

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

César ASTUDILLO

SUMARIO: I. *El mandato legitimador y democratizador de la Constitución mexicana.* II. *Los cambios de “identidad” de la jurisdicción electoral. El estatus del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano de relevancia constitucional.* III. *La autoridad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como tribunal de derechos humanos.* IV. *Tribunal de partidos políticos.* V. *Tribunal de autoridades y poderes privados.* VI. *Tribunal de elecciones.* VII. *Reflexiones finales: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde la lotificación, la ductilidad de su funcionamiento y la ambivalencia de sus facetas institucionales.*

I. EL MANDATO LEGITIMADOR Y DEMOCRATIZADOR DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Nada tiene de particular afirmar que la Constitución mexicana representó la culminación de la gesta iniciada en 1910, bajo liderazgos políticos que tuvieron la fuerza para trasladar la esencia del ideario revolucionario al ámbito jurídico. No por nada, la Constitución de 1917 absorbió un claro contenido político que buscó prefigurar un nuevo modelo de sociedad y un renovado régimen político, asociándolos a un *mandato transformador* que, por el contexto político y social del momento, se depositó en la propia elite revolucionaria, a quien se

---

<sup>1</sup>Publicado en *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, César Astudillo, J. Jesús Orozco Henríquez (Coords), México, Tirant lo Blanch- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

<sup>2</sup>Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. @CesarAstudilloR. Agradezco la colaboración de la licenciada María Elena Antuna González, en la revisión de los aspectos formales de esta contribución.

consideró como la única legitimada para recomponer el orden institucional tras la ruptura.<sup>1</sup>

Con independencia del proyecto presentado por Carranza al Congreso Constituyente en 1916, con claras inclinaciones liberales, el impulso revolucionario no se detuvo hasta que logró imponer su programa político, social e ideológico en la norma fundamental. No se conformó con el derrocamiento de Porfirio Díaz, ni con ser el acicate para transitar de un modelo de sociedad a otro, sino que se volcó a convertir los ideales revolucionarios en disposiciones con fuerza de obligar, a cuyos mandatos deberían conformarse, en nombre de la justicia social, todos los liderazgos políticos y los poderes públicos, confiriéndole desde entonces, su condición de *mandato de transformación social* que buscaba comprometer a todos en la exigencia de propiciar el bienestar colectivo basado en la igualdad y la dignidad humana.

Tampoco se conformó con impulsar el cambio de régimen político, sino por hacer del *sufragio efectivo, no reelección*, el principio angular del nuevo edificio constitucional, a través de una vocación democrática que reivindicara que la soberanía residía efectivamente en el pueblo, y que ésta debería ejercitarse mediante mandatarios populares, legítimamente elegidos mediante el voto en elecciones periódicas y libres.<sup>2</sup> El *mandato de legitimidad democrática* que inspiró la toma de las armas, trató que todos los sujetos políticamente activos, en quienes recaería la gran obra de transformación colectiva, emanaran de la voluntad consciente, autónoma, libre e informada del electorado.<sup>3</sup>

Sin embargo, el empuje de las fuerzas revolucionarias y del constituyente del 17 no fueron suficientes. Las condiciones políticas que permanecieron una vez iniciada la vigencia de la Carta de Querétaro, entre ellas la atomización y dispersión del poder, la polarización política y social, la inexistencia de una ciudadanía efectiva, la ausencia de un sistema de partidos y la

---

<sup>1</sup>Cfr. Astudillo, César, “El futuro de la Constitución”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 11 y ss.

<sup>2</sup>Era, de alguna manera, el ideario que había trazado Francisco I. Madero en su opúsculo sobre *La sucesión presidencial* y que más tarde subrayaría en el *Plan de San Luis*. Véase Astudillo, César, *Derecho electoral mexicano*, México, Porrúa, 2020, pp. 14 y ss.

<sup>3</sup>Dicha legitimidad, sin embargo, no fue integral, si se advierten los debates constituyentes y la aprobación de la titularidad del voto activo y pasivo. Sobre el particular, véase, Fix-Fierro, Héctor y Martínez Uriarte, Jacqueline, *Derechos humanos. Cien años de los derechos en la Constitución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 52 y ss.

carencia de garantías elementales dentro de los procedimientos electorales, sentaron las bases para estructurar un esquema de dominación política monopolizado por un único partido político, cuyas bases le dotaron una hegemonía que permaneció incontestada durante las primeras seis décadas posteriores a su entrada en vigor.<sup>4</sup>

La creación del Partido Nacional Revolucionario —PNR—, surgido bajo la pretensión de “incorporar al nuevo Estado”<sup>5</sup> a los principales jefes y caudillos de la insurrección con el propósito de pacificar al país y racionalizar el acceso y ejercicio del poder, y su evolución posterior en Partido de la Revolución Mexicana —PRM— y finalmente en Partido Revolucionario Institucional —PRI—, y cuyas siglas que expresaban con claridad una vocación política orientada a posicionarse como el heredero, continuador y realizador del proyecto revolucionario,<sup>6</sup> patentizaron que lo que se había erigido, en realidad, era un “instrumento del Estado mexicano”<sup>7</sup> que depositaba en quienes estuvieren aglutinados en él, la realización de la transformación política y social del país, confiándoles, en el extremo, la concretización del mandato constitucional.

Esta circunstancia produjo que al originario *mandato legitimador* de la Constitución dejara de asociarse el correspondiente *mandato democratizador* que desde entonces pudiera organizar a las autoridades del Estado, definir las instancias de intermediación política de la ciudadanía, universalizar el sufragio, establecer las garantías esenciales de las elecciones y dirigir la acción de todos, poderes públicos, partidos y electores en la dirección de una democracia

---

<sup>4</sup>Sobre las condiciones de acceso al poder en el periodo posrevolucionario, acúdase a Valadés, José C., *Historia general de la Revolución mexicana*, 4a. ed., México, Guernika, 1988, t. VII, pp. 91 y 261 y ss. Asimismo, a Meyer, Jean, “El caudillismo electoral hasta 1929”, pp. 82 y ss.; *id.* “El PNR/PRM como la nueva maquinaria electoral”, pp. 115 y ss., y Singer Sochet, Martha, “Partido dominante y domesticación de la oposición, 1951-1963”, pp. 138 y ss., todos en Medina Peña, Luis, (coord.), *El siglo del sufragio. De la reelección a la alternancia*, México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Federal Electoral-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2010.

<sup>5</sup>Garciadiego, Javier, “La Revolución”, en Escalante Gonzalbo, Pablo *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2006 p. 254.

<sup>6</sup>Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, pp. 34 y ss.

<sup>7</sup>Meyer, Jean, “El PNR/PRM...”, *cit.*, p. 122.

electoral real y efectiva, en el contexto de aquél momento.<sup>8</sup> Remover el *statu quo* para alcanzar las metas estipuladas dentro del modelo político elegido, demandaba profundos ajustes a la arquitectura institucional, los cuales tardarían décadas en llegar.

No debe pasar desapercibido que desde su promulgación, la Constitución había reconocido los derechos a votar y ser votados, de petición, de reunión y asociación, a la nacionalidad, la ciudadanía, así como las libertades de expresión e imprenta, pero tampoco se tuvo que esperar hasta 1947 para reconocer el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en las elecciones municipales, y unos años más, a 1953, para universalizar, en definitiva, el derecho al sufragio activo y pasivo para hombres y mujeres en todas las elecciones del país, sentando “las bases para ir en busca de una democracia cifrada en la igualdad política de los integrantes de la sociedad”.<sup>9</sup>

Tendría que pasar un prolongado espacio temporal para que de pronto, en las postrimerías del siglo pasado, el *mandato legitimador* reactivara su impulso de manera importante, regresando en repetidas ocasiones a auspiciar valores, definir principios y modular derechos y libertades, mediante reformas constitucionales que rescataron la importancia del pluralismo político, de la soberanía depositada en el pueblo y de una participación política que hiciera posible que la ciudadanía participara e incidiera de forma permanente en los asuntos capitales de la vida comunitaria que, al ser públicos, deberían involucrar a todos por igual.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>Recordemos que el Constituyente de 1917 ratificó el sufragio universal masculino y, además, se pronunció únicamente por el incremento de restricciones al voto pasivo, la adopción del principio de mayoría relativa para todas las elecciones, el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones de los colegios electorales y el principio de no reelección presidencial y de gubernaturas. Véase Marván Laborde, Ignacio, “Reflexiones sobre los constitucionalistas y la cuestión electoral (1916-1920)”, en Medina Peña, Luis, (coord.), *El siglo del sufragio...*, cit., p. 63.

<sup>9</sup>Astudillo, César, *Derecho electoral...*, cit., p. 34. También Fix-Fierro, Héctor y Martínez Uriarte, Jacqueline, *Derechos humanos...*, cit., pp. 98 y ss.

<sup>10</sup>La tesis de que los documentos constitucionales o de derechos humanos incorporan un *mandato transformador* asociado a los fines que corresponde realizar, entre otros, a los poderes públicos, la hemos desarrollado en Astudillo, César, “Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estatus, mandato convencional y ámbitos de proyección de su autoridad”, en Astudillo César y García Ramírez, Sergio (coords.), *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Organización, funcionamiento y trascendencia*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 7 y ss. (en prensa). Quien ha puesto mucho énfasis sobre el particular es Von Bogdandy, Armin, “El mandato transformador del Sistema Interamericano. Legalidad y legitimidad de un

Así, la trascendente reforma electoral de 1996, por ejemplo, retomó el *derecho al sufragio*, lo dotó de sus cualidades esenciales, asumiéndolo como universal, libre, secreto y directo y lo anidó en la totalidad de las Constituciones locales. Años más tarde, en 2001, se reconocieron los *derechos de los pueblos y las personas indígenas* a la elección de sus propias autoridades o representantes, de conformidad con las normas, usos, costumbres, procedimientos y prácticas tradicionales; en 2005 se amplió el alcance del sufragio, otorgando el *derecho al voto* a todos aquellos connacionales con residencia en el extranjero. En 2007 se agregaron los *derechos de acceso a la información pública*, a la *protección de los datos personales*—que se amplió en 2009—, de *afiliación individual* a los partidos políticos, y de *réplica, rectificación o respuesta*.<sup>11</sup>

En el año 2012 se abrió la Constitución al *derecho a las candidaturas independientes*, a *presentar iniciativas de ley*, *participar en las consultas populares* y reubicó el *derecho a desempeñar un empleo, cargo o comisión*, mientras que en 2013 se incluyó el derecho de toda persona al *libre acceso a la información plural y oportuna*, y al *acceso a las tecnologías de la información*, incluido la Internet.

Para 2014 se amplió el *derecho al sufragio pasivo* al permitir la reelección legislativa y administrativa, y se dio un paso de la mayor relevancia al instaurar las bases de la democracia paritaria, mediante la incardinación del *principio de paridad* en la postulación de las candidaturas entre los géneros. Un año más tarde, en 2015, la igualdad de sufragio se garantizó a los *hombre y mujeres indígenas*, enfatizando su derecho de acceso y desempeño de los cargos públicos de sus comunidades.<sup>12</sup>

Finalmente, en 2019 se instituyó el *derecho a participar en los procesos de revocación de mandato* de la Presidencia de la República y de las gubernaturas, y se ensanchó el *derecho*

---

proceso jurisgenerativo extraordinario”, *Por un derecho común para América Latina. Cómo fortalecer las democracias frágiles y desiguales*, Buenos Aires, Siglo XXI editores-Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2020, pp. 31 y ss.; Von Bogdandy, Armin *et al.* (eds), *Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New Ius Commune*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

<sup>11</sup>Recordando que el derecho de acceso a la información encontró cobertura constitucional en la reforma político-electoral de 1977. Véase Fix-Fierro, Héctor y Martínez Uriarte, Jacqueline, *Derechos humanos...*, *cit.*, pp. 98 y ss.

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 144.

*ciudadano a ser votado en condiciones de paridad*, en todos los cargos de elección popular, sin excepción, abarcando, en consecuencia, el acceso a las funciones públicas del Estado, a nivel federal y de entidades federativas.<sup>13</sup>

La incorporación de estos derechos y libertades constata que la vocación de apertura constitucional se convirtió en un pilar de la transformación democrática, al ir ampliando progresivamente el contenido y extensión de los derechos de naturaleza político-electoral, en abono del robustecimiento de un *mandato legitimador* de fuente constitucional empeñado en auspiciar la participación democrática de la ciudadanía en todos los ámbitos de decisión pública.

Sin embargo, no debe olvidarse que la carta de Querétaro se caracterizó por contener desde un inicio, y por ir progresivamente arrojando distintos principios constitucionales cuya relevancia los ha elevado a la consideración de *decisiones políticas fundamentales* que han nutrido de contenido ideológico y coadyuvado a conformar el sistema de valores sobre el que aspira a reposar la democracia mexicana. Entre ellos sobresale la configuración del Estado mexicano como una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y autónomos y por la Ciudad de México; el reconocimiento de la titularidad de la soberanía en el pueblo, y de su ejercicio por medio de los Poderes de la Unión; la elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo mediante el sufragio popular; la identidad de decisiones políticas para la federación y los estados miembros de la República; la prohibición de involucrar cualquier actividad de índole religiosa en los procesos comiciales, y, finalmente, la restricción directa a los ministros de culto religioso para hacer proselitismo o propaganda política, y para postularse para los cargos de elección popular, a menos que se hayan separado de dichos oficios en los términos y condiciones que fijen las leyes.<sup>14</sup>

Ahora bien, la asociación del *mandato legitimador* con el correspondiente *mandato democratizador* tuvo su primer antecedente en los años sesenta, partiendo de un presupuesto que no puede dejar de subrayarse. Y es que en el constitucionalismo occidental, las condiciones de legitimidad política y constitucional cambiaron drásticamente una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, derivado de que las Constituciones democráticas surgidas en esa atmósfera temporal regresaron con ahínco a fundamentar su legitimidad en el

---

<sup>13</sup>Astudillo, César, *Derecho electoral...*, cit., pp. 81.

<sup>14</sup>Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006, pp. 268 y ss.

principio democrático de soberanía popular, expresado entonces en un gran acuerdo entre las fuerzas políticas y sociales que convivían en la sociedad.<sup>15</sup> De ahí emanó un compromiso de apertura que buscó integrar las más variadas ideologías, proyectos políticos, intereses individuales o de grupo, bajo la convicción de que todas ellas necesitaban tener cabida dentro de un marco de convivencia común, coronado por un conjunto de valores que buscaba expresar la unidad constitucional dentro de la más amplia diversidad política. Lo significativo del caso fue que a dichos valores democráticos se unió un trascendental “pacto de sujeción común” de los poderes públicos y ciudadanos que, en perspectiva, garantizaron su permanencia y obligatoriedad.<sup>16</sup>

En este contexto, si la ausencia de mecanismos para garantizar la regularidad de los procesos electorales había exacerbado la creciente pérdida de legitimidad política y respaldo electoral del PRI en la década de los sesenta, poniendo en predicamento la autoridad del propio régimen, no quedó otra alternativa que impulsar la apertura del sistema representativo e instituir nuevas e incipientes garantías con el propósito de que el pluralismo político y social existente en el país, tuviera una expresión un poco más adecuada en las instancias de representación popular.<sup>17</sup>

Las reformas electorales que se sucedieron a partir de 1963, y que forman parte de la narrativa de nuestro proceso de transición política,<sup>18</sup> desvelan que el partido hegemónico, con

---

<sup>15</sup>Los cambios a la concepción de soberanía y Poder Constituyente se advierten en Fioravanti, Maurizio, *Costituzione e popolo sovrano*, Bolonia, Il mulino, 1998, p. 64; *id.*, *Stato e costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Turín, G. Giappichelli, 1993, p. 217 y ss.

<sup>16</sup>En este sentido, Zagrebelsky, Gustavo, “Storia e Costituzione”, en Zagrebelsky, Gustavo *et al.* (eds.), *Il futuro della Costituzione*, Turín, Einaudi, 1996, p. 77.

<sup>17</sup>Fix-Fierro y Martínez Uriarte recuerdan que esta ausencia de mecanismos se debió a que la Constitución de 1917 mantuvo la calificación política de las elecciones y que la SCJN había declarado la improcedencia del juicio de amparo en la tutela de los derechos políticos, dejándolos sin una protección efectiva. Fix-Fierro, Héctor y Martínez Uriarte, Jacqueline, *Derechos humanos...*, *cit.*, p. 193.

<sup>18</sup>Esta narrativa de las reformas se proyecta, por ejemplo, en los trabajos de Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005; Méndez de Hoyos, Irma, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Fontamara, 2006; Córdova, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, José de Jesús (coords.), *Reforma*

su gran capacidad de moldear el orden jurídico a favor de su posición de preeminencia política, y dominar a todas las instituciones del Estado, permitió finalmente que la Constitución pudiera interiorizar un *mandato democratizador* dispuesto a la realización de las condiciones legitimadoras previstas desde 1917, y que básicamente se circunscribían a “hacer efectivos esos derechos y principios contenidos en la Constitución”,<sup>19</sup> confirmando así que los elementos estructurales de dicho mandato no partieron de la exigencia constituyente de prefigurar un diseño institucional específico para impulsar un determinado régimen político o una democracia de cierto tipo, sino que, por el contrario, dichas premisas fueron adoptándose de manera coyuntural, de conformidad con los objetivos que cada reforma electoral buscó satisfacer.

Fue hasta 1977 cuando se produjo la asociación virtuosa de ambos mandatos, como consecuencia del agotamiento de las estructuras legitimadoras de un sistema político cerrado y que veía en riesgo sus expectativas de permanencia. De esta manera, la creciente necesidad de combinar el mantenimiento de su hegemonía con una renovada legitimidad interna e internacional, condujo al régimen a ajustar las condiciones de la competencia, iniciando una apertura gradual y controlada que, enseguida, se traduciría en modificaciones cada vez más profundas y sistemáticamente negociadas.<sup>20</sup>

Lo significativo del caso fue que esa porción de oposición, inicialmente tolerada, activó en definitiva un *mandato democratizador* que en ese entonces se avizoraba tímidamente, pero que adquiriría su verdadera intensidad en la década de los noventa, cuando se acompañó de una decisión trascendental. La estructuración del sistema de partidos, el enraizamiento de la competitividad y la alternancia, y la confiabilidad de elecciones técnicamente organizadas se confió, por virtud de la reforma electoral de ese año, a una nueva función del Estado mexicano, la *función electoral*, depositándose en renovadas autoridades creadas y orientadas constitucionalmente hacia la realización del objetivo constitucional a perseguir: la democracia como forma política y como modelo de vida.

La remoción de los obstáculos que históricamente habían impedido el ejercicio de una

---

*política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

<sup>19</sup>Véase Fix-Fierro, Héctor y Martínez Uriarte, Jacqueline, *Derechos humanos...*, cit., pp. 98 y ss.

<sup>20</sup>Cf. Becerra, Ricardo et al., *La mecánica del cambio...*, cit., p. 29



ciudadanía plena mostró rápidamente la insuficiencia de las proclamaciones formalmente acogidas por el orden constitucional, reclamando cíclicos ajustes dirigidos a la gran obra de democratización del país, a la que solidariamente deberían estar comprometidas las instancias gubernamentales, los partidos políticos, las instituciones electorales y la misma ciudadanía. Por esta razón, las propias instituciones electorales se vieron en la necesidad de evolucionar para ir redimensionando su autoridad mediante la reorientación de su naturaleza, objetivos, exigencias y fines institucionales.<sup>21</sup>

Acaso por ello, las reformas electorales de la transición expresan claramente una vocación transformadora a través de la estructuración de una ordenanza constitucional escrupulosamente dirigida a la búsqueda de finalidades específicas que, vistas en su integralidad, buscaron la construcción de una nueva realidad política por la vía electoral. Dicho mandato fue asociando el hilo conductor de la decena de reformas electorales sustanciales que se han promovido en este periodo para la concretización de las grandes expectativas o exigencias auspiciadas por él, las cuales, por esa identidad de objetivos o finalidades, se expresan nítidamente en *cuatro generaciones* de reformas.<sup>22</sup>

Inicialmente, se procedió a fortalecer la vocación constitucional a favor del *pluralismo político*, haciendo reposar en los partidos políticos la garantía de la heterogeneidad social del país. El enraizamiento de la diversidad de opciones electorales condujo a que los partidos políticos tuvieran cabida en el orden constitucional y se presentaran frente a la ciudadanía como opciones viables para canalizar sus expectativas, anhelos e intereses, mediante el escrupuloso trazo de los fines que debían alcanzar para que la participación ciudadana incidiera

---

<sup>21</sup>En torno al cambio experimentado por las autoridades electorales para acoplarse al espacio de actuación institucional exigido por nuestro avance democrático, acúdase a “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”, en Astudillo, César, *Estudios electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 281 y ss. Para la evolución que se produjo a nivel jurisdiccional, Galván, Flavio, “Derecho electoral mexicano. Notas en homenaje a Jorge Carpizo”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coord.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, t. III *Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 286 y ss. Es verdad, sin embargo, que el diseño institucional de los órganos electorales fundados hace más de 20 años, hoy podría considerarse agotado. Al efecto, *Cfr.* Mirón Lince, Rosa María, *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 14-15.

<sup>22</sup>Astudillo, César, *Derecho electoral...*, *cit.*, pp. 34 y ss.

efectivamente en las decisiones públicas. Al efecto, se les dotó de una auténtica vocación nacional, y se tomaron medidas para auspiciar su presencia en los órganos de representación política mediante la incorporación del principio de representación proporcional.<sup>23</sup>

Para dar cauce a la fidedigna expresión de la voluntad ciudadana se requirieron instituciones electorales encabezadas por funcionarios públicos políticamente imparciales, que posterior a su creación comenzaron a reclamar mayores habilidades técnicas, conocimientos especializados e independencia, desembocando en autoridades completamente profesionales para hacer valer las reglas del juego y auspiciar el ejercicio democrático.

La apuesta por la solidez institucional de las autoridades encargadas de concretizar el *mandato democratizador* condujo a anclar la función electoral en principios rectores que determinaron una mecánica de actuación cada vez más sofisticada, que no por ello dejó de asumir que cualquier acto electoral estaría invariablemente sometido a controles para garantizar su legalidad, constitucionalidad e, incluso, convencionalidad.<sup>24</sup>

De esta manera, la triada de instituciones electorales fue recipiendaria de un *mandato transformador* que los impulsó a auspiciar los derechos político-electorales de la ciudadanía, prevenir y limitar los excesos de los sujetos políticamente activos, comprometer la acción solidaria de los poderes públicos en beneficio de unas elecciones libres, e irradiar los valores y principios democráticos a todos los extremos de la sociedad, para lo cual la autoridad de sus decisiones debería alcanzar un impacto estructural en beneficio de la transformación de la realidad política y social del país.

Más tarde, se puso el acento en aquellas directrices orientadas a propiciar un equilibrio de condiciones para que los partidos pudieran contar con los satisfactores necesarios para luchar de manera efectiva por el poder. La exigencia de instituir *equidad de condiciones* en la competencia política incorporó nuevos mandamientos dirigidos a garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas, para lo cual otorgó a los partidos un acceso permanente y razonablemente equitativo al financiamiento público y a los medios de comunicación masiva, ordenando que los recursos públicos prevalecieran sobre los privados, y estableciendo límites a las aportaciones y topes al gasto electoral. Derivado del robusto incremento de prerrogativas, se instituyeron los necesarios controles sobre el origen y uso de sus recursos, y se confirió al

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 79 y ss.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 86 y ss.

IFE-INE la administración integral de los tiempos del Estado en radio y TV, prohibiendo expresamente la contratación o adquisición de propaganda electoral en cualquier modalidad.<sup>25</sup>

La *nacionalización electoral*, que representa el más reciente arreglo constitucional, dotó a las instituciones electorales, sobre todo al INE, de un carácter marcadamente nacional, confiriéndoles una autoridad que les ha permitido salvaguardar los derechos de participación política de la ciudadanía, exigir el cumplimiento de los postulados constitucionales y, en definitiva, custodiar los valores democráticos, propagar los principios electorales y alcanzar los fines trazados por la anhelada democratización del país. Todo ello, mediante una pretensión igualadora que buscó que los avances democráticos alcanzados a nivel federal logran permear en todos los extremos de la geografía nacional.<sup>26</sup> Esta clave de lectura justifica la homologación de los procesos electorales bajo la pretensión de garantizar su integridad y, como consecuencia de ello, elevar la calidad de los ejercicios comiciales que hacen posible los derechos político-electorales de la ciudadanía.<sup>27</sup>

Ni qué decir tiene que el ámbito temporal en el que evolucionó el *mandato democratizador* demuestra que la Constitución, desde las postrimerías de los años setenta, mostró su ductilidad para asumirse como una norma con vocación de apertura para recibir una cantidad inusitada de prescripciones que con el paso del tiempo terminaron por configurar una renovada *Constitución electoral*.<sup>28</sup> Ello dio pie a que, en los albores de los años noventa, la Constitución dejara de ser la expresión de una única voluntad política para convertirse en una norma abierta a asumir contenidos derivados del consenso de las fuerzas políticas, erigiéndose en la “máxima garantía de inclusión de las pretensiones de los grupos políticos y sociales”.<sup>29</sup> Se comprende así, que la transformación de un régimen autoritario a un sistema democrático pasó de ser un

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 89 y ss.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 97 y ss.

<sup>27</sup> Para el estudio de la calidad con la que se realizan las elecciones estatales en México, *cf.*: Méndez, Irma y Loza, Nicolás (coords.), *La calidad de las elecciones subnacionales en México 1996-2011*, México, FLACSO-PNUD, 2013.

<sup>28</sup> La labor hermenéutica del TEPJF ha sido muy significativa para ir identificando y dando contenido a los principios constitucionales que condicionan el ejercicio democrático. Sobre el particular, Astudillo, César, “Momentos de virtud y de vicio en la interpretación de la validez constitucional de las elecciones”, *Estudios electorales...*, *cit.*, pp. 496 y ss.

<sup>29</sup> Astudillo, César, “El futuro...”, *cit.*, p. 11 y ss.

inicial pacto entre las elites del poder a convertirse en un cambio que se hizo transitar a través de la expresión del sufragio popular.<sup>30</sup>

Teniendo en cuenta este robusto contenido electoral aglutinado alrededor del ordenamiento constitucional, es claramente visible que el *mandato democratizador* traía asociada una expectativa de cambio sustancial y profundo, dentro de una dirección democrática y conscientemente elegida, de la que se desprendieron objetivos a lograr, derechos a satisfacer, acciones a desplegar, instituciones a procurar y valores a defender, dentro de un ámbito temporal que permanece abierto y que ha comprometido durante más de cuatro décadas la acción solidaria y responsable de la ciudadanía, los partidos políticos, las autoridades electorales, los poderes públicos e, incluso, los privados, en la realización del ideal democrático y en la mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población.

## II. LOS CAMBIOS DE “IDENTIDAD” DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. EL *ESTATUS* DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANO DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

Una de las reformas fundacionales de la democratización del país fue la de 1977, no sólo porque buscó impulsar un auténtico sistema de partidos y asentar el pluralismo político mediante la *hibridación* del sistema electoral, sino porque dio el paso inicial de lo que décadas más tarde sería la institucionalización de la justicia electoral.

Dicha reforma introdujo el Recurso de Reclamación en el orden constitucional, y depositó en la SCJN la facultad de revisar los actos y resoluciones emitidos por la Cámara de Diputados erigida en su carácter de Colegio Electoral, otorgando legitimación procesal a los partidos políticos para su interposición dentro de los tres días posteriores a la calificación de la elección realizada por el Colegio.

Fue, es verdad, un paso efímero y carente de efectividad, porque se concentró en la existencia de un recurso único cuyo propósito principal fue el de “fortalecer el valor mismo de la calificación emitida por la Cámara de Diputados” cuando la elección presidencial pudiera

---

<sup>30</sup>Es la tesis central de Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

verse comprometida.<sup>31</sup> Sin embargo, fue relevante porque desveló, desde entonces, que los cambios que se estaban produciendo en el ámbito político-electoral necesitaban apoyarse en su correspondiente jurisdiccional si lo que se buscaba era una evolución ordenada de las reglas de acceso al ejercicio del poder.

La reforma constitucional de 1986 dio un segundo y decisivo paso en esa dirección, al abrir un espacio de actuación institucional al Tricoel en calidad de nuevo órgano jurisdiccional autónomo, orgánicamente dependiente de la Secretaría de Gobernación, a quien se encomendó la resolución de los conflictos derivados de las elecciones de diputaciones y senadurías al Congreso de la Unión, a través de un “incipiente sistema de medios de impugnación”.<sup>32</sup>

Esta instancia, compuesta de siete magistraturas numerarias y dos supernumerarias, designadas por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, tuvo una vida efímera de poco más de tres años, y una notoria fragilidad institucional, dado que el Código Federal Electoral no contuvo previsiones para dotar de eficacia a sus determinaciones, haciendo que la última palabra en lo concerniente a la validez de las elecciones permaneciera firmemente anclada en los colegios electorales.<sup>33</sup>

Fue en el contexto de unas elecciones de la complejidad de las de 1988, caracterizadas, en lo jurídico, por la ausencia de condiciones equitativas para la contienda electoral, en lo político, por las carencias y debilidades de la oposición, y en lo institucional, por la inexistencia de autoridades electorales capaces de organizar técnicamente los comicios y detener las injerencias indebidas del gobierno y del partido en el poder, las que desencadenaron el clamor por emprender reformas de gran calado, como una vía de salida pacífica e institucional a la

---

<sup>31</sup>En los hechos, la efectividad del Recurso nunca se concretó, pues sólo se presentaron 11 recursos de reclamación que llegó a conocer la SCJN, la cual sólo estaba autorizada a “emitir una simple opinión, que en modo alguno era vinculante”. Véase Barragán Barragán, José, *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Evolución histórica de la justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2013, pp. 19 y ss.

<sup>32</sup>Alanís Figueroa, María del Carmen, “Itinerario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en Zavala Arredondo, Marco Antonio y Zertuche Muñoz, Fernando (coords.), *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del TEPJF (1996-2011)*, México, TEPJF, 2015, p. 22.

<sup>33</sup>Cf. Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, en *Formación del derecho electoral en México. Aportaciones institucionales*, México, TEPJF, 2005, p. 48.

crisis política, luego de las movilizaciones y la protesta social derivadas de la “caída del sistema” y del triunfo reconocido a Salinas de Gortari.

Acaso por ello, la *segunda generación* de reformas electorales, impulsada a partir de 1990, buscó racionalizar la forma de asumir las elecciones, para lo cual se propuso instaurar una específica *función del Estado* para ese cometido, y perfilarla como una actividad técnica, especializada e independiente, depositada en renovadas instituciones electorales tanto administrativas como jurisdiccionales que procuraran un desempeño institucional al margen de la injerencia de las autoridades gubernamentales, los partidos políticos y sus candidaturas, infundiéndole así una nueva confianza social y credibilidad ciudadana en las elecciones.<sup>34</sup> Desde entonces, quedó claro que el mandato legitimador y democratizador tendría en las instituciones electorales a sus aliados más significativos.

La reforma patentizó la importancia de especializar las funciones electorales en las dos instituciones creadas en ella, de tal manera que evolucionó la gestión de las elecciones con la creación del IFE, y la propia jurisdicción electoral adquirió una *nueva identidad* que terminó por hacer a un lado al Tricoel, con todo y su dependencia del Ejecutivo. Analizadas las opciones de crear un nuevo tribunal al interior del PJJF o de establecer una jurisdicción por fuera de los poderes tradicionales, esta última fue la que subsistió, impulsando al nuevo Trife, como un órgano jurisdiccional autónomo, ubicado en un espacio de actuación institucional privilegiado, cuya asunción vendría acompañada de la plena garantía constitucional de su autonomía e independencia, para que, hacia adelante, todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.<sup>35</sup>

La aparente fortaleza constitucional con la que el Trife había hecho acto de presencia se vio eclipsada con el mantenimiento de la función de *autocalificación* de elecciones en manos de los colegios electorales, en virtud de que sus sentencias podían ser modificadas o revocadas con la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de dichos colegios, y esa revisión se concebía como la voz última, definitiva e inatacable.

---

<sup>34</sup> Cf. Astudillo, César, “El modelo de organización electoral en México”, Astudillo, César, *Estudios electorales...*, *cít.*, pp. 209 y ss.

<sup>35</sup> Terrazas Salgado, Rodolfo, “La reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en Elías Musi, Edmundo (coord.), *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2002, p. 345.

Fue la reforma constitucional de 1993 la que culminó el encumbramiento institucional del Trife, al reconocerlo como “máxima autoridad jurisdiccional electoral”, otorgándole la “última palabra” en el control de las elecciones de diputados y de senadores, remarcada por la definitividad e inimpugnabilidad de sus resoluciones, cerrando así el ciclo de la calificación política de las elecciones.<sup>36</sup>

La reforma constitucional de 1996 cambió en definitiva la *identidad* del Tribunal Electoral, agregándole los distintivos necesarios para terminar de forjar un sistema de justicia electoral “plenamente judicial”.<sup>37</sup> En este tránsito se modificó su ubicación geográfica en la división de poderes, haciéndolo abandonar el círculo de los órganos constitucionales autónomos para incorporarlo al PJJF y conferirle la connotación de *órgano de relevancia constitucional*. Su acercamiento a las instancias de control de constitucionalidad de las leyes produjo un salto de autoridad que lo hizo transitar de una jurisdicción encargada de la calificación de las elecciones a convertirse en uno de los depositarios de la consecución del *mandato legitimador y democratizador*, involucrando de lleno al PJJF, en la responsabilidad de coadyuvar a la democratización del país.

El cambio de identidad que la reforma produjo sobre el TEPJJF impactó, como no podía ser de otra manera, en el *estatus* institucional que se le reconocería. Hubo, es verdad, una merma en su autonomía, pero su renovada vinculación judicial fortaleció su independencia, imparcialidad y el alcance de sus potestades de control. Ganó también en especialización y autoridad, al elevarse a la categoría de “máxima autoridad jurisdiccional” en materia electoral, mediante un robusto esquema competencial.

Es importante subrayar que entre los argumentos esbozados para el ingreso del Tribunal Electoral al entorno del PJJF se subrayó precisamente la importancia de robustecer su talante jurisdiccional para que sobre él se pudiera depositar el extenso sistema de medios de control que se pensaban incorporar, entre los cuales destacaba la calificación, ahora jurídica, de la elección presidencial, y la potestad de verificar la constitucionalidad —y más adelante convencionalidad— de las disposiciones electorales con motivo de su aplicación, así como la legalidad de los actos y resoluciones de las instituciones electorales en el contexto de un Estado

---

<sup>36</sup>Galván, Flavio, “Derecho electoral...”, *cit.*, pp. 293 y ss.

<sup>37</sup>Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, pp. 100 y ss.

federal, sin perjuicio del rol institucional asignado a la SCJN para resolver las acciones de inconstitucionalidad en relación con las leyes electorales.<sup>38</sup>

De esta forma, lo que terminó de conferirle su nueva identidad fue, en realidad, el ensanchamiento de su ámbito competencial de actuación, al conferirle la connotación de *tribunal del derecho electoral*, a quien correspondería verificar la conformidad de éste con los postulados constitucionales y convencionales, procurando que éstos tuvieran un efecto transformador sobre las instituciones, las reglas, los partidos y los procesos electorales en beneficio de una ciudadanía robusta y participativa. Ni qué decir tiene que este espacio de actuación institucional fue el que, visto en retrospectiva, comprometió la actuación permanente y solidaria del TEPJF en la democratización del país y en la garantía del goce y ejercicio pleno de los derechos de participación política por parte de la ciudadanía.

Asimismo, el hecho de agregar al Tribunal sólo por debajo de la SCJN en el escalafón judicial, dejó en claro el *estatus* que se le estaba asignando, y para reafirmarlo se institucionalizó un control de constitucionalidad de las leyes electorales configurado, desde entonces, como una competencia compartida, en donde el control abstracto permanecía fijamente asentado en el seno de la SCJN, y el control concreto se le asignaba al renovado TEPJF.

La habilitación de éste como intérprete constitucional auspició el inicio de una interpretación especializada desde la cual comenzó a dotar de contenidos a las disposiciones constitucionales vinculadas al sistema democrático.<sup>39</sup> Lo anterior produjo una narrativa, impulsada por el propio TEPJF, que buscó enaltecer su posición institucional, para que en lugar de asumirse como un tribunal especializado dentro del PJJF, tal como lo refería el artículo

---

<sup>38</sup>Franco González Salas, José Fernando, “Creación y evolución de la jurisdicción especializada en materia electoral en México”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, vol. 1, núm. 11, enero-junio de 2013, pp. 390 y 391.

<sup>39</sup>Entre 1998 y 1999 se produjo una primera tensión entre la concepción interpretativa sostenida por la SCJN y la impulsada por el TEPJF, la cual fue aprovechada por nuestro máximo tribunal para definir su jerarquía institucional y delimitar el espacio de actuación de éste. En 2007, la reforma constitucional subrayaría que el TEPJF cuenta con atribuciones para declarar la “no aplicación de leyes sobre la materia electoral”. Sobre el particular, acúdase a Astudillo, César, “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los Estatutos del Partido Acción Nacional”, Astudillo, César, *Estudios electorales...*, cit., p. 147. También Galván Rivera, Flavio, “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a quince años de distancia”, en *La justicia electoral. Resoluciones primordiales...*, cit., pp. 55 y 56.



99 constitucional, comenzara a promoverse como un *Tribunal Constitucional especializado* en materia electoral, lo cual, a la distancia, pareció desvelar “el funcionamiento de dos TC dentro del sistema jurídico mexicano”.<sup>40</sup>

Visto en perspectiva, es difícil dudar de la cada vez más robusta interpretación constitucional llevada a cabo por el TEPJF en el ejercicio de sus funciones, o de la forma en la que ha ido ensanchando sus potestades en este ámbito. Sin embargo, el alcance de sus capacidades hermenéuticas no es suficiente para considerar que estamos frente a un tribunal constitucional, puesto que las características que le confiere su estatus al interior del sistema constitucional se desprenden del modelo de justicia constitucional existente en el país, y de las características que puntualmente le otorga el artículo 99 constitucional.<sup>41</sup>

En efecto, si bien es cierto la reforma judicial de 1994 convirtió a la SCJN en un tribunal constitucional, alzándola en el órgano de cierre del ordenamiento, con una jurisdicción concentrada, exclusiva y excluyente en materia de controversias y acciones de inconstitucionalidad, no se puede negar que previo a esa modificación los integrantes de la magistratura federal ya ostentaban la consideración de jueces constitucionales por su capacidad para aplicar judicialmente la Constitución en defensa de los derechos humanos al interior del juicio de amparo, inaplicando, consecuentemente, las disposiciones que no estuvieren conformes con ella.

Así, sobre la histórica, pero acotada, *difusión* en la aplicación judicial de la Constitución “se acopló un control concentrado de constitucionalidad depositado en manos de únicamente once jueces”, cuya fusión dio lugar a un *sistema híbrido* de control, que hizo convivir las premisas y los elementos distintivos tanto del modelo europeo como del modelo americano.<sup>42</sup> Esta tendencia hacia el control difuso dio un paso adicional cuando la reforma electoral de 1996 reconoció formalmente a la magistratura electoral federal su competencia al interior del

---

<sup>40</sup>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 p. 31.

<sup>41</sup>No compartimos, en consecuencia, las conclusiones de Díaz Revorio en torno a que el Tribunal Constitucional de México “no sólo sería la Suprema Corte, sino ésta más el Tribunal Electoral”. Véase Díaz Revorio, Francisco Javier, *El control constitucional del Tribunal Electoral*, México, TEPJF, 2010, p. 57.

<sup>42</sup>Astudillo, César, “El estatuto de los jueces constitucionales en México”, en Fix-Zamudio, Héctor y Astudillo, César (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 490 y 491.

control concreto de constitucionalidad de las leyes electorales.<sup>43</sup>

Sin embargo, el total ensanchamiento del control difuso vendría de la mano del *Caso Radilla Pacheco* resuelto por la Corte IDH en 2009, los *expedientes varios* abiertos con ese motivo por la SCJN en 2010 y, finalmente, de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.<sup>44</sup> Su resultado derivó en un nuevo paradigma de derechos humanos y en la “sustancial transformación” de todo el modelo de control constitucional,<sup>45</sup> propiciando el enraizamiento del *control difuso y ex officio* de constitucionalidad y *convencionalidad*.<sup>46</sup>

Este impulso terminó por convertir a la magistratura electoral en guardiana del derecho constitucional y convencional al mismo tiempo, de la misma manera en que se reconocieron potestades similares al resto de la magistratura nacional en sus respectivos ámbitos competenciales. Bajo esta aproximación, el pretendido carácter de *tribunal constitucional especializado* del TEPJF queda en entredicho, esencialmente porque la literatura más calificada se ha encargado de recordar que el elemento definitorio de los tribunales constitucionales erigidos bajo el paradigma del modelo europeo de control constitucional, se funda en la existencia de un *órgano único y especializado* al que se le otorga la función de revisar la regularidad constitucional de las leyes y, en esa virtud, el “monopolio del rechazo”, sin que ninguna otra jurisdicción tenga la potestad de inaplicar las leyes con motivo de su inconstitucionalidad.<sup>47</sup> En este sentido, el TEPJF no cuenta con atribuciones para invalidar leyes electorales, y cuenta con iguales potestades de inaplicación que el resto de la magistratura

---

<sup>43</sup>A partir del año 2000 se conformó también una judicatura constitucional local, a través de tribunales constitucionales, tribunales superiores de justicia o salas constitucionales con atribuciones para la salvaguarda de sus respectivas Constituciones estatales. *Cfr.* Astudillo, César, *Derecho procesal constitucional local*, México, Porrúa, 2017, pp. 1 y ss.

<sup>44</sup>Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, UNAM-Tirant Lo Blanch, 2014, pp. 62-63.

<sup>45</sup>Cossío Díaz, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 206.

<sup>46</sup>García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos. Entre tribunales constitucionales y cortes internacionales*, México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-CIDH-UNAM-Tirant lo Blanch, 2013, pp. 788 y ss.

<sup>47</sup>*Cfr.* Ferreres Comella, Víctor, *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 29.

nacional, sólo que circunscritas al específico ámbito de su incumbencia.

Esta lectura del estatus del TEPJF se refuerza al ponderar los elementos distintivos que le fueron atribuidos desde sede constitucional. En efecto, acaso el dato más significativo es que el TEPJF no solamente se encuentra enunciado dentro de los órganos que conforman el PJJF en el artículo 94 constitucional, sino que la propia Constitución se encargó de regular los rasgos esenciales de su *identidad institucional*, como su naturaleza, las funciones encomendadas, sus competencias y atribuciones esenciales, su estatus, composición, el mecanismo de designación de sus titulares, las garantías que se les otorgan para el ejercicio de sus funciones y la duración en sus encargos. Estas cualidades han hecho del TEPJF un órgano que trasciende al ámbito federal, y que lo colocan como una institución con cobertura constitucional directa.<sup>48</sup>

La característica que separa al TEPJF de los *órganos constitucionales autónomos* y lo adscribe a los *órganos de relevancia constitucional* se centra en su ubicación dentro del sistema de división de poderes, en virtud de que se encuentra orgánicamente adscrito al PJJF, con carácter de “órgano especializado”.<sup>49</sup> Recordemos que en la *no dependencia* orgánica respecto de otra institución reside una de las peculiaridades más significativas de los primeros y que, en consecuencia, dicho vínculo termina por sujetarlo a las directrices de un poder del Estado, el PJJF, lo cual repercute en los niveles de autodeterminación que se le han asignado, proyectándola como una institución con autonomía semiplena.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup>Las definiciones de nuestra ley fundamental no se detuvieron ahí, ya que en ánimo de configurar los contornos del TEPJF, implantó las cuestiones esenciales de su permanencia, su funcionamiento descentralizado y sus sesiones públicas.

<sup>49</sup>A diferencia de las características que la doctrina italiana otorga a los órganos de relevancia constitucional, es importante destacar que el TEPJF sí se encuentra disciplinado directamente por la Constitución, sí participa en la consecución de los fines previstos en ella, y no se puede considerar un órgano auxiliar, sino un tribunal principal dentro del PJJF. Sobre estos órganos, acúdase a Cheli, Enzo, “Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale”, *Archivio Giuridico F. Serafini, Rivista Interdisciplinare di Dottrina Giuridica*, Mucchi editores, 1965, pp. 102 y ss.; Long, G. “Organi costituzionali e di rilievo costituzionale”, *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990, t. XXII, pp. 5 y ss.; Siclari, Massimo, “Altri organi”, en Modugno, F. (ed.), *Diritto pubblico*, Turín, G. Giappichelli, 2019, pp. 555 y ss.

<sup>50</sup>Las derivaciones de la autonomía asignada a las instituciones estatales las hemos analizado en Astudillo César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 57 y ss.

El *estatus* de “máxima autoridad jurisdiccional” en materia electoral que la Constitución confiere al TEPJF, refiere inicialmente que estamos en presencia de una instancia máxima, es decir, de un órgano último con jurisdicción plena, definitiva e inatacable, cuyas decisiones en ejercicio de sus potestades interpretativas y de control son obligatorias, asumen efectos reparadores integrales e inmediatos, y gozan de la eficacia de cosa juzgada, por lo que no pueden ser recurridas ante ninguna autoridad nacional. Enseguida, “para efectos del agotamiento de los recursos internos en el ámbito nacional, antes de acudir a una instancia internacional”, el TEPJF se considera un órgano terminal cuyos recursos jurisdiccionales deben haberse agotado previamente, y, finalmente, es también un órgano de cierre en la interpretación electoral, con la única salvedad de que le son obligatorios los criterios emitidos por la SCJN, tanto en acciones de inconstitucionalidad como en contradicciones de tesis.<sup>51</sup>

En definitiva, su condición de órgano especializado dentro del PJJ, deposita en el TEPJF una *competencia exclusiva y excluyente* ejercida sobre un abanico de medios de impugnación que el propio ordenamiento se encarga de proveer. Dicho sistema de medios reivindica que dicha competencia no puede ser ejercida por ningún otro órgano del Estado, subrayando con claridad meridiana que el TEPJF cuenta con un ámbito de actuación constitucional propicio para que su autoridad jurisdiccional se desenvuelva en al menos cuatro facetas, en cuya evolución cercana a los 25 años de existencia bajo su actual identidad, lo presentan como *tribunal de derechos humanos, tribunal de partidos políticos, tribunal de autoridades públicas y poderes privados* y, claro está, *tribunal de elecciones*.

La concretización del *mandato democratizador* ha pasado por la acción continuada del IFE-INE, por un lado, y del Trife-TEPJF, por el otro, porque durante estos últimos 30 años dichas instituciones han tenido la responsabilidad de dimensionar y hacer valer el contenido electoral de la Constitución, en armonía con las expectativas de un cambio democrático profundo, en cuya evolución han dejado constancia de su compromiso en beneficio del ensanchamiento de los derechos humanos, el fortalecimiento de los partidos políticos, la consolidación de las instituciones electorales, el equilibrio de las condiciones de acceso al poder y la gestión de los procesos electorales a través de cánones de calidad e integridad.

El permanente proceso de afirmación de los principios constitucionales asociados a este

---

<sup>51</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.

*mandato transformador* ha propiciado que cada vez se advierta con mayor nitidez la autoridad desplegada por el TEPJF al interior de cada una de las siguientes facetas.

### III. LA AUTORIDAD DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN COMO TRIBUNAL DE DERECHOS HUMANOS

Si bien en sus facetas primarias la protección de los derechos de participación democrática no correspondía a la jurisdicción electoral y había serias dudas y reticencias a su tutela por otros medios procesales, la reforma electoral de 1996 estableció un medio de impugnación específico para ese cometido a través del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano —JDC—.

No hay duda que una decisión constitucional de esta naturaleza estuvo impulsada por la convicción de que el *mandato legitimador y democratizador* auspiciados desde la Constitución tenía en el ejercicio de los derechos y libertades a su referente más emblemático, en la medida en que no era posible concebir la existencia de una democracia en donde la ciudadanía no tenga la posibilidad de participar políticamente en los asuntos públicos.

Para ello se asumió que después de detonado el cambio político, el cual ya mostraba sus primeros saldos positivos en la década de los noventa, resultaba insuficiente la simple afirmación de *prerrogativas ciudadanas* dentro del ordenamiento, y por el contrario, el activismo y la movilización social característica del momento, impulsaba a asumir la existencia de verdaderos derechos que auspiciaran posibilidades de participación y decisión efectivas dentro del espacio público, lo cual sería posible solamente si se les proveía de las garantías necesarias para tornarlos eficaces.<sup>52</sup> Es evidente que se trataba de una reacción muy necesaria, luego de que por mucho tiempo la histórica improcedencia del juicio de amparo y de cualquier otra vía judicial había mantenido a estos derechos como simples expectativas, sin una adecuada protección frente a su desconocimiento.<sup>53</sup>

Es verdad que, en un principio, la labor del TEPJF se circunscribió esencialmente a la

---

<sup>52</sup>Mata Pizaña, Felipe de la, *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2012, pp. 3 y ss.

<sup>53</sup>Herrera García, José Alfonso, “Instrumentos de tutela nacional e interamericana de protección jurisdiccional a los derechos políticos electorales”, en Mata Pizaña, Felipe de la y Coello Garcés, Clicerio (coord.), *Tratado de derecho electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 597 y ss.

tutela del derecho a votar y ser votado; no obstante, el ciclo de vida institucional comprendido entre 1996 y 2020 se caracteriza, sin asomo de duda, por la profunda transformación del ámbito de actuación institucional de esta instancia jurisdiccional, que pasó de ser un *tribunal de derechos político-electorales* a constituirse en un auténtico *tribunal de derechos humanos*.

La labor del TEPJF se enfocó, en una primera etapa, en dotar de contenido al derecho de acceso a la jurisdicción electoral, a partir del cual comenzó a discernir los contornos del sufragio activo y pasivo, en su calidad de derechos en cuyo ejercicio y realización se emplea la “técnica del voto”,<sup>54</sup> y a definir también el contenido de los derechos de asociación con fines políticos y afiliación partidista, en virtud de que tenían una protección directa a través del JDC.<sup>55</sup>

No obstante, a principios de siglo y de milenio, el TEPJF advirtió con oportunidad que estos derechos guardaban una estrecha relación con aquellos derechos fundamentales que sin hacer uso del sufragio resultaban esenciales para un ejercicio efectivo y más robusto de la ciudadanía, como la libertad de expresión y los derechos de petición, reunión, réplica, acceso a la información, o los derechos a desempeñar un empleo, cargo o comisión, llevándolo hacia una inicial expansión de su ámbito de tutela a otros muchos derechos y libertades.

Este convencimiento produjo una especie de deslizamiento en su actuación, propiciando que más allá de proteger los derechos individuales, diera sus primeros pasos en la defensa de derechos de grupos específicos que todavía encontraban distintos obstáculos para el adecuado acceso a su goce y ejercicio, como los derechos de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, y los derechos de las mujeres, en un contexto en el que aún estaban vigentes las cuotas de género.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup>Orozco Henríquez, Jesús, “Comentario al Artículo 35”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, SCJN-Cámara de Diputados-LXIII Legislatura-Senado de la República-LXIII Legislatura-INE-TEPJF-CNDH -Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, vol. VII, p. 855.

<sup>55</sup>Astudillo, César, *Derecho electoral...*, *cit.*, p. 55.

<sup>56</sup>Alanís Figueroa, María del Carmen, “Itinerario...”, *cit.*, pp. 34-35. También Pelayo Moller, Carlos María, “Algunas consideraciones sobre el uso del derecho internacional de los derechos humanos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vis-a-vis la doctrina de control de convencionalidad de la Corte Interamericana 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. 40 y ss.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 terminó con la añeja disputa académica y jurisdiccional respecto a si los derechos políticos tenían las cualidades para considerarse derechos humanos, asumiendo que los tratados internacionales en la materia eran fuentes primigenias de estos derechos, lo cual no sólo vino a ampliar su reconocimiento y a dotarlos de igual valor constitucional, sino que subrayó puntualmente la interdependencia de los derechos y el empleo de los principios de interpretación necesarios para su debida armonización.<sup>57</sup>

A partir de entonces, el carácter de *tribunal de derechos humanos* adquirido por el TEPJF ha quedado plenamente al descubierto, provocando una intensa labor jurisprudencial para la definición de los nuevos derechos de carácter político-electoral que han ido ingresando al bloque de constitucionalidad, en donde destacan, por ejemplo, las posibilidades de reelección en sede administrativa y legislativa, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, los derechos de los migrantes, el derecho a una candidatura independiente, a iniciar leyes, a participar en las consultas populares, y es muy probable que en un futuro próximo lo haga sobre el derecho a participar en los procesos de revocación de mandato.<sup>58</sup>

En esta línea evolutiva, la última etapa de la jurisprudencia del TEPJF destaca por considerar que la vulneración de derechos político-electorales puede conducir a la afectación de “otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con su ejercicio”, y que no tienen necesariamente una vocación político-electoral, lo cual lo ha llevado a reivindicar una especie de *competencia sobre la competencia* que durante el último lustro le ha permitido definir aquellos derechos que por su interdependencia ameritan ser protegidos por su autoridad.<sup>59</sup>

Esta política judicial ha llevado a conformar una extensa jurisprudencia en torno a los derechos políticos de las personas y comunidades indígenas, a la protección de datos personales, la réplica, y de manera por demás robusta, los derechos de las mujeres, a partir de la incorporación constitucional del principio de paridad, así como los derechos de las niñas,

---

<sup>57</sup>Los alcances de esta reforma fueron precisados por la SCJN en la C.T 293/2011. Sobre el particular, Astudillo, César, *El bloque y el parámetro...*, cit., pp. 82 y ss.

<sup>58</sup>Astudillo, César, *Derecho electoral...*, cit., pp. 67 y ss.

<sup>59</sup>Coello Garcés, Clicerio y Zenteno Hernández, Caridad, “Derechos políticos”, en Mata Pizaña, Felipe de la, y Coello Garcés, Clicerio (coord.), *Tratado de derecho...*, cit., pp. 331 y ss.

niños y adolescentes, de los mexicanos por naturalización y de quienes ostentan una doble nacionalidad, de las personas sujetas a proceso penal, de los no nacionales, de las personas con alguna discapacidad, de la comunidad LGTBTTI, los adultos mayores, las personas en situación de calle, e, incluso, a tutelar el derecho a la protección del medio ambiente.<sup>60</sup>

En la robusta jurisprudencia en materia de derechos humanos puede patentizarse que el TEPJF ha tomado un papel preponderante en la protección de los derechos humanos que hacen posible la participación política de la ciudadanía, pues ha avanzado notablemente en asegurar amplia y efectivamente los derechos y libertades tanto en su dimensión subjetiva, orientada a preservarlos frente a las intervenciones indebidas, como en su dimensión objetiva, como principios ordenadores de la convivencia colectiva dentro de una sociedad democrática.

Además, y esto es sumamente significativo, la habilitación para que los órganos jurisdiccionales ejerzan un *control difuso* de constitucionalidad y convencionalidad, ha terminado por erigirlo en un *tribunal del derecho electoral* mexicano, para asegurar que cualquier disposición jurídica sea compatible con los contenidos de vocación democrática enunciados en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales en la materia ratificados por México.

La inicial manifestación de esta asunción se produjo a principios del año 2000, una vez que el ejercicio de tutela de estas libertades evidenció rápidamente que su vulneración no necesariamente derivaba de la conducta irregular de una autoridad determinada, sino que más bien era producto de la simple existencia o, en su caso, de la aplicación de disposiciones del ordenamiento electoral que podrían ser perfectamente compatibles con el orden constitucional nacional, pero que podían también colisionar con los mandatos convencionales.<sup>61</sup>

Consecuentemente, la protección de los derechos comenzó progresivamente a deslizarse con fuerza, a partir de 2007, hacia un control de normas domésticas, en donde el TEPJF fue paulatinamente adentrándose a apreciar la compatibilidad del derecho electoral

---

<sup>60</sup>En torno a la interpretación de los derechos humanos por el TEPJF, acúdase a Gómez Pérez, Mara, “¿Por qué el Tribunal Electoral resuelve casos de derechos humanos?” en Mata Pizaña, Felipe de la *et al.* (coords.), *Justicia electoral...*, *cit.*, pp. 20 y ss. También, 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 (coord.), *Tratado de derecho...*, *cit.*, pp. 415 y ss.

<sup>61</sup>Canosa Usera, Raúl, *El control de convencionalidad*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, 2015, p. 37.



respecto a un parámetro extendido, integrado por disposiciones constitucionales y convencionales, hasta decretar, llegado el caso, la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de dichas disposiciones internas de carácter general, federal o estatal.<sup>62</sup>

Así, la custodia de los valores políticos a realizar, los principios electorales a propagar y los fines democráticos a alcanzar, depositaron en manos del TEPJF una profunda labor de inspección que rápidamente desveló que contaba con la capacidad para decidir si alguna disposición de carácter electoral era compatible o no con dicho parámetro. Para afirmar el alcance de su autoridad con mayor contundencia, el TEPJF ha podido proclamar que en el despliegue de esta actividad fiscalizadora no tiene más límite que el control abstracto ejercido por la SCJN, el cual, junto al control concreto desplegado por él, garantiza que todo el derecho electoral sea susceptible de someterse a un examen integral de compatibilidad normativa.

Volcado a afirmar que el bloque de constitucionalidad en la materia se caracteriza por una capacidad de irradiación que condiciona, sin excepción, al conjunto de ordenamientos jurídicos que integran la federación mexicana, el TEPJF se adentró en una ardua pero fructífera labor en donde, investido en su calidad de tribunal de la conformidad normativa, avanzó en la transición jurídica, institucional y política de nuestro país, desterrando el derecho electoral incompatible y promoviendo la compatibilidad entre éste y los derechos de participación democrática reconocidos en las fuentes primigenias de los derechos.<sup>63</sup>

#### IV. TRIBUNAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

En los inicios de su ciclo de vida institucional, el TEPJF fue altamente cauteloso al momento de verificar si el desempeño de los partidos políticos se ajustaba a lo dispuesto por el amplio esquema regulatorio incorporado al Cofipe, pues hasta entonces la jurisdicción electoral sólo

---

<sup>62</sup>Los principales pronunciamientos del TEPJF respecto a la aplicación directa de disposiciones convencionales, y el ejercicio del control de convencionalidad se detallan en Orozco Henríquez, José de Jesús, *Control de la convencionalidad en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 42 y ss. Acúdase también a Nieto Castillo, Santiago, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 47 y ss.

<sup>63</sup>La aplicación de los principios de interpretación conforme, *pro homine*, y de no regresividad, estipulados para fomentar dicha compatibilidad, pueden verse en Bustillo, Roselia, *El control de convencionalidad en el derecho electoral: los principios rectores para su efectiva aplicación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 37 y ss.

conocía de impugnaciones vinculadas a la regularidad de la lista nominal de electores, a los actos de las autoridades electorales y a los resultados de las elecciones.

Cerca de 25 años después ocurre algo diametralmente distinto, en virtud de que el TEPJF ha encontrado una habilitación plena para entrar a revisar la vida interna de los partidos, inspeccionar sus documentos internos, las reglas para la postulación de sus candidaturas, el cumplimiento de sus obligaciones e, incluso, la regularidad de sus procesos de renovación de dirigencias, todo lo cual ha hecho que aparezca nítidamente como un *tribunal de partidos políticos*.

Cuando el TEPJF comenzó su funcionamiento una vez incorporado al PJF, de inmediato expresó sus reservas en torno a la posibilidad de revisar los actos de los partidos políticos, dado que no existía en la LGSMIME un recurso directamente dirigido a ese propósito, y porque la especial condición de entidades de interés público otorgada a éstos desde 1977 hacía inviable que se les pudiera considerar como autoridades responsables, llevando a que sus decisiones permanecieran al margen del control jurisdiccional.<sup>64</sup>

No obstante, las prácticas irregulares de los partidos, muchas de las cuales encontraban asidero en la indefinición o en las omisiones de sus documentos básicos, o bien en la aplicación que de ellos hacían sus instancias internas, comenzaron a revisarse al interior del TEPJF, abriendo paulatinamente la puerta para la revisión de la regularidad jurídica de sus decisiones. En esta evolución fue fundamental la apertura del JDC contra actos de los partidos, una vez que se constató que su situación de “predominio frente al ciudadano” conducía a reconocer su potencial aptitud de vulnerar derechos humanos.<sup>65</sup>

De esta manera, desde el comienzo del año 2000 son rastreables los pasos iniciales para conocer los actos relacionados con la vida interna de los partidos, a través de criterios jurisprudenciales que comenzaron a definir la creación y disolución de los partidos, los derechos de los militantes, la conformidad constitucional de los estatutos de los partidos, la renovación de sus dirigencias, la justicia intrapartidista, y la selección y registro de candidaturas. Dichos avances condujeron a que en 2003 se institucionalizara una política judicial orientada

---

<sup>64</sup>Véase Urbina Cortés, Gustavo A., “Hacer que los derechos cuenten. Asociación, reunión y afiliación en la práctica jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en Mata Pizaña, Felipe de la *et al.* (coords.), *Justicia electoral...*, *cit.*, pp. 960 y ss.

<sup>65</sup>Orozco Henríquez, José de Jesús, *Control de la convencionalidad en materia...*, *cit.*, p. 44.

a la *democratización interna* de los partidos políticos, a través de la institucionalización jurisprudencial de la procedencia del JDC contra actos definitivos e irreparables de los partidos.<sup>66</sup>

Este cambio de perspectiva se asumió, muy probablemente, cuando fue patente que el *mandato democratizador* de la Constitución exigía el fortalecimiento de los partidos como elementos consustanciales a la democracia, bajo la plena convicción de que “éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad”, y que “desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía”.<sup>67</sup>

Al efecto, no hay duda que desde el TEPJF existió un acuerdo esencial en el sentido de que el sistema representativo mexicano necesitaba un sistema de partidos fuerte y competitivo, conformado por partidos nacionales, democráticos y transparentes en su interior, y también, de que el pluralismo político había logrado no solamente abrir el cauce a la representación de las oposiciones, sino que había favorecido la expresión de crecientes corrientes internas que buscaban reivindicar sus derechos, lo cual anticipaba desde entonces un aumento en el número de fricciones internas y, consecuentemente, un ensanchamiento de la judicialización de conflictos intrapartidarios que, en el mediano plazo, requerirían de una última instancia de apaciguamiento.<sup>68</sup>

Fue así como el TEPJF comenzó a elaborar una amplia jurisprudencia en torno al contenido de los estatutos para considerarlos democráticos, la revocación del registro de candidaturas, la nulidad de elecciones internas, la revocación de sanciones a sus militantes, dando contenido, igualmente, a los derechos y obligaciones de los partidos, sobre todo con la intención de determinar los alcances del creciente número de prerrogativas que cada reforma les confería con el objetivo de que estuvieran mejor preparados para sumir las contiendas

---

<sup>66</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.

<sup>67</sup>Zovatto, Daniel, “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en Zovatto Daniel (coord.), *Regulación jurídica...*, *cit.*, p. 3.

<sup>68</sup>Ávila, Raúl, “Vida interna partidaria y justicia electoral en México”, en Córdova Vianello, Lorenzo *et al.* (coords.), *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IDEA Internacional-Senado de la República, 2012, pp. 112 y ss.

electorales.<sup>69</sup> Fue así como conoció temas de financiamiento público y privado, acceso a la radio y la TV, fiscalización, régimen de coaliciones y sanciones, entre otros.

El grado de incidencia del TEPJF en su papel de *tribunal de partidos políticos* fue tan intenso que, en 2007, se buscó acotar su intervención en los asuntos domésticos. Se hizo de una manera singular, ya que por un lado se constitucionalizó la procedencia del JDC en contra de actos de los partidos que hubieren vulnerado los derechos de sus afiliados, acotándose que ello ocurriría luego de haber agotado las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas de los partidos; pero por el otro, se estipuló que las autoridades electorales únicamente estarían llamadas a intervenir en los “asuntos internos” de los partidos cuando así se estipulara en la Constitución y las leyes, lo cual representaba un claro mensaje orientado a limitar la capacidad revisora hasta entonces ejercida por él.<sup>70</sup> Se patentizó, de esta manera, que durante estas dos décadas, el JDC se había consolidado “en un mecanismo efectivo para garantizar la democracia interna de los partidos políticos”.<sup>71</sup>

Inmediatamente después, el TEPJF comenzó a interpretar el renovado régimen jurídico de los partidos derivado de dicha reforma, en temas vinculados al registro de nuevos partidos, las coaliciones electorales, la pérdida de registro y liquidación de sus bienes. En una etapa más próxima se ha encargado de definir el alcance de las prescripciones que regulan el acceso gratuito y equitativo de los partidos al interior del modelo de comunicación política, y ha seguido avanzando para conocer, cada vez con mayor intensidad, lo concerniente a los procesos internos de selección de candidaturas, lo cual, con motivo de la más reciente reforma electoral, ha terminado por incrementarse como consecuencia de la exigencia de verificar el adecuado cumplimiento de la postulación paritaria de sus candidaturas;<sup>72</sup> asimismo, luego de

---

<sup>69</sup>Astudillo, César, “La inconstitucionalidad...”, *cit.*, p. 147. También, Orozco Henríquez, J. Jesús, “Retos de la justicia electoral mexicana”, 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. 206.

<sup>70</sup>Salazar, Pedro, “La reforma constitucional: Una apuesta ambiciosa”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008, p. 92.

<sup>71</sup>Orozco Henríquez, José de Jesús, “Comentario al artículo 99”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20a. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 119.

<sup>72</sup>Freidenberg, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Derecho*

que entre 1996 y 2014 se establecieron límites constitucionales a la sobre y subrepresentación a nivel federal y de las entidades federativas, el TEPJF ha procedido a buscar que los partidos políticos se representen los más fidedignamente al interior de los congresos, sin que hasta ahora existan directrices precisas sobre cómo conseguirlo.<sup>73</sup>

En sus incursiones más recientes, el TEPJF ha determinado que los partidos ostentan una amplia libertad de decisión interior, pero que la misma necesita ponderarse con otros bienes igualmente relevantes de tutela, dirigiendo su autoridad a buscar la debida armonización entre el derecho a la autoorganización política, los derechos de sus afiliados, el principio de paridad o el de reelección, por señalar algunos.

Es probable que en 2020 el TEPJF haya tomado la decisión que más incidencia ha generado en los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos, al resolver que derivado de la ineficiencia de las decisiones tomadas por el Comité Ejecutivo Nacional y la Comisión Nacional de Elecciones de MORENA, el principal partido político nacional en la actualidad, la renovación de su Presidencia y Secretaría General debería llevarse a cabo mediante una encuesta abierta a los militantes y simpatizantes de dicha organización, ordenando al INE que se encargara de la realización de la misma, dentro de un plazo perentorio de 30 días.

La resolución evidencia que el TEPJF ha ejercido una potestad de decidir el método de renovación de una dirigencia partidista, de determinar quiénes podrán válidamente concurrir a dicho ejercicio, homologando los derechos de los militantes y los simpatizantes, cuando ambos son diametralmente diferentes y, finalmente, ha instruido que sea el INE el que se haga cargo de dicho ejercicio, relegando, en definitiva, a los dos órganos partidistas que tendrían atribuciones para conducir dicha renovación.<sup>74</sup>

---

*electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, FCE-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>73</sup>TEPJF, *Compilación 1997-2018. Jurisprudencia de tesis en materia electoral*, México, TEPJF, 2018, vol. 1, pp. 882.

<sup>74</sup>SUP-JDC-1573/2019, de 30 de octubre de 2019; Resolución de incidente de incumplimiento de sentencia derivado del expediente SUP-JDC-1573/2019, de 20 de agosto de 2019.

No obstante lo anterior, cerca de un cuarto de siglo de distancia, es patente que el TEPJF ha buscado el fortalecimiento interno de los partidos, bajo la convicción de que el sistema electoral y el sistema de partidos se implican recíprocamente, y que su fragilidad puede impactar negativamente al sistema representativo y derivar en la deslegitimación de las instituciones de gobierno y en el consecuente alejamiento de la ciudadanía de estas valiosas e insustituibles instancias de intermediación entre la sociedad y el Estado.<sup>75</sup>

## V. TRIBUNAL DE AUTORIDADES Y PODERES PRIVADOS

Bajo la estela de la especialización de las actividades electorales que se abrió paso desde 1986, en donde se perfiló a una autoridad administrativa para la organización de las elecciones y otra jurisdiccional para la resolución de los conflictos, y como consecuencia de la constitucionalización de los principios de la función electoral y la instrumentación de un haz de medios de impugnación para tutelar la legalidad de los actos electorales, tal y como se previó en 1990, quedaron sentadas las bases para asumir que la jurisdicción electoral nació con la encomienda de verificar la regularidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales federales.

Tres décadas más tarde, la justicia electoral ha vivido una auténtica mutación, en tanto su papel inicial de revisor de la regularidad de los actos de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales se redimensionó a grado tal, que en la actualidad, el ámbito de actuación institucional del TEPJF le permite asumirse como una *corte de autoridades y poderes privados*, por su capacidad para controlar dichas decisiones electorales, pero también para verificar las actuaciones emanadas del conjunto de poderes públicos que conforman al Estado mexicano e, incluso, contrarrestar la influencia de todas aquellas agrupaciones, consorcios o personas físicas y jurídicas que tienen la capacidad de incidir en los comicios.

En efecto, desde el inicio de la jurisdicción electoral se buscó que los diferentes actos de las autoridades electorales en cada una de las etapas de la organización de elecciones pudieran ser revisadas en sede jurisdiccional. Esa fue la finalidad del embrionario recurso de

---

<sup>75</sup>Esta recíproca implicación fue puntualmente advertida, entre otros, por Nohlen. Véase Nohlen, Dieter, *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fundación Friedrich Naumann, 1999, pp. 3 y ss.

apelación, competencia del Tricoel, y de un recurso similar que unos años después se pondría en manos del Trife, dispuesto a la impugnación de los actos del Consejo General del entonces IFE.<sup>76</sup>

La reforma electoral de 1996 ensanchó notablemente la autoridad del TEPJF al darle la capacidad de conocer las impugnaciones de actos, normas y resoluciones en materia electoral, interpuestas durante el proceso electoral y fuera del mismo,<sup>77</sup> con el objetivo de verificar su conformidad, ya no sólo con la legalidad, sino con la constitucionalidad, y consecuentemente confirmarlos, revocarlos o modificarlos; además, le confirió una nueva connotación que lo hizo transitar de un alcance inicialmente federal a una vocación auténticamente nacional, ya que el TEPJF se encontró habilitado para revisar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos y firmes de los institutos y los tribunales electorales de todo el país. De esta manera, ningún acto o decisión de alguno de las treinta y tres instancias de gestión de elecciones, ni de los treinta y dos tribunales locales, o de sus mismas salas regionales y especializada escapaba al control jurisdiccional, cada vez más intenso, llevado a cabo por la Sala Superior.<sup>78</sup>

Sucedo, sin embargo, que desde la elección presidencial del año 2000 se hizo patente la creciente influencia de la radio y la televisión al interior de los procesos electorales, así como el activismo político de personas morales, grupos de interés y también de particulares;<sup>79</sup> la inexistencia de reglas ordenadoras de dichas conductas produjo la exacerbación de las mismas en los comicios de 2006, donde se hizo evidente que aún persistían condiciones de inequidad en la lucha por el poder, patentizado, por ejemplo, en la indebida intervención del presidente de la República en las contiendas electorales, la difusión excesiva de propaganda gubernamental en época de campañas en los distintos niveles de gobierno, la irregular contratación de propaganda electoral por parte de grupos sociales y organismos empresariales,

---

<sup>76</sup>Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, pp. 346 y ss.; Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 704.

<sup>77</sup>Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo...*, cit., p. 23.

<sup>78</sup>Astudillo, César, “El modelo de organización electoral en México”, Astudillo César, *Estudios electorales*, cit., pp. 235 y ss.

<sup>79</sup>Cárdenas Gracia, Jaime, “El proceso electoral de 2006”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 16, enero-junio de 2007, pp. 44 y ss.

y el intenso despliegue de propaganda negativa a través de los spots televisivos.<sup>80</sup>

En ese contexto, la intervención del TEPJF fue crucial para impulsar la creación de un procedimiento expedito a través del cual se pudieran sustanciar ante el IFE las quejas de los partidos derivadas de la irregular transmisión de promocionales y spots en medios de comunicación, reconociendo que la autoridad electoral tenía facultades implícitas para prevenir la comisión de conductas ilícitas en beneficio de la equidad y el adecuado desarrollo de las contiendas. Un año después, el órgano reformador de la Constitución colmaría dicha omisión legislativa, sobre la base de la directriz jurisprudencial marcada por el TEPJF.<sup>81</sup>

Analizada de manera integral, la reforma de 2007 constituyó una arriesgada pero firme apuesta para sustraer a las elecciones de la profunda influencia de los poderes públicos, pero también de los poderes fácticos, en virtud de que dejarlas a merced de sus intereses generaba un efecto distorsionador que tenía la capacidad de deslizarse al ejercicio mismo de la representación, como ya había quedado probado. En expresión de Woldenberg, había que ponerles “un hasta aquí”.<sup>82</sup>

En este sentido, la modificación buscó racionalizar la forma en que los medios de comunicación, los poderes públicos y los poderes privados podían válidamente interactuar en el contexto de las elecciones, estableciendo mecanismos de actuación inmediata para que, llegado el caso, pudieran restaurar rápidamente el orden jurídico vulnerado. Así, los actores secundarios pero influyentes, se transformaron en actores regulados, y la contención de sus influjos se convirtió en un objetivo a perseguir mediante el despliegue de una robusta regulación, asociada a un amplio régimen sancionador que especificó con mayor claridad las infracciones en que podían incurrir todos aquellos sujetos cuyos actos trascendieran de manera directa o indirecta a los procesos electorales, determinando las sanciones a las que se harían

---

<sup>80</sup>Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral 2007”, en Astudillo, César, *Estudios electorales...*, cit., pp. 327-329. También Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007.

<sup>81</sup>Alanís Figueroa, María del Carmen, “La jurisprudencia del TEPJF: fuente formal de la Reforma Electoral 2007-2008”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma...*, cit., p. 15.

<sup>82</sup>Woldenberg, José, “Estampas de la reforma”, y Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007-2008”, ambos en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar, Pedro, *Estudios sobre la reforma...*, cit., p. 38 y 49, respectivamente.



acreedores.<sup>83</sup>

Como sujetos de responsabilidad por infringir las disposiciones electorales aparecieron, en la esfera política, los partidos y las agrupaciones políticas, los aspirantes, dirigentes, afiliados, los precandidatos y candidatos; en el ámbito de los poderes públicos, las autoridades o servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión, de los poderes locales, los órganos de gobierno municipales y de la Ciudad de México, así como los órganos constitucionales autónomos; en la vertiente electoral, los observadores electorales y notarios públicos; en el espacio social, los ciudadanos, extranjeros, las personas físicas, las organizaciones de ciudadanos, las agrupaciones sociales y los ministros de culto, y en el ámbito de los poderes fácticos, las personas morales, los sindicatos, las organizaciones laborales o patronales, los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, las asociaciones, iglesias o agrupaciones religiosas.<sup>84</sup>

El cambio reconoció en el IFE la autoridad a quien correspondería imponer las sanciones a través de un *procedimiento especial*, cuya decisión final podía ser impugnada ante el TEPJF. De esta manera, la potestad de revisar y tener la última palabra sobre la conformidad del comportamiento de este universo de sujetos regulados, respecto al régimen electoral, produjo que el TEPJF dejara de ser un tribunal exclusivo de los actos de las instituciones electorales, para pasar a convertirse en un *tribunal de las autoridades*, en sentido amplio, y también de los *poderes privados* con incidencia en los comicios.

El incremento de litigios derivado de una legislación cada vez más restrictiva, condujo a que la reforma electoral de 2014 ampliara el número de sujetos regulados, para incluir, por ejemplo, a las candidaturas independientes, fortaleciendo las prohibiciones, elevando algunas de ellas a causales de nulidad de elecciones; además, optó por rediseñar el procedimiento especial sancionador, con la finalidad de hacerlo mucho más robusto.<sup>85</sup>

De esta manera, el TEPJF seguiría conociendo de la imposición de sanciones del INE a los poderes públicos y privados que actuaran en vulneración del orden electoral, pero asumiría,

---

<sup>83</sup>Astudillo, César, *Derecho electoral...*, cit., pp. 140 y 265, respectivamente.

<sup>84</sup>Una aproximación a la evolución del régimen sancionador electoral se encuentra en Ferrer Silva, Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador*, México, TEPJF, 2018, pp. 17 y ss.

<sup>85</sup>Jacobo Molina, Edmundo, “El procedimiento especial sancionador en la reforma electoral de 2014”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre de 2014, México, pp. 237 y ss.

por vez primera, la potestad sancionatoria directa de los asuntos que el INE sometiera a su consideración en temas vinculados al acceso a los medios de comunicación, la propaganda político-electoral, los actos anticipados de precampaña y campaña, la propaganda gubernamental y los mensajes calumniosos, a través de un mecanismo expedito ejercido dentro de un “esquema híbrido o sistema dual”, cuya instrucción correspondería al INE y su resolución a una nueva sala, ahora especializada, del TEPJF, algunas de cuyas decisiones podían ser impugnadas y escalar hasta la Sala Superior mediante el Recurso de Revisión.<sup>86</sup>

En este trayecto institucional nos encontramos una jurisprudencia que, en el fondo, proyecta una colaboración recíproca y permanente, no sin discrepancias, entre el INE y el TEPJF; una labor de acompañamiento a las instituciones electorales estatales, administrativas y jurisdiccionales que ha permitido ir racionalizando los diseños electorales locales en beneficio de la calidad y el respeto de los principios constitucionales que confieren validez a las elecciones estatales.<sup>87</sup>

Criterios clave —en su mayoría derivados de dicho procedimiento especial—, han coadyuvado a definir temas capitales vinculados a la compra y adquisición de tiempos en radio y TV, los actos anticipados de campaña, la propaganda personalizada de servidores públicos, informes de labores, cobertura informativa, uso indebido de la pauta, difusión de apoyos sociales, uso irregular del padrón electoral durante el proceso electoral, contenidos religiosos en la propaganda, libertad de expresión y calumnia, difusión de propaganda gubernamental, uso indebido de recursos públicos, desacato de las medidas cautelares dictadas por el INE, y la salvaguarda de los derechos de terceros al interior de la propaganda electoral.<sup>88</sup>

De esta manera, la autoridad del TEPJF ha podido avanzar dentro de una afanosa búsqueda dirigida a que las autoridades, electorales y no electorales, los grupos de interés y los

---

<sup>86</sup>Coello Garcés, Clicerio, “El procedimiento especial sancionador en la justicia electoral. Balance y perspectivas”, en Coello Garcés, Clicerio, Mata Pizaña, Felipe de la, y Villafuerte Coello, Gabriela, *Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral*, México, Tirant lo Blanch-TEPJF, 2017, p. 351.

<sup>87</sup>Hemos destacado algunos de estos ámbitos de colaboración en Astudillo, César, “Estudio introductorio”, *Democracia local y federalismo: Experiencias exitosas de los 32 institutos electorales*, Gerardo Romero *et al.*, (Coords), México, Tirant lo Blanch, IEE, IEEQ, IEPC, IEES, IEE, 2019, pp. 20 y ss.

<sup>88</sup>Sobre el particular, acúdase a Coello Garcés, Clicerio *et al.* (coords.), *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, México, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 20-21. También, Ferrer Silva, Carlos Alberto, *Pasado, presente y futuro..., cit.*, p. 39.

particulares se comprometan a conformar sus acciones a los valores, principios y derechos que descienden del orden constitucional, y sobre todo a las obligaciones y prohibiciones del régimen electoral, en observancia de los mandatos que derivan del Estado constitucional y democrático de derecho.

En ese camino ha podido guiar a las autoridades públicas y los poderes fácticos en el cumplimiento de sus obligaciones, buscando que ellos mismos contribuyan solidariamente a la transformación de la dinámica del poder. Ello ha abierto la puerta para que el TEPJF ejerza una intervención más determinante, profunda e incisiva en favor de nuestra democratización, mediante respuestas aleccionadoras que han conducido a las autoridades a emprender acciones positivas para erradicar prácticas, desmontar conductas, enderezar decisiones, organizar estructuras, resarcir omisiones y remover los obstáculos que impiden el adecuado y oportuno acceso a los derechos y libertades. En dicho tránsito ha logrado, no sin quiebres argumentativos, desincentivar, neutralizar y disminuir el nivel de influencia que sobre los procesos electorales pueden generar conductas que infringen los deberes de legalidad, neutralidad y fidelidad al orden constitucional.

## VI. TRIBUNAL DE ELECCIONES

Desde sus orígenes, no cabe duda, la jurisdicción electoral mexicana estuvo llamada a verificar que las elecciones federales se organizaran en concordancia con los principios constitucionales de referencia, a través de decisiones administrativas que se tomaban con criterios técnicos y apegados a derecho, con el propósito de infundir credibilidad y confianza en la ciudadanía, y certidumbre en los actores políticos. En la medida en que las reformas electorales fueron complejizando los comicios, por los constantes agregados acordados bajo la bandera de la equidad de la contienda, los llamados a la revisión de las decisiones de las autoridades electorales hicieron que el TEPJF apareciera cada vez con mayor intensidad como un *tribunal de elecciones*.

En efecto, no existe tramo alguno de la organización de las elecciones federales y locales que pueda ser ajeno a la inspección del TEPJF, pues sobre sus espaldas reposa la responsabilidad de verificar la conformidad de los actos previos al inicio de los procesos electorales, los actos de precampaña y campaña; también, de definir los alcances del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas en la realización de sus comicios, y el papel que dentro de ellos juega la legislación electoral; e, igualmente, la no menos

relevante función de comprobar si las elecciones se hubieren ajustado a las disposiciones constitucionales, convencionales, legales, reglamentarias y estatutarias que las rigen. En esta evolución, además de verificar que las elecciones se gestionasen técnicamente bien, el TEPJF se alzó en un faro o un referente para determinar la calidad de las elecciones o, si se prefiere, la integridad con que las mismas se han organizado.

Derivado de las condiciones en que se realizaron las elecciones de 1994, la etapa inicial en el funcionamiento del Tribunal Electoral, una vez incorporado al PJJF, se dedicó a definir el alcance de las prerrogativas asignadas a los partidos, preponderantemente aquellas que tenían que ver con el acceso y la distribución del financiamiento público, el origen y destino de los recursos recibidos, la fiscalización de las campañas y el acceso a los medios de comunicación.<sup>89</sup>

El inicio del siglo fue el entorno propicio para que el TEPJF demostrara su vocación nacional y, al mismo tiempo, confirmara su autoridad para concretizar el *mandato democratizador* de la Constitución frente a los impulsos autoritarios que permanecían en las entidades federativas. Preparó, de esta manera, su aproximación a la regularidad jurídica de las elecciones, tema capital del derecho electoral, en donde comenzó a discernir aquellas condiciones que derivarían en el reconocimiento de la validez constitucional de las mismas, y a identificar los supuestos que conducirían a decretar su invalidez.

Imbuido en esta ruta, tomó las riendas de la designación de consejeros electorales en el estado de Yucatán y unos meses después declaró por vez primera la nulidad de la elección de gobernador en Tabasco, razonando que las elecciones tienen en los principios constitucionales a los requisitos esenciales para considerarlas democráticas, y que si se vulneran de forma significativamente grave, generalizada o trascendente, no es posible declarar que se hubieren verificado elecciones libres y auténticas, impidiendo el reconocimiento de su validez jurídica, de donde derivó que la revisión de su compatibilidad requería llevarse a cabo al momento de la calificación de las elecciones.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup>La reconstrucción del ciclo de reformas que permite advertir que el tema de las “condiciones de la competencia política” fue uno de los más relevantes en cada una de las discusiones, se encuentra en Becerra, Ricardo et al., *La mecánica...*, cit., pp. 363 y ss. Una lectura en perspectiva de los cambios suscitados en 20 años es la de Morales Manzanares, Rodrigo, “Dinero y partidos: algunos dilemas ineludibles”, *Instituto Federal Electoral. 20 años*, México, IFE, 2010, pp. 113 y ss.

<sup>90</sup>Sobre las vicisitudes del paradigmático caso Tabasco, consúltese, González Oropeza, Manuel, “Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007”, Ackerman, John M., *Nuevos*

Esta inicial, pero consistente aproximación, condujo a que desde entonces, el TEPJF asumiera que, en su carácter de garante de los principios de constitucionalidad y legalidad electoral, le correspondía la función de advertir si una elección satisfacía los requisitos esenciales de una elección democrática.<sup>91</sup> Acaso por ello, en este periodo, la jurisprudencia expresa que la atención del TEPJF se centró en temas de mucha relevancia para las elecciones, 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>92</sup>

Con motivo del creciente fenómeno del proselitismo anticipado de distintos servidores públicos, tendiente a posicionarlos para la obtención de una candidatura, y de los efectos adversos que producía, como la excesiva duración de los actos anticipados de campaña y el consecuente encarecimiento de las elecciones, la reforma electoral de 2007 buscó sistematizar los procesos electorales, estructurándolos a partir de las precampañas y campañas, especificando su duración, según el tipo de elección de que se tratara, y definiendo los actos que válidamente podrían desplegarse dentro de cada etapa. Se buscaba, en el fondo, organizar de mejor manera las elecciones, habilitando conductas, ordenando actividades, limitando gastos e imponiendo sanciones a quienes no se sometieran a ellas.<sup>93</sup>

En esta nueva etapa, ya con una nueva integración, el TEPJF avanzó una doctrina jurisprudencial en la que se abocó a interpretar el alcance de las nuevas disposiciones en materia de financiamiento público, las clases, topes e informes de gastos de campaña, los plazos y actividades de precampaña y campaña, con atención en un periodo intermedio, calificado como “intercampañas”, determinando los derechos y obligaciones de los precandidatos, los actos anticipados de precampaña y campaña, la fiscalización de los recursos, las fuentes prohibidas de financiamiento, campañas negativas, propaganda electoral, nulidades, veda electoral, encuestas o sondeos de opinión, boletas electorales, debates, resultados preliminares,

---

*escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma...*, cit., p. 185.

<sup>91</sup>Astudillo, César, “Momentos de virtud...”, cit., pp. 467 y ss.

<sup>92</sup>Véase TEPJF, *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, México, TEPJF, vol. 1, 2012.

<sup>93</sup>Véase Tapia Mayans, Cecilia, “Regulación del proceso electoral”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma...*, cit., pp. 381 y ss.

casillas especiales, entre otros.<sup>94</sup>

Sin embargo, la composición pluricultural de la nación mexicana condujo al TEPJF a atender la esencial distinción entre las elecciones que se llevan a cabo con base en la legislación electoral, y las que realizan conforme al sistema de usos y costumbres. Esta dualidad hizo que desde el TEPJF se impulsara una política judicial que, en sus orígenes, se orientó a garantizar la participación política de las personas indígenas al interior de los distintos órganos de representación conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, y que más adelante se ocupara de definir los derechos que componen su capacidad de autogobierno, su acceso a la jurisdicción o su derecho a la consulta previa.<sup>95</sup>

Dentro del último periodo, ha emprendido una relevante labor dirigida a democratizar las elecciones indígenas y a fomentar su democracia participativa mediante directrices que buscan que las mismas se efectúen bajo la universalidad del sufragio, la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres indígenas, y el incremento de la participación de las mujeres en la toma de las decisiones.<sup>96</sup>

En otro orden de ideas, no hay duda que con la reforma de 2014 cambió de manera sustantiva la manera de organizar elecciones en el país. Fue un cambio que, en sintonía con la reforma de 2007, trató de alinear los calendarios electorales federales y locales, para que la concurrencia de las jornadas electorales pudiera fomentar la participación ciudadana mediante un único llamado a las urnas.<sup>97</sup> Sin embargo, dicha decisión se acompañó de un esfuerzo

---

<sup>94</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>95</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. También, Hernández Díaz, Jorge, *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, pp. 36 y ss.

<sup>96</sup>Sobre dicha jurisprudencia, acúdase a TEPJF, *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la década 2006-2016. Sistemas normativos indígenas*, México, TEPJF, 2016, t. 12. También, Alanís Figueroa, María del Carmen, “Igualdad de género y el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas”, *Memoria del VII Observatorio Justicia Electoral. Estudios sobre derechos políticos de los pueblos indígenas*, México, TEPJF, 2019, pp. 111 y ss.

<sup>97</sup>Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal de la democratización electoral”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa-UNAM-FCSyP, 2008, pp. 44 y ss.

adicional abocado a estandarizar los procedimientos electorales, para que la forma y las condiciones del llamado a las urnas no encontraran variaciones relevantes derivadas de la entidad federativa en que tuvieran su residencia los votantes.<sup>98</sup>

La creación de un sistema nacional de elecciones se asentó en la necesidad de compactar instituciones, estandarizar reglas, homologar procedimientos y compartir las mejores prácticas en la organización de los comicios, bajo una rectoría asignada al INE, en su condición de autoridad electoral nacional, con competencias propias y delimitadas que alcanzaban el ámbito de las elecciones locales, a pesar de que los OPLE lograron mantenerse, en un acompañamiento que les dotó de competencias más acotadas dentro de la organización de sus propias elecciones.<sup>99</sup>

En este contexto, el TEPJF ha sido un aliado activo, no exento de altibajos y vicisitudes, en la construcción de este nuevo *modelo de elecciones*, en donde la reducción de la heterogeneidad legislativa ha generado que la jurisprudencia electoral adquiera una nueva connotación por su capacidad de resolver un conflicto en particular, pero también, por su vocación de fijar un criterio de interpretación que de conformidad con sus elementos fácticos pueda ser aplicable a situaciones análogas existentes en otras legislaciones.

Ello ha conducido a que en el último lustro se haya generado un acervo jurisprudencial en el que se pueden encontrar definiciones en torno a las potestades de designación del INE y del Senado de la República respecto a la integración de autoridades electorales locales y de magistrados locales, la delimitación de competencias y facultades que corresponden al INE y las que permanecen en manos del OPLE, el registro de candidaturas, el financiamiento público estatal, las candidaturas independientes, fiscalización, nulidad de elecciones, propaganda genérica, violencia política de género, modalidades de coaliciones, entre otros.<sup>100</sup>

Son igualmente visibles los pronunciamientos sobre aquellos ámbitos que requieren de una recíproca colaboración derivada de la complejidad de administrar y planificar simultáneamente, con orden, eficiencia y responsabilidad, un amplio volumen de elecciones

---

<sup>98</sup>La reforma refleja las dos concepciones de los derechos existentes dentro de un Estado federal como el mexicano. *Cf.*: Astudillo, César, “Estudio introductorio”, *cit.*, pp. 7 y ss.

<sup>99</sup>Astudillo, César, *Derecho electoral...*, *cit.*, pp. 190 y ss.

<sup>100</sup>Véase TEPJF, *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década*, México, TEPJF, 2016, t. 1 y 10.

por su carácter concurrente. En ello, la definición de competencias y atribuciones, en la parte administrativa, como la facultad de atracción, vigilancia de la paridad de género, sustitución de candidaturas o la reimpresión de boletas, así como los aspectos vinculados al federalismo judicial, han sido muy relevantes, tal y como se observa en el deslinde competencial para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores.<sup>101</sup>

Este archivo jurisprudencial ha sido un referente para ir descubriendo las fortalezas y debilidades de cada uno de los peldaños que se concatenan alrededor de las elecciones, posibilitando una evolución muy importante en la forma de analizar los periódicos ejercicios comiciales. Ello ha permitido ir abandonando el estudio de los criterios que inicialmente permitían asumir que nos encontrábamos frente a elecciones libres y limpias, evolucionando hasta definir los distintos parámetros que conducen a subrayar que estamos en presencia de *elecciones de calidad*.<sup>102</sup> Todo ello ha conducido a que la valoración de los comicios haya comenzado a realizarse en términos de calidad, a partir del cumplimiento de referentes objetivos y medibles, poniendo al descubierto aquellos ámbitos en donde se necesitan realizar ajustes o, incluso, orientando la forma en que deberían implementarse.<sup>103</sup>

No es de extrañar, en consecuencia, que el tema de la nulidad de elecciones haya derivado en el estudio de la validez de los comicios y que, actualmente, parte de dichas discusiones se produzcan al interior de una temática más amplia que abarca la *integridad de las elecciones*,<sup>104</sup> cuyo análisis se vuelca a confirmar si un proceso electoral, comprendido como “un proceso global”, con cada uno de los elementos y etapas que lo componen, se ha desarrollado en estricto apego a los principios democráticos que las rigen.<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> *Idem*.

<sup>102</sup> Estos parámetros, según el Índice de Percepción Electoral, son: la legislación electoral, el proceso electoral, la distritación, el padrón electoral, el registro de candidaturas, el acceso de los partidos a la radio y la TV, el acceso al financiamiento de campañas, la emisión del sufragio, el conteo de votos, la resolución de controversias electorales y la independencia e imparcialidad de las autoridades electorales. Véase Norris, Pippa *et al.*, “Assesing the quality of Elections”, *Journal of Democracy*, 24, 4, pp. 124 y ss.

<sup>103</sup> Méndez, Irma y Loza, Nicolás (coords.), *op. cit.*

<sup>104</sup> La noción de integridad electoral ha sido ampliamente expuesta por Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Nueva York, Cambridge University Press, 2014.

<sup>105</sup> Nohlen, Dieter, voz “Integridad electoral”, en *Diccionario electoral*, México, IIDH-CAPEL-TEPJF, 2017, t. 1, pp. 563 y ss.



Si bien en esta última integración, el TEPJF no se ha plegado completamente a un estándar de valoración como éste, en los cerca de 25 años de su desenvolvimiento, esta instancia jurisdiccional ha podido conformar un robusto acervo jurisprudencial que lo ha mantenido en su condición de garante de la regularidad jurídica y la calidad técnica de las elecciones.

VII. REFLEXIONES FINALES: EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DESDE LA *LOTIFICACIÓN*, LA *DUCTILIDAD* DE SU FUNCIONAMIENTO Y LA *AMBIVALENCIA* DE SUS FACETAS INSTITUCIONALES

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

Para este propósito es importante advertir los 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 afectado su funcionamiento, con importantes repercusiones en la forma en que el TEPJF ha buscado los objetivos que se le confiaron en sede constitucional.

Un ejercicio como este 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 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 desempeño del TEPJF y que, en consecuencia, han generado un impacto negativo en la confianza que se le deposita como

institución clave para la realización del *mandato democratizador* de la Constitución.<sup>106</sup>

Es probable que el problema más arraigado sea al mismo tiempo el más evidente, pero también el más complejo por su condición estructural. Hablamos del control de los contenidos de la legislación y de la injerencia sobre sus intérpretes. En efecto, a pesar de que el pluralismo político trajo consigo la necesidad de negociar las reformas constitucionales en la materia, lo cierto es que desde el punto de vista estructural, la legislación electoral en general y la que rige la actuación de los órganos electorales, en particular, ha sido impulsada por los actores políticos que precisamente deben de ser controlados por ellos, de suerte tal que las omisiones, ventajas y desventajas han sido producto de un cuidadoso cálculo, cuando no de un acuerdo previo.

Cuando esta constatación se analiza en el contexto de la conformación de la Sala Superior del TEPJF, la cual se conduce mediante un mecanismo de designación profundamente politizado,<sup>107</sup> y cuyo criterio definidor se encuentra en la *lotificación* o el reparto de cuotas entre las instancias participantes, incluida la SCJN y sus candidaturas judiciales, pero mayoritariamente las principales fuerzas políticas representadas en el Senado de la República, termina por cerrarse un círculo vicioso en donde la ley, en su origen ventajosa, es finalmente interpretada desde visiones que le confieren un contenido que acaba por legitimar las expectativas e intereses de quienes tuvieron la fuerza para imponer el derecho y seleccionar, además, a sus operadores, cuando lo que en realidad se debería auspiciar es una interpretación políticamente neutral y técnicamente consolidada, como garantía del consenso constitucional.<sup>108</sup>

Este sistema de cuotas inspirado en un criterio político-representativo, auspicia el reparto de las magistraturas electorales, contribuyendo a que el TEPJF se conforme internamente por grupos, bajo un funcionamiento que en nada beneficia al fortalecimiento de

---

<sup>106</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.

<sup>107</sup>Procedimiento politizado por la naturaleza del órgano que los designa, el Senado de la República, y por la naturaleza misma del procedimiento, en el que media la intervención de la SCJN, sin que existan parámetros objetivos para la evaluación de los perfiles participantes, dentro de un procedimiento profundamente opaco en el que no es posible apreciar las adhesiones de las y los ministros a cada candidatura, ni las razones de las mismas.

<sup>108</sup>Una visión cercana es la de Ackerman, John M., “Mitos de la institucionalidad electoral de México”, Ackerman, John M., *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma...*, cit., p. 142.

su autoridad, al mantenimiento de la confianza en él, o a la realización de la función constitucional que tiene encomendada. Las repercusiones de estos grupos internos, que en ocasiones logran mantenerse por amplios periodos, dada su afinidad ideológica o el ámbito de su proveniencia interna o externa, merman de manera significativa la independencia e imparcialidad judicial, y alcanzan a condicionar los equilibrios internos, extendiéndose hacia las decisiones de carácter gubernativo y administrativo, aun cuando lo más significativo es que impactan profundamente en la forma de argumentar y resolver los asuntos jurisdiccionales de su competencia.

Además, su posición de última instancia jurisdiccional permite a las magistraturas de Sala Superior manejar las reglas orgánicas, funcionales y procesales que rigen la actuación del TEPJF, permitiendo un desenvolvimiento caracterizado por una *ductilidad* que conduce a “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>109</sup> Como consecuencia de esta mecánica de funcionamiento, el TEPJF ha contado con un amplio margen de adaptación, cambio y acomodo al interior de las *cuatro vertientes* 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.<sup>110</sup>

El margen de *movilidad* que esto permite desvela la disposición del TEPJF a presentarse investido en alguna de sus cuatro facetas esenciales de conformidad con las exigencias y necesidades del momento. Esta versatilidad que es 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, y cuando un tribunal de cierre, que en teoría debería ser el guardián de la certeza electoral, toma sus decisiones a partir de criterios subjetivos, inconsistentes e interesados.

---

<sup>109</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, p. 48.

<sup>110</sup>Ejemplo de ello es la *dilatación* en la procedencia del sistema de medios de impugnación a su disposición. *Cf.*: Caballero Juárez, José Antonio, “La procedencia de los recursos como discrecionalidad judicial: el caso de la sentencia SUP-REC-869/2015”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl, *La (in)justicia electoral a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2016, pp. 139 y ss.

No debe causar extrañeza que 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 consciencia social el sistema de valores democráticos auspiciados por la Constitución, cuando sintió la necesidad de legitimarse socialmente; o que haya enfatizado en su vertiente de *tribunal de autoridades y poderes 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 ciudadana.

Lo anterior ha generado una *ambivalencia* que ha permitido al TEPJF mantener cierta confianza y credibilidad para el momento en el que se vea constreñido a emitir aquellas resoluciones más polémicas derivadas de su faceta como *tribunal de elecciones*, o *tribunal de partidos políticos*, las cuales, por su propia naturaleza, son las que dejan ver un desempeño más político que jurídico.

No cabe duda que el desenvolvimiento más consistente del TEPJF a la 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>111</sup> No ha sido así en la construcción de un sistema de partidos sólido, ni en el impulso democratizador interno de los mismos, el cual en su momento se auspició diligentemente, pero enseguida se cayó en distintas omisiones ante sus irregularidades,<sup>112</sup> y hoy parecería que algunas de sus magistraturas se encuentran dispuestas a inclinarse ante las exigencias del partido en el poder.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup>Esta labor se patentiza en las contribuciones que conforman el colectivo: Mata Pizaña, Felipe de la *et al.* (coords.), *op. cit.*

<sup>112</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...*, *cit.*, 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>113</sup>El TEPJF dejó sin efectos, sin posibilidad de que el INE ahondará en sus indagaciones una multa millonaria al partido en el poder. *Cf.*: 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, pp. 134 y ss.

Frente a los poderes públicos y privados ha tenido un desempeño igualmente versátil, ya que cuando fue necesario comprometer la acción solidaria de los poderes fácticos en la realización de la reforma constitucional de 2007, tomaron una actitud inicialmente robusta, que enseguida se fue flexibilizando, sin que en su devenir los hayan podido guiar consistentemente en el cumplimiento de sus obligaciones y prohibiciones, ni comprometerlos a conformar sus acciones a los valores y principios democráticos.<sup>114</sup>

Finalmente, la mayor ambigüedad se ha presentado en su papel dentro de las elecciones. La falta de regularidad en el seguimiento de sus propios precedentes ha hecho que el TEPJF, sobre todo en la actual integración, caiga en recurrentes vuelcos interpretativos a la hora de interpretar la cadena de actos que se amalgaman en torno a los procesos electorales.

En este tránsito, ha validado candidaturas irregulares, permitido otras y negado unas más;<sup>115</sup> ha faltado a su deber de colaboración institucional con la autoridad administrativa, al no acompañar decisiones a favor de la equidad de la contienda;<sup>116</sup> los conteos rápidos;<sup>117</sup> o la neutralidad con la que deben conducirse los representantes populares y demás servidores públicos.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup>La manera en que los medios de comunicación se prestaron a las irregularidades cometidas por el Partido Verde se advierten en 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>115</sup>Son las candidaturas de “El bronco”, Hank y Ruanova, por ejemplo. Cfr. Marván Laborde, María, “El Bronco, candidato por virtud de una sentencia”, Fuentes Barrera, Felipe Alfredo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Sentencias electorales...*, cit., pp. 79 y ss. También, 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.

<sup>116</sup>La resolución SUP-RAP-232/2017 y acumulados, de 30 de agosto, revocó el acuerdo INE/CG338/2017, de 20 de julio, relativo a los “Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral”, los cuales buscaban sistematizar las directrices normativas emitidas en acuerdos previos del IFE/INE, así como las extraídas de la jurisprudencia del propio TEPJF.

<sup>117</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>118</sup>Sobre los informes de labores de los legisladores y la propaganda gubernamental, Cfr. Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma trastocada: el caso de los “informes de labores” del PVEM”; Bernal Moreno, Jorge Kristian, “la reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009”, ambos

Adicionalmente, ha reconocido y despojado triunfos electorales<sup>119</sup> mediante el recurso a un *dúctil*, por decir lo menos, principio de *determinancia*,<sup>120</sup> y también, sobre todo en esta última etapa, ha reasignado curules a partir de la búsqueda de una pretendida *representación proporcional pura*.<sup>121</sup>

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 ambivalente en lo relativo a las exigencias asociadas a su *mandato democratizador*, sobre todo porque no ha logrado brindar parámetros objetivos 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>122</sup>

---

en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords), *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. La reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 66 y ss., y pp. 125 y ss.

<sup>119</sup>El TEPJF ha procedido a anular elecciones bajo una lógica argumentativa que se ha apartado del estándar establecido en su propia jurisprudencia, como en el caso de las elecciones de gobernador de Colima en 2015. *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.

<sup>120</sup>Distintos ejemplos se pueden advertir en 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. También, 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>121</sup>En las resoluciones del TEPJF se advierte un *efecto corrector* de los sistemas electorales establecidos en la legislación federal y estatal, bajo la pretensión de una representación proporcional pura, cuando es notorio que el sistema mixto con preponderante mayoritario contiene un efecto distorsionador de origen. En torno a la diversidad de formulas 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 2014*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, pp. 23 y ss.

<sup>122</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

La integración actual ha exacerbado la politización de la justicia, empeñada en buscar fórmulas de compromiso para legitimarse, 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, cuando en realidad tiene la exigencia de comunicarse con la esfera política a través de un lenguaje estrictamente judicial, y dirigirse a todos, poderes públicos, privados, partidos políticos y ciudadanos con el lenguaje de los derechos humanos a salvaguardar, los principios constitucionales a propagar, 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 nueva legitimidad popular al sistema representativo mexicano.

---

*et al.* (eds.), *Equilibrios, continuidades y autonomías: retos de la práctica democrática en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 35.