como una sola circunscripción, como lo señaló atinadamente la magistrada Janine Otálora en la sentencia, y al conjunto de gobernadores y gobernadoras como un solo cuerpo colegiado que puede ser divisible de manera paritaria. La paridad en las candidaturas, cuando se va a conformar un cuerpo colegiado, sirve para asegurar que participen en éste un número prácticamente igual de hombres y mujeres, de tal manera que en los procesos deliberativos de su competencia puedan aportar equilibradamente la visión masculina y femenina a los problemas que supuestamente deberían de acometer de manera conjunta. Es más que evidente que el conjunto de gobernadores y gobernadoras no toman decisiones conjuntas ni forman cuerpo colegiado alguno,

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, se sincronizaron los tiempos de las precampañas y selección de candidaturas, las intercampañas y las campañas.

<sup>3</sup> En numerosas ocasiones ha sido causa de discusión tanto en sede jurisdiccional como en ámbitos académicos los límites a la facultad reglamentaria del INE. Este tema fue especialmente álgido cuando emitieron el Reglamento de las elecciones en 2014, que es una pieza normativa compleja, extensa y detallada, especialmente si se toman en cuenta todos sus anexos.

cada una de ellas y ellos ocupan de manera unipersonal la titularidad del Poder Ejecutivo de la entidad en la que han sido elegidos.

El tercer antecedente de contexto es la sentencia SUP-REC 0046-2015 en la que por primera vez se instituye lo que hoy llamamos la “paridad horizontal” que obliga a los partidos políticos, en cada entidad federativa a repartir las candidaturas a las presidencias municipales de manera paritaria entre mujeres y hombres. Valga recordar que los municipios y alcaldías se gobiernan por cuerpos colegiados elegidos por planillas en una sola boleta, con listas cerradas y fórmulas diversas de representación proporcional. En estas listas ya existía la obligación de presentar las candidaturas alternando en forma de cremallera las femeninas y las masculinas, sin embargo, se había dejado a la facultad de autodeterminación de los partidos políticos decidir si la presidencia municipal sería encabezada por un hombre o una mujer. Sobra decir que hasta la invención del Tribunal de la “paridad horizontal”, una abrumadora mayoría de planillas municipales venían encabezadas por varones, elemento empírico que facilitó argumentar que la paridad horizontal era una necesidad de la justicia para reivindicar a las mujeres históricamente excluidas del poder político.

Del conjunto de presidencias municipales que existen en cada entidad, se toma el número total, se divide entre dos y ese es el número de candidatas mujeres u hombres que deben presentar los partidos políticos. En caso de que el número de municipios sea impar, siempre habrá una candidata mujer de más, como forma de compensación por el histórico predominio andrógino. En palabras textuales tomadas de la sentencia:

Ello no implica asumir un criterio artificioso que lleve a considerar que la pluralidad de los ayuntamientos conforman un órgano o conjunto...

En esa virtud, afirmó que el criterio horizontal contemplado en el acuerdo del consejo local, y confirmado por el tribunal responsable es acorde con el principio de paridad de género, que procura la igualdad de oportunidades en el acceso y ejercicio de los cargos de elección popular y, por tanto, una herramienta legal para su cumplimiento que, por su objetivo, no genera desigualdad ni discriminación, sino que únicamente equilibra y propicia la participación en igualdad de condiciones de los hombres y las mujeres respecto de los ayuntamientos del estado de Morelos.

Del texto de la sentencia claramente se advierte que hubo necesidad de buscar argumentos “artificiosos” para negar que estaban haciendo lo que vehemente negaban. El conjunto de municipios estaban siendo considerados como parte de una unidad ficticia inexistente jurídicamente. Esta suerte

de unificación a través de una sentencia vulnera la soberanía propia de los estados y los municipios que han pactado con la Federación.

La pretendida negación narrativa, sustituye la necesaria justificación legal; en los hechos redujeron autonomía a los municipios y facultaron a la autoridad local electoral para establecer que los partidos políticos tenían la obligación de presentar el 50% de las candidaturas a la presidencia municipal encabezadas por mujeres y el resto por hombres. La decisión tomada en los municipios A, B, C, determinaría las decisiones para los municipios X, Y, Z.

### III. CINCO ETAPAS DE LA DECISIÓN

A partir de una petición de lineamientos o directrices para instruir la instauración de la paridad horizontal (que llegó a través de una consulta hecha por una aspirante candidata al Poder Ejecutivo de una entidad, acompañada por organizaciones feministas), dos respuestas del INE (la primera del director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, y la segunda del Consejo General), así como sendas impugnaciones frente al TEPJF, es posible distinguir cinco etapas distintas de la decisión en estudio.

Primera: Selene Lucía Vázquez Alatorre, aspirante a la candidatura a gobernadora por Michoacán, junto con las organizaciones de la sociedad civil: Equilibra, Centro para la Justicia Constitucional; Litiga, Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos, le pidieron al Consejo General del INE que emitiera criterios para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las 15 gubernaturas que se elegirían en los procesos electorales locales en 2020-2021. Necesariamente se refieren al concepto de paridad horizontal que se había establecido desde 2015 para las candidaturas a las presidencias municipales.

Segunda: el Consejo General rehúye dar respuesta a la solicitud y en su lugar lo hace el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos.<sup>4</sup> Aduce en su comunicado que "... los Organismos Públicos Locales son los encargados de establecer los requisitos que se deben cumplir para que las personas puedan ser registradas a una candidatura a los puestos locales de elección popular". Si bien la respuesta es jurídicamente impecable, políticamente el INE decidió no enfrentar el fondo del asunto.

Tercera: como resulta evidente, esta (no) respuesta se impugnó en el TEPJF a través del Juicio de Protección de los Derechos Político-Electorales

<sup>4</sup> INE, INE/DEPP/DE/DPPF/6959/2020.

del Ciudadano (SUP-JDC-2729-2020), y así se revocó el oficio del director ejecutivo con el argumento de que éste carecía de facultades para responder y ordenó al Consejo General a que emitiera la respuesta correspondiente. De esta manera, el Tribunal tampoco quiso en este momento entrar al fondo del asunto.

Cuarta: en cumplimiento a la sentencia, que sólo ordenaba responder a la consulta, el Consejo General del INE emite el Acuerdo INE/CG 569/2020 en el que, en resumen, se obliga a los partidos políticos nacionales a registrar candidatas mujeres en al menos siete de las 15 gubernaturas en disputa en 2020, a los partidos locales les conminan a que preferentemente postulen una persona de sexo diferente a la postulación que hubiesen hecho en el proceso electoral anterior y, por último, a partidos locales de reciente creación, también se les exhorta a nombrar candidatas mujeres.

La complejidad de la medida ordenada por la autoridad nacional se hizo patente a la hora de no poder tomar una medida universal para todos los partidos políticos que participarían en cada elección local. Había una disposición para los partidos políticos nacionales, otra para los locales que ya habían participado en elecciones por la gubernatura anterior y una disposición más para los partidos locales de nueva creación, para unos era obligatoria, para otros se limitaba a una exhortación. En el acuerdo también se establecieron medidas de apremio para aquellos partidos políticos que no cumplieran con lo ordenado por el INE.

Quinta: el acuerdo fue impugnado por cuatro actores diversos: el Partido Acción Nacional (SUP-RAP-116/2020); por el Senado de la República (SUP-JE-89/2020); por el Partido de Baja California (SUP-RAP-120/2020), a quienes la medida les pareció excesiva y por un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (SUP-JDC-10118/2020) en el que se considera que la medida fue insuficiente. La magistrada ponente fue Janine M. Otálora Malassis; la resolución que sometió a consideración de sus colegas constaba de cuatro resolutivos.

Primer resolutivo. Se determina la procedencia de la acumulación de las cuatro impugnaciones. A pesar de utilizarse diversos medios de impugnación, el fondo de la cuestión es la misma y por tanto se considera que los cuatro recursos pueden resolverse de manera conjunta. En este punto no hubo discusión, se aprobó por unanimidad.

Segundo resolutivo. Se plantea si el Consejo General del INE tenía facultades para haber ordenado lo que ordenó. Se establece que antes de haber tomado las determinaciones correspondientes, debió de haber ejercido la facultad de atracción que le concede la LEGIPE a fin de concentrar las funciones de registro de candidaturas de las 15 entidades que habrían de

renovar al (la) titular del Ejecutivo. En virtud de que el Consejo General obvió este paso previo, se concluye que carece de facultades para establecer reglas relacionadas con el registro de candidaturas. En virtud de lo cual el proyecto considera que el acuerdo debe revocarse. Este punto fue votado por unanimidad de los siete magistrados, pero con el voto particular de Otálora y Rodríguez.

Tercer resolutivo. “Se vincula al Congreso de la Unión, así como a los congresos locales a regular la paridad en las gubernaturas antes del próximo proceso electoral que siga de manera inmediata al proceso de 2020-2021”. La discusión de este punto ofrece perspectivas interesantes sobre las dificultades del tema. Hubo en la sesión pública muchos cuestionamientos sobre lo que podían pedir a los congresos que hicieran. Claramente hubo confusión sobre si la orden debiese ser dirigida al Congreso federal, a los congresos locales o a ambos. Reconocieron de manera sencilla y unánime que existía una falta de todos los congresos (el federal, más 32 congresos locales) por no haber legislado qué se debería hacer al respecto de la postulación de candidaturas locales en el tema de lo que en México se ha llamado “paridad horizontal”; sin embargo, ya no hubo la misma claridad sobre qué deberían hacer cada uno de los 33 congresos, se sugirió la elaboración de una ley marco, se propuso que debería incluirse en la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LEGIPE), también en el calor de la discusión hubo quien propuso que el instrumento normativo debería ser la Ley General de Partidos Políticos o bien que lo deberían hacer de manera directa los congresos locales en cada una de las leyes electorales relativas a las entidades federativas.

En la sesión pública de la Sala Superior, la mayoría de las y los magistrados advirtieron la dificultad de ordenar a los congresos locales a que legislaran sobre la paridad horizontal porque necesariamente eso tendría efectos más allá de cada una de las entidades. Ningún estado por sí mismo podría tomar decisiones (a través del Poder Legislativo o de su propio OPL) que trascendiera sus fronteras y obligara a otra entidad a tomar decisiones de una determinada manera. La magistrada Mónica Soto insistió que habría que obligar a los partidos políticos locales a la “paridad alternada”. Los congresos locales deberían modificar sus leyes para establecer que si en la elección “uno” (2018) el partido había nominado un varón, en la siguiente elección, “dos” (2024) estaría obligado a nominar una mujer y así sucesivamente.

La votación del resolutivo tercero, según consta en la sentencia publicada, es la siguiente:

Unanimidad, respecto de la vinculación al Congreso de la Unión y mayoría de cinco votos respecto de la vinculación a los congresos locales de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez. Siendo así, la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón presentan voto particular conjunto.<sup>5</sup>

Cuarto resolutivo. En el presente resolutivo la magistrada Otálora propuso en su proyecto vincular a los partidos políticos nacionales a que ocho de las 15 candidaturas fueran obligatoriamente para mujeres y las siete restantes para varones. El magistrado De la Mata votó por que fueran siete candidaturas para mujeres; ante esta propuesta, el magistrado Reyes preguntó a la magistrada ponente si estaría dispuesta a cambiar su propuesta inicial a fin de construir los consensos necesarios y sacar adelante la medida de paridad horizontal. La votación que finalmente recogió la sentencia (después de más de una hora de aclaraciones como se verá más adelante) fue la siguiente: mayoría de cuatro votos de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, y el magistrado Felipe de la Mata Pizaña. De esta manera los partidos políticos nacionales quedaron obligados a presentar siete de las 15 candidaturas por mujeres y ocho por varones.

#### IV. ARGUMENTOS DEL TRIBUNAL EN CONTRA DE LA PARIDAD EN GUBERNATURAS

No deja de ser paradójico que los argumentos para explicar por qué no se debía de ordenar a los partidos políticos nacionales a nominar una determinada proporción de mujeres a las candidaturas a las gubernaturas que se compiten en junio de 2021, fueron vertidos en el proyecto de sentencia de la magistrada Otálora Malassis. Y es que en la primera parte de su sentencia se desarrollan dos argumentos; primeramente, se afirma que la decisión del INE toca un aspecto sustantivo del proceso electoral y se considera que la determinación excede la facultad de reglamentación del Consejo General del INE; en el segundo momento se considera que no se puede condicionar el registro de candidaturas en una entidad a lo que sucede en otras.

Otálora afirma que las previsiones emitidas por el INE regulan aspectos sustantivos de los procesos electorales en curso y que éstos no están contem-

---

<sup>5</sup> TEPJE, SUP-RAP-116/2020 y acumulados, Sala Superior, magistrada ponente: Janine M. Otálora Malassis, 14 de diciembre de 2020, p. 50.

plados por el legislador, por ello considera que el INE excedió sus facultades reglamentarias.<sup>6</sup> En el párrafo 84 establece lo siguiente:

... el sistema jurídico no atribuye al Instituto Nacional Electoral facultades explícitas para establecer las condiciones bajo las que se debe instrumentar y garantizar la paridad en las elecciones a las gubernaturas, pues ésta se encuentra reservada al Congreso de la Unión, por lo que, al existir reserva de ley para establecer las normas sobre ese tópico, tampoco se podría derivar alguna facultad implícita de la señalada autoridad administrativa electoral para actuar en ese sentido.<sup>7</sup>

Era muy importante que la Sala Superior tomara una definición clara sobre si imponer condiciones de paridad horizontal era una transformación a las reglas sustanciales o adjetivas porque en la sesión pública de la Sala Superior, en más de una ocasión, se cuestionó si esta determinación violaba o no el artículo 105 constitucional (fracción II penúltimo párrafo), debido a que éste tiene restricciones con respecto al tiempo en el que se pueden modificar las normas del proceso electoral.<sup>8</sup>

Algunos de los magistrados consideraron en sus respectivas intervenciones que sí se transgredía la citada disposición, sin embargo, como esto no estaba contemplado dentro de los resolutivos, dicha objeción quedó desatendida. Lo cierto es que la magistrada ponente afirmó de manera categórica que sí es un cambio fundamental a las reglas electorales, de ahí debió concluirse que el tiempo para adoptar una decisión de esta naturaleza había fenecido hacía medio año. Aceptar un cambio en noviembre —que el INE tomó la decisión— o en diciembre, atenta contra el principio de certeza en las competencias electorales.

Más adelante, en el párrafo 78, Otálora considera que la decisión del INE carece de racionalidad jurídica porque

pretende condicionar el registro de las candidaturas de las entidades federativas a situaciones que acontezcan en otras, lo que implica concebirlas como una circunscripción regida bajo un mismo sistema jurídico, cuando en realidad se trata de entidades que cuentan con soberanía y libertad, lo que presupone el establecimiento de una excepción al principio de soberanía de las

---

<sup>6</sup> Este fue uno de los elementos fundamentales en la impugnación presentada por el Senado.

<sup>7</sup> SUP-RAP 116/2020 y acumulados, p. 29.

<sup>8</sup> Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

entidades federativas previsto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>9</sup>

Considera la ponente que lo mandado por el INE implica, de facto, una excepción al federalismo que violenta la soberanía de cada una de las entidades que forman parte del pacto republicano federal. Estos requisitos, agrega, no están contemplados en ningún marco normativo (Constitución, ley federal ni en las Constituciones o leyes de las entidades federativas).

En esta parte de la argumentación de la ponente, se advierte de manera clara que no es jurídicamente posible considerar a la república mexicana como si fuese una sola circunscripción. Reconoce que no existe ninguna disposición constitucional o legal que pudiera darle fundamento a la decisión del INE y esto impide que el TEPJF resuelva en plenitud de jurisdicción. En el párrafo 105 quedó establecido lo siguiente:

En ese sentido, esta Sala Superior considera que lo conducente es *revocar* de manera lisa y llana el acuerdo impugnado, dada la falta de competencia del Instituto Nacional Electoral para regular el principio de paridad respecto de los procesos para la elección de gubernaturas. Siendo así, resulta innecesario el estudio del resto de los agravios planteados por la parte actora.<sup>10</sup>

Sin embargo, a partir del párrafo 107 la magistrada ponente cambia la lógica del razonamiento, y abre un apartado distinto en la sentencia al que denomina “II: Atribución y obligación de regular la paridad en gubernaturas”.<sup>11</sup> Así, trae a colación que la reforma constitucional del 6 de junio de 2019 incorporó el principio de paridad en la postulación de candidaturas. Advirtiendo que posterior a esta reforma, el 13 de abril de 2020, el Congreso de la Unión modificó la Ley General de Partidos Políticos para adecuarla a la reforma constitucional antes mencionada, pero que en esta reforma no se previeron reglas o directrices relacionadas con la elección de cargos unipersonales (caso de las gubernaturas).

Asimismo, se establece que los congresos locales también han sido omisos al respecto a pesar de que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el propio TEPJF han reiterado en diversas ocasiones que es atribución de los congresos locales legislar y diseñar normas que permitan la implementación de la paridad hasta sus últimas consecuencias.

<sup>9</sup> SUP-RAP-116/2020 y acumulados, p. 27.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 37.

Este segundo apartado no se conecta argumentativamente con el primero. Es decir, si en el primero la magistrada advierte que hay un impedimento jurídico para considerar al conjunto de gubernaturas como un cuerpo colegiado y a las entidades como parte de una sola circunscripción, en esta parte se olvida por completo del primer argumento con el cual ya había concluido que debía de revocarse lisa y llanamente el acuerdo del INE, y se limita a señalar el hecho de que ninguno de los congresos locales ni el federal han legislado sobre el tema que nos ocupa; sin embargo, no advierte que es imposible hacerlo a las legislaturas locales sin exceder el ámbito de su competencia que se circunscribe por necesidad a su propia entidad, tampoco establece qué tipo de reforma legal se debió haber impulsado desde el Congreso de la Unión que no fuera violatoria de la soberanía de los estados y la Ciudad de México.

El tercer apartado del proyecto de sentencia “III. Postulación paritaria de candidaturas a cargo de los partidos políticos nacionales”<sup>12</sup> establece que la omisión del Congreso de la Unión y de los 32 congresos locales no puede ser justificación para incumplir el principio constitucional de paridad. Hace un breve recuento de la desigualdad de género que ha tenido como consecuencia la marginación política de la mujer. Desde que en 1953 se reconoció a las mujeres el derecho a votar y ser votadas, el 98% de las gubernaturas han sido ocupadas por hombres y sólo 2% por mujeres. Estas afirmaciones las acompaña con otras de carácter histórico de las luchas por la igualdad de las mujeres, medidas nacionales e internacionales que han resultado verdaderas conquistas en la materia.

Dedica un párrafo (137) a la reforma al artículo 1o. constitucional (2011) que obliga a las autoridades a garantizar de la manera más amplia posible los derechos fundamentales, lo que necesariamente incluye los derechos políticos. De estos razonamientos desprende que el “Tribunal Electoral debe aplicar directamente la Constitución general, para garantizar el derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de paridad atendiendo a las circunstancias particulares del caso”<sup>13</sup> y a partir de ahí se vincula directamente a los partidos políticos nacionales a postular siete mujeres como candidatas para renovar los ejecutivos locales; “con la finalidad de maximizar dicho principio (el de paridad), lo conducente es vincular a los partidos políticos a postular a siete mujeres como candidatas para renovar a los ejecutivos locales”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>14</sup> *Idem*.

En la argumentación no existe un ejercicio de ponderación, no se reconocen valores en tensión, no se esgrimen argumentos de por qué el principio de certeza en los procesos electorales, el derecho de autodeterminación de los partidos, o el principio de soberanía de las entidades federativas, deben ser vencidos por la necesidad de “maximizar” el principio de paridad. Simplemente se establece que, debido a la injusticia histórica cometida en contra de las mujeres, este principio debe primar por encima de cualquier otra consideración o principio constitucional.

Por su parte, el magistrado Fuentes en la discusión también advirtió que la decisión de imponer a los partidos políticos nacionales la obligación de postular una determinada proporción de mujeres y hombres violaba el pacto federal y excedía las funciones tanto del INE como del propio Tribunal. Coinciden con estos argumentos Vargas e Infante, este último además agrega que una gubernatura es un cargo uninominal y por lo tanto no puede estar sujeto a cuotas o paridad, ya que el cargo en sí mismo es indivisible.

## V. CONSTRUCCIÓN FORZADA DE UNA MAYORÍA DE CUATRO Y OTROS PROBLEMAS DE LA SENTENCIA

Como veremos más adelante, la sesión pública en la que se sometió a votación la sentencia en comento fue un desastre de principio a fin. Las dos magistradas, Otálora y Soto, más los dos magistrados, De la Mata y Reyes, se han distinguido por ser grandes impulsores de las mujeres y de encontrar maneras diversas de hacer cumplir la paridad hasta sus últimas consecuencias en todo lo que concierne al sistema electoral y de partidos políticos.

Los dos primeros resolutivos se votaron de manera más o menos sencilla, por unanimidad. Primero acordaron que los juicios interpuestos eran acumulables; con respecto al resolutivo segundo todos votaron por unanimidad por revocar el acuerdo del INE. Al revocar el acuerdo es dable pensar que se habían quedado sin materia; sin embargo, la discusión siguió y también votaron por los dos últimos resolutivos. Con respecto al tercer resolutivo hubo acuerdo sobre la falta en la omisión de los congresos para legislar al respecto; sin embargo, hubo discusión si sólo pudiese tomar decisiones al respecto el Congreso de la Unión o también podrían vincular a los congresos locales a legislar al respecto, finalmente decidieron vincular a los 33 congresos. El cuarto resolutivo fue el más complicado de conseguir la mayoría para poder obligar a los partidos nacionales a postular siete u ocho mujeres candidatas. No fue sencillo construir una solución *ad hoc* que contara con cuatro votos.

Reyes Rodríguez Mondragón y Mónica Soto Fregoso<sup>15</sup> coincidieron en lo toral con el proyecto de sentencia de Janine Otálora. Es decir, había tres votos a favor, necesitaban un cuarto. El magistrado presidente José Luis Vargas, Indalfer Infante y Felipe Fuentes claramente estaban en contra por las razones antes esgrimidas, sólo quedaba acercarse a la postura de Felipe de la Mata Pizaña para construir la mayoría.

El magistrado De la Mata planteó dos argumentos por los que se separaba del proyecto presentado por la magistrada Otálora. En primer lugar, argumentó que la Sala Superior no podría resolver en plena jurisdicción porque la primera razón para revocar el acuerdo del INE fue que el Consejo General no había ejercido la facultad de atracción con respecto al registro de candidaturas a las gubernaturas de las 15 entidades en cuestión, ya que ésta correspondía de manera primigenia a los OPL, en el entendido que ningún OPL por sí mismo podría depender de lo que sucediera en las 14 entidades restantes. El segundo argumento fue que el Tribunal no podría hacer lo que dejó de hacer el INE porque la facultad de atracción es *intuitu órgano*, es decir corresponde al CG del INE y a nadie más. Cuando parecía que no habría solución jurídica y por tanto no se conseguirían los cuatro votos necesarios, De la Mata planteó una solución novedosa, por decir lo menos, propuso “vincular de manera directa” a los partidos políticos a la obligación de nombrar las candidaturas atendiendo al criterio de paridad; también disintió con Otálora, Rodríguez y Soto en que fueran ocho y dijo que él votaría por que fueran siete las mujeres propuestas. Sobra decir que nunca explica de dónde sale la facultad de esta vinculación directa y mucho menos en qué se diferencia de resolver en plenitud de jurisdicción, toda vez que los efectos son los mismos. Con esta postura, no se consigue la mayoría, pero sostiene su postura de votar siempre a favor de la paridad.

Al proponer De la Mata la vinculación directa y reducir el número de ocho a siete, Rodríguez Mondragón ve la oportunidad de conseguir los cuatro votos necesarios para ordenar la paridad, por lo que le pregunta a la magistrada ponente si está dispuesta a cambiar su proyecto en lo conducente. Fue así como una mayoría de cuatro alcanzó a acomodar las coincidencias necesarias para sacar adelante la paridad horizontal en cargos a las gubernaturas de los estados.

---

<sup>15</sup> No obstante, Soto hizo un voto concurrente por considerar que a los partidos locales se les debía de obligar a la alternancia en la paridad, esto quiere decir que al ser partidos que operan sólo en una entidad debe obligarlos a que, si en la elección anterior a la gubernatura postularon a un hombre, en la siguiente estarán obligados a postular a una mujer. Es decir, resuelve la paridad en los cargos unipersonales a través del tiempo. Es relevante que en el texto de su voto concurrente afirma que la paridad es un principio superior.

Los magistrados Vargas, Fuentes e Infante siempre estuvieron en contra de forzar la paridad horizontal entre gubernaturas y consideraron que lo único que podrían hacer desde el Tribunal era a exhortar a los partidos políticos nacionales a la nominación de mujeres candidatas.

## VI. SESIÓN DESASTROSA, RESOLUCIÓN FARRAGOSA Y SENTENCIA DESPROLIJA

La sesión pública del TEPJF del 14 de diciembre de 2020 pasará a la historia como una de las peores sesiones; el voto concurrente y particular parcial conjunto emitido por Rodríguez y Otálora hace una detallada reseña del desastre. De las cuatro horas que duró la discusión de la sentencia SUP-RAP-116/2020, la última la dedicaron a revisar qué era lo que habían votado, la falta de claridad se hizo evidente tanto en la sesión como en el proceso del engrose. En los votos concurrentes o particulares que por diferentes razones los siete miembros del Tribunal se vieron en la necesidad de escribir, trataron de aclarar qué habían hecho y por qué. El secretario general de acuerdos fue incapaz de recoger el sentido de la votación, al leer el resultado final del cuarto resolutivo le cambió el sentido,<sup>16</sup> anunció que una mayoría de cuatro magistrados se había pronunciado por el exhorto y sólo tres habían expresado que la vinculación sería obligatoria.

La sentencia consta de 178 páginas a pesar de que el proyecto de la magistrada Otálora es de sólo 51 páginas. Otálora y Mondragón incluyen un voto concurrente y particular parcial (pp. 52-77). Soto uno concurrente (pp. 78-82), Felipe de la Mata un voto particular y concurrente (que con su respectivo anexo va de las páginas 84 a la 169). El magistrado presidente,

---

<sup>16</sup> A la hora de leer el sentido de la votación además cambió el orden de los resolutivos, de acuerdo con la versión estenográfica, el secretario general de acuerdos dijo: “Ahora, bien, en cuanto al tercer punto resolutivo que es la propuesta de ejercer medidas afirmativas por parte de este Tribunal, fue rechazado por una mayoría de cuatro votos y solamente con el voto a favor de la propuesta de la magistrada Janine Otálora Malassis, del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

”En cuanto al punto cuarto resolutivo, ordenar a los congresos regular la paridad de las gubernaturas, esta vinculación fue aprobada por una mayoría de cuatro votos, con los votos en contra en razón del sentido de su voto, de la magistrada Janine Otálora Malassis, del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

”Por otra parte, la propuesta de exhortar a los partidos políticos para que postulen las siete candidaturas de mujeres en las próximas elecciones de gobernadores, esta propuesta fue aprobada por una mayoría de cuatro votos de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, del magistrado Indalfer Infante Gonzales y de usted, magistrado presidente” (p. 75, nota).

en quien recayó el engrose, presentó un voto particular (pp. 140-169) y los magistrados Fuentes e Infante también presentaron un voto particular (pp. 170-178). De acuerdo con lo manifestado por los magistrados en la sesión, fue indispensable recurrir a la versión estenográfica para poder escribir la sentencia final y dilucidar cómo había votado cada uno.

En palabras de De la Mata, la sesión “se hizo un merengue”, en un momento de desesperación la magistrada Soto consideró, con razón, que las y los jueces están obligados a que la ciudadanía y los justiciables deberían poder entender de manera clara qué se está votando y con qué fundamentos. Huelga decir que eso no sucede en este caso.

Reiteradamente hubo necesidad de recurrir a la Jurisprudencia 1/98: “la sentencia existe una vez que se ha emitido votación en el asunto y que la presidencia del órgano correspondiente ha hecho la declaración de los puntos resolutivos”.<sup>17</sup>

A pesar del esfuerzo por dejar claro el sentido de la votación, el *Boletín* oficial que se emitió terminó tergiversando lo planteando —justo como el secretario general de acuerdos lo hiciera momentos antes—, que lo que se había aprobado era un exhorto:

se vincula a los partidos políticos a que, *en la medida de lo posible*, en atención a sus disposiciones internas, en las elecciones del próximo seis de junio, en lo que toca a la selección de candidaturas a las gubernaturas, y respetando el principio de paridad de género, postulen el mayor número de mujeres posible.<sup>18</sup>

Si ya de por sí la sesión había sido sumamente confusa, el *Boletín* en comentario abonó no sólo a la confusión, sino también a la irritación de la mayoría que había votado por la vinculación con carácter obligatorio. Hubo necesidad de sacar una nota informativa y otro *Boletín* para tratar de hacer saber a los medios de comunicación y a la ciudadanía el sentido de las decisiones de la Sala Superior de esa aciaga sesión del 14 de diciembre de 2020.

Otro punto de desencuentro fue que el engrose quedara a cargo del magistrado presidente, el cual había votado en contra del resolutivo cuarto. Esto lo señaló con oportunidad el magistrado Infante en la sesión pública; sin embargo, el desorden de la sesión fue tal, que ya nadie se percató de que le asistía la razón a Infante y por tanto no se corrigió esta decisión, lo que generó reclamos posteriores. Así, el magistrado presidente elaboró un ofi-

<sup>17</sup> SUP-RAP 116/2020 y acumulados: 56.

<sup>18</sup> *Boletín*, 269/2020, TEPJE, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4035/0>.

cio solicitando que el engrose fuera elaborado por alguno de los cuatro que conformaron la mayoría. El 17 de diciembre de 2020 el engrose todavía no estaba listo.

## VII. LÍMITES A LA SOBERANÍA ESTATAL Y TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL

Al imponer el criterio de paridad en elecciones concurrentes de cargos unipersonales se crea una interdependencia en 15 hechos jurídicos que, por definición, fueron hasta el 14 de diciembre de 2020 eventos legales independientes. Esta decisión claramente atenta en contra del pacto federal que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 40, pues disminuye la soberanía de los estados.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos *en todo lo concerniente a su régimen interior*, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental (subrayado propio).

A pesar de que, por las razones políticas ya esgrimidas, se haya impuesto la concurrencia de los procesos electorales de la Federación y las entidades, esto no significa que sea un solo proceso electoral o que las 15 elecciones a sendas gubernaturas conformen una unidad legal sujeta a disposiciones de proporcionalidad en las candidaturas. De acuerdo con el artículo 41 de la CPEUM, los partidos políticos tienen derecho a recibir prerrogativas por parte del Estado. Reciben financiamiento tanto de la Federación como de los gobiernos estatales. Las cuentas para cada una de las 33 formas de financiamiento son independientes entre sí.<sup>19</sup> La cantidad de dinero y *spots* publicitarios se calcula de manera separada para la elección federal y para la elección de cada una de las entidades. Aunque los partidos políticos sean nacionales, es decir que pueden competir en las elecciones federales porque han cumplido con los requisitos que impone la LGPP (artículo 12), cuando un OPL calcula cuánto dinero y cuánto tiempo en radio y televisión le toca a un partido en su entidad, toma en cuenta el porcentaje de votación obtenido en la última elección de legisladores locales, su éxito

<sup>19</sup> La reforma electoral de 2014 uniformó la fórmula para determinar el financiamiento en el ámbito federal y en el estatal, incluida la Ciudad de México, pero cada entidad es responsable de proveer el financiamiento a través de su propia Ley de Egresos.

o fracaso en la elección federal anterior resulta absolutamente irrelevante, lo mismo que la suerte que haya corrido en las 31 entidades restantes. A mayor abundamiento, algunos partidos políticos nacionales han perdido el reconocimiento como partidos locales para competir en una determinada entidad porque no alcanzaron el umbral de participación en la elección local anterior. Es evidente entonces que los llamados partidos nacionales tienen tal carácter sólo en relación con las elecciones federales, en las elecciones locales juegan como organizaciones locales.

Otros dos elementos refuerzan la idea de que cada elección es un hecho jurídico independiente; primero, los topes de campaña se establecen por separado para todos y cada uno de los cargos de elección popular aún dentro de cada entidad. Si un candidato o candidata al Poder Ejecutivo (presidencia, gubernatura o municipio) o al Poder Legislativo rebasa su tope de campaña, el castigo no trasciende a los demás cargos de elección que se dieron el mismo día o en la misma entidad, con el mismo proceso electoral, mucho menos a lo que hubiesen gastado sus correligionarios de partido en las otras entidades.

Segundo, cuando se anula una elección porque los vicios detectados son considerados por los jueces electorales como graves, por faltas a las normas del modelo de comunicación política, porque se anulaban más del 20% de casillas, por violencia el día de las elecciones o cualquier otra de las causas que señala la respectiva ley o la CPEUM, se anula sólo esa elección y no contamina las otras elecciones que se celebraron el mismo día, en el mismo lugar y con las mismas autoridades electorales.

Los acuerdos de coalición se toman también de manera independiente en cada uno de los estados; cada acuerdo local es independiente del acuerdo federal y del que se tome en los estados vecinos. Esto por supuesto agrega un grado más de complejidad a la obligación impuesta a los partidos nacionales en las elecciones locales.

La resolución de la Sentencia 116/2020 establece que el principio de paridad para la nominación de candidaturas a puestos de elección popular está por encima del principio de certeza que debe respetarse en todos los procesos electorales porque el Tribunal ha establecido reiteradamente que las decisiones sobre la paridad en las candidaturas se pueden tomar en cualquier momento. También prima sobre la libertad de autodeterminación de los partidos, ya que la paridad acota sus márgenes de decisión. A partir del 14 de diciembre de 2020, la paridad también está por encima del principio de soberanía de los estados libres y (ya no tan) soberanos que conforman la Federación. Como se anotó en este artículo, ni en la sesión pública ni en la sentencia se hizo un ejercicio de ponderación. Lo más que se llegó a decir,

eso sí en repetidas ocasiones, fue que el agravio histórico cometido en contra de las mujeres y de sus derechos justificaba las medidas de paridad por encima de cualquier otra consideración.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

*Boletín*, 269/2020, TEPJF, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4035/0>.

## LAS MAÑANERAS COMO VÍA PARA VIOLAR LA CONSTITUCIÓN. ANÁLISIS DE LOS CASOS SUP-REP-3/2021 Y SUP-REP-20/2021

Juan Jesús GARZA ONOFRE

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Consideraciones sobre las mañaneras.* III. *Análisis de la primera sentencia SUP-REP-3/2021 o de cómo lavarse las manos y patear el bote.* IV. *Análisis de la segunda sentencia SUP-REP-20/2021 o cómo terminar siendo un tribunal rendido al presidente.* V. *A manera de conclusión: consideraciones sobre la política ante el derecho en el sexenio de López Obrador.* VI. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

En el ámbito gubernamental, desmoronar, desaparecer y destruir resultan actividades relativamente sencillas cuando se mezclan y se confunden fervientes ánimos narrativos repletos de ideología y un afán por desconocer lo que se ha hecho bien en el pasado, como si de repente el presente apareciera por generación espontánea y de manera categórica se tuviera que evaluar la realidad de forma absoluta; bajo dichos parámetros, para algunos, los matices, las medias tintas y la cautela en un renovado porvenir se torna algo inútil.

Como si de antemano la medida, la moderación y la crítica fuera algo malo respecto al nuevo ambiente político que permea discursivamente al país, ahora resulta que la unanimidad es sinónimo de progreso y la pluralidad un obstáculo, y si a eso se suma la ausencia de mecanismos sólidos y límites bien establecidos para hacerle frente a este panorama, queda claro que nos encontramos ante un escenario tan incierto como desolador.

Por eso se tornan riesgosas las estrategias que se están utilizando para comunicar y posicionar mensajes en este contexto, las vías que se utilizan en la actualidad para dirigir la agenda y generar ciertas conversaciones, porque, quizá, hoy más que nunca, “la verdad se ha devaluado y cotiza a la

baja en el mercado de las apariencias. La política se sirve de la palabra para ocultar la realidad. Otros fenómenos de nuestros tiempos revelan aún más síntomas de instrumentalización del lenguaje y de su uso en libertad”.<sup>1</sup> En este sentido, tal parece que garantizar un mínimo de veracidad en dichos procesos comunicacionales resulta una tarea casi imposible, un ejercicio extraordinario, un acto fuera de serie en contra del abaratamiento de las razones públicas, de ahí que ser asertivo a la vez que tolerante se convierta en un acto de resistencia, de ahí que, más allá de la estridencia y la retórica, sea un imperativo hacer posible el entendimiento ante auditorios tan diversos.

Y es que en México se viven momentos de profunda desconfianza, tiempos de convencer de lo evidente, insistir en lo manifiesto, y defender cuestiones que ya se daban por sentadas... Por ende, tiempos extraños, pero no por ello poco propicios para repensar nuestros vínculos con quienes compartimos un mismo espacio. En todo caso, ante una coyuntura política que pone en entredicho los aspectos más básicos de la vida en común, el derecho necesariamente debe de servir como regulador y eje central de la democracia; como herramienta que pueda ayudar en la construcción de instituciones que trascienden momentos temporales específicos.

Pues al momento en que se olvida que el fenómeno jurídico, bien articulado y entendido como una práctica orientada por valores para conseguir determinados fines, puede servir como un magnífico medio para posibilitar la transformación social, en definitiva, cualquier cambio que se intente quedará al arbitrio y a la voluntad de quien ostente el poder en turno. De ahí el problema con separar el lenguaje del derecho, evitando entender a éste como discurso que moldea la conciencia y, sobre todo, que sirve a manera de artefacto para la toma de buenas decisiones colectivas. Por eso, bajo estas circunstancias, es bastante peculiar que ya ni siquiera las leyes sirvan para respetar algunos acuerdos elementales. Y en absoluto se trata de una obediencia ciega hacia las reglas, ni mucho menos de clamar por una mejor cultura de la legalidad, nada más errado. En todo caso, de lo que se trata es de hacer una apología del derecho como uno de los escasos caminos para poder elevar el debate público y construir mejores modelos de comunicación que puedan respetar los principios sobre los que se erige cualquier Estado democrático.

Así, el presente caso de estudio no es una pifia más de cómo el derecho en México suele distorsionarse a discreción por asuntos de política partidista, tampoco es sin más otra lamentable sentencia de un tribunal decadente.

---

<sup>1</sup> Gamper, Daniel, *Las mejores palabras. De la libre expresión*, Barcelona, Anagrama, 2019, p. 14.

Lejos está de ser una aberración jurídica más dentro de un dilatado ramillete de anti-ejemplos jurisdiccionales de índole electoral. Lo que a continuación se expone es una forma de comprender la importancia del discurso público y su tratamiento jurídico-político por parte de las instituciones electorales bajo la presente coyuntura, de poner a prueba la democracia a través de la retórica. El SUP-REP-3/2021 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no es otra cosa más que la evidencia de cómo se le puede dotar de un cariz jurídico al abaratamiento de la verdad, el análisis de lo sucedido con la precisión de las medidas cautelares emitidas por el Instituto Nacional Electoral (INE) contra algunos dichos pronunciados por el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), sirve no sólo para repensar temas en torno a la libertad de expresión, sino también para dejar constancia de cómo es que el lenguaje, simple y sencillamente, puede ser usado para menoscabar la Constitución desde el propio Estado, provocando así un círculo vicioso que finalizará menoscabando uno de los pilares de cualquier régimen democrático.

De ahí entonces que la defensa de las instituciones democráticas no importe por sí misma, ni se pueda asumir como un dogma irrefutable, las instituciones que han venido siendo construidas a través de los últimos años en México, después del régimen de un partido político hegemónico, nos han de importar por quienes las conforman, su carácter valioso se encuentra a través de su accionar. La ontologización del Tribunal Electoral como un ente abstracto no tiene mayor utilidad si no se le pone rostro a aquellas personas que no han realizado su trabajo de forma congruente y con apego a la Constitución que protestaron respetar. Por eso importa lo que digan los operadores jurídicos, los aplicadores del derecho, los magistrados electorales que plasman sus razones y sus argumentos en sus sentencias, para poder evaluarlos, señalarlos y criticarlos, para saber si están aprovechando el momento político y camuflarse en el mismo, o bien conocer si ejercen un verdadero rol como guardianes de las reglas que hacen funcionar a nuestro sistema.

Para desarrollar lo anterior, a continuación, se ha estructurado el presente artículo a través de diferentes apartados que van desde el análisis y síntesis de cada una de las sentencias sobre el caso en cuestión, hasta una reflexión sobre la política y el derecho durante la actual administración en que dan cuenta, en mayor o menor medida, no sólo del asunto en estudio, sino también de otros temas íntimamente relacionados. De ahí que, una vez que se ha realizado esta breve introducción sobre el lenguaje, el derecho y los tiempos que corren y antes de entrar al análisis jurídico, valga la pena hacer una reflexión en torno al modelo de comunicación política que des-

pliega el presidente de la República, las afamadas “mañaneras”, pues sólo así es posible comprender muchas de las implicaciones de lo ocurrido en esta situación particular relativa a garantizar la imparcialidad, la neutralidad y la equidad en materia electoral.

La afamada cita de “vencerán, pero no convencerán”, atribuida a Miguel de Unamuno, encierra la idea de que en ocasiones la derrota no viene a significar el punto final de la historia, porque si bien se puede decretar la victoria en un momento dado, ésta nunca será definitiva, porque convencer significa persuadir más allá de la coyuntura, de la política, del tiempo... Y sí, para el caso concreto, existe claramente una posibilidad de que con la presente integración de magistrados electorales la política prime sobre el derecho, que el discurso propagandístico menosprecie los argumentos y, por consiguiente, algunos obtengan victorias a costa de razones, provocando que la palabra deje de importar y que así resulte más sencillo insultar, manipular y engañar. Sin embargo, para eso está la Constitución, pero de nueva cuenta no una Constitución entendida como un documento orientativo, parafernístico o simbólico, no como algo etéreo sino como norma fundamental que está para respetarse, para que no sea interpretada a conveniencia sino para que nuestros jueces constitucionales la hagan valer, pues habrá que recordar que la palabra se defiende con la palabra misma, que el derecho sólo puede ser tomando en serio si se toma en serio al derecho mismo, porque antes de construir quimeras discursivas para el día de mañana, resulta necesario sentar las bases en la realidad de hoy.

## II. CONSIDERACIONES SOBRE LAS MAÑANERAS<sup>2</sup>

La mañana, el inicio de una nueva jornada, comenzar el día a costa del fin del descanso nocturno... hábitos y prácticas culturales que refieren a la inauguración de la existencia colectiva, al arranque de la actividad humana marcada por el salir del sol. Como si los relojes biológicos de millones de personas se sincronizaran y emprendieran al mismo tiempo la generación de ideas y el intercambio de palabras, poco a poco, los espacios se van inundando de bullicio, de voces, de charlas, de ruido, de un sinfín de información que cotidianamente configura las dinámicas rutinarias de eso que, por costumbre, solemos llamar vida. Sin embargo, como menciona el dicho, “no por mucho madrugar, amanece más temprano”, es decir, no por el simple hecho de abrir

---

<sup>2</sup> Agradezco a Luis Mendoza Ovando por la pertinente lectura y los comentarios sobre el presente apartado.

los ojos después de pernoctar se puede suponer que ya se ha iniciado el proceso de socialización con terceras personas, no por dejar de soñar se empieza a coexistir, de ahí, quizá, la diferencia entre amanecer y despertar, dos verbos que, aunque suelen ser usados de forma indistinta, encierran una diferencia de (por lo menos) un par de horas en la práctica, así, se suele afirmar que “despertar siempre es una difícil contingencia”, un proceso lento y dificultoso en el que individuos particulares deciden insertarse en las dinámicas generales.

De tal forma que el concepto de “mañanera” en la cultura mexicana no puede hacer más alusión que a un fenómeno constante que sucede después del amanecer. Quien es mañanero<sup>3</sup> es una persona madrugadora o matutina, que se manifiesta muy pronto o al principio de cualquier acontecimiento de manera habitual, y aunque esto no necesariamente sea un atributo bueno o malo, la sabiduría popular afirma que “a quien madruga, Dios le ayuda”, e incluso un principio general en el campo jurídico reza que el “que es primero en tiempo, es primero en derecho”.

El afán por llegar antes, adelantándose a los tiempos, apresurando la agenda, a pesar de que muchas veces ni siquiera exista una agenda, es una estrategia que el actual presidente de México se ha empeñado en utilizar como modelo de comunicación política. Porque, de lunes a viernes, todos los días laborables desde que asumió la titularidad del Poder Ejecutivo (aquel 1o. de diciembre de 2018), Andrés Manuel López Obrador, minutos antes o minutos después de las siete de la mañana, se posiciona frente a un micrófono durante más de una hora para hablarle a los gobernados sobre el estado que guarda su administración, pero no sólo eso, sino que también responde preguntas teniendo como auditorio a decenas de reporteros de múltiples y diversos medios de comunicación, emite opiniones, dicta órdenes a sus subordinados, presenta videos, escucha canciones, divaga ocurrencias, imparte lecciones de historia, comparte el micrófono con otros funcionarios..., en pocas palabras, inicia lo que podría ser considerado un espectáculo disfrazado de rueda de prensa; sin embargo, lo que sucede cuando el presidente de México habla diariamente y sin ningún tipo de guión, ni estructura, re-

---

<sup>3</sup> Antes de que el término “mañanera” se haya difundido e insertado en el imaginario colectivo gracias a la manera como lo ha resignificado el presidente López Obrador, es probable que en algunos contextos la palabra “matutina” o “matutino” fuera utilizada con mayor frecuencia para referirse a quienes se levantan temprano, pues el masculino de mañanera, es decir el mañanero, expresa también otros sentidos coloquiales relativos a tener coito por la mañana. Véase Academia Mexicana de la Lengua, “Mañanero y matutino ¿Cuál es la diferencia entre mañanero y matutino?”, Academia Mexicana de la Lengua, 2014, [www.academia.org.mx/esp/in/respuestas/item/mananero-y-matutino](http://www.academia.org.mx/esp/in/respuestas/item/mananero-y-matutino).

sulta algo bastante más amplio y, por ende, con mayores repercusiones en distintos ámbitos de la vida social.

Día tras día, sin necesidad de tomar una pausa, de organizar de manera más óptima la información que se expone, o bien procurar mejores canales para su difusión, lo que ha generado ya más de dos años de las mañaneras en sus receptores es un absoluto caos para su cobertura y asimilación. Cuando, de entrada, la mayoría de las veces, estos ejercicios de comunicación suelen ser transmitidos de manera íntegra a través de los canales oficiales del gobierno, así como a través de su retransmisión en Internet vía las redes sociales personales de López Obrador (Facebook y Twitter), lo cierto es que la cantidad de noticias, datos, opiniones, dichos, o mentiras suelen ser apabullantes. Por eso, la estrategia que han utilizado algunos medios de comunicación para intentar cubrirlas es limitarse a resumir lo que ahí sucede, como haciendo una síntesis de lo más escandaloso o pertinente durante todo el tiempo que habló el presidente,<sup>4</sup> algo que puede resultar efectivo en términos de audiencia y, quizá, en efectividad mediática pero que, en definitiva, resulta imposible saber sus alcances y repercusiones.

Y es que se está en presencia de un nuevo fenómeno de la comunicación y del ejercicio del poder presidencial en México. “No existe un esquema de comunicación similar, tanto por su duración diaria, como por su frecuencia”,<sup>5</sup> un acto mediático sin precedentes que, aunque el mismo López Obrador ya había utilizado (esto al desempeñarse como jefe de gobierno del Distrito Federal durante su mandato en 2000-2006), a todas luces, frente al panorama actual, reorganiza el espectro político, no sólo por la globalización y la explosión de las nuevas tecnologías de la información sino también, y quizá sobre todo, por la diferencia con la forma en que otras administraciones solían expresarse al intercambiar opiniones con otros interlocutores.

Cuando el hermetismo, la discreción y, en ocasiones, una intransigencia disfrazada de desdén, habían sido las principales características de administraciones pasadas en materia de comunicación política (en donde, por lo

---

<sup>4</sup> “La impaciencia hace casi imposible escuchar durante dos horas la lenta elocución del presidente López Obrador en sus conferencias de prensas matutinas. Es más fácil esperar a que los medios seleccionen algunos extractos y llenar lo que falta con ideas preconcebidas sobre la ideología del régimen”. Piccato, Pablo, “Un momento estelar en la historia de México: sobre la conferencia de prensa del 22 de abril de 2020”, *Nexos*, 12 de mayo de 2020, <https://www.nexos.com.mx/?p=48078>.

<sup>5</sup> Abundis, Francisco, “Las mañaneras: la eficacia de lo simbólico”, *Milenio*, 29 de marzo de 2019, [www.milenio.com/opinion/francisco-abundis/columna-francisco-abundis/las-mananeras-la-eficacia-de-lo-simbolico](http://www.milenio.com/opinion/francisco-abundis/columna-francisco-abundis/las-mananeras-la-eficacia-de-lo-simbolico).

general, las ruedas de prensa eran ocasionales o parafernísticas y las labores del presidente podían pasar desapercibidas durante varios días), ciertamente, el contraste con las mañaneras es tanto que estos ejercicios no son sencillos de comprender y asimilar.

Porque, al día de hoy, es imposible emitir un juicio de valor definitivo que pueda decidir a ciencia cierta si este modelo instaurado por López Obrador tendrá mayores beneficios o perjuicios para la democracia, pues no por el mero hecho de que el presidente de la República dé la cara diariamente ante la prensa y responda cuestionamientos, significa, por sí mismo, mayor transparencia; no por el hecho de que el titular del Ejecutivo federal hable sobre cualquier tema (sea o no de su competencia o conocimiento) se está ante una mejor rendición de cuentas.

Por eso las mañaneras han desconcertado y a la vez renovado la comunicación política mexicana y los temas afines que trastoca, tanto por su singularidad como por su falta de formalidad, porque no todo cambio necesariamente implica una mejoría.

Así, este emergente modelo comunicacional ha dado pie a un sinnúmero de trabajos que, desde el primer minuto del sexenio, han tratado de comprenderlas bajo distintas ópticas,<sup>6</sup> generando a su vez una profunda simpatía o aversión hacia las mismas, como si el espectro ideológico fuera suficiente para poder evaluarlas, los comentarios en torno a éstas van desde aquel que realiza el simpatizante cauto,<sup>7</sup> algún colaborador dentro de la actual administración,<sup>8</sup> o incluso diversos senadores de Morena (como Martí

---

<sup>6</sup> Véase Estrada, Luis, “La (des)información de las 12 conferencias de prensa del presidente López Obrador”, *Nexos*, 19 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=40546&>; Abundis, Francisco, “Las mañaneras: la eficacia de lo simbólico”, *cit.*

<sup>7</sup> La escritora Elena Poniatowska, personaje cercano al movimiento, ha mencionado que: “AMLO se expone a sí mismo en las mañaneras” que claro que “tiene derecho a molestarse por críticas, pero debe aceptarlas, pues si no lo hace, dejaría de cumplir con lo que él cree... La mañanera en cierta manera elimina el informe anual”. Lastrí, Diana, “AMLO se expone a sí mismo en las mañaneras”, *El Universal*, 21 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-se-expone-si-mismo-en-las-mananeras-elena-poniatowska>.

<sup>8</sup> “La mañanera es un ejercicio de comunicación política muy inédito y muy astuto y muy impresionante..., él confirmó que quien marca agenda desde la mañana marca también la agenda política e informativa, lo que está haciendo desde la Presidencia República no es sólo marcar agenda sino también comunicarse directamente con los ciudadanos a través de la televisión pública, la televisión privada, pero sobre todo también a través de las redes sociales. Es un ejercicio además barato, no le está costando millonadas de pesos a los mexicanos, es un ejercicio didáctico hay una parte de didáctica política muy impresionante, y ojalá también fuera un mejor ejercicio periodístico, también es corresponsabilidad de los reporteros y los medios estar ahí presentes y hacer los cuestionamientos que se deban hacer”. Véase Carvajal, Adalberto, “Dar sentido periodístico (a partir de la entrevista a Jenaro Villamil,

Batres<sup>9</sup> o Ricardo Monreal),<sup>10</sup> hasta los que creen que estos ejercicios solo evidencian un “gran desconocimiento de la realidad”,<sup>11</sup> pues consisten “básicamente en eufemismos, peticiones de principio y vaguedades”,<sup>12</sup> o incluso quienes han llegado a equiparar las mañaneras con la estridencia de Donald Trump.<sup>13</sup> Y esto no acaba ahí, pues otras personas también han intentando abordar este fenómeno desde enfoques específicos como el feminismo y los estudios de género,<sup>14</sup> o han echado mano de análisis cuantitativos semánti-

---

presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, realizada por Rubén Luengas en la emisión de En Contexto en La Octava”, *El Comentario*, 18 de junio de 2020, disponible en: <https://elcomentario.ucof.mx/columna-ojo-de-mar-189/>.

<sup>9</sup> “La conferencia mañanera representa un reto de trabajo y disciplina. Hay que levantarse muy temprano y hacerla de lunes a viernes, sin falta. Representa también un desafío a los riesgos políticos que implica exponerse tanto tiempo y frente a tantos medios. Y representa un despliegue de amplias habilidades para informarse suficientemente y para responder difíciles cuestionamientos”. Batres, Martí, “La mañanera”, *El Financiero*, 25 de enero de 2021, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/marti-batres/la-mananera>.

<sup>10</sup> “Indudablemente, la «mañanera» es la huella del gobierno que más sigue y busca la ciudadanía. El comportamiento de su rating va de la mano con la popularidad presidencial”. Véase Monreal, Ricardo, “500 mañaneras”, *Milenio*, 24 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/ricardo-monreal-avila/antilogia/500-mananeras>. “Tan exitosa como irreplicable; tan popular como unipersonal; tan novedosa como atractiva para la ciudadanía en México, y para otros presidentes que han buscado retomarla, sin éxito”, véase Monreal, Ricardo, “Una entrevista, un país, un presidente”, *Milenio*, 8 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/ricardo-monreal-avila/antilogia/una-entrevista-un-pais-un-presidente>.

<sup>11</sup> “Todas las mañanas el presidente se muestra como un gobernante con muchas limitaciones y un gran desconocimiento de la realidad... Su capacidad compulsiva de mentir y sus ocurrencias, cuidadosamente pensadas, le abren frentes que de no exponerse todas las mañanas no tendrían lugar”. Aguilar Valenzuela, Rubén, “Poner la agenda de la discusión”, *Nexos*, 10 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=46834&>.

<sup>12</sup> “Es notable que un político que izó exitosamente la bandera de la lucha contra la corrupción, como el presidente Andrés Manuel López Obrador, haya hecho de la corrupción del lenguaje político su seña de identidad. No es claro que la corrupción que aqueja a nuestro cuerpo político haya cedido un ápice, sin embargo nuestro lenguaje público se ha corrompido de manera notable en los últimos tiempos”. Aguilar Rivera, José Antonio, “El calamar y su tinta”, *Nexos*, 1o. de agosto de 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43569>.

<sup>13</sup> “se podría pensar que al igual que los tweets de Trump, las mañaneras de AMLO son pasatiempos o divertimentos; no se deben tomar muy en serio. Hay algo de razón en esto. Pero hay también un peligro. El gobierno de López Obrador miente, en asuntos sin mayor importancia y en otros de enorme trascendencia.... Ya no son juegos u ocurrencias de la mañanera. Son cosa seria”, Castañeda, Jorge G., “Las mentiras del gobierno”, *Nexos*, diciembre 8 de 2020, disponible en: <https://jorgegcastaneda.nexos.com.mx/?p=504>.

<sup>14</sup> Fernández, Samara y Ramón Moreno, Juan, “Perspectiva de género en las conferencias matutinas del presidente López Obrador”, *Nexos*, 11 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=44544&>.

cos.<sup>15</sup> En cualquier caso, cada cierto tiempo las conferencias matutinas del presidente suelen ser graduadas a partir de múltiples parámetros, sin que todavía se hayan podido atajar o limitar sus implicaciones en la vida cotidiana de millones de mexicanos o del propio sistema de gobierno.

Las palabras del presidente importan e importan mucho y, por lo tanto, tienen consecuencias, por eso, por más que se intenten analizar, la verdad es que el principal responsable de mantener un equilibrio es quien las pronuncia, de ahí que deba cuidar su vocabulario, ser cauto, entender que no es un ciudadano más, que en absoluto es alguien que goza exactamente de los mismos derechos y obligaciones que las personas que gobierna.

Porque, en tal sentido, López Obrador muchas veces ha confundido un modelo de comunicación política, una forma de informar, con el insulto particularizado y el agravio dirigido pues,

con frecuencia inusitada, el presidente de México ha utilizado su posición de poder para descalificar en las conferencias “mañaneras” a medios, periodistas y líderes de opinión. Se ha dicho que ejerce su “derecho de réplica”, que se trata de un “diálogo circular” o del ejercicio del “derecho a la información”. Todos estos argumentos son falaces. El presidente, cuando habla desde Palacio Nacional, lo hace con toda la investidura presidencial, y se olvida que, por su condición de autoridad, no ejerce la libertad de expresión, sino que cumple con su deber de informar.<sup>16</sup>

Así, al supuestamente comunicar a destajo, al querer comportarse como un ciudadano más, el lenguaje político del presidente se confunde y se empieza a tergiversar y lo que comenzó como un acto de comunicación política ha llegado a rayar en acciones como estigmatizar y descalificar a medios y periodistas, funcionarios, gobernadores, jueces, abogados, y cualquier individuo que no le simpatice al dueño de las mañaneras. De tal forma que, sin algún tipo de límite, ni mucho menos cierta racionalidad, López Obrador influye en el imaginario colectivo, construye opinión, interviene en la discusión pública de manera fundamental, por eso, como bien ha señalado Jesus Silva Herzog-Márquez,

su vocabulario se convirtió en el vocabulario común. Nos hicimos de sus palabras, repetimos sus ocurrencias, empleamos el chicote de sus insultos, ab-

<sup>15</sup> Estrada, Luis, “La (des)información de las 12 conferencias de prensa del presidente López Obrador”, *cit.*

<sup>16</sup> Luna, Issa y López Ayllón, Sergio, “¿Tiene el presidente libertad de expresión?”, *Milenio*, 8 de julio de 2020, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/sergio-lopez-ayllon/entresijos-del-derecho/tiene-el-presidente-libertad-de-expresion>.

sorbimos el léxico de su epopeya. Ningún político ha tenido el éxito de López Obrador para colonizar nuestra expresión e insertarse en el seno de nuestra racionalidad... No es exageración decir que López Obrador está en boca de todos. Lo está porque se infiltró en nuestro idioma. Porque estamos hablando como si él fuera el autor del nuevo diccionario nacional... El vocabulario que López Obrador ha acuñado ha rehecho el mapa imaginario de México.<sup>17</sup>

Las palabras del presidente nunca deben ser tomadas a la ligera, sus dichos pueden determinar el curso de muchas acciones en el país, de ahí que sea fundamental establecer ciertos criterios jurídicos, estándares por medio del derecho que sirvan para reglar estos ejercicios comunicacionales, porque mientras no estén regulados es probable que puedan ser usados a discreción que, tarde que temprano, violen preceptos constitucionales y conlleven a un estado de indeterminación y discrecionalidad absoluta que, más allá de filias y fobias, minen la certeza de quienes se ven afectados a través de lo verbalizado por el presidente.

Un caso claro de esto que se menciona fue a través de la conferencia matutina del 23 de diciembre de 2020, cuando López Obrador arremetió contra el anuncio de la alianza opositora conformada por el PRI, el PAN y el PRD para enfrentar las próximas elecciones de 2021. Les dijo de todo: representantes del antiguo régimen, defensores de privilegios, la corrupción, la inseguridad y la violencia. Añadió, hablando ya prácticamente como vocero de Morena, que esos partidos querían “que ya no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados”, para así “quitarlos el presupuesto” y “quitarles el presupuesto a los pobres”.

Véase por donde se vea, con este tipo de declaraciones (por poner un ejemplo, pues claramente, han existido muchas otras),<sup>18</sup> AMLO no está informando, ni siendo ingenuo al emitir una opinión como ciudadano, no es como que sepa que sus palabras no van moldeando el imaginario social, ni ser comentadas por millones de personas que lo ven a través de los diferentes medios oficiales del Estado. Lo que hace López Obrador es abusar de su modelo de comunicación política y aprovecharse de que las mañaneras no

<sup>17</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, “Hechizo de palabras”, *Reforma*, 24 de junio 2019, disponible en: <https://www.reforma.com/hechizo-de-palabras-2019-06-24/op159102>.

<sup>18</sup> “El ejercicio de las mañaneras no cabe en la lógica de un ejercicio de debate político o del ejercicio de un derecho. Es una manifestación del poder cuyo efecto sobre terceros puede ser equiparado a la censura o restricción indirecta”, Luna, Issa y López Ayllón, Sergio, “El presidente, las redes sociales y la libertad de expresión”, *Nexos*, 20 de julio de 2020, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=11779>.

se encuentran reguladas, como si fueran un espacio ajeno al derecho, en las que él es el único amo y señor de sus dichos.

Sin embargo, bien comprendidas y relacionadas con el ordenamiento jurídico, es posible entender que cuando el presidente se pronuncia sobre otros partidos políticos de esa manera, en la que es posible identificar su parcialidad, se está influyendo en la promoción de ciertas opciones políticas, algo que, a todas luces está prohibido por el artículo 134 de la Constitución, que reza:

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

No hay que olvidar que las leyes deben servir como diques y límites al poder, a pesar de la popularidad, o de la innovación de este ejercicio comunicacional, más allá de que algunos tilden las mañaneras como una “falla que rebasa nuestro edificio institucional”,<sup>19</sup> de lo que se trata es de entender que no por el hecho de que este ejercicio se encuentra desregulado, significa que no es posible someter esta acción específica del presidente al escrutinio judicial. Por eso, a diferencia de lo que algunos consideran,<sup>20</sup> es falso que no exista salida legal alguna al tratamiento jurídico de las mañaneras, pues, cuando el presidente dentro de todo lo que suele decir en sus conferencias, se pronuncie sobre cuestiones electorales, al momento en que

<sup>19</sup> López, Saúl, “Las mañaneras frente a la ley”, *Nexos*, 1o. de abril de 2020, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=47468>.

<sup>20</sup> “No hay que hacerse bolas con eso de que al presidente Andrés Manuel López Obrador lo quieren censurar al limitarle la difusión de las mañaneras durante los periodos electorales. El presidente tiene todo el derecho del mundo, y las atribuciones para ello, si a partir de mañana quiere convertir a Palacio Nacional en un set televisivo 24x7. «ECO PEJE Noticias», o algo así le podría llamar. En esas sesiones podría, si así lo desea, hablar y hablar durante todo el santo día sobre su gobierno, sus políticas, sus piensos, su visión de los vencidos, sus reclamos a España, sus aficiones beisboleras, sus datos, sus gustos musicales... Es más, nadie podría coartarle tampoco su libertad a, durante horas y horas, despepitar en contra de panistas, priistas, perredistas, empresarios, medios, empresas extranjeras, entes reguladores, el América y los expresidentes de cualquier color y época. ¿Quiere hacer eso? Puede. Y ni el Instituto Nacional Electoral, ni el Congreso —no se rían—, ni el Poder Judicial —que no se rían, dije— podrían impedirle o censurarlo que dedique su voz, talento y tiempo a una perorata sin fin de aquí a 2024. ¿Eso quiere, presidente? Dese”. Camarena, Salvador, “Mañaneras y censura”, *El Financiero*, 14 de enero de 2021, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/salvador-camarena/mananeras-y-censura>.

sus palabras intenten marcar el destino del voto de millones de ciudadanos, no hay más, ya que se está cayendo en el supuesto que señala la Constitución y, por ello mismo, se le debe poner un alto.

Eso fue lo que sucedió, y lo que a continuación se relata y se analiza. El caso en el que un partido político se inconformó porque los dichos del presidente violan la Constitución y, por ende, deben ser solventados jurisdiccionalmente. Nos encontramos ante un supuesto tan inédito como inaudito que bien sirve para abrir vías y reorientar estos ejercicios comunicacionales, que levantó ámpula entre los simpatizantes del gobierno — mejor dicho, entre aquellos a los que las declaraciones de López Obrador favorecen —, llegando incluso a mencionar que el solo hecho de judicializar las mañaneras implicaba un caso de censura.<sup>21</sup>

El caso es importantísimo, porque evidencia las contradicciones y la disposición por aceptar las reglas solo cuando le convienen al poder en turno; recordemos el famoso episodio cuando el propio López Obrador se inconformó en 2006 porque el entonces titular del Ejecutivo, Vicente Fox, había pronunciado dichos a favor de su partido en plena contienda electoral y no sólo eso, sino también sus palabras hace unos meses en otra mañanera cuando el presidente había aceptado guardar silencio para no afectar la equidad en la contienda electoral. La contrariedad es evidente, de ahí la importancia de contar con tribunales imparciales, con jueces sólidos y congruentes que puedan decidir más allá del político de moda y de las novedosas formas para comunicar el poder.

Y es que, volviendo a las ideas planteadas en la introducción, tal parece que López Obrador exige al derecho medir con varas distintas según convenga, dependiendo del discurso y de que la situación aludida sea a su favor o en su contra. Por eso mismo, la pregunta relevante en estos momentos no es ¿cómo darle un tratamiento jurídico a las mañaneras?, sino ¿cómo garantizar que se cumpla la Constitución?

Queda claro que “Andrés Manuel López Obrador no ha sido un presidente austero en el uso de la palabra”,<sup>22</sup> no obstante, esta verborrea y eclósión comunicativa no son en vano. Sus dichos tienen consecuencias cuando afectan el orden constitucional y el rol de los tribunales se enfoca, precisamente, en eso.

<sup>21</sup> Véase Batres, Martí, “La mañanera”, *cit.*

<sup>22</sup> Garrido de Sierra, Sebastián y Bravo Regidor, Carlos, “100 días: así habló López Obrador”, *Reforma*, 10 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1627499&v=8>.

### III. ANÁLISIS DE LA PRIMERA SENTENCIA SUP-REP-3/2021 O DE CÓMO LAVARSE LAS MANOS Y PATEAR EL BOTE

Después de la conferencia matutina del 23 de diciembre de 2020, en donde los fervorosos dichos del presidente aquel día se enfocaron en identificar a la alianza opositora a Morena —conformada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— como un producto neoliberal y conservador, así como asimilando a estos actores con la corrupción, inseguridad y violencia, sin dejar de señalar además que son ellos mismos quienes se quieren apoderar del presupuesto porque no soportan que se otorguen programas sociales..., una de estas agrupaciones políticas aludidas, el PRD, presentó una denuncia contra López Obrador alegando, entre otras cosas, una indebida intromisión en el proceso electoral, así como por la realización de promoción personalizada; solicitando, a su vez, la tutela preventiva para que tanto el mismísimo denunciado se abstenga de incluir en su discurso posturas político-electorales.

Así, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE resolvió la solicitud a través del acuerdo ACQyD-INE-33/2020 estableciendo que resultaba procedente una medida cautelar de tipo inhibitoria, la cual consistía en ordenar al presidente de la República que se abstuviera de realizar actos que impliquen una posible transgresión a los principios constitucionales de equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda electoral en curso. En particular, la autoridad administrativa razonó que el principio constitucional de imparcialidad se afecta cuando los servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, se pronuncian a favor o en contra de determinados candidatos y partidos políticos. Y, para el caso concreto, se indicó tajantemente que las expresiones realizadas en la mañanera antes mencionada se abordaron cuestiones electorales y que, por ende, en absoluto se trataba de un hecho aislado, pues el titular del Ejecutivo se había encargado de pronunciar dichos en contra de la posibilidad de que se formara una alianza opositora al partido que pertenece.

Así entonces, el recurrente, a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, interpuso a inicios del presente año un medio de impugnación sobre la determinación del INE ante el TEPJF, en donde alegó que la Comisión de Quejas no podía analizar el caso por tratarse de actos consumados y por haber concedido una medida cautelar sobre actos de realización incierta, en igual sentido se inconformó por su indebida fundamentación

y motivación, e incluso trajo a colación un desacato a lo ordenado en una sentencia dictada con anterioridad sobre el tema en cuestión.

De tal forma que la Sala Superior, sin sorprender a nadie, determinó revocar el acuerdo, pero no de manera clara o determinante, sino más bien utilizando excusas políticas disfrazadas de jurídicas, pues las razones de dicha decisión fueron más formales que materiales, para decirlo mejor, distintos magistrados se enfocaron en inventar que por las particularidades del caso, éste tendría que ser devuelto al Consejo General del INE. Y de esa manera, la mayoría de quienes conforman la Sala Superior,<sup>23</sup> afirmaron que no debía ser la Comisión de Quejas la que determinaría si procedía o no el dictado de las medidas cautelares, razonando que el INE no debía analizar otra vez el caso concreto, sino establecer un “criterio general”, dicho de otro modo, se deberían de determinar de nueva cuenta los alcances de la impugnación original, esto con el pretexto de conocer a ciencia cierta lo que puede (o no) pronunciar López Obrador en sus conferencias de prensa matutinas. En resumen y al final de cuentas, a la mayoría de magistrados electorales les pareció prudente tomar una decisión que no decide mucho, obviando el principal asunto en controversia respecto a la violación de distintos principios que enmarca la Constitución, pero, sobre todo, actuando como si tuvieran todo el tiempo del mundo para poder sortear algo ineludible, algo que no es otra cosa más que fijar el rol que deberá jugar el titular del Poder Ejecutivo en una contienda electoral que ya ha empezado, una obviedad en todo caso, un papel que resulta limitado porque la Constitución es bastante clara, pero que bajo la actual coyuntura política y la forma tan dócil en como se ha comportado la presente integración de la Sala Superior, simple y sencillamente, no es posible decretar.

Y es que la sentencia proyectada por la magistrada Janine Otálora que no obtuvo el respaldo suficiente de sus colegas por aducir que lo procedente era confirmar la medida cautelar dictada por el INE en el acuerdo controvertido, fue retomada para su engrose por el magistrado Felipe Fuentes Barrera y los argumentos que ahí se plasmaron resultan dignos de estudio por la facilidad con la que se esgrimen distintas ideas que no sólo se alejan de lo que en otras ocasiones había sentenciado el propio Tribunal Electoral sino que también se encuentran bastante lejos de realizar una lectura seria y comprometida de la Constitución como límite al poder en turno.

---

<sup>23</sup> Resulta pertinente mencionar que sólo la magistrada Janine Otálora y el magistrado Reyes Rodríguez fueron quienes votaron en contra del proyecto, pero que tanto la magistrada Mónica Soto como el magistrado Indalfer Infante estuvieron ausentes en la sesión.

Así, a partir de diversos argumentos relacionados con la competencia original y residual del órgano correspondiente que deberá emitir las medidas cautelares tendentes a evitar que se afecten los bienes jurídicos tutelados, así como por tratarse de un criterio novedoso, de magna importancia y trascendencia, resulta tan sospechoso como contradictorio que la Sala Superior pudiera afirmar que no debe ser la Comisión de Quejas sino el propio Consejo General del INE quien deba tomar la determinación sobre la intromisión del presidente de la República en el proceso electoral que se desarrolla. Resulta pertinente desmenuzar cada una de estas razones en lo individual para evidenciar lo problemático de sustentarlas.

Respecto a la primera razón relativa a la competencia de los órganos del INE respecto a las medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador, además de que es cuestiobable que el Tribunal alegue que ésta le corresponde al Consejo por su naturaleza dual (“originaria”, porque como máximo órgano de dirección, desde 2007 conocía el procedimiento expedito, y residual, porque dicta medidas cautelares que no sean competencia exclusiva de Comisión de Quejas u órganos desconcentrados), lo cierto es que eso no viene a significar que por el solo hecho de que tales medidas no se hayan dictados por el órgano en cuestión, la Sala Superior cuenta con razones suficientes para revocarlas. La sola idea de dicha fundamentación rompe por completo la noción de celeridad en la operación del sistema de medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador, esto no sólo por la propia composición del Consejo sino también por la necesidad de establecer un límite a que se vuelva a cometer una violación a la ley.<sup>24</sup> Además, en línea con dichas ideas, tanto la Comisión como el Consejo General cuentan con una naturaleza concurrente para el dictado de medidas cautelares vinculadas con cualquier servidor público siempre y cuando viole el artículo 134 de la Constitución, el ejemplo más claro de esto son los múltiples casos que es posible encontrar en los que la Sala Superior ha analizado medidas cautelares dictadas por la propia Comisión de Quejas en ocasión de acciones atribuidas al presidente de la República, sin que se hubiese diferenciado la competencia.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Como bien se menciona en el voto particular conjunto del magistrado Reyes y la magistrada Otálora: “la adopción de esa clase de medidas, muchas veces vienen aparejadas de la urgente necesidad de hacer cesar conductas infractoras que, por ende, deben dictarse con la celeridad que requiere la paralización de actos capaces de producir una afectación irreparable o de lesionar el orden público y al interés social”.

<sup>25</sup> Por citar algunos, véase SUP-REP-124/2019, SUP-REP-125/2019, SUP-REP-67/2020, SUP-REP-156/2020 y acumulado, entre varios más.

Ahora bien, sobre la cuestión de la novedad e importancia, si bien el Tribunal asume que el presente caso “trata de asuntos que ameritan que el Consejo General del INE conozca y resuelva como única autoridad electoral nacional, aún en supuestos en que se actualice la competencia concurrente de otra autoridad electoral”, también lo es que dicha posibilidad esconde una forma de abrir el debate a distintas ópticas y opiniones de las diferentes personas que integran el Consejo General para así poder tener una decisión que pueda reflejar los ánimos políticos del momento. Como si se desconfiara de la naturaleza y composición de la Comisión de Quejas, ahora se viene a decir que el contexto en el que se desarrolla el origen del problema, es decir, las mañaneras de López Obrador, es extraordinario y novedoso como forma de comunicación política.

Sobre este punto en particular bien vale la pena llamar la atención sobre la forma tan benévola en la que el Tribunal Electoral le dio tratamiento a las mañaneras. No cabe la menor duda que su lectura ingenua, incluso muchas veces tan parcial como bondadosa, predispone el análisis jurídico de los dichos del presidente para el caso concreto, pues, cuando la sentencia afirma que,

al tratarse de un ejercicio de información presencial y con interlocución, las mañaneras posibilitan a los medios de comunicación generar los cuestionamientos que, desde su óptica, resulten importantes tanto para ampliar o profundizar en un tema, como para posicionar un tópico de relevancia para la opinión pública... [implicando] que el Ejecutivo federal se encuentra expuesto y medianamente obligado a participar de una discusión sobre los temas que son tratados..., los cuales no forzosamente son previamente definidos y son de una gama amplísima dado su formato diario.

Tal parece que estos ejercicios comunicacionales dependen de una sana dinámica recíproca y respetuosa entre medios de comunicación y el presidente de México, los cuales, de forma paradójica, serán guiados, nada más y nada menos, que por la misma persona que los genera y los provoca, algo que, a todas luces, distorsiona el modelo democrático sobre el que se erigen no sólo los procesos electorales sino el propio orden constitucional. Al ser juez y parte ante su auditorio, amo y señor del estrado, con este tipo de consideraciones el TEPJF le está permitiendo a López Obrador cualquier tipo de concesión, porque esta oportunidad era una de las pocas ocasiones en que las mañaneras podrían ser evaluadas de forma seria, desde parámetros constitucionales y, al final, tristemente, tal parece que la mayoría de los magistrados electorales prefirieron hacerse de la vista gorda, doblar las manos y entrever que los dichos del presidente son inofensivos.

Pero la indeterminación y las excusas para evitar establecer ciertas fronteras entre un modelo de comunicación política y la interferencia en la contienda electoral no termina ahí, sino que la Sala Superior se aventuró a afirmar que las expresiones de AMLO en contra de la coalición del PRI, PAN y PRD no pueden entenderse de manera individual, ni mucho menos ser filtradas por medio del mecanismo jurídico que establece la propia ley electoral, pues según ellos:

... dada la naturaleza extraordinaria de las “mañaneras” (a la luz del modelo tradicional de comunicación gubernamental), resulta insuficiente el análisis aislado de las manifestaciones que se controvierten en el presente procedimiento especial sancionador para justificar la medida inhibitoria, pues dadas las características del nuevo mecanismo de comunicación, la manifestación de ideas y cuestionamientos a futuro puede ser de muy diversa índole y obedecer a contextos políticos, pues se insertan en el contexto de un ejercicio de información diario, personal y de interlocución, respecto del rumbo del ejercicio gubernamental y de la vida pública del país, que representa una oportunidad de discutir con el presidente los distintos tópicos que se relacionan con lo anterior.

Al momento en que el TEPJF insiste en que la cuadratura para graduar estos ejercicios desde un plano jurídico sólo es posible desplegarla desde la trinchera que conlleva un amplio ejercicio informativo de índole gubernamental, es claro que para los magistrados electorales los insultos, las mentiras, el falsear datos, la autopromoción e incluso la misma intervención en la contienda electoral... todo ese cúmulo de dichos disparatados y tendenciosos que no son propiamente información, también son una manera de estar enterado del acontecer cotidiano desde la visión que despliega el funcionario público más importante del país.

Y es que, de qué manera se puede hacer un análisis integral de todo lo que vocifera AMLO en sus mañaneras, si dentro de la misma sentencia del Tribunal Electoral, de quien podría haberlo detenido por hacer un uso indebido de su posición, se puede leer que estas son “un método de comunicación *sui generis*”, en el que los temas a tratar son “de corte amplio, pues el tiempo de duración no se encuentra limitado a algunos minutos, lo que posibilita abarcar un cúmulo de temas o profundizar en alguno de ellos”; la contradicción es más que evidente, pues, como se ha dejado constancia en el apartado anterior, al día de hoy, no sólo es que todavía no sea posible encontrar una manera sencilla de asimilar, sintetizar y comprender todo lo que ahí se dice, sino que también, y quizá sobre todo, su manera de acceder a las mismas, para la Sala Superior

resulta sustancialmente distinto a la comunicación vía redes sociales, pues si bien en éstas sí existe una interlocución, la misma no se da necesariamente en tiempo real ni implica un ejercicio de discusión necesariamente cerrado, pues si bien el receptor de la información debe acceder a las redes sociales en las que se publica la información, al tratarse de propaganda gubernamental, ese acceso no es denegado al público en general.

Como sugiriendo que por el solo hecho de que las mañaneras conlleven una nueva forma de comunicación política no se pueden regular, o mejor dicho, no deben ser reguladas por la Comisión de Quejas sino por el Consejo General del INE, el Tribunal Electoral no se da cuenta de que su criterio lo que en verdad provoca es permitir que la absoluta desregulación normativa de este ejercicio abra flancos para violar la Constitución y, por ende, se siga afectando la contienda electoral sin ningún tipo de parámetro que garantice la neutralidad, principio que la misma Sala Superior ha desarrollado al considerar que el poder público no debe ser empleado para influir al electorado y, en igual sentido, las autoridades gubernamentales no se deben identificar en el ejercicio de sus funciones con cualquier candidato o partido político durante los procesos electorales, así como tampoco manifestarles su apoyo usando recursos públicos.<sup>26</sup>

De esa misma manera, al momento en que uno de los argumentos para la revocación del acuerdo impugnando por presidencia es que la imposición de medidas de tutela inhibitoria como las impuestas por la Comisión de Quejas son también novedosas (en ocasión de que no habían sido impuestas con anterioridad por el órgano involucrado), el Tribunal encuentra la excusa perfecta para evitar hacer un llamado a que el titular del Ejecutivo se apegue a lo que la Constitución le ordena en el desempeño de sus funciones, y más allá del nombre, tal medida cautelar no tiene propiamente un carácter sancionatorio, sino una manera de reiterar a lo que todos los servidores públicos se encuentran vinculados.

Así, la Sala Superior se lava las manos y gana tiempo cuando, supuestamente, bajo un criterio salomónico, para no quedar mal ni con López Obrador ni (tan mal) con el INE, solicita que este organismo “con base en parámetros objetivos que arrojen claridad” en el futuro y en ocasión de que se trata de “un supuesto no expreso en ley, de alcances generales, trascendente y novedoso”, eche abajo el acuerdo impugnado, en atención a su contenido, alcance, importancia y a efecto de generar un criterio general por medio del Consejo General del INE, como máximo órgano de dirección.

---

<sup>26</sup> Véase SUP-REP-21/2018.

Los magistrados electorales caen reiteradamente en el error de realizar una lectura gentil de las mañaneras, en sus propias palabras, un

ejercicio comunicativo al más alto nivel, que confluye con el ejercicio administrativo y gubernamental, es inevitable que su contenido esté relacionado con aspectos políticos o que incluso se evidencia si se toma en consideración que los medios de comunicación son interlocutores que pueden y deben incitar el ejercicio dialéctico respecto de los temas que consideran relevantes...

En resumidas cuentas, un cheque en blanco para que tarde que temprano puedan permitirle al presidente decir lo que quiera.

La presente sentencia, bien entendida y contextualizada, sin olvidar el rastro de bochornosos fallos que ha emitido la Sala Superior con tal de no molestar al presidente de la República, no es otra cosa que una manera de ganar tiempo e intentar que sea el propio Consejo General del INE el villano en este caso, es decir, sea quien se encargue de ponerle límites a los dichos de López Obrador en sus conferencias matutinas. Como asumiendo que todo lo nuevo debe pasar por filtros agravados, sin importar ya sea su urgencia, que sea a costa de derechos, o que incluso se ponga en riesgo la equidad en la contienda electoral, el Tribunal Electoral se lava las manos para poder alargar algo que (si se respetaran a cabalidad las reglas del juego democrático) nunca debió de ser impugnado por el propio presidente.

#### IV. ANÁLISIS DE LA SEGUNDA SENTENCIA SUP-REP-20/2021 O CÓMO TERMINAR SIENDO UN TRIBUNAL RENDIDO AL PRESIDENTE

Después de la absurda determinación del TEPJF, como no podía ser de otra manera, el 15 de enero del año en curso, el Consejo General del INE acató dicha decisión, y acordó que a partir del propio mandato constitucional que exige neutralidad en los procesos electorales a los servidores públicos, del estudio individual y valoración sistemática y contextual de conductas, y en ocasión de la naturaleza y características principales de las mañaneras, resultaba ineludible que el presidente de la República, a través de sus mañaneras se abstuviera de realizar conductas que involucraran manifestaciones cuyo contenido pueda ser de naturaleza electoral, respetando así lo que indica el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución.

Sobre el punto toral de dicho acuerdo, bien vale la pena llamar la atención respecto a la valoración que hace el INE de las conferencia matutinas de López Obrador, pues, a diferencia del tono complaciente y edulcorado que es posible distinguir en las sentencias de la Sala Superior, a las mismas,

a pesar de que sus características no se pueden comparar con la propaganda tradicional, ni con la publicidad expuesta en redes sociales, éstas sí pueden contener información sobre el quehacer institucional que las colocan dentro de los límites que establece la Constitución.

Así, el Consejo General del INE recalcó que si bien las preguntas y respuestas que se entablan a partir de la interacción entre AMLO y los distintos medios de comunicación que asisten a la conferencia de prensa matutina, en definitiva, no puede considerarse por sí misma una intromisión en la contienda electoral —pues se debe gozar con una presunción de licitud—, sin embargo, el organismo fue tajante al señalar que las respuestas del presidente no están exentas de controles y límites.

De esa manera, el Consejo cumplió con lo ordenado, de tal forma que en una sesión pública, con sus once integrantes presentes y deliberando, y con la asistencia de representantes de los partidos políticos, se estableció un catálogo mínimo de temas sobre los que no pueden pronunciarse los servidores públicos cuando actúan con ese carácter, dentro de los que destacan:

- Ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión).
- Vida interna de los partidos políticos nacionales y locales.
- Manifestaciones a favor y/o en contra de candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otras).
- Manifestaciones a favor y/o en contra de frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales.
- Manifestaciones a favor y/o en contra de plataformas electorales.
- Manifestaciones que impliquen la asociación de alguna fuerza política con logros del gobierno.
- Manifestaciones que impliquen la promoción personalizada de algún funcionario de gobierno, precandidatura, candidatura o candidatura independiente.
- Estrategias electorales de cualquier fuerza política nacional o local.
- Encuestas de intención de voto o preferencias electorales.
- Cualquier mensaje que busque o genere tener un efecto persuasivo y de influencia en el electorado que pueda poner en riesgo los principios y valores tutelados por nuestra Constitución y el modelo electoral previsto en ella.

No cabe la menor duda de que la conveniencia de este tipo de restricciones en una democracia puede ser cuestionable, no obstante, lo único que interesa enfatizar aquí es que el catálogo aprobado por el Consejo General no hace sino desarrollar lo que la Constitución expresamente señala.

En cualquier caso, una vez que esto se dio a conocer, el presidente por medio de otra de sus mañaneras manifestó su inconformidad y, en sus propias palabras, aprovechó para “convocar a los mexicanos a que opinen si está bien que el INE nos silencie, si está bien que en México no pueda hablar el presidente, que no pueda opinar”, asimismo, llamó al presidente del INE, Lorenzo Córdova, a no preocuparse del tema, al tiempo que lo acusó de haber avalado fraudes electorales,<sup>27</sup> como si la determinación involucrada hubiera dependido exclusivamente de él y ésta no haya sido alcanzada de forma colegiada por todos los integrantes del Consejo General, o como si la determinación no hubiese sido dictada en cumplimiento a una sentencia del Tribunal Electoral... Este es un nítido ejemplo de cómo López Obrador utiliza sus mañaneras para confundir e inventar, para enarbolar una narrativa que nada abona a la democracia, como creyendo que su palabra puede estar sobre las leyes, el presidente mienta a destajo sin ningún tipo de consecuencias.

Ante este panorama tan desalentador, el presidente se inconformó, y su Consejero Jurídico volvió a presentar el 19 de enero de 2020 un recurso de revisión en torno a los lineamientos emitidos por el Consejo General del INE, así como un incidente de incumplimiento de sentencia en el asunto SUP-REP-3/202, haciendo valer diferentes agravios que van desde el establecimiento de reglas generales y violación al principio de legalidad y estricta aplicación de la ley, pasando por la censura previa y el análisis indebido de actos consumados y actos futuros de realización incierta, hasta la falta de congruencia externa e interna y la violación al principio de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

El caso era, en términos estrictos, jurídicamente sencillo pero políticamente un tanto complejo, por lo que, para no batallar ni causar ámpula, el TEPJF se pronunció una vez más a favor del poder en turno —con la particularidad de que ahora los magistrados lo hicieron de una manera muchísimo más desacertada que en la primera ocasión que desaprovecharon para intentar reglamentar las conferencias mañaneras de AMLO—.

Quizá, lo primero que hay que destacar es que dicha decisión fue tomada a puerta cerrada y sin ofrecer razones, algo por demás paradójico en un institución aficionada a la retórica de la justicia abierta y la transparencia, pues el Tribunal Electoral en sesión privada, sin deliberación pública y en total opacidad, se encargó de enarbolar y tergiversar argumentos lingüísti-

---

<sup>27</sup> Véase Pérez, Maritza *et al.*, “Mañaneras, ¿seguirá difusión durante campañas?”, *El Financiero*, 12 de enero de 2021, disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Mananeras-seguira-difusion-durante-campanas-20210112-0135.html>.

cos en torno a la naturaleza de las medidas cautelares, así como respecto a una visión bastante disparatada y parcial de la libertad de expresión y las mañaneras de López Obrador.

De una forma descarada, asumiendo el Tribunal Electoral un rol como árbitro temeroso y apocado frente a uno de los jugadores que debe vigilar, la noticia de este hecho no se conoció, como debería ser, por la sentencia, sino por vías informales: primero un magistrado difundió una infografía por medio de sus redes sociales, luego —como ya ha venido siendo costumbre bajo la turbia presidencia del magistrado José Luis Vargas— se emitió un boletín bastante vago<sup>28</sup> y hasta se compartió un video con una entusiasta “explicación” sobre lo sucedido. Habrá que recordar lo evidente, pero el absurdo y ornamental modelo de comunicación política de los magistrados electorales de la presente integración en absoluto sustituye la deliberación de las sesiones públicas y los razonamientos de las sentencias en los casos que deben decidir.

Así, durante días no se conoció nada sobre cómo es que se llegó a los motivos de la revocación. Sin embargo, una vez averiguados, la verdad es que no hay nada nuevo bajo el sol. Esta decisión del Tribunal se suma a un cúmulo de sentencias jurídicamente insostenibles pero que desde un ángulo político son redituables para Morena, a un elenco de bochornosos errores que han ido destruyendo la poca legitimidad que le queda a una institución decadente.

En esta segunda oportunidad para analizar lo que dice el presidente en las mañaneras, quizá la diferencia es que las mentiras que enarbola la determinación de la Sala Superior rayan en el cinismo, pues mientras se afirma que el INE se excedió en sus competencias, al mismo tiempo el TEPJF olvida que lo solicitado era un criterio general más allá del caso concreto, debiendo de tener en cuenta que el mandado del artículo 134 constitucional no aplica de forma exclusiva al presidente.<sup>29</sup> Y, en ese sentido, cuando se aduce que

... la emisión de dicho acuerdo no implicó la emisión de medidas cautelares de tipo inhibitorio sino la imposición de medidas de no repetición, ante la

---

<sup>28</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “El TEPJF revoca acuerdo de lineamientos emitido por el INE el 15 de enero”, 17 de febrero de 2021, Ciudad de México, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4064/0>.

<sup>29</sup> Es una vil falsedad —como se afirma en el boletín de prensa— que hubo una indebida delegación por parte del INE para resolver el asunto. Dado que el Tribunal mencionó que era indispensable fijar ese criterio por lo novedoso, lo cierto es que, una vez establecido el criterio general, lo natural es que sea la Comisión de Quejas y no el Consejo General quien se pronuncie.

supuesta posibilidad de que ocurra un acto lesivo futuro de carácter ilícito..., pues en la sentencia se señala que la naturaleza de la medida de no repetición requiere un estudio de fondo que corresponde a la autoridad jurisdiccional, y no a la etapa de la medida cautelar...

Lo que en verdad está haciendo el Tribunal es intentar distinguir de forma tajante las medidas cautelares preventivas de las inhibitorias, por lo que, en este sentido, simple y sencillamente se ignora que lo importante ante este tipo de situaciones es evaluar la probabilidad o la inminencia de que se comentan posibles actos ilícitos para evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados.

Porque más allá de toda elucubración teórica o conceptual, a pesar de que se encuentre elegantemente revestida de teoría procesal, al final, la mayoría de los magistrados electorales decidieron fijar la principal problemática sobre este tema en una cuestión relativa a su denominación, es decir, a temas de índole semánticas que terminaron por esconder las razones materiales que subyacen a los fines de la misma. Porque por más que se citen casos anglosajones, o de renombrados tribunales internacionales, no cabe la menor duda que dicho análisis doctrinario no hace más que evitar y volver a dilatar el dictado de medidas que puedan ser evaluadas en la práctica y a partir de bases objetivas, porque si la Sala Superior también se escuda en la ausencia de resoluciones anteriores sobre la comisión de infracciones o actos ilícitos por inhibir, no es posible seguir sosteniendo el anterior criterio respecto a lo novedoso del caso, evidenciando que la óptica del Tribunal Electoral se ejercerá a conveniencia, dependiendo si el futuro sirve como excusa para no estudiar el fondo del caso, o argumentado que en el pasado no es posible encontrar respuestas para el presente.

De ahí que resulte muy llamativo que cuando se menciona que el acuerdo impugnado carece de congruencia interna respecto del dictado de medidas inhibitorias para evitar la repetición de conductas ilícitas, se omitan casi intencionalmente las expresiones materia de análisis a lo largo de toda la sentencia, es decir, aquellas que fueron pronunciadas por López Obrador en la conferencia mañanera del 23 de diciembre de 2020 respecto a las coaliciones que en el actual proceso electoral tendrán posibilidades de contender.

Por eso, no se entiende el preámbulo en materia de libertad de expresión que la mayoría de los magistrados electorales intentan sustentar para iniciar y justificar su decisión, ideas fuera de lugar, que hacen un guiño a las acusaciones de censura y veto por parte de la autoridad administrativa hacia el presidente, porque si bien es cierto en que los dichos de López Obrador fueron por medio de una de sus conferencias de prensa de carác-

ter informativo y recíproco con los medios de comunicación, también lo es que éstos tienen que ser estudiados en el marco del influjo y la investidura que conlleva fungir como titular del Ejecutivo federal.

De esta manera, se deja de lado la evaluación objetiva, caso por caso, de conductas sancionables a través de estos mecanismos, provocando que los efectos de la decisión sean previsiblemente nefastos, ya que el TEPJF debilita la eficacia de las medidas cautelares y abre la puerta para que todos los servidores intervengan de manera sistemática en los procesos electorales, poniendo en riesgo un principio fundamental de todo proceso: la equidad. Tan importante es este valor que, cuando se viola gravemente, se abre la puerta para la anulación de las elecciones. Eso fue lo que alegó el entonces candidato López Obrador en el proceso de 2006 por la intervención (mucho más velada) del entonces presidente Vicente Fox.

Las lecciones son nítidas. Estamos ante un tribunal rendido a las presiones del poder presidencial. Decir que la máxima institución jurisdiccional en materia electoral es medianamente independiente es hoy insostenible. Resulta una anomalía democrática que la mayoría de los magistrados de la Sala Superior voten a favor de Morena en los casos de la mayor relevancia y que como árbitros no defiendan la Constitución sino los caprichos de AMLO.

El panorama se torna por demás complicado de cara a la elección más grande en la historia democrática de México. Que el cinismo del TEPJF, antes que ser una invitación a desentenderse de su trabajo, sea un llamado para vigilarlos y analizar seria y críticamente sus sentencias. Si queremos una mejor democracia, hoy más que nunca hace falta vigilar a los vigilantes.

#### V. A MANERA DE CONCLUSIÓN: CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA ANTE EL DERECHO EN EL SEXENIO DE LÓPEZ OBRADOR

El derecho sirve para limitar al poder, pero éste no funciona de forma automática. Sus instituciones y sus operadores serán responsables de su puesta en marcha. Los casos que se han estudiado respecto al Tribunal Electoral en el presente artículo dan prueba de que por más que se tengan las posibilidades regulativas, o peor aún, se esté ante la presencia de una oportunidad para poder regular una situación novedosa, al final del día, serán las propias personas que interpretan y aplican las leyes de quienes dependa una buena estructuración de las condiciones democráticas en el país.

De poco servirá contar con buenas normas, si se olvida que los tribunales tienen una función primordial en el ejercicio del poder; que existen,

preponderantemente, para dirimir controversias, mas no para enmendar, día tras día, la plana a otros poderes; es evidente que la relación de esta administración con el derecho se torna contraproducente, por estar atravesada por la política.

Así, entre la timidez y la sumisión, la irresponsabilidad y el saberse intocable, un siempre jocoso, socarrón y dicharachero, alguien perspicaz para abordar cualquier acontecimiento sobre el que se le pregunte, alegre, ma-drugador y campechano, el presidente de la República mexicana, Andrés Manuel López Obrador, a través de sus tradicionales conferencias de prensa matutinas, diariamente, no sólo se encarga de distorsionar el modelo de comunicación política en el país y manejar la agenda pública de la nación, sino que también, y quizá sobre todo, ha venido paulatinamente minando el valor de sus dichos, como asumiendo que mientras se coopte el discurso en el imaginario colectivo, mientras pueda seguir dominando la narrativa predominante, esto bastará y sobraré para poder gobernar y llevar a cabo su afamada cuarta transformación.<sup>30</sup>

Sin medias tintas, teniendo una opinión sobre absolutamente todo, aunque muchas veces más bien parezca una ocurrencia o un disparate, el titular del Poder Ejecutivo se ha encargado de intrincar sus anhelos con sus acciones, y peor aún, ya casi resulta imposible identificar entre qué dice en serio y qué no. Por eso, es bochornosa la actuación del máximo órgano jurisdiccional en la materia electoral, porque prefiere no molestar al presidente más popular en la historia contemporánea de México, evitando asumir su rol como garante de la equidad en la contienda electoral, así la mayoría de magistrados electorales menospreciaron sus afirmaciones y pusieron en entredicho su investidura, pues tal parece que las palabras del titular del Ejecutivo no tienen las mayores consecuencias, ni determinan e influyen sobre toda una colectividad.

Cuando se permite que López Obrador vocifere consignas y mienta a discreción, el TEPJF olvida que cuenta con el micrófono de mayor resonancia en el país; su irresponsabilidad es manifiesta al abusar del mismo y escudarse en ese argumento que afirma que puede decir lo que se le pegue la gana.

Y es que si sus palabras sólo se quedaran allí, si pudieran exclusivamente no tener ninguna repercusión más allá de entenderlas como ligeras

---

<sup>30</sup> Una versión preliminar del presente apartado es posible encontrarlo en: Garza Onofre, Juan Jesús, "Consideraciones sobre el «Estado de chueco»", *Este País*, 1o. de julio de 2020, disponible en: [https://estepais.com/tendencias\\_y\\_opiniones/estado-de-derecho/consideraciones-sobre-el-estado-de-chueco/](https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/estado-de-derecho/consideraciones-sobre-el-estado-de-chueco/).

promesas en tiempos de campaña, focalizadas en ganar adeptos, no habría el mayor problema. Sin embargo, parece que AMLO nunca se olvidó del candidato, y el gobernante difícilmente ha dejado atrás los discursos románticos.

En concreto, respecto al tema del derecho, de la relación que ha mantenido el presidente y su administración con las normas jurídicas, con sus reglas y principios y sus operadores, en pocas palabras, es posible decir que ha sido un absoluto vodevil. Un ramillete de absurdos en el que, quizá, la principal nota característica en este aspecto sería la tergiversación y desnaturalización por parte del gobierno de ciertos mínimos que se creían establecidos entre el derecho y la política, guardando determinados límites en torno a la prudencia, la cordura y la racionalidad que, conforme transcurre el sexenio, se han perdido en aras de preferir una concepción particular de justicia que resulte adecuada para sus propios fines, es decir, que no necesariamente sea justa sino conveniente para el proyecto de la cuarta transformación. Dando a entender que el derecho como tal, en muchas ocasiones, es un obstáculo y, por ende, es mejor desentenderse del mismo.

La intuición que parece tener AMLO respecto a las graves afectaciones que el PRI, el PRD y el PAN —los gobiernos neoliberales de otras épocas que ahora retoman su preponderancia a partir de una amplia alianza opositora—, han cometido en perjuicio de la salud democrática e institucional del pueblo mexicano, no se puede traducir en otra cosa más que en un sentimiento de injusticia, que a su vez desemboca en las pretensiones por hacer algo por ellos, reivindicando el tiempo perdido y tomándose todo tipo de atribuciones para dismantelar cualquier fenómeno que no se encuentre en sintonía con su proyecto político.

No obstante, esta concepción sobre el derecho, que encuentra bastante resonancia en el cortoplacismo, en la nula visión integral del sistema y en la urgencia por las definiciones a favor o en contra de una sola persona que no de las instituciones (reflexión también trasladable a quienes integran el Tribunal Electoral), quizá tendría ciertas potencialidades siempre y cuando se conozca a profundidad cómo funciona el sistema jurídico y la administración pública, atendiendo a las exigencias formales del mismo y a los juegos que entraña dicho ámbito. Porque ahí, justo ahí radica la esencia del propio derecho y la política, en servir como fenómeno unificador y comunitario que tienda puentes entre desconocidos más allá de ideologías y de un proyecto de seis años, estableciendo pautas para el futuro y donde los técnicos y los abogados, los operadores jurídicos en general, faciliten dicha labor antes que la obstaculicen o en todo caso la comprometan

Sin embargo, el mayor riesgo que engloba el discurso de la transformación es de índole temporal, cambiar el futuro es fácil cuando no se habla del presente. Cuando se prefiere describir que hacer algo para que esa descripción cambie. Si AMLO aspira realmente a construir un Estado de derecho, antes que decretarlo, debería empezar, de una vez por todas, a tomarse en serio sus palabras... Pues no hay que olvidar que el derecho será muchas cosas pero sobre todo también es lenguaje.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABUNDIS, Francisco, “Las mañaneras: la eficacia de lo simbólico”, periódico *Milenio*, 29 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/francisco-abundis/columna-francisco-abundis/las-mananeras-la-eficacia-de-lo-simbolico>.
- ACADEMIA Mexicana de la Lengua, “Mañanero y matutino. ¿Cuál es la diferencia entre mañanero y matutino?”, Academia Mexicana de la Lengua, 2014, disponible en: [www.academia.org.mx/esp/respuestas/item/mananero-y-matutino](http://www.academia.org.mx/esp/respuestas/item/mananero-y-matutino).
- AGUILAR RIVERA, José Antonio, “El calamar y su tinta”, *Nexos*, 10 de agosto de 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43569>.
- AGUILAR VALENZUELA, Rubén, “Poner la agenda de la discusión”, *Nexos*, 10 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=46834>🔗.
- BATRES, Martí, “La mañanera”, periódico *El Financiero*, 25 de enero de 2021, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/marti-batres/la-mananera>.
- CAMARENA, Salvador, “Mañaneras y censura”, periódico *El Financiero*, 14 de enero de 2021, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/salvador-camarena/mananeras-y-censura>.
- CARVAJAL, Adalberto, “Dar sentido periodístico (a partir de la entrevista a Jenaro Villamil, presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, realizada por Rubén Luengas en la emisión de En Contexto en La Octava)”, periódico *El Comentario*, 18 de junio de 2020, disponible en: <https://elcomentario.ucol.mx/columna-ojo-de-mar-189/>.
- CASTAÑEDA, Jorge G., “Las mentiras del gobierno”, *Nexos*, 8 de diciembre de 2020, disponible en: <https://jorgegcastaneda.nexos.com.mx/?p=504>.
- ESTRADA, Luis, “La (des)información de las 12 Conferencias de Prensa del Presidente López Obrador”, *Revista Nexos*, 19 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=40546>🔗.

- FERNÁNDEZ, Samara y RAMÓN MORENO, Juan, “Perspectiva de género en las conferencias matutinas del presidente López Obrador”, *Revista Nexos*, 11 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=44544&>.
- GAMPER, Daniel, *Las mejores palabras. De la libre expresión*, Barcelona, Anagrama, 2019.
- GARRIDO DE SIERRA, Sebastián y BRAVO REGIDOR, Carlos, “100 días: así habló López Obrador”, periódico *Reforma*, 10 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1627499&v=8>.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús, “Consideraciones sobre el «Estado de chueco»”, *Este País*, 1o. de julio de 2020, disponible en: [https://estepais.com/tendencias\\_y\\_opiniones/estado-de-derecho/consideraciones-sobre-el-estado-de-chueco/](https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/estado-de-derecho/consideraciones-sobre-el-estado-de-chueco/).
- LASTRI, Diana, “AMLO se expone a sí mismo en las mañaneras”, periódico *El Universal*, 21 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-se-expone-si-mismo-en-las-mananeras-elena-poniatowska>.
- LÓPEZ, Saúl, “Las mañaneras frente a la ley”, *Nexos*, 1o. de abril de 2020, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=47468>.
- LUNA, Issa y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “El presidente, las redes sociales y la libertad de expresión”, *Revista Nexos*, 20 de julio 2020.
- LUNA, Issa y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “¿Tiene el presidente libertad de expresión?”, periódico *Milenio*, 8 de julio de 2020.
- MONREAL, Ricardo, “500 mañaneras”, periódico *Milenio*, 24 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/ricardo-monreal-avila/antilogia/500-mananeras>.
- MONREAL, Ricardo, “Una entrevista, un país, un presidente”, periódico *Milenio*, 8 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/ricardo-monreal-avila/antilogia/una-entrevista-un-pais-un-presidente>.
- PÉREZ, Maritza *et al.*, “Mañaneras, ¿seguirá difusión durante campañas?”, periódico *El Financiero*, 12 de enero de 2021, disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Mananeras-seguira-difusion-durante-campañas-20210112-0135.html>.
- PICCATO, Pablo, “Un momento estelar en la historia de México: sobre la conferencia de prensa del 22 de abril de 2020”, *Nexos*, 12 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=48078&>.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, “Hechizo de palabras”, periódico *Reforma*, 24 de junio 2019, disponible en: <https://www.reforma.com/hechizo-de-palabras-2019-06-24/op159102>.

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, “El TEPJF revoca acuerdo de lineamientos emitido por el INE el 15 de enero”, 17 de febrero de 2021, Ciudad de México, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4064/0>.

## UNA JUSTICIA VIRTUAL: EL TRIBUNAL ELECTORAL FRENTE A LA PANDEMIA

Karolina M. GILAS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La justicia global frente a la pandemia*. III. *La justicia electoral mexicana: resistencias e insuficiencias*. IV. *Conclusiones: ¿una justicia virtual?* V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

En 2020 todo cambió. El brote pandémico de SARS-CoV-2 que surgió en China a finales de 2019 y abarcó todo el planeta a inicios del año pasado, forzó cambios profundos en prácticamente todos los niveles de la vida institucional de todas las sociedades. La necesidad de distanciamiento social obligó a suspender ciertas actividades e implementar, de manera inmediata, las tecnologías digitales para solventar el funcionamiento de muchas otras, mientras que sólo algunas actividades esenciales se mantienen (casi) intactas. Las personas, las empresas y las instituciones se vieron ante la necesidad de definir cuáles eran las actividades imprescindibles para mantener el funcionamiento de la sociedad y cómo desarrollarlas en las condiciones de la crisis sanitaria, minimizando los riesgos de dispersar el virus.

Entre las actividades fundamentales para el funcionamiento del Estado y de la sociedad está, sin duda, la impartición de justicia. Incluso en los tiempos de crisis los conflictos sociales y la necesidad de las personas de buscar la protección de la justicia no cesan; por el contrario, pueden incrementarse a partir de las nuevas condiciones y las diversas crisis ocasionadas por la situación sanitaria.<sup>1</sup> Este puede ser el caso de trabajadores afectados por las

---

<sup>1</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) / United Nations Development Program (UNDP), “Ensuring Access to Justice in the Context of Covid-19”, 2020, disponible en: [https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access\\_to\\_justiceandruleoflaw/ensuring-access-to-justice-in-the-context-of-covid-19-.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/ensuring-access-to-justice-in-the-context-of-covid-19-.html).

quiebras de las empresas o reducciones de personal, de las personas afectadas por las irregularidades en el funcionamiento de los seguros médicos, o de las mujeres afectadas por la violencia familiar, cuya situación, de acuerdo con las estadísticas, se vio agravada por las medidas de distanciamiento social y las cuarentenas obligatorias. También requieren de protección de la justicia las personas afectadas por las decisiones gubernamentales que restringen libertades o implican una intromisión en la vida privada, así como migrantes, refugiados, indígenas, personas privadas de la libertad, personas con discapacidad, mujeres y menores de edad.<sup>2</sup>

Asimismo, es necesario reconocer que las crisis originadas por la pandemia —económicas, laborales, de seguridad, de derechos sociales, educativas o migratorias, por mencionar algunas— implican que las personas enfrentan mayores riesgos de afectación de sus derechos. Esto es particularmente cierto en el caso de las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad que ya antes han sido afectadas por la pobreza, la exclusión, la desigualdad y la discriminación. La pandemia llegó a evidenciar y a ampliar las brechas en el acceso a los derechos tan básicos como la salud, la educación o el trabajo. Por supuesto, garantizar el derecho de acceso a la justicia, tan complicado de proveer en las sociedades desiguales, es un reto mayúsculo en las condiciones de la crisis pandémica.<sup>3</sup>

Una de las actividades estatales fundamentales y que también se ha visto afectada por la crisis sanitaria tiene que ver con la celebración de los comicios. Muchas democracias se vieron obligadas a tomar medidas especiales para garantizar la continuidad de los procesos democráticos, en especial de la celebración de las elecciones programadas para 2020 y 2021. Algunos países optaron por suspender o posponer la celebración de los comicios (como Argentina, Austria, Colombia, Francia, Perú o Sudáfrica), mientras que otros mantuvieron las fechas de sus jornadas electorales, adoptando mecanismos encaminados a reducir los riesgos sanitarios (por ejemplo, Corea del Sur, El Salvador, Estados Unidos).<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Esteves, Diogo y Economides, Kim, “Impacts of COVID-19 – The Global Access to Justice Survey”, *Verfassungsblog*, 24 de mayo de 2020, disponible en: <https://verfassungsblog.de/impacts-of-covid-19-the-global-access-to-justice-survey/>.

<sup>3</sup> Gilas, Karolina M., “El acceso a la justicia electoral en los tiempos del coronavirus”, en González Martín, Nuria *et al.* (eds.), *Emergencia sanitaria por Covid-19: democracia y procesos electorales. Opiniones Técnicas sobre Problemas Nacionales*, núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 51-61.

<sup>4</sup> Marván Laborde, María, “Covid-19: adaptación de los procesos electorales en el mundo”, en González Martín, Nuria *et al.* (eds.), *op. cit.*, pp. 29-36.

Estos retos estuvieron también presentes en el caso mexicano, pues las elecciones locales de Coahuila e Hidalgo programadas originalmente para el 7 de junio de 2020 fueron pospuestas algunos meses, para llevarse a cabo el 18 de octubre del mismo año. Al celebrarse en medio de una crisis sanitaria, fue indispensable la adopción de diversos mecanismos para la protección de la salud de todas las personas involucradas en el desarrollo de los procesos electorales: candidatos/as, funcionarios/as electorales, observadores/as y votantes. Para los comicios 2020-2021, cuya preparación (a nivel federal) empezó en septiembre de 2020, también se han adoptado medidas adicionales, necesarias para minimizar los riesgos a la salud de las personas involucradas en su organización y celebración.<sup>5</sup>

Una de las particularidades del sistema electoral mexicano es contar con las autoridades de justicia especializadas en la materia. Además de las autoridades encargadas de la organización de los comicios, los tribunales electorales —el federal y los estatales— también tuvieron que encontrar estrategias para hacer frente a la crisis sanitaria, manteniendo su capacidad de impartir justicia. La mayoría de ellos optó, en un primer momento, por suspender sus actividades, para después pasar a un esquema de funcionamiento a distancia. La reanudación de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo, así como los arranques de los procesos electorales 2020-2021, hicieron patente la necesidad de contar con una justicia electoral funcional y capaz de atender la demanda de acceso a la justicia que suele presentarse en los comicios mexicanos.

La necesidad de transitar hacia el funcionamiento a distancia, basado en las tecnologías de la información, resultó ser un reto enorme para las instituciones de impartición de justicia, tan acostumbradas a trabajar “a la antigua”: generando toneladas de papel, confiando únicamente en los documentos originales que sus funcionarios pueden ver y validar, dedicando largas jornadas de trabajo presencial en el análisis y resolución de los asuntos. Responder ante ese reto resultó fundamental para proteger la salud del funcionariado —y de los propios integrantes de los tribunales— y, aunque en segundo lugar, para garantizar el acceso a la justicia de la ciudadanía involucrada en la actividad política y electoral.

Este artículo describe y analiza la ruta que ha tomado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ante la emergencia sanitaria, para garantizar el acceso a la justicia y la resolución de los medios de

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, la sana distancia, el uso obligatorio de cubrebocas, la constante desinfección de las superficies en las casillas, el uso del gel antibacterial o la autorización para que las personas que acudían a votar pudieran marcar la boleta con sus propias plumas.

impugnación en las condiciones de distanciamiento social. Para ello, en el apartado segundo, se presenta un panorama de cómo los diversos sistemas de justicia alrededor del mundo se han adaptado a las nuevas condiciones, explorando las rutas que han tomado para lograr la continuidad de sus labores. En el apartado tercero se analizan las medidas implementadas por el TEPJF ante la crisis sanitaria, centrándose en la evolución y la funcionalidad de dichas medidas. Finalmente, en el apartado cuarto, se concluye acerca de las estrategias adoptadas por la justicia electoral mexicana, evidenciando sus deficiencias y dificultades en el tránsito hacia el entorno digital.

## II. LA JUSTICIA GLOBAL FRENTE A LA PANDEMIA

La pandemia tomó por sorpresa a los Estados y sus instituciones. Más allá de los expertos en epidemiología, aparentemente el mundo entero no estaba preparado para hacer frente a una crisis de esta magnitud, que resultó en parálisis —al menos parcial o temporal— de muchas de las funciones estatales. No sólo las instituciones encargadas de servicios de salud, sino prácticamente todos los ámbitos de operación de los gobiernos se han visto afectados por la crisis, evidenciando lo poco preparadas que estaba la administración pública para ajustar sus lógicas de trabajo a las nuevas condiciones.

Estos retos, de cambiar las reglas y *modus operandi* de las instituciones no son exclusivas de México ni de la materia electoral. En todo el mundo los sistemas de impartición de justicia se están enfrentando a similares dificultades en mantener su actividad y proveer los servicios a la población. Salvo algunos casos excepcionales que desde antes han logrado promover la implementación de las nuevas tecnologías, la mayoría de los sistemas judiciales en el mundo, a pesar de su gran diversidad, opera de manera tradicional, basándose en dos elementos fundamentales: revisión de documentos y audiencias presenciales.<sup>6</sup>

La necesidad de mantener el distanciamiento social obligó a las cortes y los tribunales alrededor del mundo a modificar sus esquemas de trabajo cotidiano y explorar nuevas rutas y mecanismos que les permitieran seguir otorgando servicios a la población. Entre las medidas más comunes adoptadas por los sistemas de justicia, están la suspensión de ciertos plazos o de la resolución de los asuntos “no urgentes”,<sup>7</sup> el fortalecimiento de la colaboración con otras instituciones, la provisión de asesoría legal a distancia (por teléfono y en línea), el tránsito a la impartición de la justicia a través de las

<sup>6</sup> UNODC / UNDP, *cit.*

<sup>7</sup> Esteves y Economides, *op. cit.*

herramientas virtuales o el fomento de las medidas alternativas de solución de conflictos.<sup>8</sup>

En todos los casos se ha intentado fortalecer o ampliar el uso de las tecnologías de la información. Por ejemplo, incluso el Ministerio de Justicia de la provincia de Quebec (Canadá) que mantuvo el desarrollo presencial de algunos procedimientos, recomendó la presentación de las demandas por correo electrónico, así como la celebración de las sesiones de mediación por videoconferencia.<sup>9</sup> La Judicatura del Reino Unido adoptó nuevos protocolos para regular la celebración de las audiencias virtuales para la justicia civil y familiar, así como medidas especiales para la justicia penal y celebración de los juicios con participación del jurado<sup>10</sup> y, en algunos casos, permitiendo la celebración de juicios exclusivamente en línea,<sup>11</sup> logrando que las videoconferencias y llamadas telefónicas se emplearan en el 90% de los procesos judiciales.<sup>12</sup>

Los países de América Latina también han transitado hacia un mayor uso de las tecnologías de la información para garantizar el funcionamiento de sus sistemas de justicia. En Argentina, el Poder Judicial está trabajando a distancia y a la brevedad concluirá la implementación del expediente digital.<sup>13</sup> En Chile, el Poder Judicial atiende los casos vía remota, limitando las actuaciones presenciales a los casos de excepción.<sup>14</sup> En Perú, el Poder Judicial transitó a la presentación y atención de los asuntos por la vía remota.<sup>15</sup>

---

<sup>8</sup> Fair Trials, *Covid-19 Justice Campaign*, disponible en: <https://www.fairtrials.org/covid19justice>; Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, “Courts and COVID-19 Lockdowns and Social Distancing Measures”, 2020, disponible en: <https://bit.ly/3p1Gfjk>.

<sup>9</sup> Ministère de la Justice (Quebec, Canadá), “Coronavirus (COVID-19): Justice system measures”, disponible en: <https://www.justice.gouv.qc.ca/en/coronavirus/>.

<sup>10</sup> Courts and Tribunals Judiciary (Reino Unido), “Coronavirus (COVID-19) Advice and Guidance”, disponible en: [https://www.judiciary.uk/coronavirus-covid-19-advice-and-guidance/?utm\\_source=Announcements&utm\\_medium=banner&utm\\_campaign=External%20COVID%20page](https://www.judiciary.uk/coronavirus-covid-19-advice-and-guidance/?utm_source=Announcements&utm_medium=banner&utm_campaign=External%20COVID%20page).

<sup>11</sup> Baski, Catherine, “Pioneering Skype trial «went without a hitch», says judge”, *Law Gazette*, 31 de enero de 2021, disponible en: <https://www.lawgazette.co.uk/practice/pioneering-skype-trial-went-without-a-hitch-says-judge/5103698.article>.

<sup>12</sup> Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, *op. cit.*

<sup>13</sup> Caram, Sofía, “Cuarentena: la justicia se prepara para funcionar de manera remota”, *Página 12*, 21 de abril de 2020, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/260897-cuarentena-la-justicia-se-prepara-para-funcionar-de-manera-r>.

<sup>14</sup> Corte Suprema de Chile, “Acta núm. 53-2020 que regula el funcionamiento del Poder Judicial durante la emergencia sanitaria provocada por el nuevo coronavirus”, 8 de abril de 2020, disponible en: [http://secretariadegenero.pjud.cl/images/documentos/COVID-19/CorteSuprema/Acta\\_N\\_53-2020\\_AA\\_por\\_emergencia\\_Sanitaria.pdf](http://secretariadegenero.pjud.cl/images/documentos/COVID-19/CorteSuprema/Acta_N_53-2020_AA_por_emergencia_Sanitaria.pdf).

<sup>15</sup> Calderón, Liliana, “¿Será el inicio de una justicia digitalizada?”, *Lex Latin*, 20 de enero de 2021, disponible en: <https://lexlatin.com/opinion/sera-inicio-justicia-digitalizada>.

En general, alrededor del mundo, la tendencia más importante es la adopción de nuevos mecanismos que permitan a las cortes y tribunales sesionar por vía remota (en la mayoría de los casos, por videoconferencia) y a la ciudadanía la presentación electrónica de las demandas (a través de las aplicaciones o sitios web especializados), así como la generación de nuevos mecanismos de comunicación entre las partes y el sistema de justicia (por correo electrónico, servicios de mensajería instantánea, teléfono o video llamada). Todo ello con esperanza de garantizar el acceso a la justicia en el mundo donde, incluso antes de la pandemia, más de cinco billones de personas —las dos terceras partes de la población mundial— enfrentaban alguna de las numerosas limitaciones en la protección de sus derechos.<sup>16</sup>

### III. LA JUSTICIA ELECTORAL MEXICANA: RESISTENCIAS E INSUFICIENCIAS

#### 1. *Un arranque accidentado*

La pandemia tomó a la justicia mexicana por sorpresa. Los poderes judiciales, tanto federal como los estatales, en general, no estaban preparados y no contaban con procedimientos ni herramientas que les permitieran trabajar a distancia. Pocos poderes estatales contaban con mecanismos digitales como el expediente electrónico que permite consultar la información y/o promover las demandas en línea (como en Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Nuevo León o Tamaulipas).<sup>17</sup> El Poder Judicial de la Federación (PJF) contaba ya desde 2013 con avances en la implementación del sistema electrónico para la presentación de las demandas y con una firma electrónica (FIREL),<sup>18</sup> pero este esquema presentaba más desafíos que avances en su implementación.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> World Justice Project, “Measuring the Justice Gap: A People-Centered Assessment of Unmet Justice Needs Around the World”, 2019, disponible en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/access-justice/measuring-justice-gap>

<sup>17</sup> Gilas, *op. cit.*

<sup>18</sup> SCJN/TEPJF/CJFE, “Acuerdo General Conjunto número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al Expediente Electrónico”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de julio de 2013, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wjfOrdenamientoDetalle.aspx?q=hI+AzWt9T67VdG3xLrDPO3YQb2rzCaf+wLsf1aFYM92kvaatTWw4nvmRdRm9gk2zN7G1OK9/uQbAr3kse78FvQ==>.

<sup>19</sup> Ríos Ruiz, Alma de los Ángeles, “La justicia electrónica en México: visión comparada con América Latina”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 67, núm. 266, 2016, pp. 389-422.

Por ello, a mediados de marzo, cuando las autoridades declararon la emergencia sanitaria, la primera reacción del Poder Judicial de la Federación fue suspender todas las actividades, plazos y términos procesales, estableciendo guardias para la atención de los asuntos urgentes. La suspensión abarcó también las actividades de la justicia electoral y fue emulada por las entidades federativas que, en su mayoría, siguieron la misma ruta de la suspensión de las actividades. En cuanto la impartición de la justicia fue reconocida como una de las actividades esenciales que debieron mantenerse durante la emergencia sanitaria, los poderes judiciales estatales empezaron a implementar esquemas de audiencias y sesiones virtuales, al igual que lo ha hecho el Poder Judicial federal (PJF) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>20</sup>

Ante la extensión de la emergencia sanitaria, el PJF aprobó el regreso a las actividades, transitando a un modelo de atención y trabajo a distancia, promoviendo el uso de los medios electrónicos para la promoción de las demandas y de las videoconferencias para la celebración de las audiencias y sesiones públicas. A finales de abril, para facilitar el acceso a la justicia, el Consejo de la Judicatura Federal aprobó la utilización de la e.firma o la FIEL (herramientas de identificación utilizadas por los servicios tributarios) para la presentación de los medios de impugnación en línea.<sup>21</sup>

Para la justicia electoral, el tránsito al esquema virtual resultó ser bastante más accidentado. En un primer momento de la contingencia, el TE-PJF decidió llevar a cabo sus sesiones públicas a través del intercambio de correos electrónicos entre magistradas y magistrados, únicamente para la resolución de los asuntos urgentes, es decir, “aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable”.<sup>22</sup> La posibilidad de sesionar por videoconferencia, si bien fue discutida por el Pleno

---

<sup>20</sup> Pantin, Laurence, “Covid-19 y las posibilidades de una justicia digital”, *Proceso*, 21 de abril de 2020, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/626723/covid-19-y-las-posibilidades-de-una-justicia-digital>.

<sup>21</sup> CJF, “Acuerdo General 8/2020 del pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus Covid-19”, 27 de abril de 2020, disponible en: [https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral8\\_2020.pdf](https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral8_2020.pdf).

<sup>22</sup> TEPJF, “Punto IV del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 2/2020, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19”, 26 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/57806537c3a755b5d28d37d0e5a1e9fb0.pdf>.

de la Sala Superior, fue rechazada por la mayoría de los integrantes quienes consideraron peligroso el uso de esta tecnología.<sup>23</sup>

La Sala Superior llegó a sesionar bajo la dinámica de correos electrónicos en cuatro ocasiones: los días 18 de marzo (sesión privada), 2, 9 y 16 de abril (sesiones públicas).<sup>24</sup> La primera de estas sesiones que se realizó por correo transcurrió con serias dificultades, pues sólo la verificación del quórum tomó más de media hora.<sup>25</sup> La modalidad de sesiones por correo electrónico fueron objeto de importantes críticas de la opinión pública y de los especialistas, quienes señalaban falta de transparencia y deliberación, obsolescencia tecnológica y simulación.<sup>26</sup>

Cabe señalar que, en esta primera etapa de la emergencia sanitaria, el TEPJF no adoptó ningún tipo de medidas que pudieran facilitar la presentación de las demandas por vía electrónica. Si bien desde 2015 el TEPJF otorga a las personas interesadas una firma electrónica certificada (adoptando el esquema del PJE, FIREL),<sup>27</sup> ésta no se podía utilizar para la promoción de los juicios o recursos ante las salas del TEPJF.

---

<sup>23</sup> La magistrada Janine Otálora y el magistrado Reyes Rodríguez votaron en contra del acuerdo referido, al considerar que esta modalidad no permitía deliberar. TEPJF, Acuerdo General 2/2020.

<sup>24</sup> TEPJF, “El TEPJF desecha impugnación de diputadas del PRD por integración de Comisión Permanente del Congreso de la Unión”, publicado el 2 de abril de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3815/0>; TEPJF, “El TEPJF lleva a cabo su segunda sesión no presencial por COVID-19”, publicado el 9 de abril de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3818/0>; TEPJF, “El TEPJF remite a Morena impugnaciones a la convocatoria para renovar órganos internos”, publicado el 16 de abril de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3825/0>.

<sup>25</sup> Martín Reyes, Javier (@jmartinreyes), “La realidad supera a la ficción. Así el @TEPJF informa utiliza todo el poder del correo electrónico... para verificar el quórum.

Dorso de la mano con el dedo índice señalando hacia abajo.

Se echaron más de media hora para una tarea que ordinariamente toma 30 segundos.

Gracias, TEPJF, por darnos algo de qué reír en esta pandemia”, 3 de abril de 2020, 4:29 pm, disponible en: <https://twitter.com/jmartinreyes/status/1246203111733104641?s=20>.

<sup>26</sup> Huchim, Eduardo R., “En el Tribunal Electoral, opacidad y simulación en tiempos de coronavirus”, *Aristegui Noticias*, 3 de abril de 2020, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0304/mexico/omnia-en-el-tribunal-electoral-opacidad-y-simulacion-en-tiempos-de-coronavirus/>.

<sup>27</sup> TEPJF, “Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 1/2015, de diez de febrero de dos mil quince, por el que se establece el procedimiento para la obtención de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación en el Tribunal Electoral”, 10 de febrero de 2015, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/normativa/electronico/documentos/107413.pdf>.

## 2. Justicia por videoconferencia

Las dificultades técnicas en la operación de las sesiones por correo electrónico —y también, con toda probabilidad, la lluvia de críticas recibidas— llevaron a la Sala Superior del TEPJF a modificar el esquema de trabajo y transitar hacia las sesiones por videoconferencia. El 16 de abril de 2020 el TEPJF aprobó el uso de videoconferencias para la atención de los asuntos urgentes.<sup>28</sup>

El TEPJF empezó también a promover y fortalecer el uso de la firma electrónica certificada para las y los magistrados y para la Secretaría General de Acuerdos.<sup>29</sup> Asimismo, las videoconferencias empezaron a ser utilizadas con cada vez mayor frecuencia para la celebración de las audiencias (sin embargo, esta modalidad no es obligatoria ni está regulada por la normativa interna de la institución, por lo que su empleo depende del interés o voluntad de quienes integran las salas).

En cuanto a la atención a la ciudadanía, a través del mismo Acuerdo General (4/2020), el TEPJF adoptó las primeras medidas para facilitar el acceso a la justicia, permitiendo, de manera excepcional y solamente durante la contingencia sanitaria, solicitar que las notificaciones se realicen por medio del correo electrónico.<sup>30</sup> Sin embargo, la institución no fue más allá y no incluyó entre los mecanismos disponibles ningún tipo de facilidades para la presentación de las demandas vía electrónica o a distancia. En este primer momento de la crisis sanitaria, la justicia electoral se mostró preocupada por encontrar dinámicas idóneas para permitir su funcionamiento interno más que por garantizar o facilitar el acceso a la justicia a la ciudadanía y actores políticos.

Con el tiempo, las sesiones por videoconferencia se volvieron una rutina para la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF, especialmente a partir del 1o. de julio de 2020, cuando el Acuerdo General 6/2020 amplió la posibilidad de resolver en las sesiones virtuales otro tipo de asuntos, no

<sup>28</sup> TEPJF, “Puntos III y XII del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 4/2020, por el que se emiten los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias”, 16 de abril de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/6c171fe4406c4c9a9f6f3b28566445890.pdf>.

<sup>29</sup> TEPJF, “Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral”, 3 de abril de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/ec743f97d2cfead6c8a2a77daf9f923a0.pdf>.

<sup>30</sup> TEPJF, Acuerdo General 4/2020, punto XIV.

necesariamente urgentes, para incluir los asuntos relacionados con la protección de los derechos de las personas indígenas y otras personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, con la violencia política en razón de género, con los procesos electorales en curso, con la vida interna de los partidos políticos y con la actuación del Instituto Nacional Electoral.<sup>31</sup>

Esta medida fue considerada como insuficiente por la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes sostuvieron, en su voto particular,<sup>32</sup> que el TEPJF debería abandonar los criterios de urgencia y, para garantizar el acceso a la justicia, atender a todos los asuntos que se presenten ante las salas del Tribunal. Fue hasta inicios de octubre de 2020 que el TEPJF decidió reanudar algunas actividades presenciales y autorizar la resolución por medio de videoconferencias de todos los asuntos presentados ante sus salas.<sup>33</sup>

### 3. Juicio en línea

Fue hasta junio de 2020 —y una vez que la SCJN hubo adoptado un esquema de esta naturaleza—<sup>34</sup> que el TEPJF permitió la presentación de las demandas a través de juicio en línea. El primer acuerdo relativo a la adopción del juicio en línea restringió su empleo únicamente para promover demandas en contra de las resoluciones de las salas regionales, es decir,

---

<sup>31</sup> TEPJF, “Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 6/2020, por el que se precisan criterios adicionales al diverso Acuerdo 4/2020 a fin de discutir y resolver de forma no presencial asuntos de la competencia del Tribunal Electoral en el actual contexto de esta etapa de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2”, 2 de junio de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/734c17eb1d2982aa88a945a3acb947620.pdf>.

<sup>32</sup> TEPJF, Acuerdo General 6/2000. Voto particular conjunto que formulan la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, 2 de junio de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/704d9ee1b8388e59e6e3d0094a4d3750.pdf>.

<sup>33</sup> TEPJF, “Acuerdo General 8/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se reanuda la resolución de todos los medios de impugnación”, 1o. de octubre de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/821b08ea6a1a864ff0c4bd59be5c5fa60.pdf>.

<sup>34</sup> SCJN, “Acuerdo General número 9/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en los asuntos de la competencia de este alto tribunal, salvo en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos”, 26 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/normativa/electronico/documentos/143021.pdf>.

para la presentación de los recursos de reconsideración y de los recursos en contra del procedimiento especial sancionador. El acuerdo permitió la utilización de las dos firmas digitales certificadas que reconoce el PJJ (FIREL, la herramienta propia del PJJ, y la e.firma, empleada por el sistema tributario), y estableció también la tramitación y sustanciación de los recursos por la vía electrónica.<sup>35</sup>

Si bien la adopción del juicio en línea, aunque sea para dos recursos resueltos por la Sala Superior del TEPJF, fue un paso en la dirección correcta, es patente la limitada utilidad de este mecanismo, en su diseño inicial, para garantizar el acceso a la justicia en las condiciones de emergencia sanitaria. En primer lugar, los dos recursos que se pudieron impugnar por esta vía son procedimientos de última instancia, por lo que la ruta inicial para la presentación de las demandas ante las instancias anteriores se mantuvo bajo la lógica tradicional de presentación en papel y con firma autografiada. En segundo lugar, el juicio promovido con mayor frecuencia —el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos de la Ciudadana y el Ciudadano— no fue incluido entre los medios de impugnación autorizados para su presentación en línea. En tercer lugar, al adoptar el trámite y requisitos para la presentación del juicio en línea, la institución desaprovechó la oportunidad para simplificar los procedimientos internos y facilitar la presentación de las demandas. El sitio especializado diseñado e implementado por el TEPJF para el juicio en línea reviste cierto grado de complejidad que se refleja, entre otros, en un sencillo manual del usuario en el que se requirieron 80 cuartillas para explicar cada uno de los pasos necesarios para la presentación de las demandas.<sup>36</sup> De igual manera, no se consideró la carga que implica la tramitación de una firma certificada, especialmente frente a la brevedad de los plazos legales para la presentación de las demandas que es propia de la materia electoral.<sup>37</sup> Todo ello implicó ciertas —limitadas— facilidades para los partidos políticos o despachos especializados en el litigio electoral, pero dejó excluidos de estas mejoras a la ciudadanía en general.

---

<sup>35</sup> TEPJF, “Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 5/2020, por el que se aprueban los Lineamientos para la Implementación y el Desarrollo del Juicio en Línea en Materia Electoral, respecto de los recursos de reconsideración y de revisión del procedimiento especial sancionador”, 10 de junio de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/69745c931d3996661b4f0460d0dbc77e0.pdf>.

<sup>36</sup> El Manual de Usuario se puede consultar en la página institucional del TEPJF: disponible en: <https://www.te.gob.mx/JuicioEnLinea>.

<sup>37</sup> Elizondo Gasperín, Rafael, “La eficacia y oportunidad del juicio en línea electoral”, *Derecho en Acción*, CIDE, 29 de julio de 2020, disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/author/rafael-elizondo-gasperin/>.

Asimismo, como lo señalaron la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en su voto particular, el diseño del juicio en línea no tomó en cuenta las necesidades particulares de las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad y que con frecuencia necesitan recurrir a la justicia electoral, por ejemplo, las personas indígenas o personas con discapacidad.<sup>38</sup> El sistema de juicio de línea diseñado originalmente no prevé la posibilidad de transitar al esquema en línea en cualquier momento, incluso para las demandas presentadas originalmente de manera tradicional<sup>39</sup> y no prevé mecanismos de comunicación alternos, por ejemplo, por mensajería instantánea.

Tres meses después, a inicios de septiembre de 2020, el TEPJF decidió extender la posibilidad de presentar demandas electrónicas para incluir a todos los medios de impugnación que resuelve este órgano jurisdiccional. El nuevo acuerdo, el 7/2020, avaló la presentación, tramitación, sustanciación y resolución de todos los juicios y recursos, así como la integración de un expediente electrónico.<sup>40</sup>

Este nuevo acuerdo que amplió la posibilidad de presentar las demandas electrónicas constituyó un avance importante en la transformación tecnológica y en la apertura del sistema. Sin embargo, no atendió ninguna de las deficiencias que presentaba el arreglo inicial: no se dio una adecuación de los procedimientos al entorno digital, no se incluyeron medidas especiales necesarias para garantizar el acceso a la justicia de las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad ni para quienes no cuentan con acceso a las nuevas tecnologías, no se simplificaron las reglas de acceso ni de operación del sistema y no se diseñaron medios alternativos de comunicación. Tampoco estableció reglas específicas para la celebración de los alegatos —dejándolas a la decisión de cada una de las magistraturas

---

<sup>38</sup> TEPJE, “Acuerdo General 5/2000. Voto particular conjunto que formulan la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón”, 30 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/69745c931d3996661b4f0460d0dbc77e0.pdf>.

<sup>39</sup> Esta posibilidad está prevista para todos los recursos y juicios que resuelve el PJE, conforme al “Acuerdo General 13/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al esquema de trabajo y medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus Covid-19”, 12 de junio de 2020, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/normativa/electronico/documentos/143197\\_1.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/normativa/electronico/documentos/143197_1.pdf).

<sup>40</sup> TEPJF, “Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 7/2020, por el que se aprueban los lineamientos para la implementación y el desarrollo del juicio en línea en materia electoral para la interposición de todos los medios de impugnación”, 2 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/73356d8af4056f8ee03d27a4c943abd10.pdf>.

que decida celebrarlas — ni se hizo cargo de las dificultades para obtener la firma certificada frente a la brevedad de los plazos para la interposición de las demandas en la materia electoral.

Estas deficiencias, que impiden que el juicio en línea en su forma actual garantice un efectivo acceso a la justicia, resultan aún más preocupantes tratándose de un diseño que pretende mantenerse y emplearse de manera permanente. Para el TEPJF, el juicio en línea diseñado e implementado en un procedimiento *ad hoc*, sin consultar al público usuario ni a expertas y expertos en el tema, que no tiene un soporte en legislación o reglamentación interna, que se empleó sin siquiera reflexionar sobre la adaptabilidad de los requisitos procesales y los procesos internos a un ambiente digital, es un mecanismo que será utilizado “no sólo durante esta etapa de emergencia sanitaria, sino en lo sucesivo”.<sup>41</sup>

Hasta el momento,<sup>42</sup> a ocho meses de la aprobación del juicio en línea y a cinco meses de su apertura a todos los medios de impugnación, esta vía de presentación de las demandas no parece ser ampliamente utilizada por la ciudadanía ni por otros actores. En el buscador de las sentencias del TEPJF aparecen únicamente 63 sentencias en las que se incluye la frase “juicio en línea”, 43 de estas dictadas por la Sala Superior.<sup>43</sup>

Sin embargo, de la revisión detallada de las sentencias dictadas por la Sala Superior, resulta que muy pocas de estas demandas fueron promovidas a través del sistema de juicio en línea (únicamente tres juicios ciudadanos, dos recursos de reconsideración y tres recursos de revisión del procedimiento especial sancionador).<sup>44</sup> La mayoría de las demandas fueron presentadas por correo electrónico (nueve juicios ciudadanos, nueve recursos de reconsideración y tres recursos de revisión del procedimiento especial sancionador).<sup>45</sup> Estas últimas demandas fueron desechadas por la Sala Superior, al considerar que la presentación vía correo electrónico no permite

<sup>41</sup> TEPJF, *Informe de labores 2019-2020*, México, TEPJF, 2020, p. 30.

<sup>42</sup> El cierre de la elaboración de la presente investigación se dio el 8 de febrero de 2021.

<sup>43</sup> Resultados de la búsqueda realizada el 8 de febrero de 2020 en el sitio web del TEPJF, en el buscador de sentencias: <https://www.te.gob.mx/buscador/> se ha realizado consulta sobre la frase “juicio en línea” en el contenido de las sentencias dictadas por las salas del TEPJF en 2020 y 2021.

<sup>44</sup> Con las claves SUP-JDC-10453/2020, SUP-JDC-10090/2020, SUP-JDC-10075/2020, SUP-REC-343/2020, SUP-REC-49/2021, SUP-REP-177/2020, SUP-REP-162/2020 y SUP-REP-125/2020.

<sup>45</sup> SUP-JDC-45/2021, SUP-JDC-10173/2020, SUP-JDC-10063/2020, SUP-JDC-10019/2020, SUP-JDC-2498/2020, SUP-JDC-1798/2020, SUP-JDC-1660/2020, SUP-JDC-1652/2020, SUP-JDC-755/2020, SUP-REC-356/2020, SUP-REC-352/2020, SUP-REC-256/2020, SUP-REC-231/2020, SUP-REC-222/2020, SUP-REC-207/2020, SUP-

tener certeza respecto de la voluntad real de las personas respecto de la promoción. Similar criterio fue mantenido por las salas regionales en los casos de los juicios recibidos por correo electrónico y no a través del sistema de juicio en línea.

Si bien es viable asumir que la búsqueda realizada en la página del TEPJF no ha arrojado los datos exhaustivos y que el número de demandas presentadas a través del juicio en línea es más alto, ante la ausencia de información precisa —el TEPJF no ha publicado la estadística completa relativa a la utilización del juicio en línea— hay que asumir que este mecanismo ha sido muy poco utilizado. Los datos publicados por el Tribunal, con corte al 31 de octubre de 2020, apuntan a la recepción de únicamente ocho demandas por esta vía (cuatro ante la Sala Superior y cuatro ante las salas regionales Xalapa, Toluca y Guadalajara).<sup>46</sup> Esto es patente al notar que, en el mismo periodo (10 de junio de 2020 a 8 de febrero de 2021), el TEPJF resolvió 6,209 asuntos.<sup>47</sup>

El hecho de que la presentación de las demandas a través del juicio en línea es poco frecuente, y que el TEPJF sigue recibiendo demandas enviadas por correo electrónico, apunta a que la ciudadanía no está enterada de la existencia de este nuevo mecanismo, o bien, que el cumplimiento con los requisitos necesarios para obtener la firma certificada (la FIREL o la e.firma) constituyen una barrera significativa.

#### IV. CONCLUSIONES: ¿UNA JUSTICIA VIRTUAL?

A poco más de un año de distancia del surgimiento del brote pandémico originado por el SARS-CoV-2, queda claro que los retos que enfrentan los Estados y sus instituciones no han disminuido. A pesar de los avances científicos que permitieron la elaboración de las vacunas en un tiempo récord, las dificultades en la producción de las dosis suficientes y en la implementación de las campañas de vacunación a escala global impiden tener un horizonte

---

REC-162/2020, SUP-REC-160/2020, SUP-REC-90/2020, SUP-REP-105/2020, SUP-REP-96/2020, SUP-REP-97/2020.

<sup>46</sup> TEPJF, “Base de datos sobre los recursos que se han recibido mediante la plataforma de Juicio en Línea del TEPJF”, 31 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.te.gob.mx/informe/secciones.php?view=datos#>.

<sup>47</sup> Resultados de la búsqueda realizada el 8 de febrero de 2020 en el sitio web del TEPJF, en el buscador de sentencias: <https://www.te.gob.mx/buscador/> se ha realizado consulta sobre las sentencias dictadas por las salas del TEPJF en del 10 de junio de 2020 al 8 de febrero de 2021.

claro de regreso a la “normalidad” bajo la cual operaban las instituciones antes de la pandemia.

Como consecuencia, las medidas temporales adoptadas para hacer frente a la emergencia sanitaria tendrán que mantenerse por algunos meses, aunque no es posible estimar un posible plazo de su suspensión. Es posible que se vayan a preservar ciertas dinámicas que implican la utilización de las tecnologías de comunicación en la operación de las instituciones públicas y empresas privadas y que resulten provechosas para su funcionamiento. Asimismo, los análisis señalan que la crisis económica, financiera y laboral durarán entre 5 y 10 años y la disrupción social podrá extenderse a por lo menos una generación,<sup>48</sup> lo que obliga a extender el horizonte temporal de las reflexiones sobre las consecuencias y profundidad de los cambios originados por la pandemia.

Este panorama apunta a que el empleo de las herramientas digitales será una de las herencias de la pandemia que van a trascender hacia el funcionamiento cotidiano de las instituciones. Ello ocurrirá en diversos ámbitos institucionales y la impartición de justicia definitivamente será uno de ellos; con el paso de tiempo, los juicios en línea se volverán algo cotidiano. En este sentido, los ajustes adoptados para hacer cara a la emergencia sanitaria se pueden analizar desde dos perspectivas: primero, tomando en cuenta su idoneidad y suficiencia para garantizar el acceso a la justicia en las condiciones de la pandemia, y segundo, reflexionando sobre su utilidad para convertirse en esquemas durables, que permitan fortalecer el acceso a la justicia en un horizonte temporal más amplio.

En cuanto a la idoneidad de las herramientas adoptadas por el TEPJF para asegurar a la ciudadanía y a los actores políticos el acceso a la justicia durante la emergencia sanitaria, es evidente que el esquema de juicio en línea es insuficiente o, incluso, inútil bajo su diseño actual. Los datos apuntan a que el juicio en línea no está siendo utilizado por la ciudadanía ni por los partidos o despachos especializados. La rigidez de los requisitos, la exigencia de haber tramitado una firma certificada ante el PJF o el sistema tributario —casi imposible de realizar en persona para la mayoría de las personas en medio de la pandemia, y todavía complejo y engorroso para su obtención en línea—<sup>49</sup> dificultan a la ciudadanía la utilización de

<sup>48</sup> Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, “Justice in a Pandemic - Briefing One: Justice for All and the Public Health Emergency”, Nueva York, Center on International Cooperation, 2020, p. 8, disponible en: <https://www.justice.sdg16.plus/>.

<sup>49</sup> A partir de mediados de julio (Acuerdo 13/2020 del Consejo de la Judicatura Federal), la FIREL se puede tramitar en línea, sin embargo, para ello se requiere contar con el acceso a una computadora y con un smartphone con ciertas especificaciones técnicas. En cuanto a

esta herramienta. Asimismo, el hecho de que los partidos y los despachos tampoco recurren con frecuencia a este mecanismo parece indicar que el trámite es desconocido, engorroso o genera pocas o ninguna ventaja frente a las vías tradicionales. En palabras de un abogado postulante, el TEPJF implementó “una medida ordinaria, permanente, parcial, a destiempo, en un orden y prioridad invertida, ineficaz e inoportuna que no combate o ayuda a solucionar la situación extraordinaria de acceso a la justicia en materia electoral”.<sup>50</sup>

El hecho de que prácticamente no haya demandas presentadas a través del juicio en línea en tiempos de una emergencia sanitaria que obliga a las personas a mantener el distanciamiento social y reducir al mínimo indispensable los contactos con otras personas, sólo puede significar una cosa: el mecanismo adoptado por el TEPJF no facilita el acceso a la justicia.

La poca idoneidad del juicio en línea en tiempos de la pandemia apunta a que este mecanismo, en su forma actual, tampoco será una herramienta de utilidad en un futuro. Aunque el TEPJF considere que su juicio en línea está diseñado para durar, la realidad de su subutilización demuestra lo contrario. Los trámites digitales se rigen por una lógica diferente que los tradicionales, su implementación no puede simplemente significar el traslado de los mismos requisitos y lógicas a un entorno virtual, sino que debe reconocer las particularidades de las tecnologías y emplearlas para facilitar a la ciudadanía su utilización. Esto es particularmente relevante en el caso del acceso a la justicia, que debe ser cada vez más fácil, directa y cercana a la ciudadanía. Y aún más preocupante tomando en cuenta las crecientes desigualdades socioeconómicas surgidas a partir de las crisis económica y laboral originada por la pandemia, que marcarán a la sociedad mexicana para las próximas décadas y que con toda probabilidad incrementarán las dificultades en el acceso a la justicia para importantes segmentos de la población.

Es necesario llevar la justicia electoral (y en los demás ámbitos) a una profunda reflexión acerca de sus principios, procesos y requerimientos, para evaluar cuidadosamente y determinar qué elementos del sistema son redundantes, no esenciales para su funcionamiento o simplemente anacrónicos.<sup>51</sup> En esta crisis la justicia debe tener la capacidad de adaptarse rápidamente

---

la e.firma, el SAT permite su renovación en línea (aunque no en todos los casos) pero exige la realización de un trámite presencial para su primera obtención.

<sup>50</sup> Elizondo Gasperín, *op. cit.*

<sup>51</sup> Gilas, *op. cit.*

para encontrar mecanismos alternativos para proveer sus servicios a todas las personas que los necesiten.<sup>52</sup>

En este sentido, también es fundamental reconocer que la sustitución de las actuaciones presenciales por mecanismos *online* no resuelve del todo el problema del acceso a la justicia. México es un país de grandes desigualdades y que mantiene una importante brecha digital,<sup>53</sup> tanto entre la ciudadanía como entre las instituciones, pues no todas las personas (y tampoco las instituciones) cuentan con el acceso al equipo necesario ni una conexión a Internet adecuada. Ello debe guiar a las autoridades a una reflexión más profunda sobre la idoneidad de los mecanismos que adoptan, y llevarlas a incorporar otros mecanismos que permitieran un acceso universal a la justicia.<sup>54</sup>

El panorama general de las medidas adoptadas por el Tribunal Electoral y su actitud frente a la necesidad de tránsito hacia la virtualidad evidencian las resistencias ante los cambios, la desconfianza hacia la tecnología y una falta de visión y de compromiso con la protección del derecho de acceso a la justicia de las personas. Sin una transformación de la filosofía interna del TEPJF, la justicia electoral en México será 100% virtual: no sólo quedará rebasada, sino que estará cada vez más lejana de la ciudadanía y poco apta para responder adecuadamente ante los retos de nuestra democracia.

## V. BIBLIOGRAFÍA

BASKI, Catherine, “Pioneering Skype trial «went without a hitch», says judge”, *Law Gazette*, 31 de enero de 2021, disponible en: <https://www.lawgazette.co.uk/practice/pioneering-skype-trial-went-without-a-hitch-says-judge/5103698.article>.

---

<sup>52</sup> McLachlin, Beverly, “Access to Justice: Justice in the time of social distancing”, *The Lawyer's Daily*, 31 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.thelawyersdaily.ca/articles/18386/access-to-justice-justice-in-the-time-of-social-distancing-beverly-mclachlin?spotlight=1>.

<sup>53</sup> En México, 80.6 millones de personas (o el 70.1% de la población mayor a seis años) cuentan con acceso a Internet. Aún así la brecha digital es importante, pues existen importantes diferencias entre los ámbitos urbanos y rurales y a nivel regional, así como en cuanto al acceso a una conexión de banda ancha. INEGI. Encuesta Nacional Sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/>.

<sup>54</sup> Por ejemplo, a la par con las videoconferencias o promociones de demandas vía juicio en línea, se debe adoptar la utilización del correo electrónico para estos fines, y emplear las llamadas telefónicas o mensajería digital. Asimismo, se debe buscar apoyo de las fundaciones o empresas privadas que pudieran cooperar y proveer los equipos y/o servicios requeridos por la ciudadanía.

- CALDERÓN, Liliana. “¿Será el inicio de una justicia digitalizada?”, *Lex Latin*, 20 de enero de 2021, disponible en: <https://lexlatin.com/opinion/sera-inicio-justicia-digitalizada>.
- CARAM, Sofía, “Cuarentena: la justicia se prepara para funcionar de manera remota”, *Página 12*, 21 de abril de 2020, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/260897-cuarentena-la-justicia-se-prepara-para-funcionar-de-manera-r>.
- CORTE SUPREMA DE CHILE, Acta Núm. 53-2020 que regula el funcionamiento del Poder Judicial durante la emergencia sanitaria provocada por el nuevo *coronavirus*, publicado el 8 de abril de 2020, disponible en: [http://secretariadegenero.pjud.cl/images/documentos/COVID-19/CorteSuprema/Acta\\_N\\_53-2020\\_AA\\_por\\_emergencia\\_Sanitaria.pdf](http://secretariadegenero.pjud.cl/images/documentos/COVID-19/CorteSuprema/Acta_N_53-2020_AA_por_emergencia_Sanitaria.pdf).
- COURTS AND TRIBUNALS JUDICIARY (Reino Unido), *Coronavirus (COVID-19) advice and guidance*, disponible en: [https://www.judiciary.uk/coronavirus-covid-19-advice-and-guidance/?utm\\_source=Announcements&utm\\_medium=banner&utm\\_campaign=External%20COVID%20page](https://www.judiciary.uk/coronavirus-covid-19-advice-and-guidance/?utm_source=Announcements&utm_medium=banner&utm_campaign=External%20COVID%20page).
- ELIZONDO GASPERÍN, Rafael, “La eficacia y oportunidad del juicio en línea electoral”, *Derecho en Acción*, CIDE, 29 de julio de 2020, disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/author/rafael-elizondo-gasperin/>.
- ESTEVEZ, Diego y ECONOMIDES, Kim, *Impacts of COVID-19 – The Global Access to Justice Survey*, VerfBlog, 24 de mayo de 2020, disponible en: <https://verfassungsblog.de/impacts-of-covid-19-the-global-access-to-justice-survey/>.
- FAIR TRIALS, *Covid-19 Justice Project*, disponible en: <https://www.fairtrials.org/covid19justice>.
- GILAS, Karolina M., “El acceso a la justicia electoral en los tiempos del coronavirus”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria *et al.* (eds.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: democracia y procesos electorales, Opiniones Técnicas sobre Problemas Nacionales*, núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- HUCHIM, Eduardo R., “En el Tribunal Electoral, opacidad y simulación en tiempos de coronavirus”, *Aristegui Noticias*, 3 de abril de 2020, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0304/mexico/omnia-en-el-tribunal-electoral-opacidad-y-simulacion-en-tiempos-de-coronavirus/>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), Encuesta Nacional Sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/>.
- MARVÁN LABORDE, María, “Covid-19: adaptación de los procesos electorales en el mundo”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria *et al.* (eds.), *Emergencia*

- sanitaria por COVID-19: democracia y procesos electorales, Opiniones Técnicas sobre Problemas Nacionales*, núm. 21, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- MCLACHLIN, Beverly, “Access to Justice: Justice in the Time of Social Distancing”, *The Lawyer’s Daily*, 31 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.thelawyersdaily.ca/articles/18386/access-to-justice-justice-in-the-time-of-social-distancing-beverly-mclachlin?spotlight=1>.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE (Quebec, Canadá), *Coronavirus (COVID-19): Justice system measures*, disponible en: <https://www.justice.gouv.qc.ca/en/coronavirus/>.
- PANTIN, Laurence, “Covid-19 y las posibilidades de una justicia digital”, *Proceso*, 21 de abril de 2020, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/626723/covid-19-y-las-posibilidades-de-una-justicia-digital>.
- PATHFINDERS FOR PEACEFUL, JUST AND INCLUSIVE SOCIETIES, *Justice in a Pandemic - Briefing One: Justice for All and the Public Health Emergency*, Nueva York, Center on International Cooperation, 2020, disponible en: <https://www.justice.sdg16.plus/>.
- PATHFINDERS FOR PEACEFUL, *Courts and COVID-19 Lockdowns and Social Distancing Measures*, 2020, disponible en: <https://bit.ly/3p1Gfjk>.
- RÍOS RUIZ, Alma de los Ángeles, “La justicia electrónica en México: visión comparada con América Latina”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 67, núm. 266, 2016.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN), *Acuerdo General número 9/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en los asuntos de la competencia de este alto tribunal, salvo en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos*, 26 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/normativa/electronico/documentos/143021.pdf>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) / TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF) / CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL (CJF), “Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al Expediente Electrónico”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de julio de 2013, disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Bus>

*cador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=hI+AzWt9T67VdG3xLrDPO3YQb2rzCaf+wLsfi1aFYM92kvaatWw4nmRdRm9gk2zN7G1OK9/uQbAr3kse-78FvQ==.*

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF), *Informe de labores 2019.*

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC) / UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP), *Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19*, 2020, disponible en: [https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access\\_to\\_justiceandruleoflaw/ensuring-access-to-justice-in-the-context-of-covid-19-.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/ensuring-access-to-justice-in-the-context-of-covid-19-.html).

WORLD JUSTICE PROJECT, *Measuring the Justice Gap: A People-Centered Assessment of Unmet Justice Needs Around the World*, Washington, D. C., World Justice Project, 2019, disponible en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/access-justice/measuring-justice-gap>.

## LA FISCALIZACIÓN DEL DINERO ELECTORAL EN RIESGO

Anaid CASTILLO  
Ángeles PLASCENCIA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El modelo de fiscalización del INE.* III. *Caso Montreal.* IV. *Caso Coahuila.* V. *Caso Fideicomiso Morena.* VI. *Caso Asis-mex.* VII. *Caso Registro de nuevos partidos 2020.* VIII. *Conclusiones.*  
IX. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El sistema electoral mexicano se ha edificado para ofrecer certeza hacia la integridad de los comicios, lo que implica a los procedimientos para el respeto al voto pero, también y cada vez con mayor relevancia, que existan condiciones equitativas de la competencia electoral entre los distintos actores políticos.

Es así como las distintas reformas electorales han ido poniendo énfasis a la regulación del monto y las fuentes de financiamiento que pueden recibir y gastar los partidos políticos en sus actividades ordinarias y de cara a las contiendas electorales.

Hay países que optan por privilegiar el financiamiento privado sobre el público; no obstante, en México la ley es muy clara al privilegiar de manera preponderante el financiamiento público sobre el privado. Esta preponderancia de financiamiento público permite, además de equilibrar las condiciones de la competencia, reducir la vulnerabilidad de los partidos ante presiones externas y financiamiento ilegal, así como fortalecer la estructura y el sistema de partidos compensando la escasez de ingresos de la militancia.

Entonces la fiscalización busca asegurar tanto la legalidad como la equidad de los procesos electorales, de ahí su enorme importancia política y jurídica.

## II. EL MODELO DE FISCALIZACIÓN DEL INE

### 1. *¿Qué se fiscaliza?*

Como se puntualizó anteriormente, el financiamiento de los partidos políticos y candidaturas independientes está en la base de la equidad en las contiendas políticas. A partir de la reforma constitucional de 2014 en materia electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE) es el único órgano facultado para revisar el origen, monto, destino y aplicación de tales recursos, tanto en el plano federal como en el orden local para comprobar que sean utilizados de manera correcta y conforme a lo establecido por la normatividad. La labor de fiscalización que realiza el INE probablemente sea única en el mundo, ya que audita a los partidos políticos nacionales y locales, a las coaliciones entre partidos, a las precandidaturas y candidaturas, a agrupaciones políticas nacionales, a organizaciones que pretenden obtener el registro como partido político nacional, a las organizaciones de observadores electorales y ahora también a aspirantes a candidaturas independientes de todo el país.

El marco normativo permite que los partidos políticos reciban financiamiento privado a través de aportaciones de militantes y simpatizantes, autofinanciamiento o rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, siempre y cuando el financiamiento público que reciben del Estado mexicano sea preponderante. La fiscalización permite conocer el origen de los recursos que utilizan los partidos y candidatos, asegurarse de que las fuentes de financiamiento sean las permitidas por la ley, que no pasen los topes establecidos y que se realicen a través del sistema bancario mexicano. De igual modo, la fiscalización que realiza el INE busca evitar el financiamiento ilícito a los actores políticos. Los partidos políticos o candidatos tienen estrictamente prohibido recibir aportaciones o donativos en dinero o en especie de: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (local y federal), dependencias públicas, partidos políticos, iglesias, organizaciones civiles o mercantiles; personas físicas con actividad mercantil, personas morales, mexicanas o extranjeras, colectas públicas, o de personas no identificadas. Por ejemplo, los sindicatos, por tratarse de una persona moral, también están imposibilitados para contribuir con dinero a los actores políticos.

La reforma de 2014 incorporó cambios sustanciales no sólo en la manera en que se fiscaliza sino incluso en las consecuencias de las conclusiones. Es así como se establecieron como causas de nulidad de las elecciones las siguientes:

- a) el rebase de topes de gasto de campaña;
- b) por el uso de recursos de origen prohibido; o,
- c) por la adquisición de tiempo en radio y televisión, al margen de la prerrogativa que se otorga por ley a los partidos y candidatos.

A simple vista, las dos primeras están relacionadas y derivan de materia directa del proceso de fiscalización. A fin de hacer efectiva esta posibilidad, el legislador se vio obligado a realizar, consecuentemente, otros dos cambios trascendentales que distinguen al nuevo modelo de fiscalización:

- a) la reducción sustancial en los plazos para llevar a cabo la fiscalización, y
- b) el desarrollo e implementación de sistemas informáticos en línea para la captura, procesamiento y verificación de la información de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

## 2. *¿Cómo se fiscaliza?*

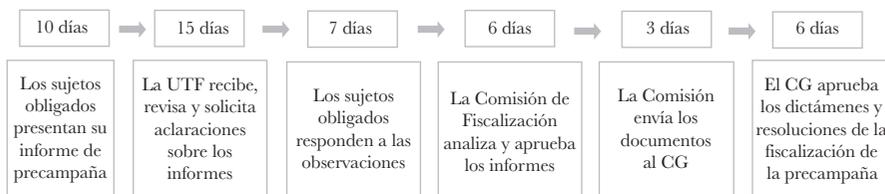
Después de la reforma electoral de 2014, los resultados de la fiscalización se hicieron vinculantes con la calificación y declaración de validez de la elección. A partir de ese momento, los recursos tomaron importancia para la validez de los resultados electorales. De hecho, esta fue la razón que propició la reducción dramática de los plazos del proceso de fiscalización, ya que de no concluirse antes de la toma de posesión a los distintos cargos, no habría posibilidad de aplicar la causal de nulidad para sancionar a los candidatos infractores.

En el nuevo modelo de fiscalización nacional, la aprobación de los dictámenes y resoluciones de fiscalización, así como la calificación y declaración de validez de la elección, ahora son procesos vinculados que se sincronizan. Así que, en primer lugar, el INE concluye la fiscalización y determina, en su caso, los rebases de topes de gasto en campaña. En seguida, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) analiza la información y cuando considera que el rebase es determinante en el resultado de la elección la anula y solicita que se convoque a una nueva.

## 3. *Precampañas*

En el modelo de fiscalización previo, el plazo para la aprobación de los dictámenes por parte del Consejo General era de 128 días. El nuevo modelo

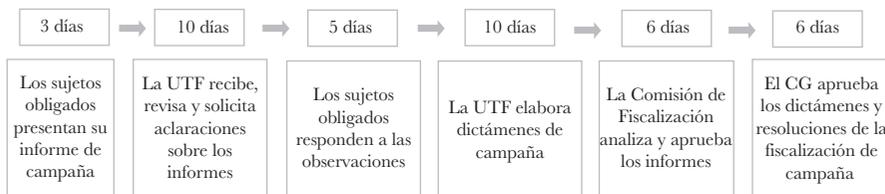
obliga a que todo el proceso se desarrolle en 57 días, es decir, 71 días menos. Si un precandidato o precandidata incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, su candidatura no podrá ser registrada.



FUENTE: Ley General de Partidos Políticos, artículo 80, inciso c.

#### 4. Campañas

Actualmente el proceso de fiscalización de las campañas se desarrolla en tan sólo 40 días, lo que implicó una reducción de 147 días respecto del régimen anterior. Al desafío que implica tan drástica reducción de plazos, se le debe sumar el reto de resolver las quejas de todos los actores políticos con la denuncia de supuestos gastos que pudieran implicar un rebase al tope de gasto de campaña de una candidatura. Las quejas deben sustanciarse, investigarse y concluirse al mismo tiempo en que se elaboran los dictámenes y resoluciones consolidadas, pues sólo de esta forma es posible identificar el total de gasto no reportado contenido en las quejas, acumularlo a los topes de gasto del candidato y cumplir con el deber jurídico de garantizar el acceso efectivo a la justicia.



FUENTE: Ley General de Partidos Políticos, artículo 80, inciso d.

5. *Fiscalización expedita, en línea y tiempo real.*

A fin de hacer frente a los retos que el nuevo modelo de fiscalización trajo al Instituto Nacional Electoral, se modificó el modelo conceptual y operativo para transitar de un esquema de trabajo intensivo en mano de obra, a otro intensivo en tecnologías de la información. La propia reforma de 2014 obligó al INE a desarrollar un sistema informático en línea y con suficientes dispositivos de seguridad que permitiera a los partidos políticos y candidatos realizaran el registro de sus operaciones de ingresos y gastos. De esta forma, los sujetos regulados se vieron obligados a utilizar este sistema como única vía para que el INE ejercitara sus facultades de vigilancia y fiscalización, transitando de un mundo de toneladas de papel y cajas, a otro con flujos de información digital viajando por la red de Internet.

Tras enfrentar inconvenientes operativos con los posibles proveedores, se optó por desarrollar el sistema de contabilidad en línea con recursos propios y aprovechando las capacidades técnicas del personal del INE, en alianza estratégica con las áreas académicas y de tecnologías de la información de la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde entonces, el sistema integral de contabilidad conocido como Sistema Integral de Fiscalización o SIF, ha continuado su desarrollo y en la actualidad es una herramienta informática mucho más sólida y robusta que el aplicativo que de manera urgente y excepcional se puso en marcha en 2015 para las elecciones federales y locales.

*Coordinación con autoridades nacionales: el secreto bancario, fiduciario y fiscal<sup>1</sup>*

No es un secreto que los partidos políticos con frecuencia intentan ocultar a la autoridad ingresos que reciben, sea porque provienen de fuentes de financiamiento expresamente prohibidas por la ley, o bien porque exceden los límites máximos de financiamiento privado permitidos. En lo que hace a los gastos, cuando se ocultan puede deberse a que representan dádivas y

---

<sup>1</sup> La facultad del entonces IFE para superar los secretos bancario y fiduciario estaba prevista desde la reforma legal del 14 de diciembre de 2005, posteriormente la reforma del 2007 permitió superar también el secreto fiscal. Desde entonces esta atribución aplicable actualmente al INE se mantiene en el texto constitucional y forma parte importante del nuevo modelo de fiscalización. Véase: Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama, Ciro, “Los primeros intentos para documentar la corrupción en México: los casos Pemexgate y de los Amigos de Fox”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 24, mayo-agosto de 2007, pp. 1109-1106.

coacción del voto que están expresamente prohibidas por la ley, porque el gasto se destina para fines distintos a los de la naturaleza electoral, o bien porque simplemente se trata de evitar incurrir en el rebase de topes de gasto.

La tarea de la autoridad fiscalizadora es precisamente inhibir estas conductas. Es por ello que desde 2007 el INE cuenta con facultades para trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal.<sup>2</sup> De esta forma, a la autoridad administrativa se le permite obtener información de las dependencias federales u órganos reguladores con el objetivo de validar aquella que le fue proporcionada por los partidos políticos y, eventualmente, detectar otra que no se hubiera reportado. Lo anterior ha permitido que la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) realice en algunos casos una suerte de investigación forense, que eventualmente ha permitido seguir la pista de operaciones financieras dudosas durante las campañas y también en el ejercicio ordinario del gasto.

Si bien INE tiene la facultad exclusiva para fiscalizar los recursos con los que operan los actores políticos en México, sería imposible llevar a cabo esta tarea sin la participación efectiva y decidida de las diferentes instituciones del Estado mexicano e incluso de los particulares, pues precisamente es en esas esferas en donde se gestan las tramas financieras y por donde fluyen los recursos que de forma legal e ilegal utilizan los partidos políticos.

## 6. Líneas de acción de la fiscalización

- Revisar la totalidad de las operaciones de ingreso y gasto que realizan los partidos políticos nacionales y locales, sus precandidatos y candidatos, aspirantes y candidatos independientes.<sup>3</sup> El objetivo es evitar que reciban recursos o financiamiento de entes prohibidos y, por el lado del gasto, verificar que las erogaciones se realicen para fines expresamente permitidos por la ley. Todos los gastos reportados por los actores políticos se enfrentan contra los gastos que son identificados por la propia Unidad Técnica de Fiscalización en los monitoreos y recorridos que realiza en la vía pública, así como en los eventos o mítines que realizan los candidatos durante sus pre-

---

<sup>2</sup> La CPEUM en su base V, apartado B, último párrafo y el artículo 190 numeral 3 de la LEGIPE, establecen que el Consejo General del INE cumplirá esta atribución por conducto de su Unidad Técnica de Fiscalización.

<sup>3</sup> El INE también es responsable de fiscalizar las finanzas de las agrupaciones políticas nacionales y de los observadores electorales. Éstos no reciben financiamiento público alguno, por lo que sus procedimientos de revisión son menos complejos.

campañías y campañas. Con esto se verifica que los gastos identificados por la Unidad en las tareas de inspección y vigilancia en las calles y avenidas, hayan sido reportados en tiempo y forma por el responsable financiero del partido político o el candidato. Los casos no identificados son sancionados como gastos no reportados.

- Realizar auditorías de gabinete, monitoreo en las calles y avenidas y de medios impresos para validar el cumplimiento de la obligación de registrar contablemente todos los ingresos y gastos que los benefician. El monitoreo en las calles y avenidas consiste en recorridos por las ciudades y poblados con proceso electoral en curso. Estos recorridos son convocados por la UTF con asistencia de representantes de los partidos políticos y candidatos, quienes pueden, además de atestiguar el levantamiento de evidencias, proponer rutas adicionales para el desarrollo del monitoreo. Adicionalmente, se realiza monitoreo a todos los medios impresos, páginas web y redes sociales de los partidos y de sus candidatos. En éstos se buscan insertos publicitarios o videos cuyo costo de producción no se hubiera reportado en el sistema de contabilidad. El monitoreo de redes sociales y medios impresos también se utiliza para identificar eventos políticos o mítines a los que asisten los candidatos y que no son informados por sus equipos de campañas con la intención de no develar los gastos en los que incurren.
- Confronta información con fuentes externas. En este procedimiento de auditoría se selecciona una muestra representativa y relevante de todos los ingresos y gastos reportados por sujetos regulados. En el caso de aportaciones en dinero o en especie, se envían comunicados a las personas físicas o morales para que ratifiquen las operaciones y, en el caso de gastos, se solicita a los proveedores de los bienes y servicios que confirmen las operaciones, facturas y contratos. Si no se confirman las aportaciones, éstas se sancionan como ingresos de origen desconocido y si los gastos no son confirmados por los proveedores, se sanciona al partido político por haber informado con falsedad a la autoridad.

Una fuente de información poco usual pero muy útil en la identificación de gastos no reportados por los partidos políticos lo constituyen las quejas o denuncias que presentan los partidos políticos o los ciudadanos durante los procesos electorales. Con frecuencia en estas quejas se hace referencia y se presenta evidencia de gastos que favorecen a un candidato y que no fueron reportados por el partido político. Una vez que estas quejas quedan firmes,

ya sea porque no fueron impugnadas o porque la autoridad jurisdiccional las confirmó, es posible acumular el gasto no reportado al candidato omiso para efectos del tope de campaña y adicionalmente sancionarlo por no haberlo reportado.

Una última y muy importante fuente de información externa es la que se obtiene del Sistema de Administración Tributaria, de la Unidad de Inteligencia Financiera y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Cada una de estas dependencias en sus respectivos ámbitos de atribuciones, provee al INE de información complementaria y relevante para determinar, entre otros aspectos, la capacidad económica de los sujetos regulados, el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, su actividad preponderante, el número de cuentas bancarias abiertas, los saldos y movimientos de cada una de ellas. Así, estas autoridades auxilian al INE respecto al cobro o pago de movimientos específicos, así como alertan cuando presumen que partidos políticos, candidatos, proveedores o las denominadas personas políticamente expuestas, realizan actividades con recursos de procedencia ilícita.

- Verificar el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos nacionales y locales respecto al gasto ordinario y, de esta forma, corroborar la correcta aplicación del financiamiento, el cumplimiento a los límites de financiamiento privado y la obligación de destinar un porcentaje específico para investigación, capacitación política, así como para la promoción y desarrollo político de las mujeres.
- Verificar que los sujetos obligados cumplan con el registro en línea y en tiempo real de sus operaciones, en un plazo no mayor a tres días hábiles durante el ejercicio ordinario, las precampañas y campañas electorales, como medida indispensable para garantizar la revisión y cotejo de los movimientos y de la documentación relacionada a cada operación.
- Concluir los procesos de fiscalización de forma expedita al término de las precampañas y campañas, con la finalidad de contabilizar todos los gastos que benefician a los precandidatos y candidatos para estar en posibilidad de identificar los rebases de topes de gasto que son causal de nulidad de los comicios cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar sea de menos de 5%.

Los dictámenes contienen el detalle de la revisión, las observaciones identificadas, la respuesta del sujeto regulado y, finalmente, las conclusiones

con los errores e irregularidades cometidas por el partido político, aspirante, precandidato, candidato o candidato independiente. La resolución hace una valoración de los errores e irregularidades en función de la normatividad aplicable y procede a calificar la falta atendiendo al tipo de infracción, su relevancia, reincidencia, circunstancias en las que se generó y si hubo o no dolo.

Esta valoración permite determinar con razonabilidad y proporcionalidad el tipo de sanción que se debe imponer y el plazo para su pago, mismo que estará en función de la capacidad económica del infractor. Las sanciones que puede imponer el INE en materia de fiscalización pueden ser: amonestaciones públicas a los sujetos obligados o económicas, que pueden ascender hasta el 50% de la ministración mensual de sus prerrogativas.

Como en cualquier proceso incriminatorio, es un derecho fundamental de toda persona imputada defenderse ante un tribunal. En materia electoral, la máxima autoridad jurisdiccional es el TEPJF.

La Sala Superior es la última instancia jurisdiccional en materia electoral que conoce y resuelve en forma definitiva e inatacable las controversias electorales presentadas por ciudadanas y ciudadanos, candidatas y candidatos, partidos y demás actores políticos. La Sala Superior es competente para conocer y resolver de los medios de impugnación interpuestos por partidos políticos nacionales a fin de controvertir las resoluciones del Consejo General. Es así, que las resoluciones emitidas por el Consejo General del INE en materia de fiscalización en contra de partidos políticos nacionales son resueltas en forma definitiva e inatacable por el TEPJF.

Una vez detallado el escenario completo del proceso de fiscalización, se considera necesario exponer casos relevantes en materia de fiscalización en donde se ha puesto a prueba la efectividad de las atribuciones otorgadas en el marco legal al INE, así como la posterior revisión del TEPJF a cada uno de ellos.

### III. CASO MONREAL

En este apartado se explicará lo sucedido en 2016 con la omisión de presentar informe de precampaña en la que incurrieron Morena y su precandidato a gobernador, David Monreal Ávila, en el marco del proceso electoral local de Zacatecas. El INE acreditó que, durante la etapa de precampaña, dicho ciudadano realizó actos de naturaleza proselitista, utilizó un inmueble como casa de precampaña y desplegó propaganda en vía pública, sin que tales erogaciones fueran hechas del conocimiento de la autoridad electoral; por lo

tanto, acorde con la legislación electoral, determinó que dicha infracción era suficiente para negarle el registro como candidato. No obstante, tal decisión fue revocada por la Sala Superior. Entremos al detalle de lo acontecido.

En el marco de la revisión de los informes de precampaña, a través de los mecanismos de verificación implementados por la Unidad Técnica de Fiscalización, el INE advirtió la realización de cuatro eventos proselitistas en beneficio de David Monreal Ávila en su calidad de precandidato único, los gastos detectados eran erogaciones personalizadas, con el objeto indubitable de promover sus aspiraciones a la gubernatura del estado de Zacatecas. Al respecto, la autoridad fiscalizadora determinó que el monto involucrado de las erogaciones realizadas en tales eventos ascendió en total a 168 mil pesos.

Asimismo, en el ejercicio de sus actividades de fiscalización, el INE constató que hubo un inmueble utilizado por Morena y su precandidato como casa de precampaña, mismo que no fue reportado a la autoridad, por lo que el mismo fue valuado en 11,000 pesos. De igual forma, acreditó la existencia de 14 bardas en beneficio de Morena y su multicitado precandidato, por ende, concluyó que el partido había sido omiso en reportar un monto de 43,000 pesos por concepto de bardas.

En concordancia con lo anterior, derivado del monitoreo realizado en medios impresos, se acreditó la omisión de reportar una inserción en prensa, misma que fue valuada en 998 pesos. Del monitoreo en páginas de Internet y redes sociales se advirtió la realización de actos públicos en los que se observaron propaganda personalizada y gastos operativos, por lo que la autoridad determinó que el costo de estos ascendió a 32,000 pesos.

Es decir, la autoridad fiscalizadora acreditó que se incurrió en gastos que ascendieron a un total de 250,000 pesos y que dichas erogaciones no fueron informadas al INE pues no se presentó informe del precandidato en comento. En razón de lo anterior, otorgó garantía de audiencia tanto al partido como al ciudadano, para que en término de 24 horas manifestaran lo que a su derecho correspondiera. Al respecto, si bien el ciudadano atendió dicho requerimiento en tiempo, es de destacar que presentó un informe en ceros y manifestó que, al no tener la calidad de precandidato, no se encontraba obligado a presentar el informe de precampaña.

El INE tuvo como no atendidas las observaciones realizadas, pues si bien se presentó un informe, omitió dar cuenta de las erogaciones realmente efectuadas en la etapa de precampaña aun y cuando a los sujetos obligados se les hicieron del conocimiento la totalidad de gastos detectados; es decir, en los hechos cuando se acredita gasto, es lo mismo presentar un informe

en ceros que no presentarlo. Ambas conductas atentan contra los principios de certeza, transparencia y equidad en la contienda, pues impiden que la autoridad pueda realizar una revisión puntual de los recursos empleados. En consecuencia, ante las irregularidades acreditadas, el INE concluyó que el ciudadano debía ser sancionado con la pérdida o cancelación del registro como candidato.

En resumen, el INE detectó que Morena y su precandidato habían incurrido en gastos propios de la etapa de precampaña, constató que los mismos no habían sido reportados a la autoridad pues no se presentó informe de precampaña, otorgó garantía de audiencia a los sujetos obligados; ellos se negaron a dar cuenta de los recursos utilizados al presentar un informe en ceros, en consecuencia, ante la infracción acreditada y con fundamento en lo expresamente establecido en la ley, además de la sanción económica impuesta al partido, se sancionó al ciudadano con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato.

Inconformes con lo anterior, tanto Morena como su precandidato impugnaron la decisión del Consejo General del INE, medios de impugnación que fueron resueltos por la Sala Superior a través de la sentencia dictada en el expediente identificado SUP-JDC-1521/2016 y acumulados.

Al respecto, la Sala Superior calificó como fundado el disenso relacionado con la imposición de la sanción de pérdida del derecho a ser registrado como candidato al cargo de gobernador y, en su caso, con la cancelación del mismo en el marco del proceso electoral ordinario 2015-2016 en el estado de Zacatecas.

Al sustentar su determinación, el Tribunal dio por bueno que el informe se haya presentado en ceros y de manera extemporánea, estimó que toda vez que David Monreal Ávila atendió de forma “oportuna” el requerimiento formulado por la autoridad fiscalizadora en plazo establecido, no se actualizaba la omisión de rendir informe, pues a su juicio el informe se presentó.

Contrario a toda lógica, señaló que la omisión de presentar informe no es equiparable a presentación extemporánea del mismo (aun y cuando fue presentado en ceros), pues a su juicio la primera conducta atenta de manera grave la rendición de cuentas y el modelo de fiscalización, en tanto que la segunda sólo retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

Y así, desestimó la gravedad de la conducta perpetrada, revocó la sanción impuesta originalmente a efecto de que ésta fuera modificada a fin de sancionar la presentación extemporánea del informe, y en consecuencia permitió que un ciudadano que no transparentó los recursos empleados en la etapa de precampaña contendiera como candidato a la gubernatura del

estado de Zacatecas. Por supuesto, puede discutirse si la sanción de negar una candidatura es proporcional a la falta de no presentar informe de ingresos y gastos de precandidatura, pero eso es lo que determina la ley que deben aplicar tanto el INE como el Tribunal y a la que deben someterse los actores políticos.

#### IV. CASO COAHUILA

La elección por la gubernatura de Coahuila en 2017 es un claro ejemplo de cómo las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden afectar los resultados de la fiscalización a efecto de que no se actualicen las causales de nulidad previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso concreto analizaremos la fiscalización de la campaña del entonces candidato a gobernador Miguel Ángel Riquelme Solís, postulado por la otrora Coalición Por un Coahuila Seguro, conformada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Joven y Socialdemócrata Independiente.

En el marco de la revisión de los informes de los ingresos y gastos de campaña correspondientes al proceso electoral local 2016-2017 en Coahuila, el Consejo General del INE, a través del dictamen de fiscalización, acreditó el rebase al tope de gastos de campaña por parte de los dos candidatos más votados para la gubernatura del estado. El dictamen determinó que el candidato electo rebasó el tope de gastos de campaña que ascendía a \$19,242,478.57, por un monto de \$1,521,905.97, es decir, lo equivalente a 7.9 puntos porcentuales, mientras que el candidato postulado por la Coalición Alianza Ciudadana, encabezada por el Partido Acción Nacional, excedió el tope en 4.6%.

Lo anterior resulta relevante, ya que entre el primero y el segundo lugar existió una diferencia de votos menor al 5%, pues el primer lugar recibió el 38.89% de la votación, mientras que el segundo alcanzó el 36.41%, es decir, la diferencia fue de 2.48%, por lo que podría actualizarse la causal de nulidad prevista en la carta magna.

Inconformes con los resultados de la fiscalización, tanto los integrantes de la Coalición encabezada por el PRI como su candidato recurrieron la determinación del INE ante el TEPJF.<sup>4</sup> El 5 de octubre de 2017, al resolver los

---

<sup>4</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-545/2017 y SUP-RAP-204/2017 y acumulados, Sala Superior, magistrada ponente: Janine M. Otálora Mallasis, 5 de octubre de 2017.

medios de impugnación en comento, la Sala Superior revocó de manera lisa y llana tres conclusiones sancionatorias respecto a gastos no reportados, por concepto de viáticos (\$3,750.00), aportación de ente impedido (\$46,400.01) y publicidad en *Facebook* (\$993,013.96), cuyo monto involucrado en total ascendió a \$1,043,163.97. En consecuencia, el monto se ajustó de tal manera que ya no se configuró el supuesto de nulidad.

Es interesante explicar lo que ocurrió con el gasto en *Facebook*, esto es, la manera en que el INE determinó la conclusión sancionatoria por egreso no reportado y los argumentos del Tribunal para invalidar tal determinación.

En primer término, es necesario volver a destacar que las facultades del INE en materia de fiscalización no se limitan a una revisión de gabinete, pues a fin de corroborar lo reportado por los sujetos obligados, se realizan actividades como monitoreo de propaganda en vía pública, medios impresos así como digitales, incluyendo redes sociales; de igual forma se llevan a cabo visitas de verificación y se solicita información a proveedores, aportantes y autoridades. En el caso concreto, el INE solicitó información a *Facebook* respecto a los pagos de publicidad y promoción de los sujetos obligados. Por lo que hace al candidato de la Coalición Por un Coahuila Seguro, *Facebook* informó que recibió pagos por un monto de 993,013.96 pesos; en este sentido, al no encontrar el reporte de dicho gasto, se requirió a la Coalición a fin de que proporcionara la documentación comprobatoria del pago a *Facebook* por el monto señalado.

La Coalición señaló que el pago observado se encontraba registrado en dos pólizas correspondientes a las operaciones celebradas con el proveedor de marketing Digital Atelier Espora por un monto de 300,000 y 348,000 pesos, respectivamente; sin embargo, de la revisión a la documentación señalada por la Coalición, no se encontró el pago realizado a *Facebook*, es decir, la documentación sólo acreditaba el pago realizado por la Coalición al proveedor. Es importante destacar que el monto informado por *Facebook* obedeció a 993,000 pesos, mientras que la operación celebrada con el proveedor sumaba apenas un total de 648,000 pesos.

Debido a lo anterior, se solicitó información al proveedor a fin de que señalara las redes sociales que utilizó, el monto pagado a cada una de ellas, así como los comprobantes de pagos respecto a las operaciones realizadas con *Facebook*. Al atender dicho requerimiento, el proveedor se limitó a señalar que había pagado a *Facebook* 653,000 pesos, pero omitió presentar el comprobante de la forma de pago. Así, al no haber acreditado el pago como expresamente fue solicitado en el requerimiento realizado conforme a lo dispuesto por el Reglamento de Fiscalización y aunado a que las cantidades

reportadas no coincidían con lo señalado por *Facebook*, el INE determinó acumular el gasto en *Facebook* al tope de gasto de campaña del candidato a gobernador y sancionar a la Coalición por la omisión de reporte.

Es decir, el INE concluyó que las facturas de gasto con Digital Atelier Espora, que es un proveedor de marketing digital, no correspondían con el pago a *Facebook* y que, por tanto, esta última erogación se había ocultado a la autoridad fiscalizadora y que era menester sumar ese gasto al total del realizado por el candidato ganador a la gubernatura de Coahuila.

El Tribunal desestimó los hallazgos de la UTF, argumentando que la información que *Facebook* había proporcionado comprendía una temporalidad más amplia que la duración de la campaña que se estaba sancionando, pues ésta obedecía a la temporalidad entre el 1o. de diciembre de 2016 y el 5 de junio de 2017, siendo que las campañas tuvieron verificativo del 2 de abril al 31 de mayo de 2017, por lo que simplemente decidió que no era procedente considerar el gasto detectado.

En caso de considerar que había discrepancias en la temporalidad sancionada, la Sala Superior pudo ordenar al INE realizar más diligencias a efecto de precisar el periodo y pagos realizados; no obstante revocó de manera lisa y llana la determinación del Instituto, por tanto, se condonó el gasto de propaganda que *Facebook* confirmó.

Es decir, no hubo consecuencia alguna aun cuando se acreditó que el candidato se vio beneficiado con promoción y publicidad en *Facebook* por 993,013.96 pesos que no fueron reportados a la autoridad fiscalizadora.

Cabe decir que el caso se vuelve más llamativo porque el supuesto gasto en *Facebook* después fueran validado por la Sala Superior como si fuera para producción de videos, es decir, que una misma factura le permitió a la Coalición del PRI avalar diferentes gastos y así no rebasar el tope de gasto de la campaña por un monto susceptible de producir la nulidad de la elección.

Además de la fiscalización que realizó el INE, tuvo que desahogar una queja<sup>5</sup> promovida por el Partido Acción Nacional en contra de la otrora Coalición Por un Coahuila Seguro y su abanderado a la gubernatura del

---

<sup>5</sup> Resolución INE/CG501/2017, “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización, instaurado en contra de otrora coalición «Por un Coahuila Seguro» y su entonces candidato al cargo de gobernador, el C. Miguel Angel Riquelme Solís, para el proceso electoral local ordinario 2016-2017 en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/141/2017/COAH”, aprobada en lo general por seis votos de los consejeros electorales Ciro Murayama Rendón, Benito Nacif Hernández, Jaime Rivera Velázquez, José Roberto Ruiz Saldaña, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y consejero presidente Lorenzo Córdova Vianello y cinco votos en contra de los consejeros Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Adriana Margarita

estado, Miguel Ángel Riquelme, a través de la cual se denunció la presunta omisión de reporte de 151 videos que fueron publicados en la página de *Facebook* del candidato durante toda la campaña.

El INE indagó si la coalición del PRI incurrió en la omisión de reportar los gastos por concepto de producción de videos. Una vez realizado el análisis del contenido de cada una de las muestras presentadas por el PAN, así como las operaciones registradas en el SIF, el INE determinó que 84 videos no se encontraban respaldados por en ninguna factura. En este sentido, con base en la matriz de precios concluyó que el monto no reportado ascendió a 1'416,600 pesos, cantidad que fue sumada a los gastos del candidato.

De nueva cuenta, la decisión del INE fue impugnada por la Coalición y su candidato. En el escrito de apelación señalaron que se violentó su garantía de audiencia ya que sólo se les dieron a conocer las constancias que integraban el expediente sin especificarle cuáles eran los 84 videos que no se encontraban reportados. Dicho recurso de apelación fue radicado bajo el número de expediente SUP-RAP-719/2017 y acumulados.

Al resolver la impugnación, la Sala Superior calificó como fundado el agravio de indebida garantía de audiencia y, en plenitud de jurisdicción, entró al análisis de las constancias con las que el partido intentó acreditar el reporte de la producción de los videos en cuestión, lo que tuvo como resultado que la autoridad jurisdiccional tuviera por reportados 82 de los 84 videos, en consecuencia el monto involucrado de la sanción disminuyó a 34,800.00 pesos, cifra que a su vez se reflejó en la acumulación al gasto de la candidatura.

Lo incongruente de dicha determinación es que la Sala Superior sustentó su decisión al considerar que el gasto por producción de los 82 videos se encontraba reportado en las pólizas de las operaciones celebradas con el proveedor Atelier Espora, mismo proveedor que, según lo manifestado por la Coalición en el marco de la revisión de informes de campaña, fue el responsable de la contratación de publicidad en *Facebook*.

Es decir, con las mismas pólizas la Sala Superior dio por buena la comprobación de videos aun cuando el propio partido señaló que tales operaciones habían tenido como objeto el pago de propaganda en *Facebook*. Recordemos que el monto reportado por las operaciones celebradas con Atelier Espora ascendió a 648,000 pesos y que el proveedor manifestó haber pagado 653,000 a *Facebook*; no obstante, con esa misma póliza se tuvo por acreditado el reporte de 84 videos valuados por la autoridad fiscalizadora

---

Favela Herrera, Dania Paola Ravel Cuevas y Beatriz Claudia Zavala Pérez, en sesión del 30 de octubre de 2017.

en 1.4 millones de pesos, las cuentas simplemente no salen. Nuevamente, la Sala Superior exoneró a la Coalición y al candidato por la omisión de reportar los gastos que erogaron, disminuyendo el monto involucrado de sancion de 1'416,600 pesos a la irrisoria cantidad de 34,800.00 pesos.

En paralelo para el mismo proceso, el Consejo General del INE determinó la instauración de un procedimiento oficioso<sup>6</sup> en materia de fiscalización a fin de tener certeza respecto de los gastos realizados por los partidos políticos el día de la jornada electoral celebrada el 4 de junio. En la sustanciación del procedimiento se requirió a todos los partidos políticos para que en un término de 24 horas proporcionaran la evidencia documental en la que se comprobara la participación voluntaria y gratuita de cada uno de sus representantes de casilla. A efecto de considerar válidos los formatos entregados por los partidos, el Consejo General del INE estableció como criterio que éstos deberían contener el nombre, clave de elector, firma del representante de casilla y estar fechados como máximo con el 7 de junio, fecha en la que los formatos debieron ser entregados a la autoridad electoral.

Por lo que hace a los formatos entregados por los integrantes de la Coalición, se advirtió que en los 388 proporcionados por el Partido Revolucionario Institucional se indicaba el 20 de junio como fecha de elaboración, por lo que de acuerdo con los criterios del Consejo General no podían ser tomados en cuenta, en consecuencia, no se tuvo acreditada la gratuidad y por tanto fueron considerados como un egreso no reportado por un monto involucrado de 448,043 pesos.

Por lo que hace al Partido Verde Ecologista de México, se advirtió que sólo presentó 328 de los 366 requeridos, siendo que de los 328 proporcionados, ocho no cumplieron el requisito de fecha y uno carecía de la firma del representante, por lo que se observó la omisión de presentar el formato de

---

<sup>6</sup> Resolución INE/CG447/2017, “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Unidad Democrática de Coahuila, Nueva Alianza, Socialdemócrata Independiente Partidos Político de Coahuila, Primero Coahuila, Joven, de la Revolución Coahuilense, Campesino Popular, Morena, Encuentro Social, en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado como INE/P-COF-UTF/151/2017/Coahuila”, aprobado por nueve votos de los consejeros electorales, Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Adriana Margarita Favela Herrera, Ciro Murayama Rendón, Benito Nacif Hernández, Dania Paola Ravel Cuevas, Jaime Rivera Velázquez, Beatriz Claudia Zavala Pérez y consejero presidente Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los consejeros electorales José Roberto Ruiz Saldaña y Pamela San Martín Ríos y Valles, en sesión del 5 de octubre de 2017.

gratuidad de 47 representantes generales de casillas y por ende la omisión de reportar egresos por un monto que ascendió a 55,185.40 pesos.

En cuanto al Partido Joven, omitió presentar 49 formatos de gratuidad con los requisitos estipulados; por tanto, se sancionó la omisión de reporte por un monto de 57,798.95 pesos; al Partido Socialdemócrata Independiente se le reprochó la omisión de proporcionar 36 formatos, lo que se tradujo en un egreso no reportado por 42,179.10 pesos. Es decir, la autoridad electoral determinó que los integrantes de la Coalición omitieron reportar en total 545,407.00 pesos por concepto de pago a representantes de casilla.

La determinación fue impugnada por los integrantes de la Coalición, cuyos medios de impugnación fueron radicados bajo el número de expediente SUP-RAP-687/2017 y sus acumulados SUP-JDC-904/2017, SUP-RAP-688/2017, SUP-RAP-689/2017, SUP-RAP-692/2017 y SUP-RAP-694/2017. Al resolver los medios de impugnación, la Sala Superior consideró que el hecho de que la fecha no coincidiera con la temporalidad establecida por el Consejo General (del 4 al 7 de junio) tenía que sancionarse como una falta formal, pues argumentó que debía prevalecer la manifestación expresa de voluntad de los representantes de casilla del partido. En consecuencia, dejó sin efectos el monto de \$375,740.93 y mandató individualizar nuevamente la sanción.

Las decisiones de la Sala Superior en las que revocó los egresos no reportados determinados por el INE y determinó prorratear, es decir, dividir los gastos, entre todas las campañas de los candidatos de la Coalición a todos los cargos de elección en Coahuila, se determinó que los gastos totales aplicados a la campaña a gobernador ascendieron a \$19'212,159.26, es decir \$30,319.31 abajo del tope de gastos de campaña. Los hallazgos de fiscalización del INE, incluso aquellos en los que colaboró *Facebook*, fueron simplemente anulados por el Tribunal Electoral.

## V. CASO FIDEICOMISO MORENA

En este apartado se analizará uno de los casos más emblemáticos de los últimos años, la creación de un Fideicomiso denominado “Por los demás”, cuya finalidad, según los múltiples dichos del entonces presidente de Morena, era brindar apoyo a los damnificados del sismo del 19 septiembre de 2017. No obstante, la investigación realizada por el INE da cuenta de un financiamiento paralelo en beneficio de Morena, cuyos ingresos y gastos deliberadamente no fueron reportados a la autoridad fiscalizadora y que actualizó infracciones graves como aportaciones de entes impedidos, rebase al límite de aportacio-

nes individuales, aportaciones en efectivo, así como egresos no reportados, razón por la cual el INE impuso al partido una sanción equivalente al 250% del monto involucrado, lo que ascendió a la cantidad de 197 millones de pesos.

Sin embargo, dicho financiamiento paralelo fue avalado por la Sala Superior ya que, al resolver el medio de impugnación interpuesto por el partido, consideró que la investigación no había sido exhaustiva lo suficiente y paradójicamente revocó de manera lisa y llana la sanción impuesta por el INE, lo que se tradujo en la imposibilidad legal para el Instituto de ampliar la investigación a fin de atender la supuesta exhaustividad señalada por dicho órgano jurisdiccional. De esta manera quedó impune el cúmulo de irregularidades cometidas por el partido en la creación, administración y funcionamiento del Fideicomiso “Por los demás”.

Para comprender este caso conviene explicar el desarrollo de los eventos. El 27 de abril de 2018, el Partido Revolucionario Institucional denunció<sup>7</sup> a Morena por el presunto uso de financiamiento público para fines distintos al que fue otorgado, esto en razón de las declaraciones realizadas por Andrés Manuel López Obrador a través de diversos medios, e incluso en el desarrollo del primer debate entre candidatos a la Presidencia de la República, en los que manifestó que Morena donaría el 50% de las prerrogativas públicas para gastos de campaña en 2018 al apoyo a los damnificados de los sismos de septiembre de 2017.

El PRI amplió su denuncia el 14 de mayo siguiente, señaló que Morena estaba utilizando un fideicomiso para transferir recursos provenientes de entes prohibidos o de procedencia ilícita a los damnificados. Al respecto, es de precisar que a fin de que los partidos pudieran realizar acciones para apoyar a los damnificados con recursos económicos, el INE estableció un mecanismo en el que los partidos que así lo decidieran podían renunciar de manera expresa a un porcentaje de financiamiento público, el cual era transferido por el Instituto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta lo aplicara en apoyo de los damnificados. En ese contexto, el

---

<sup>7</sup> Resolución INE/CG638/2018, “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido político Morena y su entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional, el C. Andrés Manuel López Obrador, identificado con el número de expediente INE-Q-COF-UTF/93/2018”, aprobada por mayoría de diez votos a favor de los consejeros electorales Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Adriana Margarita Favela Herrera, Ciro Murayama Rendón, Benito Nacif Hernández, Dania Paola Ravel Cuevas, Jaime Rivera Velázquez, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Beatriz Claudia Zavala Pérez y del consejero presidente, Lorenzo Córdova Vianello, y un voto en contra del consejero electoral José Roberto Ruiz Saldaña, en la sesión del 18 de julio de 2018.

que Morena estuviera destinando parte de su financiamiento público fuera de los mecanismos implementados por el INE, podría implicar infracciones en materia de origen y destino de sus recursos.

En la denuncia presentada por el PRI se advirtieron dos premisas a dilucidar: la primera respecto al uso de financiamiento público para un fin distinto al otorgado, y la segunda correspondiente a la utilización del fideicomiso como instrumento para evadir las disposiciones legales sobre financiamiento público y privado para los partidos políticos.

Al analizar las cuentas bancarias del partido, la UTF desestimó la hipótesis del uso de prerrogativas en la constitución del fideicomiso denunciado, pues en éste no se recibió transferencia o cheque proveniente del partido. No obstante, se acreditó que dicho fideicomiso fue constituido por orden del Consejo Nacional de Morena, publicitado en diferentes medios de comunicación y redes sociales por López Obrador (entonces dirigente del partido), creado, administrado, auspiciado y usufructuado por personas estrechamente relacionadas con el partido, por lo que las actividades del mismo no podían disociarse de Morena. El órgano de decisión del fideicomiso era el Comité Técnico, mismo que se encontraba integrado por seis miembros, todos ellos estrechamente relacionados con el partido, pues fueron postulados por Morena a cargos de elección popular o bien formaban parte de sus órganos de dirección. Aunado a lo anterior, se identificó un total de 58 fideicomitentes adherentes, de lo que se conoció que los aportantes fueron 47 diputados de Morena y tres senadores del partido, quienes señalaron como domicilio la sede nacional del partido.

En consecuencia, por las características del fideicomiso y su evidente relación con el partido político, la investigación del INE se constriñó a dilucidar la segunda hipótesis planteada por el quejoso, por lo que se investigó su operación y funcionamiento. Por lo que hace a los ingresos del fideicomiso, se advirtió que entre el 26 de septiembre de 2017 y el 31 de mayo de 2018 ingresaron 2,155 aportaciones por un monto de 78'818,566.37 pesos, cifra que se integraba en 18.7% de cheques salvo buen cobro, en 56.3% por depósitos en efectivo y un 25% correspondían a transferencias bancarias y SPEI.

De los cheques salvo buen cobro, se identificó que de los 14.7 millones recibidos por este concepto, 12.5 millones fueron aportados por 55 personas estrechamente relacionadas con Morena, pues tenían la calidad de legisladores postulados por el partido, o bien participaron como candidatos de Morena en el proceso electoral 2017-2018. En cuanto a las transferencias bancarias y SPEI, se identificaron aportaciones de seis personas morales por 3.2 millones de pesos. Recordemos que, conforme a la normatividad en la

materia, las personas morales son entes impedidos para aportar recursos a los partidos políticos.

Sin embargo, el hallazgo más relevante por su gravedad es que el fideicomiso recibió un monto de 44.4 millones a través de depósitos en efectivo, monto que debió ser rechazado según lo establecido en las cláusulas del contrato del fideicomiso. Aunado a lo anterior, se identificó que dichos depósitos se realizaron bajo un patrón sistematizado en el que un grupo pequeño de personas realizó las operaciones bancarias de manera sincronizada y con una diferencia mínima de segundos. Bajo este esquema, en tan solo cuatro días se ingresaron 12.9 millones de pesos, en montos que iban desde 25,000 pesos hasta los 200,000 pesos.

Por lo que hace a los egresos, el INE acreditó que en la temporalidad comprendida del 26 de septiembre al 2017 al 31 de mayo de 2018, se retiraron 64.4 millones de pesos por medio de 169 cheques expedidos a 70 personas, todas ellas relacionadas con Morena ya sea por que participaban en algún órgano directivo de partido, se encontraban en su nómina, eran militantes, o bien, fueron sus candidatos en el proceso electoral 2017-2018.

En consecuencia, si bien no se constató que los recursos fueran efectivamente entregados en nombre de Morena a los damnificados del sismo, sí se acreditó que tuvieron como objeto beneficiar al partido. En consecuencia, el INE tuvo por acreditado un financiamiento paralelo del instituto político, orquestado por personas estrechamente vinculadas a éste.

Recapitemos, para llegar a dicha determinación el INE concatenó el hecho de que la constitución del fideicomiso tuvo como origen una instrucción del Consejo Nacional de Morena, que fue creado, administrado y auspiciado por personas estrechamente relacionadas con el partido, asimismo que su operación fue publicitada en diferentes medios de comunicación y redes sociales por su entonces dirigente nacional, aunado al hecho que los beneficiarios de los recursos del fideicomiso se encuentran vinculados con el partido.

Por lo anterior, el INE impuso al partido una sanción económica que ascendió a 197 millones de pesos, lo que equivale al 250% del monto de los ingresos que recibió el fideicomiso en beneficio de Morena y que no fueron reportados a la autoridad fiscalizadora.

Inconforme con lo resuelto por el Consejo General del INE, Morena interpuso un recurso de apelación, radicado por la Sala Superior bajo el número de expediente SUP-RAP-209/2018 y acumulados. Morena señaló que la resolución recurrida era inconstitucional e ilegal, pues a su dicho vul-

neraba los principios de legalidad, certeza, objetividad y seguridad jurídica, por lo que solicitó se declarara la inexistencia de las conductas infractoras.

Asimismo, expuso como agravios la supuesta incongruencia de la resolución al declarar infundado el uso de financiamiento público para la constitución del fideicomiso y la sanción impuesta por la operación del mismo; manifestó su inconformidad por la falta de garantía de audiencia al Comité Técnico del fideicomiso, argumentó que la valoración de pruebas fue indebida, refirió que la resolución carecía de una debida fundamentación y motivación y, por último, se dolió de la incorrecta individualización de la sanción.

Al respecto, la Sala Superior calificó como fundado y suficiente para revocar la resolución impugnada el agravio relativo a la falta de exhaustividad en la sustanciación del procedimiento, pues a su juicio no se agotó la línea de investigación, lo que resultó en una indebida fundamentación y motivación.

He ahí lo paradójico de la decisión de la Sala Superior: si consideró que el INE no agotó la línea de investigación, lo lógico era una revocación para efecto que la autoridad fiscalizadora realizara mayores diligencias, sin embargo, determinó revocar de manera lisa y llana la resolución impugnada y, en consecuencia, el total de irregularidades detectadas por la Unidad Técnica de Fiscalización quedaron libres de sanción.

Para la Sala Superior, el hecho de que el Consejo Nacional del partido haya ordenado la constitución del fideicomiso, que su dirigente nacional haya publicitado el mismo a través de diversos medios, que tanto los integrantes del Comité Técnico del fideicomiso como los fideicomitentes y los beneficiarios de los recursos, se encontraran estrechamente relacionados con el partido, no fueron elementos suficientes para acreditar un vínculo del fideicomiso con Morena, ni siquiera de forma indiciaria como para ordenar al INE realizar más diligencias de investigación.

Cabe recordar que la sentencia del Tribunal sobre el fideicomiso de Morena se realizó en una atípica sesión de un viernes por la noche, a unos días de la toma de protesta de Andrés Manuel López Obrador como presidente de la República.

## VI. CASO ASISMEX

La reforma electoral de 2007 otorgó al entonces Instituto Federal Electoral (IFE) facultades para superar los secretos bancario, fiscal o fiduciario, mismas que conservó el Instituto Nacional Electoral (INE). A pesar de tan extraordinarias facultades, una de las indagaciones más complejas sobre una trama de

financiamiento irregular a la política fue la asociada a la empresa fantasma Logística Estratégica Asismex usada en 2012 para el pago de representantes de casilla de los partidos políticos en la jornada electoral. La indagatoria abarcó más de cinco años pero los hallazgos fueron relevantes.

Los hechos estuvieron asociados a la investigación en torno al caso Monex y los pagos mediante tarjetas de débito a los representantes de casilla de la coalición Compromiso por México (PRI-PVEM). A fin de entrevistar a un número mínimo de representantes de casilla de la Coalición, el IFE utilizó una metodología del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y, del total de representantes que ascendió a 412 mil ciudadanos, se entrevistó a más de 2,000 personas en noviembre de 2012. Entre los ciudadanos investigados, Raúl y Nabor García, militantes del Partido Revolucionario Institucional y representantes de casilla en Veracruz, declararon haber recibido pagos de 2,000 pesos a través de sendas tarjetas del Banco Bancomer por su labor en la jornada electoral.

Por otra parte, en la misma indagatoria sobre la queja Monex, el Partido Acción Nacional denunció la existencia de 16 tarjetas de otras instituciones bancarias que habrían sido utilizadas para dispersar recursos a favor de la Coalición Compromiso por México. En total se partió con la tarea de indagar 18 tarjetas de las cuales 16 fueron emitidas por Bancomer, una por Banamex y otra por Santander. De las primeras investigaciones se determinó que 10 de las 18 tarjetas no daban indicio de algún ilícito. Sin embargo, las ocho tarjetas restantes de Bancomer estaban asociadas a un contrato múltiple con la empresa llamada Logística, Estratégica Asismex S. A. de C. V.

La empresa fue constituida en 2010 como comercializadora y distribuidora. Entre octubre de 2011 y julio de 2012, periodo coincidente con el proceso electoral federal de 2012 recibió depósitos en tres cuentas, también de Bancomer por 1,394 millones de pesos. El mes previo a la jornada electoral, los ingresos de la empresa se incrementaron en 123 millones gracias a los depósitos de siete aportantes. Estos aportantes fueron requeridos por la autoridad electoral. Algunos no fueron localizados y los otros negaron toda relación con Asismex. El Sistema de Administración Tributaria (SAT) confirmó que los movimientos no fueron localizados, es decir, no se emitieron facturas en favor de los aportantes. Tampoco se ubicó a la empresa Asismex en el domicilio asentado ante el SAT.

No fue sino hasta el 1o. de diciembre de 2017 cuando Bancomer finalmente entregó al INE la base de datos con la relación de personas beneficiarias de las tarjetas dispersadas por Asismex en 2012, entre las que se encontraban precisamente las ocho tarjetas origen de la investigación. En los estados de cuenta que constan en el expediente se documentó que el 27

de junio de 2012, cuatro días antes de la jornada electoral del 1o. de julio, Asismex realizó pagos por 63.5 millones de pesos, el mismo día que dispersó recursos a las tarjetas pertenecientes al lote donde se ubican las ocho tarjetas originalmente investigadas. En la base de datos de Bancomer se identificaron 30,707 nombres de quienes recibieron depósitos por un monto total de 70.5 millones de pesos.

Una vez identificados los nombres de las personas beneficiadas de los depósitos de Asismex, se cruzó la base de datos del registro representantes acreditados por los partidos políticos en la jornada electoral del 1o. de julio de 2012. Se detectó una coincidencia de 7,311 casos entre ambas bases. El monto de los depósitos a estas personas ascendió a 18.4 millones de pesos. Un hallazgo relevante del cruce de las bases de datos fue que se encontraron representantes de casilla beneficiados no sólo del PRI y del PVEM sino de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Acción Nacional y Nueva Alianza. Los hallazgos obligaron a la autoridad electoral a vincular al proceso no sólo a los partidos pertenecientes a la Coalición Compromiso por México, sino al resto de los partidos involucrados.

En resumen, el INE documentó, investigó y sancionó una trama de financiamiento irregular para pagar la operación electoral el día de la jornada electoral celebrada el 1o. de julio de 2012. La empresa investigada tenía las características típicas de una empresa fachada, la cual se fondeó de recursos de empresas igualmente irregulares; hizo un contrato con una institución bancaria para dispersar recursos a miles de personas cuatro antes días de la jornada electoral de 2012. Para arribar a las conclusiones descritas anteriormente, el INE hizo uso de todas las facultades con las que cuenta dentro del marco jurídico para investigar y sancionar a los sujetos obligados, sin embargo, y a pesar de la evidencia, la última palabra en este caso la tuvo la autoridad jurisdiccional, es decir, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Un año después de la resolución del INE<sup>8</sup> sobre el caso de Asismex, la Sala Superior del TEPJF, atendiendo a los recursos de apelación del PRI y el PVEM, determinó revocar sin dar

---

<sup>8</sup> Resolución INE/CG13/2018, “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales identificado en la clave de expediente Q-UFRPP 324/12 y sus acumulados P-UFRPP-80/13 y Q-UFRPP 81/13”, fue aprobada en lo general por mayoría de diez votos de los consejeros electorales Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Adriana Margarita Favela Herrera, Ciro Murayama Rendón, Benito Nacif Hernández, Dania Paola Ravel Cuevas, Jaime Rivera Velázquez, José Roberto Ruiz Saldaña, Beatriz Claudia Zavala Pérez y del consejero presidente, Lorenzo Córdova Vianello, y

oportunidad al INE de que se emitiera una nueva determinación a partir de nuevas diligencias. En concreto, la Sala Superior consideró que la información entregada por Bancomer pudo haber sido sólo un indicio respecto a que Asismex dispersó dinero entre ciudadanos presuntamente registrados como representantes de casilla, sin embargo, el INE excedió su alcance al darle a la información valor probatorio. Lo anterior debido a que, en opinión de la Sala Superior, no se tuvo certeza de la veracidad de la información contenida en la base de datos entregada por Bancomer.<sup>9</sup>

Adicionalmente, los magistrados de la Sala Superior consideraron que las conclusiones a las que llegó la investigación del INE fueron erróneas toda vez que a partir de las coincidencias de nombres que se encontraron en las bases de datos confrontadas no se encontró coincidencia entre los beneficiarios de las ocho tarjetas con los representantes de casilla del PRI o del PVEM, “por lo que la hipótesis de la autoridad responsable no se encuentra soportada más que en un cruce de nombres”.<sup>10</sup>

La determinación de la Sala Superior fue clara y libró de toda responsabilidad al PRI y al PVEM:

Toda vez que los motivos de inconformidad relativos al alcance y valor probatorio que la autoridad responsable otorgó a lo manifestado por Raúl García García y Nabor García Morales, así como a lo remitido por Bancomer, y que la autoridad responsable modificó la base de datos entregada por Bancomer, bajo el argumento de higienizarla, se consideraron sustancialmente fundados, lo procedente es revocar la resolución combatida en lo que fue materia de impugnación.

El caso Asismex quedó completamente impune. Al resto de los partidos políticos involucrados a partir del cruce de bases de datos, en la sentencia de la Sala Superior se revocó lisa y llanamente la resolución impugnada, al considerar que se actualizó la figura de la prescripción de la facultad del INE de iniciar un procedimiento en contra de los partidos políticos PAN, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza. Si el INE amplió el objeto de la investigación el 14 de diciembre de 2017, debió haber dado inicio de un nuevo procedimiento. En este sentido, los magistrados de

---

un voto en contra de la consejera electoral Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, en resolución del 10 de enero de 2018.

<sup>9</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018, acumulados, Sala Superior, magistrada ponente: Janine M. Otálora Malassis, 13 de febrero de 2019.

<sup>10</sup> *Idem.*

la Sala Superior sostuvieron que al haber transcurrido más de cinco años, la autoridad responsable se excedió en el plazo para iniciar el procedimiento oficioso con el fin de fincar responsabilidades a los sujetos obligados.<sup>11</sup> Sin embargo, se ignoró por completo que antes de la entrega de información de Bancomer, el INE no contaba con elementos suficientes para vincular al proceso al resto de los partidos políticos.

## VII. CASO REGISTRO DE NUEVOS PARTIDOS 2020

El derecho de asociación protegido por la carta magna establece que todos los ciudadanos mexicanos son libres de asociarse con el objeto de participar en los asuntos políticos del país. En este marco legal, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) establece el procedimiento que deberán seguir las organizaciones ciudadanas que pretendan obtener su registro como partido político nacional (PPN). En 2019, fueron 89 las organizaciones de ciudadanos las que cumplieron los requisitos iniciales para que su solicitud fuera declarada procedente. Sólo 47 iniciaron finalmente el proceso de obtención de apoyo ciudadano exigido por las leyes, y la celebración de al menos 20 asambleas estatales con 3,000 asistentes o 200 asambleas distritales con 300 asistentes. Finalmente, en febrero de 2020 siete organizaciones culminaron la recopilación de apoyos y solicitaron finalmente su registro ante el INE, acreditando la realización de una asamblea nacional constitutiva y entregando sus documentos básicos, así como sus reportes de ingreso y gastos. En este apartado, centraremos nuestra atención en dos organizaciones: Redes Sociales Progresistas y Fuerza Social por México.

El 21 de agosto de 2020, el Consejo General aprobó la resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional. Una de las faltas de fondo que se acreditaron en los dictámenes de ambas organizaciones fueron las aportaciones de personas no identificadas, conducta que vulnera los artículos 55, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos; y 121, numeral 1, inciso I) del Reglamento de Fiscalización.

En otras palabras, se trata de aportaciones que no se apegaron a los principios de certeza y transparencia, pues se constataron casos de aportan-

---

<sup>11</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-4/2018 y acumulados, Sala Superior, magistrados ponentes: José Luis Vargas Valdez, Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzalez, 13 de febrero de 2019.

tes sin capacidad económica para financiar las contribuciones que supuestamente realizaron o bien, en el caso de aportaciones en especie no se acreditó la relación comercial entre el aportante y el proveedor del servicio, es decir, no se pudo verificar que el aportante en efecto hubiera pagado al proveedor por el bien o servicio y que contara con el comprobante fiscal respectivo. En el caso de Redes Sociales Progresistas se encontró que 22.5 pesos de cada 100 que reportó como ingresos fue de origen no identificado, es decir, más de uno de cada cinco pesos fue de origen desconocido. De igual modo, Fuerza Social por México llegó al 25.6% de recursos provenientes de personas no identificadas, así que más de la cuarta parte de los recursos que usó fueron irregulares. La incidencia de la falta de las organizaciones se muestra en el siguiente cuadro:

<i>Nombre de la organización</i>	<i>Total de ingresos reportados (pesos)</i>	<i>Aportaciones de personas no identificadas (pesos)</i>	<i>% de aportaciones de personas no identificadas respecto al total</i>
Redes Sociales Progresistas	22'505,536.80	5'057,142.84	22.46
Fuerza Social por México	26'811,235	6'864,031	25.60

FUENTE: INE/CG273/2020 e INE/CG275/2020.

Como base de comparación, se calculó el costo promedio de las asambleas celebradas por la organización. Para ello, se utilizó el monto de egresos reportados entre el número de asambleas celebradas, incluso aquellas que fueron canceladas por falta de quórum.

<i>Nombre de la organización</i>	<i>Gastos reportados<sup>1/</sup> (pesos)</i>	<i>Asambleas celebradas</i>			<i>Costo promedio por asamblea celebrada (A/B) (pesos)</i>
		<i>Válidas</i>	<i>No válidas</i>	<i>Total (B)</i>	
Redes Sociales Progresistas	22'402,354	22	12	34	658,893
Fuerza Social por México	26'597,358	26	0	26	1'022,975

<sup>1/</sup> Sin considerar el costo de la Asamblea Nacional.

FUENTE: INE/CG273/2020 e INE/CG275/2020.

En el caso de la organización Redes Sociales Progresistas, se determinó que en nueve de las 22 asambleas válidas el porcentaje de las aportaciones

de personas no identificadas respecto al costo promedio superó el 20%, tal como se muestra a continuación:

<i>Asambleas Redes Sociales Progresistas A. C.</i>	<i>Estatus</i>	<i>Monto de la aportación (pesos)</i>	<i>Costo promedio por asamblea celebrada (pesos)</i>	<i>% de la aportación de persona no identifi- cada respecto al costo promedio</i>
Chiapas	Válida	252,010	658,893	38.25
Ciudad de México	Válida	521,274	658,893	79.11
Durango	Válida	555,975	658,893	83.70
Guerrero	Válida	964,073	658,893	146.32
Puebla	Válida	190,965	658,893	28.98
Sinaloa	Válida	194,175	658,893	29.47
Tabasco	Válida	153,752	658,893	23.33
Veracruz	Válida	210,570	658,893	31.96
Yucatán	Válida	344,100	658,893	52.22

FUENTE: INE/CG273/2020.

Por su parte, para la organización Fuerza Social por México, se encontró que seis de las 26 asambleas válidas rebasaron el 20% del porcentaje de las aportaciones de personas no identificadas respecto al costo promedio, situación que se observa claramente a continuación:

<i>Asamblea Fuerza Social por México</i>	<i>Estatus</i>	<i>Monto de la aportación (pesos)</i>	<i>Costo promedio por asamblea celebrada (pesos)</i>	<i>% de la aportación de persona no identificada respecto al costo promedio</i>
Campeche	Válida	238,273.57	1'022,975	23.29
Jalisco	Válida	1'145,678.24	1'022,975	111.99
Nayarit	Válida	527,000.00	1'022,975	51.52
Quintana Roo	Válida	645,750.00	1'022,975	63.12
Sinaloa	Válida	318,000.00	1'022,975	31.09
Tabasco	Válida	407,380.00	1'022,975	39.82

FUENTE: INE/CG275/2020

A partir de los hallazgos de la UTF del INE, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos en su sesión del 3 de septiembre de 2020, determinó que cuando los recursos provenientes de personas no identificadas exceden el 20% de los recursos reportados por una organización en proceso de cons-

titución como partido, se trata de un comportamiento que incidió de manera significativamente alta en la capacidad de realización de las asambleas, por lo que procedió a determinar como no válidas aquéllas en las que la falta se haya acreditado, así como las afiliaciones recabadas en éstas.

De esta forma, el Consejo General aprobó el criterio de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos. En consecuencia, a Redes Sociales Progresistas se le anularon nueve de las 22 asambleas válidas, mientras que a Fuerza Social por México se le anularon siete de las 26 asambleas válidas, una por entrega de dádivas<sup>12</sup> y seis por financiamiento irregular. De este modo, las asambleas válidas restantes fueron 13 y 19 respectivamente, con lo cual no lograron satisfacer el número mínimo (20) de asambleas estatales celebradas.

Las organizaciones de ciudadanos interpusieron diversos medios de impugnación en contra de los hallazgos y sanciones determinadas por el Instituto Nacional Electoral. Llama especialmente la atención la decisión que la Sala Superior tomó en el tema de aportaciones de personas no identificadas, particularmente en las impugnaciones promovidas por Fuerza Social por México y Redes Sociales Progresistas, a quienes exoneró de dicha conducta, en contraste con lo resuelto para las organizaciones Libertad y Responsabilidad Democrática, y Grupo Social Promotor de México, a quienes les confirmó la determinación de Instituto. Entremos al detalle.

Fuerza Social por México, en el expediente SUP-RAP-51/2020, se quejó de que el INE incurrió en una indebida acreditación de la conducta sancionatoria correspondiente a aportaciones de personas no identificadas. Tal agravio fue calificado como fundado por la autoridad jurisdiccional, al considerar que no existían elementos que desvirtuaran la presunción de certeza respecto de la identidad de los aportantes que en grado suficiente permitieran concluir que la aportación se realizó por personas diversas a las reportadas.

Señaló que la organización cumplió a cabalidad con el reporte de las aportaciones aludidas, pues éstas se encontraban debidamente registradas y

---

<sup>12</sup> Resolución INE/CG275/2020, “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sobre la solicitud de registro como partido político nacional presentada por la organización denominada «Fuerza Social por México»”, aprobada por ocho votos a favor de los consejeros electorales Norma Irene de la Cruz Magaña, Uuc-kib Espadas Ancona, José Martín Fernando Faz Mora, Ciro Murayama Rendón, Dania Paola Ravel Cuevas, Jaime Rivera Velázquez, Beatriz Claudia Zavala Pérez y del consejero presidente, Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de los consejeros electorales, Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán y José Roberto Ruiz Saldaña, en sesión del 4 de septiembre de 2020, resolución considerando 37.

comprobadas conforme a lo exigido por la normatividad, lo que a su juicio generó una presunción de certeza en relación con los elementos de la aportación, como lo son: sujetos, condiciones de otorgamiento, monto y vínculo jurídico; argumentó que con tales elementos se presume que los aportantes son las personas identificadas por la organización.

Refirió que las pruebas de las que se allegó el INE a través de los requerimientos a las autoridades hacendarias y bancarias, por sí mismas, resultaban insuficientes para acreditar que las personas identificadas por la organización como aportantes carecieran de capacidad económica para dicha operación, y menos aún concluir que la aportación fue realizada por una persona diversa cuya identidad se desconoce.

Argumentó que si una operación no se encuentra bancarizada, ello no necesariamente resulta concluyente para afirmar que no fue realizada por la persona que la organización identificó y acreditó.

Finalmente, concluyó que no se contó con los elementos necesarios para imputar responsabilidad a la organización recurrente, al no vencerse la presunción de certeza del origen de las aportaciones ya que existía un origen cierto a partir de lo reportado.

En consecuencia, determinó dejar sin efectos la decisión del Instituto, lo que a su vez impactó en la procedencia del registro; pues recordemos que fue criterio del Consejo General anular las asambleas que tuvieran más de 20% de financiamiento irregular; al dejar sin efectos la conclusión sancionatoria, la organización “recuperó” las asambleas anuladas y por ende las afiliaciones recabadas en ellas, con lo que rebasó el umbral de las 20 asambleas y 233,945 militantes requeridos para constituirse como partido político.

Por ende, a través de la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-2512/2020, la Sala Superior ordenó al Consejo General del INE otorgar el registro como partido político a Fuerza Social por México.

Situación similar sucedió con la organización Redes Sociales Progresistas, cuya impugnación fue radicada bajo el número de expediente SUP-RAP-53/2020, en la que la organización se agravió de la indebida motivación y fundamentación de la conclusión sancionatoria.

En tal sentido, corrió con la misma suerte y la organización también fue exonerada de la falta observada. La Sala Superior revocó la conclusión impugnada en los mismos términos, en consecuencia, las asambleas anuladas por financiamiento ilegal se volvieron válidas y la organización alcanzó las 20 asambleas requeridas para obtener su registro como partido; el cual fue mandatado al INE a través de la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-2507/2020.

No obstante que ambas organizaciones fueron a las que más financiamiento irregular se les detectó, fueron las únicas que se vieron favorecidas con las revocaciones de las infracciones en materia de fiscalización, pues aun cuando “Grupo Social Promotor de México” y “Libertad y Responsabilidad Democrática” también impugnaron las sanciones impuestas por aportaciones de ente desconocido, éstas fueron confirmadas por el Tribunal Electoral de la Federación, con argumentos un tanto contradictorios a los empleados al resolver las apelaciones antes expuestas.

En el caso del Grupo Social Promotor de México, en la sentencia SUP-RAP-57/2020 la Sala Superior consideró que la organización no controvertió de manera frontal las consideraciones de la resolución impugnada ni proporcionó los elementos idóneos en el momento procesal oportuno; sin embargo, se advierte que los agravios planteados por la recurrente son similares a los planteados por las dos organizaciones antes referidas, pues en síntesis argumentó que la comprobación que realizó respecto a las aportaciones recibidas se apegaba a lo exigido por el Reglamento de Fiscalización, de igual forma señaló que sus aportantes estaban debidamente identificados.

A diferencia de lo sucedido con las otras dos organizaciones, el órgano jurisdiccional desestimó sus planteamientos y determinó confirmar la sanción impuesta por el INE, a pesar de que la imparcialidad obligatoriamente debe ser una característica de todo juzgador; sin embargo, en este caso se evidenció que la balanza estaba cargada hacia los intereses de dos organizaciones.

En el caso de Libertad y Responsabilidad Democrática, la Sala Superior en plenitud de jurisdicción determinó que las aportaciones captadas a través del dispositivo Clip y que fueron calificadas por la autoridad fiscalizadora como aportaciones de ente desconocido, vulneraron los principios de rendición de cuentas y certeza en el origen de los recursos bajo los cuales se financió la organización, lo cual a su juicio incidió de manera determinante en que se pudieran validar las exigencias relativas a representatividad territorial y apoyo ciudadano por parte de la organización, así como en la falta de certeza por cuanto a la licitud de los recursos que fueron utilizados para financiar el procedimiento.

Es de precisar que, a diferencia del Tribunal Electoral, el Consejo General de INE determinó un mismo criterio para todas las organizaciones que incurrieron en aportaciones de personas identificadas. Para el Tribunal, las aportaciones recabadas por el dispositivo Clip merecieron la no obtención de registro para el Partido México Libre, pero las aportaciones sin sustento documental bancario o hacendario para otras organizaciones políticas sí fueron válidas.

## VIII. CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas hemos mostrado el complejo y expedito proceso de fiscalización que se realiza en el seno del Consejo General del INE. La tarea de fiscalización es monumental pues tan sólo en el proceso electoral de 2018 el INE revisó más de 17 mil informes de campaña de las candidaturas a nivel federal y local. Para el proceso electoral 2021 el número de cargos de elección popular que serán electos supera los 23 mil y el número de informes a analizar puede multiplicarse hasta por diez.

El marco normativo exige resultados inmediatos en materia de fiscalización, es por ello que se dotó al INE de facultades extraordinarias como es la posibilidad de superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal. En paralelo, el INE ha encontrado la colaboración de instituciones relevantes para llevar a buen puerto las investigaciones como son el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Unidad de Inteligencia Financiera, entre otras.

Los hallazgos de la fiscalización van más allá de dar cuenta de errores contables de los sujetos obligados. Como hemos dado cuenta en este capítulo, el INE ha logrado evidenciar complejas tramas de financiamiento paralelo que pueden tener repercusión en la integridad de las elecciones.

Las tramas de financiamiento irregular que hemos detallado han quedado impunes o han sido minimizadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De forma sistemática, partidos políticos y candidatos esgrimen argumentos que ante el Tribunal tienen más peso que las pruebas documentales públicas que presenta el INE y que obtiene del sistema financiero o de las autoridades hacendarias.

En 2014 el Poder Legislativo concretó una reforma electoral ambiciosa y exigente en materia de fiscalización del dinero que fluye a la política. Sin embargo, de nada sirve la buena voluntad de los legisladores, ni la eficiencia del INE si las autoridades jurisdiccionales terminan por sepultar toda investigación que pueda incomodar a determinados actores políticos poderosos.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y MURAYAMA RENDÓN, Ciro, “Los primeros intentos para documentar la corrupción en México: los casos Pemexgate y de los Amigos de Fox”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 24, mayo-agosto de 2007.

MURAYAMA RENDÓN, Ciro, “Financiamiento a partidos políticos y acceso a los medios de comunicación en México”, en MUÑOZ-POGOSSIAN, Betile y FREIDENBERG, Flavia, *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Lima, Pontificia Universidad Católica de Lima, Organización de los Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

## LAS TURBULENTAS PRESIDENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Juan Jesús GARZA ONOFRE  
Javier MARTÍN REYES

SUMARIO: I. *A manera de introducción: predicar con el anti-ejemplo.* II. *Presidir un tribunal entre la espada (de la política) y la pared (del derecho).* III. *Candil de la calle, oscuridad de la casa: la ausencia de reglas claras en la elección de la presidencia del Tribunal Electoral.* IV. *Un bochornoso espectáculo a tres tiempos: la renuncia de la magistrada Otálora, la gris sustitución del magistrado Fuentes y la turbia elección del magistrado Vargas.* V. *Conclusión.* VI. *Bibliografía.*

### I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN: PREDICAR CON EL ANTI-EJEMPLO

Para bien y para mal, “ciudadanizar” es un verbo que en la democracia mexicana goza de muy buena fama. Lamentablemente, en cuanto se trata de la justicia electoral, de manera paradójica, ésta no ha logrado interesar a la propia ciudadanía. Las razones del desencanto son muchas y no faltará quien afirme que la culpa es de los mismos ciudadanos. Dirán que lo que hace falta son personas comprometidas los 365 días del año con la democracia; espontáneos y desinteresados contralores *pro bono* de cualquier acto de nuestras autoridades electorales, incansables impulsores de un desaforado republicanismo naif. Parece, sin embargo, que la explicación está en otra parte. Quizá el problema no radica —al menos no principalmente— en la falta de virtudes cívicas colectivas, sino de autoridades que cumplan con ciertos estándares mínimos, en árbitros que establezcan de forma congruente las reglas del juego del que ellos también son partícipes, que puedan seguir, aunque sea mínimamente, los parámetros que exige el principio de legalidad en cualquier Estado que se jacte de ser una democracia constitucional.

Y es que, tal y como lo conocemos, el modelo de justicia electoral que tenemos data de 1996. Es por demás sintomático que, a casi 25 años del nacimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), buena parte de la ciudadanía en México no sólo tenga un desconocimiento casi absoluto de sus labores, sino que también cada vez resulte más difícil defender sus bochornosas actuaciones.

La apatía social por la justicia electoral contrasta con un abigarrado cúmulo de vías que ha desarrollado el TEPJF para difundir su trabajo.<sup>1</sup> Sucede, sin embargo, que dicho modelo de comunicación, que suele ser aglutinado bajo la etiqueta #JusticiaAbierta, se encuentra muy lejos de la realidad, pues la actual integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral no ha asumido un rol que esté a la altura de las circunstancias, fungiendo como el prudente vigilante de la democracia que debería ser, alejado de los reflectores, evitando escándalos y, sobre todo, asumiendo las consecuencias de muchas de sus decisiones.

Porque si realmente se desea alcanzar una justicia electoral abierta, que propulse una democracia bien articulada por medio de la deliberación y la participación ciudadana, la estrategia debería ser muy distinta. De poco sirve ensalzar la parafernalia en el derecho si sólo se insiste en un discurso obsesionado con algunos conceptos que a fuerza de repetición han perdido su contenido. Por eso, quizá, para poder renovar las nociones de democracia y ciudadanizar la justicia que supuestamente tanto le interesa al TEPJF y, al mismo tiempo (y quizá más importante aún), poder predicar con el ejemplo, la presente integración de magistrados debería comenzar por reflexionar respecto a lo más básico: resulta un imperativo que los árbitros electorales se pongan a pensar sobre cómo ha sido el desempeño del rostro más visible del TEPJF, analizando críticamente cuál debe ser el rol de la cabeza de la justicia electoral, de esa persona encargada de representar y administrar a esta jurisdicción especializada. Hablamos, por supuesto, de la presidencia

---

<sup>1</sup> El menú es bastante amplio y ya se ha reiterado en sus sinsentidos: desde congresos autopromocionales, ferias, seminarios, publicaciones de libros, revistas especializadas, ofertas de cursos, maestrías y doctorados, pasando por programas de radio, videos de *Youtube*, blogs personales de los magistrados, artículos de opinión en distintos medios de comunicación, entrevistas, cuentas de *Facebook*, de *Twitter* e incluso de *Instagram*, hasta una simpática mascota que invita a los menores de edad a tener la experiencia de ser parte de un tribunal electoral infantil. Véase Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “De la justicia abierta al correo electrónico: los absurdos del Tribunal Electoral en tiempos del COVID-19”, en González Martín, Nuria *et al.* (coords.), *Emergencia sanitaria por Covid-19: democracia y procesos electorales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional*, núm. 21, 2020, pp. 82 y ss. Retomamos aquí algunas de las ideas que previamente expusimos en ese texto.

del Tribunal Electoral (que, dicho sea de paso, al día de hoy, a menos de cinco años del nombramiento, de las siete personas que conforman el máximo tribunal en la materia, tres han ocupado el puesto en cuestión).

Y es que, si la presidencia del TEPJF se contempla meramente como un puesto político, como moneda de cambio para obtener más poder dentro y fuera de esa institución, es muy probable que resulte mucho más rentable ejercer este encargo de espaldas a la Constitución y cediendo ante las distintas presiones externas o internas.

Parecerá algo obvio, pero no por el simple hecho de llegar a ser magistrado electoral se tiene madera para presidir; las características del buen magistrado o magistrada, en definitiva, no son las mismas que las del buen magistrado presidente o magistrada presidenta.

En momentos en los que hay que volver a conceptos y nociones básicas de la democracia que se daban por sentadas, en los que el rumbo de muchas instituciones de justicia está a la deriva, vale la pena recordar lo que José Ramón Cossío mencionó en su discurso de despedida como ministro de la Suprema Corte:

que así como Hobsbawm decía que una democracia necesita demócratas, de exactamente la misma manera, creo que una justicia constitucional requiere —y perdón que parezca simple pero no lo es— jueces constitucionales, jueces que estén sosteniendo una plaza que es la Constitución, jueces que estén sosteniendo una función que es la Constitución.<sup>2</sup>

Resulta evidente que las instituciones trascienden a las personas y que cualquier organización social es mucho más que sus titulares. No cabe la menor duda de que dentro del amplio organigrama que estructura la actual conformación del TEPJF existen funcionarios capacitados y comprometidos con pensar e idear nuevas formas de participación y socialización del derecho, de acercar la justicia y la democracia a todas las personas. Sin embargo, al final, en la cúspide de la toma de decisiones, la jerarquía se impone, los errores se cometen una y otra vez. Cuando los criterios jurídicos son sustituidos por los políticos y en el momento en que las fallas desplazan a los fallos, es evidente que el Tribunal Electoral no tiene un rumbo definido, o más bien, que el rumbo que intenta seguir ha sido marcado desde y por el poder en turno.

---

<sup>2</sup> Véase Cossío, José Ramón, “Sesión pública conjunta solemne de los plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 29 de noviembre de 2018, p. 23, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2018-11-29/29112018PL.pdf>.

Mientras los juzgadores electorales sigan siendo inconsistentes en sus sentencias, aparentando que deliberan, anteponiendo el ego al diálogo respetuoso y la ideología a los argumentos, será imposible creer en tribunales próximos a la ciudadanía. Ante la ausencia de liderazgos creíbles, frente a un cuerpo colegiado fracturado y con una fracción que decide políticamente, quizás antes de seguir enarbolando una retórica que poco abona a la realidad, ya va siendo tiempo de que la tan autocelebrada justicia electoral abierta del TEPJF sea, ante todo, justicia.

En tal sentido, el presente artículo no aspira a otra cosa más que a levantar acta de distintos momentos que han enturbiado las presidencias de la actual integración del TEPJF, intentando dejar constancia sobre el abismo que ha existido entre el rol que el ordenamiento jurídico encomienda a quien presida esta institución y el desastre ocurrido durante los últimos años. De tal manera que, antes que analizar una o más sentencias, este trabajo se enfoca en la muchas veces incongruente y opaca forma en que se ha designado a la presidencia del TEPJF y que, desde nuestro punto de vista, no ha hecho otra cosa más que poner en evidencia la forma en la que se sigue ampliando el ramillete de errores de un árbitro que no cuenta con la legitimidad suficiente para dictar a otros actores cómo deben conducirse de forma democrática, pues, simple y sencillamente, el Tribunal Electoral no ha hecho lo que quiere que hagan los demás, no predica con el ejemplo.

De ahí entonces que, a continuación, y después de esta breve introducción respecto al abismo que ha creado esta institución entre el discurso y la práctica, se señalará, en dos diferentes apartados, tanto las implicaciones que conlleva presidir el Tribunal como las normas que regulan la designación de tal cargo. Después, se realizará un repaso cronológico de los momentos más escandalosos de las presidencias de esta integración, desde la renuncia de la magistrada Janine Otálora (2016-2019), pasando por la sustitución del magistrado Felipe Fuentes Barrera (2019-2020), hasta el mandato del magistrado José Luis Vargas (2021-a la fecha), repaso que devela cómo la falta de un liderazgo sólido, aunado a reglas poco claras y una integración rota, han contribuido desastre jurisdiccional del que múltiples sentencias dan prueba. El trabajo finalizará haciendo, a manera de conclusión, un breve balance general respecto a la figura de la presidencia del TEPJF, al tiempo que reflexionando sobre el perfil que demanda ocupar tal puesto.

Se parte de la hipótesis de que cada una de las presidencias que ha tenido esta integración del TEPJF, por diferentes motivos, han debilitado la legitimidad e institucionalidad del Tribunal, lo cual ha sido determinante para que muchas personas prefieran desentenderse de la justicia electoral por comprenderla como mera politiquería y burdas disputas por el poder.

Habrá que decirlo sin medias tintas: los discursos de la justicia abierta difícilmente servirán si, en todo caso, lo que se hace es predicar..., pero con el anti-ejemplo.

## II. PRESIDIR UN TRIBUNAL ENTRE LA ESPADA (DE LA POLÍTICA) Y LA PARED (DEL DERECHO)

En México, dada la dilatada y copiosa tradición presidencialista con la que se ha estructurado y desarrollado el sistema jurídico-político, tal parece que en el imaginario social la significación que engloba la palabra “presidente” va más allá del mero Poder Ejecutivo, pues no sólo es que este término alcance también a las otras dos ramas del gobierno, sino que incluso la parafernalia y el simbolismo que destella acaba por desnaturalizar el verbo presidir y lo convierte en un referente por antonomasia del ejercicio del poder.

La imperiosa necesidad de destacar y diferenciarse, por rendir tributo, por monopolizar la atención, han provocado una fervorosa explosión cultural del término aludido, haciendo que abunden presidencias en cualquier organización o institución del país; así, en México coexisten desde miles de presidentes de colonias o clubes sociales, pasando por miles de presidentes municipales, hasta una marca de un popular brandy de producción nacional.

Quien tiene el distintivo de ser presidente en este entorno, independientemente de ser o no el jefe de Estado, representa algo importante, pues cuenta con una especie de condecoración social que, al tiempo que conjuga importancia y trascendencia, también implica, muchas veces, gozar de ciertos privilegios a costa de garantizar incluso una dosis de impunidad y mantenerse ajeno a las consecuencias de sus actos. Por eso, el término en cuestión difícilmente se comprende sólo como un cargo honorífico, o un estatus delimitado a lo que dicta y exige alguna normatividad, sino, más bien, se despliega como una valiosa prerrogativa que entronca con la capacidad de mando y decisión, de influencia y autoridad sobre terceras personas.

Estas reflexiones desde un plano cultural sobre lo que conlleva ser presidente en este ambiente, vienen en ocasión de lo que ha implicado ser la cabeza el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral durante los últimos años, de un puesto en que se encuentran la política y el derecho. Ya que a pesar de que dicha plaza tiene claros fundamentos y justificaciones jurídicas, los márgenes de actuación política se tornan bastante difusos.

Y es que, tal parece que el desempeño de quienes han ejercido este cargo durante la presente integración oscila entre la opacidad institucional y la cercanía al poder político en turno, entre las ínfulas de grandeza y el

cinismo de la subordinación. Porque al día de hoy, presidir el TEPJF ha ocasionado una serie de contratiempos que lejos de fortalecer tal figura, tristemente ha impactado de forma negativa a todo el sistema electoral sobre el que se cimienta la democracia en México, menoscabando las nociones de independencia y autonomía del Poder Judicial. Porque, desde hace años, el papel que han jugado las altas cortes, los tribunales constitucionales, resulta fundamental para la consolidación democrática de cualquier entorno. Su esencia contramayoritaria trasciende no sólo un determinado gobierno o diferentes ideologías, sino también apresurados cambios coyunturales; ahí, precisamente, radica su importancia, en su independencia del poder político como garante de toda una amplia y compleja dinámica de organización social.

Por insistir en una conocida analogía, los jueces podrían ser contemplados como árbitros del juego político, como discretos pero fundamentales actores cuyas labores sólo deberán destacar cuando los jugadores sobrepasan los límites establecidos, o al momento en que resulta necesario que interpreten sus reglas y resuelvan discrepancias entre éstas. Por eso resultan imprescindibles, porque sin ellos será mucho más sencillo “hacer trampa”, aprovecharse a conveniencia de las grietas y fisuras del propio sistema y así poner en entredicho el equilibrio de poderes.

En ese orden de ideas, las siete personas que ejercen como magistrados electorales de la Sala Superior en México, no sólo llevan a cabo una función de índole propiamente jurisdiccional, sino que también están llamados a cumplir su encargo como los últimos guardianes de la democracia. De ahí que, quien los presida, deba ser alguien con carácter y profundo sentido de responsabilidad, alguien que no sólo debe atemperar y manejar los ánimos, los egos y las intenciones de sus otros seis pares, sino que también, y quizá todavía más importante, sepa lidiar con las presiones políticas y las responsabilidades jurídicas que demanda este espacio.

Pablo Mijangos bien ha dicho que la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es “uno de los puestos más codiciados y en una fuente natural de intrigas palaciegas”,<sup>3</sup> en el que “la Corte se ha fragmentado en grupos que negocian y se disputan el control de la presidencia del tribunal”.<sup>4</sup> Lo mismo se puede afirmar para la presidencia del TEPJF, un espacio que se ha convertido en algo muy atractivo y deseable para muchos magistrados electorales y, por ende, en una incesante fuente de dispu-

---

<sup>3</sup> Mijangos y González, Pablo, *Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia de México*, México, El Colegio de México, 2019, p. 58.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 273.

tas y conflictos, llegando al extremo de que algunos involucrados se hayan enfocado en desplegar sus actuaciones jurisdiccionales a partir de un sin fin de estrategias y maniobras discrecionales para conseguir el poder al interior del Tribunal.

En tal sentido, uno de los mayores problemas de la presidencia del TEPJF radica en funciones involucradas en su ejercicio, pues la estructura orgánica y, en general, el sistema electoral de todo el país ha crecido tanto, que, desde hace tiempo, ser la cabeza de esta institución no sólo se limita a administrar y organizar las cuestiones internas del TEPJF, sino que también, en buena medida, demanda poder guiar a una institución con miles de funcionarios judiciales,<sup>5</sup> que en momentos críticos como las elecciones presidenciales cobra una enorme relevancia jurídica y política.

Ahora bien, habrá que ser realistas y tampoco enaltecer las complejidades del cargo, se tendrá que mencionar que dicho puesto no viene a ser “la rifa del tigre”, no es propiamente algo peligroso, ni mucho menos algo cuyo manejo resulte imposible. En todo caso, será algo que en ocasiones puede ser difícil de soportar, pero eso no significa que la presidencia del Tribunal Electoral refiere a un encargo que encierra un alto riesgo en su ejecución. Y es que nadie puede estar obligado a fungir como presidente del TEPJF, nada más errado. Sin embargo, los mecanismos de poder y diversas presiones tanto externas como internas han evidenciado la falta de solvencia para poder blindar e institucionalizar un puesto de tales magnitudes.

Así, en todo caso, presidir el TEPJF se convierte en algo muy cercano a estar en una situación límite y sin salida aparente, a asumir con responsabilidad un puesto que obliga a estar entre la espada de la política y la pared de derecho; y es que, cuando los propios encargos del puesto disminuyen las alternativas por decantarse entre el irrestricto respeto por las reglas o la subordinación al poder, resulta bastante difícil conciliar ambas posturas sin que se termine desistiendo, desplegando una actitud intrascendente (más bien

---

<sup>5</sup> “No resulta menor la considerable inversión que, de un tiempo para acá, ha existido en México por robustecer las estructuras que sostienen al campo electoral, como si el gobierno se haya propuesto realizar una importante erogación en la materia para aumentar la cantidad de personas involucradas en este ámbito (ocupando cargos, especializándose o bien, simple y sencillamente, siendo partícipes de las diferentes opciones que brinda el sistema), y así recubrir la democracia ante los incidentes que se presenten”. Véase Garza Onofre, Juan Jesús, “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 Fuentes Barrera, Felipe Alfredo (coord.), *Sentencias relevantes comentadas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 273 y ss.

tendiente a la opacidad y al sigilo), o bien siendo un descarado al servicio de intereses ajenos, porque lo cierto es que en la historia reciente de esta institución, han sido muy pocas las personas que han llevado a cabo una presidencia honorable, pudiendo no sólo contrapesar la política por medio del derecho, sino también dejar una mejor justicia electoral para el futuro de la democracia en México, una justicia electoral sin escándalos ni sobresaltos.

Por todo ese escenario tan enmarañado y minado de pésimos precedentes, conviene revisar cómo es que se estructura normativamente la elección de la presidencia del Tribunal Electoral y el ejercicio de sus funciones. En el siguiente apartado se reflexionará en clave constructiva sobre tales aspectos.

### III. CANDIL DE LA CALLE, OSCURIDAD DE LA CASA: LA AUSENCIA DE REGLAS CLARAS EN LA ELECCIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL

¿Cuál es el fundamento jurídico y dónde radica la justificación de las funciones que debe ejercer quien presida el máximo órgano electoral en el país? Claramente, la primera fuente a la que hay que acudir es a la Constitución que, en el apartado sobre el Poder Judicial, a través de su artículo 99, párrafo tercero, menciona lo siguiente: “El presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años”.

De inicio, la regla aludida, omitiendo métodos y procedimientos, destaca que el encargo sobre la elección de presidente deberá realizarse, a como dé lugar, por medio de los propios magistrados electorales de la Sala Superior (que serán los únicos encargados de decidir quién será su presidente durante un periodo temporal limitado).

Asimismo, es importante recordar que quien resulte electo como magistrado presidente de la Sala Superior también lo será de toda la estructura jurisdiccional y administrativa que engloba el TEPJF. Parecerá algo obvio o redundante, sin embargo, lo cierto es que, de entrada, la norma constitucional en cuestión postula un encargo dual para quien ejerza dicha labor. Sin desatender su faceta jurisdiccional, fungiendo propiamente como un magistrado más de la Sala Superior, el presidente, de igual manera, le corresponderá un encargo de índole gerencial.

Siguiendo dichas ideas, párrafos más adelante en el mismo artículo constitucional, cuando se hace mención a las funciones propiamente del Tribunal y se describe su competencia, de manera indirecta, se encuentra otra mención a las funciones que debe desempeñar la persona que debe presidir tal institución cuando se afirma que: “los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará

por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal”.

Como se puede seguir de la lectura de la regla en cuestión, la importancia de quien ejerza como presidente del Tribunal también va más allá del solo estar enfocado en los asuntos internos de dicho organismo, ya que su rol, al estar necesariamente vinculado con el Poder Judicial, implica la capacidad de tener un buen diálogo y comunión con la estructura no especializada de la judicatura mexicana.

Ser presidente del TEPJF tiene de manera indiscutible un componente político que no se puede desempatar del jurídico. Habrá que recordar que por más que esta institución sea la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, y la propia Constitución le permita expedir “su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento”, esto para nada quiere decir que es un órgano que, al final del día, no dependa del Poder Judicial, que lo que haga no deja de impactar sobre la imagen de la justicia que tienen los mexicanos. De tal forma que, el papel de magistrado presidente conlleva asumir un papel activo frente a terceros, pues éste tendrá que entablar relaciones con otras entidades jurisdiccionales, en particular con el Consejo de la Judicatura Federal o la propia Suprema Corte.

Dado que esas dos referencias son las únicas respecto a la presidencia del TEPJF en el texto constitucional (algo no sorprendente, pues tradicionalmente la organización del Poder Judicial no suele exponerse de forma pormenorizada en el máximo ordenamiento de un país), el artículo 99 remite de manera expresa<sup>6</sup> al cuerpo normativo de orden secundario que se encarga de desarrollar tales temas para la correcta estructura, organización y competencia de la rama judicial mexicana, es decir, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (LOPJF).

Así entonces, en el capítulo tercero del título décimo primero se encuentran dos disposiciones que rigen de forma específica la presidencia del TEPJF. En la primera de ellas, el artículo 190, una vez que se reitera lo mencionado en la Constitución sobre la elección entre pares, la faceta dual respecto a la presidencia (de Sala Superior y del Tribunal) y la temporalidad del cargo, se establece su posible reelección y los supuestos en caso de renuncia y de ausencia:

---

<sup>6</sup> El propio artículo 99 de la Constitución señala que “La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes”.

Los magistrados de la Sala Superior elegirán de entre ellos a su presidente, quien lo será también del Tribunal, por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto por una sola vez. En caso de renuncia la Sala Superior procederá a elegir a un nuevo presidente, quien lo será hasta la conclusión del periodo para el que fue electo el sustituido. Este nuevo titular de la presidencia del Tribunal, de ser el caso, podrá ser reelecto por una sola ocasión.

Las ausencias del presidente serán suplidas, si no exceden de un mes, por el magistrado electoral de mayor antigüedad o, en su caso, de mayor edad. Si la ausencia excediere dicho plazo pero fuere menor a seis meses, se designará a un presidente interino, y si fuere mayor a ese término, se nombrará a un presidente sustituto para que ocupe el cargo hasta el final del periodo.

De la lectura del artículo anterior se advierten varios problemas relacionados con el tema que nos atañe respecto a la falta de claridad de las normas en juego:

- El primero, y quizá más importante, es que para la elección del presidente del Tribunal, no se menciona algún método o procedimiento a seguir. Cuando la Constitución es omisa por razones antes mencionadas, se esperaría que la ley secundaria colmara dicha ausencia. La discrecionalidad en el proceder para la elección del magistrado o magistrada presidente manda por los suelos no sólo a los planes de trabajo y las propuestas de los posibles candidatos, sino también las razones por las que las y los magistrados de la Sala Superior consideran que uno de sus pares es la persona idónea para llevar a cabo dicha tarea. Respecto a la ausencia de método para la elección se podrá pensar que la respuesta ante esta laguna es manifiesta porque encuentra solución a través de un procedimiento simple de votación en el que alguno de los magistrados consiga la mayoría de los votos de los siete integrantes que participan en la dinámica (y, de hecho, esto así se ha venido realizando sin acaso mayores sobresaltos), pero, bien cabría interpretar que para tomar tal decisión asimismo sería posible a partir de un método de insaculación, o quizá a través de un mecanismo rotativo que pueda ir turnando la presidencia entre los involucrados. En fin, métodos posibles pero poco factibles que no tienen ningún sustento jurídico expreso al igual que la votación entre pares, pues, al día de hoy, no existe algún tipo de lineamiento relativo a las formas que deben anteceder a tal decisión, es decir, la ley no menciona nada en relación a si la sesión será pública o privada, respecto si los magistrados deberán exponer sus razones, sobre el tiempo de antelación con el que pueden presentar su candidatura

o buscar los votos de sus integrantes..., en fin, varios supuestos que claramente no abonan ni a una justicia abierta, ni a generar prácticas democráticas al interior del Tribunal. Ahora bien, en relación al desconocimiento de los planes de trabajo o los proyectos que puede liderar un determinado perfil de magistrado que aspire a presidir el Tribunal, resulta evidente que la politiquería, los acuerdos a la sombra y sobre todo el juego que pueden tener otros agentes de poder ajenos a quienes deben tomar dicha decisión, muestra la manera en que dicha falta no ayuda en absoluto a la certeza que necesita irradiar la máxima institución judicial en materia electoral.

- La segunda cuestión problemática es aquella respecto a la renuncia al cargo de magistrado presidente, supuesto que algunos podrán pensar como muy poco probable y que, por ende, no hace falta regularse de forma tan detallada (y es que una vez alcanzada la cúspide en tal dependencia, difícilmente se podrá abandonar por motivos que no sean aquellos más que los estrictamente personales). No obstante, en la historia del TEPJF han existido tres renunciaciones,<sup>7</sup> una por cada integración. La primera ocasión que sucedió fue en 2005, previo al álgido proceso electoral de 2006, cuando el magistrado Eloy Fuentes Cerda dejó el cargo presidencial de forma intempestiva alegando motivos de salud, los cuales, dicho sea de paso, nunca se dieron a conocer;<sup>8</sup> dos años después, en 2007, le correspondió al magistrado presidente de aquella integración, Flavio Galván, quien acusado de irregularidades en la adquisición de un predio para la nueva sede del TEPJF, terminó dimitiendo sin llegar a aclarar al día de hoy aquellas acusaciones;<sup>9</sup> y, por último, el caso más reciente relativo a la magistrada Janine Otálora (el cual se expondrá más adelante). En resumidas cuentas, y por lo que es posible observar ya como una constante, parece que la regla en la LOPJF que faculta la renuncia abre un margen lo suficientemente amplio para evitar

---

<sup>7</sup> Urrutia, Alonso, “En la historia del Tribunal es la tercera salida bajo polémica”, *La Jornada*, México, 24 de enero de 2019, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/01/24/politica/013n2pol>.

<sup>8</sup> Véase Saldierna, Georgina y Urrutia, Alonso, “Cuestionado, Eloy Fuentes deja presidencia del TEPJF”, *La Jornada*, México, 1o. de octubre de 2005, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2005/10/01/index.php?section=politica&article=003n1pol>.

<sup>9</sup> Véase Zárate, Arturo, “Renuncia Flavio Galván a presidencia del TEPJF”, *El Universal*, México, 7 de agosto de 2007, disponible en <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/441379.html>; Redacción, “Divulga el TEPJF la carta de renuncia de Galván”, *Proceso*, México, 23 de agosto de 2007, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2007/8/23/divulga-el-tepjf-la-carta-de-renuncia-de-galvan-36638.html>.

responsabilidades y abandonar el cargo sin mayores consecuencias, como si se tratara de un asunto menor, tirando por la borda los proyectos iniciados, la visión que se pensaba construir del Tribunal y de la justicia electoral, al no estar regulada la justificación que da pie a la renuncia, sin posibilidad de que se evalúen los motivos, ni abriendo alguna alternativa para que se puedan llegar a conocer; en definitiva, la vaguedad de la norma en cuestión sólo se encarga de prever los mecanismos para que la presidencia no quede acéfala y esboza un escueto procedimiento de selección del nuevo presidente que, al igual que el anterior supuesto para la elección en caso de finalización temporal, no menciona cómo deberá ser. No hay que olvidar que las especulaciones en torno a las renunciaciones abren flancos derivados del contexto político, la división interna y distintas presiones, el camino que sigue esta vía para habilitar las renunciaciones, lejos de fortalecer al Tribunal Electoral, termina por mermar a la institución y generar desconfianza en torno a la democracia.

- Por último, respecto a las ausencias temporales y los supuestos que enmarca la norma secundaria, también habrá que mencionar que su carácter injustificado y sus parámetros tan laxos han ocasionado un menosprecio en la función de quien ocupe la presidencia, al grado que si se conjugan una serie de factores coyunturales se puede llegar al extremo de que no exista quórum para que se pueda sesionar. Irónicamente, aunque todos quieren ser presidentes, una vez que lo logran ejercen el cargo con poca propiedad.

De esta manera se observa que el tema de la presidencia del Tribunal Electoral no se encuentra bien regulado en la ley secundaria que, paradójicamente, se enfoca en la correcta organización y desarrollo de las instituciones de justicia en el país. Como si el legislador se hubiera desentendido del tema, tal parece que las cuestiones procedimentales respecto a la elección de presidente del TEPJF recaen en su propio ámbito, es decir, el vigilante se vigila a sí mismo con absoluta libertad, o, en todo caso, por medio de su reglamento interno, un cuerpo normativo que, en igual sentido, dependerá de quienes integren la Sala Superior para moldearlo con absoluta discrecionalidad de funcionamiento, quizá lo más bochornoso es que, de forma contradictoria, el reglamento también resulta tan escueto como indeterminado respecto a la regulación del tema en estudio.

La vaguedad y ausencia por regular los aspectos adjetivos respecto a la presidencia del Tribunal es evidente, en un tema por demás importante para la estructuración integral de todo el enorme aparato que engloba la

justicia electoral, lo cierto es que dicha laguna no resulta casual, y, por el contrario, tal parece que su falta de regulación abre un sin fin de maniobras y estrategias para poder acordar en la sombra lo que a todas luces debería ser un ejercicio democrático dentro de una institución que se encarga de hacer valer la democracia.

Para finalizar el presente apartado, vale la pena mencionar que, respecto a las atribuciones de la presidencia del TEPJF, la LOPJF resulta bastante exhaustiva, ya que por medio de su artículo 191, a lo largo de 27 fracciones,<sup>10</sup> se explicitan todas y cada una de las funciones que le corresponden. Como separando las cuestiones adjetivas de las sustantivas, pero al mismo tiempo olvidando que en estos temas, la forma es fondo, que el procedimiento para la elección de presidente va indefectiblemente unido de los quehaceres que realizará.

De poco servirá positivizar las tareas de las que la personas que presida el Tribunal será responsable si las mismas las puede llegar a negociar, o intercambiar con sus pares a costa de conseguir sus apoyos para su candidatura, resulta tan contradictorio como peligroso dejar al arbitrio de los propios magistrados electorales las reglas para elegir a quien los deba presidir, lejos de la posibilidad de que dicho encargo sea una cuestión de independencia o autonomía en la libre configuración de la manera como se elija a la cabeza de la máxima institución jurisdiccional en materia electoral en México, lo cierto es que la indeterminación y la opacidad han terminado por sembrar dudas respecto a la ausencia de mecanismos democráticos al interior de esta institución.

Poca legitimidad moral puede presumir un Tribunal que proclama democracia y justicia abierta a los cuatro vientos mientras en sus prácticas cotidianas no las lleva a cabo. Estamos, nada más y nada menos, que ante el típico caso de supuesto tribunal que se dice candil de la calle pero oscuridad de su propia casa.

---

<sup>10</sup> Las funciones de la persona que ejerza como presidente van desde representar al Tribunal y celebrar todo tipo de actos jurídicos y administrativos que se requieran para su buen funcionamiento, rendir informes, así como presidir la Comisión de Administración, pasando por proponer el nombramiento de los funcionarios que son de su competencia, designación de los titulares de las coordinaciones adscritas directamente al cargo en cuestión y vigilar que las salas cuenten con los recursos necesarios, hasta vigilar que se cumplan las disposiciones del Reglamento Interno del Tribunal... en resumidas cuentas, el menú resulta bastante dilatado y con un amplio margen de maniobra para negociar e intercambiar dichas facultades con sus pares y otros actores políticos.

#### IV. UN BOCHORNOSO ESPECTÁCULO A TRES TIEMPOS: LA RENUNCIA DE LA MAGISTRADA OTÁLORA, LA GRIS SUSTITUCIÓN DEL MAGISTRADO FUENTES Y LA TURBIA ELECCIÓN DEL MAGISTRADO VARGAS

Tal parecer que las mismas leyes se han dispuesto para provocar una catástrofe, sobre alfileres se encuentra la forma en cómo se elige y se justifica la presidencia del TEPJF, pero no sólo eso, sino también la manera en cómo se puede dejar de serlo. Y es que la ausencia de reglas claras en la elección de quien vaya a presidir la justicia electoral en México, aunada claramente a la configuración política del momento, despliega un lúgubre escenario para una tormenta perfecta que pone en evidencia, por un lado, la discrecionalidad, la opacidad y las prácticas antidemocráticas al interior del Tribunal y, por el otro, la improvisación institucional de la mano de turbias negociaciones para hacerse de poder a toda costa.

Evaluar una presidencia, en definitiva, no resulta una tarea sencilla. Pensar que de manera exclusiva depende de esta figura la buena configuración jurisdiccional y administrativa de un órgano tan amplio como el TEPJF, resulta falaz. Queda claro que el principal trabajo de quienes integran dicha institución o, mejor dicho, de los rostros más visibles, de los magistrados electorales de la Sala Superior, radica en la importancia de sus sentencias, en la congruencia entre sus criterios y sus argumentos. No obstante, la presente integración ha puesto las cosas bastante sencillas para poder emitir un juicio de valor respecto al trabajo realizado institucionalmente. Han sido tantas las prácticas cuestionables, los escándalos, los desencuentros, que el cinismo se ha encargado de blindar cualquier decisión que se tome en dicha sede. Como emitiendo un mensaje de que mientras el Tribunal le sea útil y le agrade al poder político en turno, la opinión de los especialistas, la confianza de la ciudadanía, y el legado para el porvenir de la materia, no importan en absoluto.

Y es que se ha perdido por completo el sentido de lo que implica ser un árbitro electoral en México. Cualidades como la imparcialidad, la objetividad, la independencia y la autonomía, en definitiva, revelan que la forma cómo se ha estructurado la justicia electoral permite a la política un rol preponderante sobre el derecho, generando que, en resumidas cuentas, independientemente del color del partido político que gobierne, los magistrados electorales puedan camuflarse a conveniencia.

En ese orden de ideas, vale la pena traer a colación una anécdota relatada en un artículo editorial de Pedro Salazar Ugarte respecto al relevo de

la anterior integración de la Sala Superior en contraste con la actual, a propósito de la afamada “Ley de Cuates”, un vicio de origen que vislumbraba lo dócil y maleable que podrían resultar los nuevos magistrados electorales al poder:

hace dos años, en una reunión social en la que estaban presentes magistrados salientes, algunos festejamos. La integración que concluía estaba muy desgastada, la nueva lucía prometedora y el encuentro transcurría antes de que los flamantes magistrados renunciaran a su independencia al beneficiarse de la operación política, que amplió la duración de sus mandatos.

En respuesta a nuestra discreta algarabía, uno de los magistrados que dejaba el cargo, advirtió: “Nos van a extrañar muy pronto”. Me pareció un gesto de soberbia, pero tenía razón.<sup>11</sup>

Y sí. No hay de otra. Mientras se pensaría que no se puede caer más bajo, que cualquier sorpresa en la justicia electoral difícilmente puede volver a sorprender, cada integración se empeña por ir de mal en peor y seguir infinitamente por dicho camino, como dando vuelta en espiral a través de un círculo vicioso en el que no hay más salida que asumir, de una vez por todas, que el Tribunal Electoral se ha convertido en la corte de las tres mentiras: no es ya ni tribunal, ni electoral, ni judicial. Se tiene, en cambio, una oficina de gestiones cortesanas; tristemente, durante estos años en la avenida Carlota Armero no es el tiempo de la justicia electoral, sino de la política partidista.

Siguiendo esa estela, a continuación, se exponen tres de las mayores vergüenzas en materia no jurisdiccional de la presente integración relacionados con la presidencia del Tribunal Electoral, escándalos que bien pudieron evitarse a través de reglas transparentes y claras, o bien, por un mero comportamiento sensato y a la altura por parte de los involucrados, demostrando que si tanto aspiraban a dicho cargo, lo mínimo que se hubiera esperado es tener talante para ejercerlo con dignidad. Pues, como ha mencionado Manuel Atienza, “un buen juez (o, si se quiere, un juez excelente) no se preocupa simplemente por hacer bien su trabajo, sino que asume también una responsabilidad institucional en lo que hace: no le importa únicamente su conducta individual, sino que se esfuerza para que la institución a la que pertenece sea la mejor posible”.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Salazar Ugarte, Pedro, “Liso y llano desatino”, *El Financiero*, México, 19 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pedro-salazar/liso-y-llano-desatino>.

<sup>12</sup> Atienza, Manuel, *Una apología del derecho y otros ensayos*, Madrid, Trotta, 2020, p. 106.

Justamente ahí es donde se encuentra el punto en común de tres diferentes situaciones que comparten un nulo sentido de responsabilidad institucional, como si los magistrados electorales fueran piezas sueltas de una maquinaria autónoma, cuyo único interés sea subsistir de forma individual pero nunca colectivamente. Así, se expone de forma sucinta, en primer lugar, la renuncia a la presidencia de la magistrada Janine Otálora, después la sustitución del magistrado Felipe Fuente y, por último, la elección del actual presidente del TEPJF, José Luis Vargas. Cada experiencia a su manera y con distintos matices, los tres acontecimientos que se narran líneas abajo, encuentran coincidencia en el desprecio por la institucionalidad, al ir mermando y menoscabando la legitimidad de un tribunal decadente y al servicio del mejor postor.

1. *El caso de la renuncia de la presidenta Otálora:  
crónica una claudicación anunciada*

“Lo que mal empieza, mal acaba”, reza un famoso dicho popular, el cual, tal parece que la presente integración de magistrados electorales de la Sala Superior se ha empeñado en adoptar como principal bandera. Porque desde antes de que comenzara el trabajo propiamente jurisdiccional, no hay que olvidar cómo, en una maniobra a todas luces inconstitucional, distintos representantes populares de la legislatura anterior dominada por el PRI y el PAN, decidieron ampliar el mandato de los magistrados José Luis Vargas, Indalfer Infante, Reyes Rodríguez y Felipe Fuentes. En ese momento primó la lógica de las cuotas y los amiguismos; la de repartirse el pastel entre la coalición entonces mayoritaria, la de hacerse de la vista gorda y guardar un silencio tan cómplice como sospechoso. Pues, aunque ciertamente podría decirse que la “Ley de Cuates” no fue responsabilidad directa de los magistrados beneficiados, lo cierto es que, con el paso de los meses, todos los integrantes de la Sala Superior hicieron méritos suficientes para ganarse un lugar en la historia de la infamia judicial.

Así, con una integración viciada desde su origen, como para querer aparentar unidad y emitir un mensaje de solidez y certidumbre institucional, habrá que recordar que la elección de la primera presidenta de este nuevo periodo de la justicia electoral resultó de la decisión unánime de todos sus pares.

En aquel entonces, a inicios de noviembre de 2016, en el discurso inaugural de su mandato, la recién designada magistrada presidenta Janine Otálora Malassis mencionó que “el Tribunal Electoral será una instancia

abierta a todos los actores políticos y a la ciudadanía que acuda a dirimir conflictos electorales”, que “las y los magistrados se comprometen a entregar cuentas claras de los recursos destinados al TEPJF y a brindar estabilidad y racionalidad al sistema democrático al resolver las controversias con criterios jurídicos”.

Como un ejemplo de la disonancia entre lo que se dice y lo que se hace, tales palabras ahora se entienden como un prefacio de una tragedia por venir. Y es que, en enero de 2019, después de cumplir más de dos años como magistrada presidenta y tan sólo un mes y unos días después de que Andrés Manuel López Obrador obtuvo, finalmente, la Presidencia de la República y su partido político Morena consiguió una apabullante mayoría tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, aquella misma magistrada que afirmó tener el compromiso por generar escenarios estables para el juego democrático, decidió renunciar a su cargo como presidenta.

En su momento lo señalamos: la renuncia de la magistrada Janine Otálora como presidenta del Tribunal Electoral fue sólo la cereza de un pastel que ya olía bastante mal, y cuyo proceso de descomposición, lamentablemente, ha continuado. Vale la pena mencionar que la Sala Superior que en aquellos años presidía, fue protagonista de una larga serie de desvaríos judiciales y bochornosos errores políticos, como asumiendo burdamente, de una vez por todas, que la justicia electoral a partir de cada reconfiguración política no es más que una institución a las órdenes y voluntades del partido en el poder en turno.<sup>13</sup>

Sería ingenuo pensar que aquella “crisis” del Tribunal Electoral que se cristalizó en la renuncia de su presidenta, fue producto de los desencuentros generados sólo por la validación de la elección de gobernador en Puebla (una de las escasas gubernaturas que en la elección de 2018 no ganó Morena sino el PAN), la cual, el magistrado José Luis Vargas propuso anular pero que, al final, no obtuvo mayoría,<sup>14</sup> por lo que días después, a través de su cuenta de *Twitter* y por medio de diferentes medios de comunicación, se encargó de acusar de “parcial” a Janine Otálora y de que daría a conocer diversas “irregularidades” en el ejercicio de su cargo como magistrada presidenta, afirmando que presentaría denuncias y pruebas que tiene en su contra (aunque, cabe mencionar que nunca detalló en qué forma o con qué

<sup>13</sup> Véase Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “La renuncia de la presidenta Otálora: crónica de una claudicación anunciada”, *Milenio Diario*, México, 25 de enero de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/nexos/renuncia-presidenta-otalora-chronica-claudicacion-anunciada>. Retomamos aquí algunas de las ideas previamente expuestas.

<sup>14</sup> Al sólo conseguir el apoyo de la magistrada Mónica Soto y del magistrado Felipe Fuentes.

elementos sustentaría sus acusaciones).<sup>15</sup> Y es que incluso, José Luis Vargas llamó al Tribunal Electoral a convocar a una sesión pública para discutir la permanencia de Janine Otálora como presidente del organismo, como adjudicándose facultades que no le corresponden y dando a entender que lo que no se puede ganar en Sala se puede pelear en medios.

La álgida confrontación entre magistrados electorales de la Sala Superior, especialmente entre Vargas y Otálora (la cual, es importante destacar, presuntamente, se había arreglado “de manera interna, privilegiando el diálogo y fortaleciendo a la institución”),<sup>16</sup> así como las constantes negociaciones con los partidos políticos es tan añeja como la misma selección partidista de magistrados electorales... Basta con hacer memoria y seguir de cerca las sesiones de la Sala Superior para descubrir las vergonzosas rencillas ventiladas a través de sus deliberaciones públicas, de su ínfimo nivel de argumentación, de sus múltiples contradicciones de criterios pero, sobre todo, de su increíble capacidad para seguir desmantelando la autonomía de una institución que en otras épocas se había conducido con decoro y firmeza.

Habrà que tener presentes las decisiones que, por mayoría o por unanimidad, trazaron la ruta de un descalabro anunciado; por mencionar algunas, cuando la Sala Superior hizo hasta lo imposible para no anular la elección de gobernador de Coahuila —a pesar del flagrante rebase del tope de gastos de campaña del candidato del PRI—; no hay que olvidar también, los malabares argumentativos que emplearon para subir a la boleta presidencial a Jaime “El Bronco” Rodríguez como candidato independiente; o la manera como, ya con una nueva mayoría política, los magistrados dieron un carpetazo al turbio caso del Fideicomiso de Morena, uno de los mayores escándalos de fiscalización de los últimos tiempos en materia electoral.

Independientemente del color del partido político que gobierne, el camuflaje político de los magistrados electorales ha oscilado entre la conveniencia y la subordinación, ya que tal parece que la subsistencia del Tribunal Electoral depende de mantener una estrecha comunicación con quienes ostenten el poder. No por nada, resulta llamativo que ante el nuevo panorama político instaurado por López Obrador y Morena, en el que mes tras mes ocurren incesantes reformas y se proponen alteraciones estructurales para supuestamente implementar la transformación de la vida pública de

<sup>15</sup> Aquino, Eréndira, “Magistrado presentará denuncias por supuestas irregularidades de la presidenta del Tribunal Electoral”, *Animal Político*, México, 18 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/12/magistrado-irregularidades-presidenta-tejif/>.

<sup>16</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “En unidad, la Sala Superior supera sus diferencias”, México, 19 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3536/0>.

México (y dejar atrás, de una vez por todas, el régimen instaurado por los gobiernos anteriores de corte neoliberal), a la justicia electoral no se le haya modificado absolutamente nada por medio del derecho, como si no fuera necesario reformar una ley para generar cambios. Para decirlo pronto: desde la vergonzosa “Ley de Cuates”, al Tribunal Electoral no se le ha tocado ni con el pétalo de un artículo transitorio.

El Tribunal Electoral es prueba plena de la forma tan descarada de cómo se pueden mezclar y confundir las cuestiones políticas con las jurídicas. De ahí que tampoco resulte casualidad que incluso en la afamada reforma judicial propuesta por el ministro presidente de la SCJN, Arturo Zaldívar, y que hizo suya el presidente López Obrador, de todo un extenso documento con proposiciones adjetivas y sustantivas para transformar la justicia federal, apenas se dedican un par de líneas al Tribunal Electoral. Así, no deja de sorprender que a esta institución prácticamente se le deja intocada, sobre todo si consideramos que buena parte de los cambios propuestos para la Corte y el Consejo podrían ser trasladables para resolver muchos de los problemas de la justicia electoral: su obsoleto sistema de jurisprudencia, la improcedencia de controversias constitucionales en materia electoral, el desbordamiento de la procedencia del recurso de reconsideración, la existencia de una carrera judicial que no pasa de ser una simulación, las disfuncionalidades de su sistema de formación electoral y una larga lista de etcéteras.<sup>17</sup>

Por eso, precisamente, la renuncia a la presidencia de Otálora fue algo tan burdo como esperado, un hecho que no contó con algún tipo de justificación y cuya explicación fue mermada por los trascendidos y las versiones no confirmadas que, al día de hoy, siguen manteniendo en vilo los fundamentos que orillaron a la involucrada a tomar dicha decisión tan controversial, abriendo un sin fin de cuestionamientos cuya respuesta difícilmente algún día conoceremos: ¿Por qué lo hizo? ¿Alguien la presionó? ¿Negoció con alguien su renuncia? A pesar de dichas incógnitas, queda claro que la decisión de renunciar es permitida por la propia ley; que, como se mencionó líneas arriba, mientras no se estructuren mecanismos para la correcta rendición de cuentas y para evitar presiones externas, es muy probable que el cargo de la presidencia del Tribunal Electoral sea ejercido sin la importancia que merece. O, mejor dicho, a la menor llamada de atención la máxima institución jurisdiccional en materia electoral del país puede desmoronarse.

---

<sup>17</sup> Para un análisis integral respecto a la reforma judicial en cuestión, véase, Garza Onofre, Juan Jesús *et al.*, “¿Qué propone la iniciativa de reforma judicial de AMLO y Zaldívar?”, *Nexos—El juego de la Suprema Corte*, México, 13 de febrero de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11031>.

De ahí que la elección del cargo de presidente del Tribunal no debe ser una mera negociación entre magistrados de Sala Superior, no debe quedar al arbitrio de quien tenga mejores cartas políticas para jugar en ese momento, hoy más que nunca resulta una exigencia conocer los planes de trabajo, la visión de la justicia electoral que se quiere impulsar, las motivaciones y, sobre todo, que se haga sin dar la espalda a la ciudadanía.

Porque, a todas luces, la renuncia de la magistrada Otálora tuvo profundas implicaciones políticas. Porque en dicho sentido, quizá lo más grave fue que la única referencia a la que se acudió para intentar comprender la decisión de la entonces presidenta fue, nada más y nada menos, un críptico mensaje de despedida a través de un hilo en su cuenta de *Twitter*. Sin explicitar motivaciones, ni mucho menos hacer alguna alusión a la ley que posibilita tal acción, se afirmó:

La reciente crisis en la que se ha visto inmersa la Sala Superior del Tribunal se inscribe en la tensión a la que este órgano se ve sometido al resolver conflictos políticos entre los diversos actores. Esta crisis fue resuelta en su momento por el propio Pleno.

Sabemos que hoy, la vida institucional de México vive una nueva época y el Tribunal Electoral como órgano del Poder Judicial de la Federación debe saber adaptarse a los cambios

Por ello, asumiendo mi responsabilidad de juez constitucional, en aras de facilitar la transición del Tribunal, he tomado la decisión personal, ética y política de presentar mi renuncia al cargo de presidenta del Tribunal Electoral.

Y lo peor es que, al final, quizá tenga razón. Todo órgano jurisdiccional debe hacerse cargo del contexto en el que opera, creer que las circunstancias políticas no influyen en la estructuración de las instituciones jurisdiccionales resulta una absoluta quimera. Por lo tanto, acierta la magistrada Otálora en la necesidad de adaptarse, pero yerra en la dirección. El nuevo equilibrio de poderes demanda independencia y altura de miras. Lo que se ha visto, no obstante, es una decepcionante claudicación, es tirar la toalla ante una ley que no exige responsabilidades por el desempeño del cargo.

Cuando algunos equiparan al procedimiento de renuncia a la presidencia del Tribunal con un trámite administrativo, en el que tanto los magistrados de la Sala Superior como el propio involucrado cuentan con absoluta discreción, queda en evidencia una visión completamente distorsionada de las altas cortes y los tribunales constitucionales. No hay nada más errado que no hacerse cargo de los compromisos asumidos ante la Constitución, de querer presidir y luego darse cuenta que es más fácil no hacerlo.

Mentira que no se pueda caer más bajo. Falso que ya no se puede estar peor. La mayoría de los integrantes de la Sala Superior del TEPJF se supera día tras día, evidenciando tanto su estatura moral como su incapacidad de asumirse como genuinos impartidores de justicia. Se dicen jueces constitucionales, pero operan como mercenarios al servicio del mejor postor. Se llenan la boca de sentencias “progresistas”, “protectoras”, “innovadoras” y “garantistas”, pero se muestran incompetentes para cumplir con su papel más elemental: fungir como contrapeso a las mayorías partidistas.

Resulta necesaria una reforma judicial que pueda poner candados a los procedimientos tanto de selección como de renuncia a la presidencia del TEPJF, evitar que sean tan laxos pero, sobre todo, asumir la responsabilidad del cargo en el mediano y en el largo plazo, no en sesiones privadas, a la sombra y por debajo del agua, ni provocando patéticas peleas en medios de comunicación y luego intentando fallidamente convencer a través de la retórica de que nada ha pasado.

El reparto de poder al interior del Tribunal puede ser, muchas veces, suficiente para mantener una unidad mínima entre los magistrados pero, muchas otras, generará fricciones y tensiones que indefectiblemente se verán reflejadas en los fallos y, eventualmente, en el ejercicio de la presidencia.

## 2. *La gris sustitución del magistrado Fuentes*

Ignorando la profunda crisis por la que venía atravesando la máxima institución de la justicia electoral del país, después de una renuncia de su presidenta, haciendo como si nada hubiera pasado, en cuestión de minutos, una vez que se consumó la decisión de la magistrada Janine Otálora, el magistrado Felipe Fuentes asumió el cargo como presidente del TEPJF a inicios de 2019. Haciendo oídos sordos a los cuestionamientos, dejando de lado la agenda de género (con el simbolismo que implicaba tener por segunda ocasión en su historia a una mujer como presidenta del Tribunal), pero, sobre todo, en un afán de aparente normalidad, el primer comunicado de Fuentes, resulta un buen ejemplo de neolengua orwelliana: la ruptura se pinta de unidad; lo político, de personal; la subordinación, de coordinación.<sup>18</sup>

Así, el magistrado presidente hablaba de “seguir dando certeza y consolidar la confianza ciudadana en sus instituciones y así fortalecer el Estado de derecho”. Sus bríos apostaban al engaño —¿cuándo ha dado el tribunal

---

<sup>18</sup> Véase Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “La renuncia de...”, *cit.*

certeza?—, a la desmemoria, a la ilusión de un imposible borrón y cuenta nueva. Lo dijimos en su momento: su presidencia no sería la de la transición, sino la de la captura partidista.

Resulta necesario acudir al reglamento interno del TEPJF para aclarar el panorama una vez que alguien haya renunciado a su mandato de cuatro años y responder algunas dudas procedimentales respecto a la elección de presidente interino. Sorprendentemente, y a diferencia de la designación ordinaria de presidente del Tribunal, para el presente supuesto sí se menciona que dicha decisión deberá ser tomada por medio de mayoría de votos.

Es a través de las atribuciones que le corresponden a la Sala Superior actuando como grupo colegiado, el único momento en el que se enuncia la forma en la que se llevará a cabo dicha elección. La norma reglamentaria en cuestión menciona lo siguiente:

Artículo 10. La Sala Superior, además de las facultades que le otorga la Constitución y la Ley Orgánica, tendrá las siguientes:

IV. Elegir, por mayoría de votos a la persona que ocupará la presidencia del Tribunal de forma interina o sustituta. En caso de empate, se designará a la o el magistrado de la Sala Superior de mayor antigüedad en el cargo o, en su caso, a quien tenga mayor edad de entre las propuestas...

Al incluir el supuesto de empate, no cabe duda alguna de que la razón de dicha norma encuentra fundamento no sólo en las renunciadas sino también en los fallecimientos durante el encargo presidencial. De ahí, precisamente, que también se incluya una alternativa para definir la designación por un criterio de edad. Ahora bien, más allá de lo estipulado, de nueva cuenta, queda en evidencia la normatividad tan laxa respecto al tema, obviando las cuestiones procedimentales y dejando en evidencia que no hace falta ningún tipo de filtro de carácter sustantivo para poder elegir a la persona que se hará cargo del puesto de forma provisional.

Una vez más, sin conocer si dicha votación debe ser pública o privada, sin dar cuenta sobre las razones que llevarán a un determinado magistrado o magistrada a intentar presidir, la omisión en la norma emite un nítido mensaje respecto a la indispensable necesidad de negociar entre pares, de ejercer y desplegar, de alguna u otra manera, ciertas concesiones para obtener una decisión favorable.

Para el caso de Fuentes, claramente, uno de los principales problemas es que si la renuncia de Otálora se justificó a través de nuevos cambios en el panorama político, resulta difícil hablar de autonomía, independencia o sana distancia con el nuevo magistrado presidente y el poder político en tur-

no. Como si se hubiera logrado una alineación entre el árbitro y el principal jugador del juego democrático, antes que hablar de una cierta continuidad o de intentar marcar un antes y un después a partir de la renuncia de la presidenta, lo cierto es que el discurso en torno a la democracia y las fortalezas del Tribunal han intentado cooptar el imaginario social para continuar aparentando normalidad.

Que todo cambie para que todo siga igual, diría el clásico. O, peor aún, que cambie la forma más visible, que se renueve la imagen de la presidencia, para poder mandar una señal de simpatía y armonía con quien ostenta actualmente el poder. Que sepan, quienes hayan dudado alguna vez del Tribunal, que por lo menos existe una mayoría de magistrados dispuestos a interceder por los intereses del partido político con mayor fuerza. Así, dicha mayoría de magistrados electorales, además de decantarse claramente en un bloque con afinidad y simpatía por tomar las mismas decisiones jurisdiccionales respecto a los casos más relevantes, éstos también se empeñaron en modificar cosas tan absurdas como la imagen y los colores institucionales del Tribunal, para de esa manera combatir la mala imagen pública de la institución, como si el desastre que han realizado a lo largo de los meses pudiera simplemente mejorarse a través de la estética, el bloque de magistrados que propulsó dicha cirugía de índole ornamental, contradictoriamente, atentaban contra uno de los principales ejes rectores de la presente administración: la austeridad.

Según estimaciones de diversos medios “solamente para el proyecto de cambio de logotipo, el TEPJF ha gastado 670 mil 256 pesos, de los cuales 342 mil 670 fueron para un análisis de opinión pública sobre percepción y 327 mil 586 pesos para identificar los elementos a modificar”.<sup>19</sup> Quizá, por eso el proyecto finalmente no vio la luz, tal vez por eso resulta necesario un contexto de exigencia en el que los medios de comunicación y la sociedad en general estén al pendiente no sólo de este tipo de decisiones, sino también de aquellas que impliquen modificaciones de fondo para la democracia en el país.

Por eso mismo, el adjetivo que mejor puede llegar a describir la sustitución del magistrado Felipe Fuentes encuentra sintonía con la tibieza, la mediocridad, lo gris, es decir, todo aquello que no termine por definirse, como queriendo atreverse pero al final prefiriendo no llamar la atención, mientras

---

<sup>19</sup> Redacción, “Quiere TEPJF limpiar imagen ¡con logotipo!”, *Reforma*, México, 1o. de noviembre de 2019, disponible en: [https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofl.htm?urlredirect=/quiere-tepjf-limpiar-imagen-con-logotipo/ar1803978?\\_\\_rval=1&referer=-7d616165662f3a3a-6262623b727a7a7279703b767a783a--](https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofl.htm?urlredirect=/quiere-tepjf-limpiar-imagen-con-logotipo/ar1803978?__rval=1&referer=-7d616165662f3a3a-6262623b727a7a7279703b767a783a--).

el poder en turno sepa que el Tribunal está a su disposición, lo mejor será evitar confrontaciones y no imprimirle un sello específico a la justicia electoral, ni tampoco ganarse peleas gratis, ni mucho menos ser recordado por una buena gestión.

El mayor ejemplo de esto es que la propia LOPJF permite la reelección del presidente interino, la cual claramente no pudo conseguir, o nunca se sabrá si Felipe Fuentes no quiso conseguirla, un magistrado del cual sí se tendría que evaluar su desempeño a través de este mecanismo que permite volver a obtener el mismo cargo, a manera de premio o distinción por sus labores realizadas, como en cualquier democracia, lo cierto es que terminó fracasando. Y como en anteriores ocasiones, no hubo manera de saber cuáles fueron los motivos por los que el magistrado presidente interino no consiguió los votos de sus colegas o, en todo caso, saber a costa de qué negocio su posibilidad de no reelegirse.

Se empieza a vislumbrar el mismo cuento de siempre, la historia sin fin, la paradoja de tener un tribunal que se encarga de velar por la democracia pero no en sus propias dinámicas internas. Las zonas grises de un reglamento que no termina por reglamentar, y las distorsionadas interpretaciones de ciertos magistrados que están dispuestos a subordinar su cargo ante el poder, conjugan un sombrío panorama para un organismo que le ha quedado a deber no sólo a la Constitución sino incluso a todo México.

### *3. El caso de la turbia elección del magistrado Vargas*

Llegó la fecha esperada a inicios de noviembre de 2020, pues era el momento en el que se terminaba originalmente el encargo de la primera magistrada presidenta de la actual integración del TEPJF y se tendría que volver a someter a elección el cargo, pero ante su intempestiva renuncia, la sustitución no se podía prolongar más. Así, cuando uno creería que la Sala Superior no puede caer más bajo, al momento en que era difícil sorprenderse dadas sus permanentes contradicciones entre el discurso y la práctica de la justicia electoral, en una sesión privada, a puerta cerrada, de espaldas a la ciudadanía, y sin que se hicieran públicas las candidaturas y las propuestas en juego, la mayoría de los magistrados electorales (según se dice con cuatro de siete votos), eligieron a José Luis Vargas como el nuevo presidente del Tribunal Electoral.

Algo, de entrada, bastante turbio pues cuando la ley menciona que las presidencias de tal institución deben ser ejercidas por cuatro años, con la posibilidad de reelegirse por una sola vez, las matemáticas salen sobrando,

pues el periodo ya ampliado por la “Ley de Cuates” de este magistrado termina en 2023, es decir, si no es que por alguna razón abandona antes su encargo, José Luis Vargas deberá dejar la presidencia del Tribunal por concluir su encargo como magistrado, una situación que, a todas luces, resulta una afrenta contra la ley que rige y organiza a dicha institución.

De nueva cuenta emergen preguntas que no abonan a la democracia, ni a la transparencia y ciudadanización que tanto proclama la Sala Superior: ¿con qué legitimidad habla un tribunal que no respeta ni a su propia ley? ¿Con qué argumentos la mayoría de magistrados eligieron como presidente a Vargas? ¿Qué fue lo que los convenció de que sería un buen presidente? ¿Por qué no se reeligió Fuentes? ¿Su rechazo significa que fue un mal presidente interino? ¿Cómo respaldar a Vargas después de sus múltiples peleas y sus desenfrenos? ¿Por qué no se hace pública dicha sesión si tanto insisten los magistrados electorales con la justicia abierta? Simple y sencillamente, resulta lamentable en lo que esta integración ha convertido al TEPJF, porque por donde se vea, la decisión resulta alarmante.

Y es que el escándalo ha sido el común denominador en la biografía de José Luis Vargas, su perfil, por decirlo pronto, no puede corresponderse con lo que necesita el máximo árbitro en materia de justicia electoral en México. No estamos ante alguien discreto, ni diligente, ni consecuente con sus votos, de hecho estamos ante alguien que ha dañado la investidura del Tribunal, que no tiene ni respeto por su trabajo, mucho menos deferencia por sus compañeros. Parece que sigue siendo un litigante que a toda costa quiere ganar y que por lo tanto no sabe perder la discusión de un determinado proyecto. Por eso, las elecciones se ganan en las urnas, pero los tribunales, cuando no son imparciales, pueden dar lo que negaron los votos.

Porque cuando la propia ley que rige el procedimiento de selección de presidente del TEPJF es omisa al respecto y otorga completa libertad a los magistrados para dicha decisión, lo cierto es que esas lagunas han sido aprovechadas a discreción e interpretadas a conveniencia, desatando una batalla campal entre facciones de magistrados que están peleados, o bien cuyas diferencias políticas o ideológicas resultan irreconciliables. Por eso mismo, es primordial elevar los estándares en las designaciones de magistrados electorales, porque si bien ya se ha insistido en que no todos los magistrados por el sólo hecho de serlo significa que también puedan fungir como magistrados presidentes, también es importante recalcar que el perfil de las personas que aspiran a ocupar debe ser examinado de forma exhaustiva.

De ahí, precisamente, resulta alarmante que este magistrado, un personaje tan oscuro como cuestionable, haya resultado electo como presidente. Se trata de alguien con claros vínculos partidistas (trabajó en el extinto Ci-

sen panista y luego como abogado defensor de priistas); cuyo mandato fue inconstitucionalmente ampliado de tres a siete años mediante la sombría “Ley de Cuates” (impulsada por el PAN y el PRI); que ha votado a favor de sentencias jurídicamente aberrantes (como la de subir a la contienda presidencial a “El Bronco”, perdonar la multa impuesta por el Fideicomiso de Morena, o negar el registro de México Libre, pero sí darlo a tres partidos satélites del lopezobradorismo); que ha realizado dispendiosos viajes con cargo al erario;<sup>20</sup> que le ha reprochado al propio Consejo de la Judicatura Federal que no se gaste en camionetas blindadas para preservar su seguridad;<sup>21</sup> o que ha sido cuestionado e incluso citado por la Fiscalía General de la República por la misteriosa forma en la que presuntamente ha multiplicado su fortuna<sup>22</sup> y éste ha intentado aclarar.<sup>23</sup>

El primer comunicado del flamante y nuevo magistrado presidente lo pintó de cuerpo entero. El magistrado que se ha caracterizado por la opacidad, los berrinches, las amenazas, la inconsistencia y el derroche nos dice que las banderas de su gestión serán la transparencia, la congruencia y la austeridad, como si de un plumazo pudiese borrar una trayectoria tan bochornosa como lamentable. Y la verdad es que ya han bastado un par de meses para ver su falta de liderazgo, su auténtico desprecio por las formas y, sobre todo, su tendenciosa gestión presidencial. Tanto el informe de labores

---

<sup>20</sup> Redacción, “Los millonarios viajes del magistrado José Luis Vargas: todo a cuenta del erario”, *Infobae*, México, 29 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/29/los-millonarios-viajes-del-magistrado-jose-luis-vargas-todo-a-cuenta-del-erario/>.

<sup>21</sup> Vergara, Rosalía, “Magistrado electoral reprocha que no se compren camionetas blindadas para su seguridad; «están buscando mártires»”, *Proceso*, México, 12 de agosto de 2020, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/8/12/magistrado-electoral-reprocha-que-no-se-compren-camionetas-blindadas-para-su-seguridad-estan-buscando-martires-247589.html>.

<sup>22</sup> Véase Aristegui Noticias, “El presidente del TEPJF gastó en 6 años casi 20 millones de pesos más que sus ingresos: UIF”, 28 de noviembre de 2020, México, disponible en: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:29lvlu7C2EUJ:https://aristeguinoticias.com/2811/mexico/el-presidente-del-tepjf-gasto-en-6-anos-casi-20-millones-de-pesos-mas-que-sus-ingresos-ujf/+&cd=3&hl=es&cl=cnk&gl=mx>; Castillo, Gustavo, “Comparece ante la FGR el magistrado José Luis Vargas”, *La Jornada*, México, 17 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2020/12/17/politica/comparece-ante-la-fgr-el-magistrado-jose-luis-vargas/>.

<sup>23</sup> “Yo estoy precisamente con la idea de que esto se solucione o se despeje a la mayor brevedad, porque efectivamente, pues tú entenderás que esto daña mi honra, daña mi reputación, y pues también hay que decirlo, daña al Tribunal porque soy un miembro más y soy el presidente del Tribunal”. Véase Juárez, Guadalupe, “En entrevista, José Luis Vargas Valdez, presidente del TEPJF, habló acerca del tema de paridad de género para las candidaturas de los Estados”, *El Heraldo Radio*, México, 18 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.iecm.mx/www/ut/ucs/INFORMA/diciembre20m/INFOM191220/09MONITOREO.pdf>.

presentado a un día de tomar posesión (haciendo una pésima exposición en la que incluso llegó a olvidar algo básico como lo son los principios constitucionales que rigen a la materia electoral), como el manejo de la controvertida sesión en la que se discutió sobre la paridad en la gubernatura de la próxima elección federal y en la que su postura resultó en minoría y acto seguido se empeñó en enturbiar la votación y mandar mensajes contradictorios a través de los canales institucionales del Tribunal..., lo pintan de cuerpo entero, lo evidencian como una persona que, simple y sencillamente, no puede ser la cabeza de dicha institución si realmente se aspira a construir una verdadera justicia electoral.

Pese a todo, la presidencia de Vargas es sólo el último eslabón de una larga cadena de yerros que han hundido a la Sala Superior en el desprestigio. A estas alturas ya todos sabemos que la justicia abierta, la transparencia, la democracia interna y la imparcialidad no son más que parte de la retórica hueca de nuestros máximos jueces electorales. En el fondo, en lo que importa, tenemos a un tribunal electoral al servicio del partido dominante.

Duele la hipocresía y la forma en la que esta integración ha deslegitimado al tribunal con prácticas tan turbias como ilegales que nada abonan a la democracia. La mayoría de sus integrantes ha designado como presidente a quien representa la antítesis de la justicia electoral. Bien visto, quizá la incongruencia, el servilismo y la imprudencia de Vargas representen el perfil ideal para un tribunal decadente.<sup>24</sup>

## V. CONCLUSIÓN

Desde hace algunos años, pero sobre todo a partir de la integración de la Sala Superior que fue nombrada en 2016, nuestras juezas y jueces electorales han hecho gala de su desprecio por la Constitución al dictar sentencias jurídicamente insostenibles que suelen servir al poder en turno. La mayoría de sus integrantes se han comportado más como alfiles partidistas (primero del PRI y ahora de Morena) que como dignos integrantes de la máxima autoridad judicial en materia electoral. Una de las cuestiones más evidentes se encuentra en la forma en cómo tres distintas personas han ejercido la presidencia del Tribunal Electoral, sin algún tipo de liderazgo, pero, sobre todo, haciendo

---

<sup>24</sup> Véase Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Un tribunal decadente”, *Reforma*, México, 9 de noviembre de 2020, disponible en: [https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/un-tribunal-decadente-2020-11-09/op192479?\\_\\_vval=1&referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--](https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/un-tribunal-decadente-2020-11-09/op192479?__vval=1&referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--).

gala de prácticas poco democráticas para hacerse o deshacerse de dicho cargo a costa de lo que sea, incluso de las propias reglas en cuestión.

Y es que, independientemente del trabajo que se pueda llegar a realizar en los próximos meses, el balance es negativo, la legitimidad de dicha institución se encuentra por los suelos y la retórica sobre la justicia abierta no permea la práctica. La actual integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral pasará a la historia como una de las más lamentables. Resulta increíble ver cómo las polémicas y los pleitos personales entre magistrados opacan la labor de tantas personas que velan por dicha institución. Y de nueva cuenta, muchos de estos problemas, como los que hoy enfrenta el actual magistrado presidente, se pueden ahorrar con mejores métodos de designación y mejores leyes, evitando crear abismos entre el discurso proclamado y la realidad cotidiana del día a día. Si queremos que nuestras altas cortes gocen de independencia y confianza, es tiempo que los legisladores asuman su responsabilidad, que no sólo les importan los árbitros cuando les toque designarlos o ante el surgimiento de problemas irremediables.

Los antecedentes no son buenos y hoy más que nunca hace falta vigilar a los vigilantes. Hoy más que nunca hay que recordar, como dice Pedro Salazar Ugarte:

la veleidad política de los jueces constitucionales corroe los pilares del Estado de derecho. Del temple de la justicia depende la fortaleza de las instituciones. Y nuestros jueces —en este caso los electorales— suelen ser obsequiosos con el poder presidencial, sin importar si es azul, rojo o moreno. Por ello, México no es un país de leyes. El poder político tiene sometido al derecho”.<sup>25</sup>

Ya va siendo tiempo de empezar a remediar esta lúgubre situación que afecta a la democracia mexicana. No sería mala idea iniciar por los que quienes ejercen la presidencia del Tribunal Electoral lo hagan de manera seria, es decir, simple y sencillamente, respetando las reglas y la Constitución que prometieron guardar y hacer guardar.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

AQUINO, Eréndira, “Magistrado presentará denuncias por supuestas irregularidades de la presidenta del Tribunal Electoral”, *Animal Político*, México, 18 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/12/magistrado-irregularidades-presidenta-tejif/>.

<sup>25</sup> Salazar Ugarte, Pedro, “Liso y llano desatino”, *cit.*

- ARISTEGUI NOTICIAS, “El presidente del TEPJF gastó en 6 años casi 20 millones de pesos más que sus ingresos: UIF”, México, 28 de noviembre de 2020.
- ATIENZA, Manuel, *Una apología del derecho y otros ensayos*, Madrid, Trotta, 2020.
- CASTILLO, Gustavo, “Comparece ante la FGR el magistrado José Luis Vargas”, *La Jornada*, México, 17 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2020/12/17/politica/comparece-ante-la-fgr-el-magistrado-jose-luis-vargas/>.
- COSSÍO, José Ramón, “Sesión pública conjunta solemne de los plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 29 de noviembre de 2018, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2018-11-29/29112018PL.pdf>.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús, “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 FUENTES BARRERA, Felipe Alfredo (coord.), *Sentencias relevantes comentadas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús *et al.*, “¿Qué propone la iniciativa de reforma judicial de AMLO y Zaldívar?”, *Nexos—El juego de la Suprema Corte*, México, febrero 13 de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11031>.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier, “De la justicia abierta al correo electrónico: los absurdos del Tribunal Electoral en tiempos del COVID-19”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria *et al.* (coords.), *Emergencia Sanitaria por Covid-19: Democracia y procesos electorales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier, “La renuncia de la presidenta Otálora: crónica de una claudicación anunciada”, *Milenio Diario*, México, 25 de enero de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/nexos/renuncia-presidenta-otalora-cronica-claudicacion-anunciada>.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier, “Un tribunal decadente”, *Reforma*, México, 9 de noviembre de 2020, disponible en: [https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/un-tribunal-decadente-2020-11-09/op192479?\\_\\_rval=1&referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--](https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/un-tribunal-decadente-2020-11-09/op192479?__rval=1&referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--).

- JUÁREZ, Guadalupe, “En entrevista, José Luis Vargas Valdez, presidente del TEPJF, habló acerca del tema de paridad de género para las candidaturas de los estados”, *El Herald Radio*, México, 18 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.iecm.mx/www/ut/ucs/INFORMA/diciembre20m/INFOM191220/09MONITOREO.pdf>.
- MIJANGOS Y GONZÁLEZ, Pablo, *Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia de México*, México, El Colegio de México, 2019.
- REDACCIÓN, “Divulga el TEPJF la carta de renuncia de Galván”, *Proceso*, México, 23 de agosto de 2007, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2007/8/23/divulga-el-tepjf-la-carta-de-renuncia-de-galvan-36638.html>.
- REDACCIÓN, “Los millonarios viajes del magistrado José Luis Vargas: todo a cuenta del erario”, *Infobae*, México, 29 de octubre de 2019, disponible en <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/29/los-millonarios-viajes-del-magistrado-jose-luis-vargas-todo-a-cuenta-del-erario/>.
- REDACCIÓN, “Quiere TEPJF limpiar imagen ¡con logotipo!”, *Reforma*, México, 10. de noviembre de 2019, disponible en: [https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/quiere-tepjf-limpiar-imagen-con-logotipo/ar1803978?\\_\\_rval=1&referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a-7279703b767a783a--](https://www.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/quiere-tepjf-limpiar-imagen-con-logotipo/ar1803978?__rval=1&referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a-7279703b767a783a--).
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “Liso y llano desatino”, *El Financiero*, México, 19 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.elfinanciero.com/opinion/pedro-salazar/liso-y-llano-desatino>.
- SALDIERNA, Georgina y URRUTIA, Alonso, “Cuestionado, Eloy Fuentes deja presidencia del TEPJF”, *La Jornada*, México, 10. de octubre de 2005, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2005/10/01/index.php?section=politica&article=003n1pol>.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, “En unidad, la Sala Superior supera sus diferencias”, México, 19 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3536/0>.
- URRUTIA, Alonso, “En la historia del Tribunal es la tercera salida bajo polémica”, *La Jornada*, México, 24 de enero de 2019, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/01/24/politica/013n2pol>.
- VERGARA, Rosalía, “Magistrado electoral reprocha que no se compren camionetas blindadas para su seguridad; «están buscando mártires»”, *Proceso*, México, 12 de agosto de 2020, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/8/12/magistrado-electoral-reprocha-que-no-se-compren-camionetas-blindadas-para-su-seguridad-estan-buscando-martires-247589.html>.
- ZÁRATE, Arturo, “Renuncia Flavio Galván a presidencia del TEPJF”, *El Universal*, México, 7 de agosto de 2007, disponible en: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/441379.html>.

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

César ASTUDILLO<sup>1</sup>

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

### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

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

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

---

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

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

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

## II. LA CRECIENTE AUTORIDAD Y EL DESBORDANTE PODER DEL TEPJF

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>19</sup> Véase TEPJF, *La creación jurisprudencial...*, cit., 17, ts. 1 y 10.

<sup>20</sup> *Idem*.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

<sup>26</sup> Astudillo, César, *Derecho electoral mexicano...*, cit., p. 224.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 48.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es difícil negar, en este contexto, que el desenvolvimiento más consistente del TEPJF a lo largo de estos 25 años se ha producido al interior del *mandato legitimador* de la Constitución, dando contenido y ensanchando el alcance de los derechos de participación político-electoral de las personas.<sup>44</sup> En esta sensible labor ha adoptado, incluso, medidas de carácter interno para brindar una asistencia especial a grupos y colectivos determinados, como sucedió con la creación de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas en 2016.<sup>45</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

<sup>56</sup> Astudillo, César, “Justicia electoral en crisis...”, *cit.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## VII. BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

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

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

## PARTICIPANTES

ANAID CASTILLO. Licenciada en derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente es asesora del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Fue Coordinadora de Resoluciones en el Instituto Nacional Electoral y trabajó en temas de fiscalización de partidos políticos, aspirantes, candidatos independientes y demás sujetos obligados en la materia. Trabajó como asesora parlamentaria en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y en la Secretaría de Gobernación como subdirectora de Autorización de Permisos.

ANA LAURA MAGALONI. Doctora en derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Fundó la División de Estudios Jurídicos del CIDE, en la que promovió una transformación en los métodos de enseñanza del derecho y de la investigación jurídica en México. Ha sido profesora e investigadora en las universidades de Berkeley y Harvard, en Estados Unidos, y actualmente es profesora asociada en la División de Estudios Jurídicos del CIDE, en donde imparte el curso de Derecho constitucional I. Sus líneas de investigación están relacionadas con el funcionamiento de las instituciones que atienden la conflictividad social que afecta a los grupos vulnerables y excluidos, empleando técnicas empíricas y trabajo de campo bajo la premisa de que la reforma al entramado institucional debe basarse en diagnósticos empíricos y no sólo en recetas legislativas o teóricas.

ÁNGELES PLASCENCIA. Es egresada de la licenciatura en economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y maestra en gerencia pública por la misma institución. Trabajó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y actualmente es asesora del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

ARMANDO I. MAITRET. Estudiante de doctorado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Autor de múltiples artículos especializados en materia electoral, constitucional y derechos humanos. Tiene 23 años de experiencia en materia electoral.

ARTURO ESPINOSA SILIS. Licenciado en derecho por la Universidad Panamericana y maestro en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en justicia electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral, y en derecho electoral por la UNAM. Trabajó como secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación. Escribe para medios de comunicación electrónicos en México y Argentina, e imparte cursos y conferencias sobre temas electorales en distintos foros.

CAMILO SAAVEDRA HERRERA. Licenciado en ciencias políticas y administración pública y maestro en estudios políticos y sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es doctor en gobierno por la London School of Economics and Political Science. Es investigador titular "A" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. También es integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Fue investigador jurisprudencial en el Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN. Fue asesor en la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la SCJN, así como en la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva del entonces IFE.

CÉSAR ASTUDILLO. Es doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y profesor de Derechos humanos y Derecho electoral en la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Investigador Nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Director de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral*.

ÉRIKA BÁRCENA ARÉVALO. Licenciada y maestra en derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Cuenta con un doctorado en antropología por el CIESAS-CDMX. Sus principales líneas de investigación giran en torno al estudio del funcionamiento cotidiano de los tribunales estatales y los significados que construyen los funcionarios judiciales respecto de su labor desde una perspectiva antropológica y sociológica. Ha desarrollado investigación en la SCJN y el Poder judicial de la Federación, así como reflexiones académicas de su trabajo como abogada y antropóloga militante en el acompañamiento jurídico a pueblos indígenas.

GUADALUPE SALMORÁN VILLAR. Licenciada en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctora en teoría política por la Universidad de Turín, Italia. Es investigadora asociada "C" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ha sido profesora de la Facultad de Derecho, en la División de Estudios de Posgrado, y actualmente

lo es de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Candidata a investigadora del Sistema Nacional de Investigadores.

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. Cuenta con especialidad en sistemas jurídicos acusatorios comparados de la Escuela de Fletcher, Tufts University, así como en anticorrupción, de la International Anticorruption Academy de Austria. Es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM donde fundó y desde entonces dirige la revista *Reforma Judicial* (2001); desde agosto de 2018 es coordinador de la línea de investigación en estructuras judiciales. Es profesor de Derecho constitucional, Derecho angloamericano y Sociología jurídica en la UNAM y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Sus intereses giran en torno a la justicia y la democracia en México.

JAVIER APARICIO. Es egresado de la licenciatura en economía por la Universidad de las Américas en Puebla. Es maestro y doctor en economía por George Mason University en Virginia. Fue consejero electoral del INE en la Ciudad de México en 2012 y 2015. Ha hecho trabajo de consultoría con el Banco Mundial, ONU Mujeres e INE, entre otros. Actualmente es profesor-investigador en la División de Estudios Políticos del CIDE.

JAVIER MÁRQUEZ. Es egresado de la licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas y maestro en métodos cuantitativos en ciencias sociales por la Universidad de Columbia, en Nueva York. Actualmente es socio de la consultoría Buendía & Márquez y cofundador del sitio Oraculus. Entre sus líneas de investigación se encuentran comportamiento electoral y métodos estadísticos aplicados a la ciencia política.

JAVIER MARTÍN REYES. Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y en ciencia política y relaciones internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, maestro por la Universidad de Columbia, en Nueva York, y doctorante en derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente es profesor asociado en la División de Estudios Jurídicos y coordinador de la licenciatura en derecho del CIDE. Anteriormente se desempeñó como servidor público en el TEPJF. Sus líneas de investigación están relacionadas con el derecho constitucional, la interpretación y argumentación jurídica, el derecho electoral, la laicidad, así como con el estudio empírico de las cortes y los jueces.

JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ. Licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro por la Universidad de Stanford y doctor por la Universidad de Navarra, España. Es investigador nivel III del Sistema Nacional de Investigadores y actualmente labora en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Trabaja en temas relacionados con la función jurisdiccional, la procuración de justicia, el acceso a la justicia y la seguridad pública.

JUAN JESÚS GARZA ONOFRE. Licenciado en derecho, maestro en estudios avanzados en derechos humanos, argumentación jurídica y doctor en filosofía del derecho. Es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor en la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Ha sido profesor de Sociología jurídica, Filosofía del derecho y derechos humanos en distintas instituciones de educación superior nacionales; sus trabajos han aparecido en múltiples publicaciones académicas y de divulgación.

KAROLINA M. GILAS. Doctora en ciencias políticas y sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en ciencias políticas por la Universidad de Szczecin, Polonia. Fue investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y asesora en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia del TEPJF. Actualmente es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y es integrante de la Red de Politólogas. Entre sus líneas de investigación se encuentra el derecho electoral, las elecciones y la representación política.

LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO. Licenciada en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó el doctorado por investigación en la Universidad Panamericana. Trabajó 21 años en la Suprema Corte, en la que ha desempeñado diversos cargos de carrera judicial: actuaria, secretaria de juzgado y secretaria de tribunal. Fue secretaria de estudio y cuenta de la ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz. Ha sido ponente en cursos, diplomados y ciclos de conferencias organizados por diversas Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto de la Judicatura Federal y diversas universidades e instituciones. Actualmente es asociada fundadora en el Instituto para el Fortalecimiento del Estado de Derecho.

LUCERO IBARRA ROJAS. Egresada de la licenciatura en derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Es maestra en sociología

jurídica por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati y doctora en derecho y sociedad por la Universidad de Milán. Actualmente es profesora investigadora titular en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y colabora en el Colectivo Emancipaciones. Su trabajo aborda temas de propiedad intelectual, género y sociología jurídica.

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO. Licenciado en derecho por la UNAM. Cuenta con una amplia experiencia en materia de derecho electoral: en el Tribunal Federal Electoral ha fungido como secretario auxiliar, jefe de departamento, técnico académico, asesor de presidencia, secretario instructor, secretario general de acuerdos de la Sala Superior y magistrado electoral de la Sala Regional Monterrey. Ha participado en múltiples conferencias, seminarios, coloquios, diplomados y maestrías relacionadas con temas político-electorales.

MARÍA MARVÁN LABORDE. Egresada de la licenciatura en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es maestra y doctora por la New School for Social Research. Fue consejera del Instituto Federal Electoral y comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Ha sido catedrática en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Guadalajara, el Instituto de Estudios Superiores de Occidente y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se especializa en temas de política, derecho electoral, transparencia y desarrollo democrático.

MELISSA S. AYALA GARCÍA. Licenciada en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Maestra en derecho por Harvard Law School. Especializada en derechos humanos y teoría legal feminista, enfocada en herramientas que permitan erradicar, prevenir y litigar casos de acoso y hostigamiento sexual en espacios laborales y educativos, así como en litigio de derechos sexuales y reproductivos.

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. Actualmente es analista política y especialista en derecho electoral y regulación.

PEDRO SALAZAR UGARTE. Licenciado en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y doctor en filosofía política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (desde 2003). Fue secretario académico de ese Instituto de 2008 a 2010 y secretario de su

Consejo Interno durante el mismo periodo. Director del IJ de 2014 a 2018 en un primer periodo, y de 2018 a la fecha en un segundo periodo. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III) y secretario designado de la Academia Mexicana de Ciencias.

RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA. Actualmente es asociado investigador fundador del Instituto para el Fortalecimiento del Estado de Derecho A. C. y profesor de derecho constitucional en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Trabajó 15 años como secretario de estudio y cuenta en la ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz en la SCJN.

ROSA MARÍA CANO MELGOZA. Es egresada de la licenciatura y maestría en derecho por la Universidad de Guanajuato y cuenta con estudios de posgrado en la Universidad de Salamanca, España. Se ha desempeñado como jueza en el Poder Judicial de Guanajuato y directora jurídica tanto del Instituto Federal Electoral como del Instituto Nacional Electoral, entre otros cargos. Actualmente es profesora de la maestría en derecho constitucional de la Universidad de Guanajuato y socia de +Que Litigios, consultoría especializada en el ámbito constitucional, electoral y administrativo.

SERGIO LÓPEZ AYLLÓN. Es doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en sociología del derecho y relaciones sociales en la Universidad de París II. Es director general del CIDE y profesor investigador en su División de Estudios Jurídicos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III), de la Academia Mexicana de Ciencias, del Research Committee on the Sociology of Law, de la International Academy of Comparative Law y de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación. Sus líneas de investigación incluyen el acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas, la regulación y las políticas públicas, así como el Poder Judicial y la sociología del derecho.

XIMENA MARÍA MEDELLÍN URQUIAGA. Licenciada en derecho por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, maestra en derecho internacional por la Universidad de Notre Dame y doctora en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y labora como profesora investigadora titular del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Sus líneas de investigación se concentran en la protección constitucional e internacional de la persona.

*Ni tribunal ni electoral*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 3 de julio de 2021. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.



Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM). Es autor de *Historia alternativa de la abogacía* (Fontamara, 2019) y *Entre abogados te veas. Aproximación multidisciplinar en torno a la abogacía y análisis iusfilosófico sobre su proyección en la teoría del derecho contemporánea* (UNAM-IIJ, 2020).

# Juan Jesús

GARZA ONOFRE

# Javier

MARTÍN REYES



Profesor asociado en la División de Estudios Jurídicos y coordinador de la Licenciatura en Derecho

del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es autor de *Reforma en materia de justicia cotidiana* (FCE, 2018) y coautor de *La República laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales* (UNAM-IJ, 2015).