

ESTUDIO INTRODUCTORIO NI TRIBUNAL NI ELECTORAL¹

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),² 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

¹ 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>.

² 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,³ 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.⁴ 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*

³ 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.

⁴ 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,⁵ coordinado por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar Ugarte, un grupo de ocho académicos⁶ 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 2008.⁷ 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.⁸

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.⁹ Al presentar ese libro —que reunió lo trabajos de trece especialistas—¹⁰ Sergio López Ayllón y Pedro Salazar Ugarte¹¹ advertían que sus integrantes no sólo solían decidir en contra de lo dictado por las normas constitucionales

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

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Córdova y Salazar Ugarte, *Democracia sin garantes...*, cit., p. VIII.

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

¹⁰ 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,

¹¹ 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.¹²

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?¹³

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.¹⁴ 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 partidista-

¹² *Ibidem*, p. XIII.

¹³ *Ibidem*, p. XV.

¹⁴ 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).¹⁵

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)—¹⁶ 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-

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

¹⁶ 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.¹⁷

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 garantías* 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

¹⁷ 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...*, *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 Pleno¹⁸ 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-

¹⁸ 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.¹⁹ 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-

¹⁹ 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.²⁰ 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-

²⁰ 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.²¹ 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”—²² técnicamente deficientes que han contribuido a menguar

²¹ 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.

²² 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-353/2018,²³ 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>.

²³ 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,²⁴ 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.²⁵ 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»”.

²⁴ 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.

²⁵ 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-131/2020²⁶ y SUP-JDC-145/2020,²⁷ 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

²⁶ 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.

²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹ Según con la posición mayoritaria, esto se debía a que el Consejo General del INE violó el principio de congruencia externa.

²⁸ 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.

²⁹ 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.”.³⁰ 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

³⁰ 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.³¹ 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

³¹ 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-2512/2020³² y los recursos de apelación SUP-RAP-51/2020³³ y SUP-RAP-81/2020.³⁴ 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-

³² 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.

³³ 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.

³⁴ 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-76/2020,³⁵ 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.³⁶ La posición de la autora es clara:

³⁵ 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.

³⁶ 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-3/2021³⁷ y SUP-REP-20/2021.³⁸

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

³⁷ 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

³⁸ 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,³⁹ así como tampoco puede dar cuenta de los últimos escándalos administrativos del TEPJF, preponderantemente ocasionados por la desafortunada presidencia de José Luis Vargas.⁴⁰

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,⁴¹ 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

³⁹ 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/>.

⁴⁰ 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>.

⁴¹ 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.