

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO

**SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN
Y ESTUDIOS DE POSGRADO**

DOCTORADO EN DERECHO



TESIS

**Estudio sobre el proceso de elección de los Magistrados
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

PRESENTA

RUBÉN HERNÁNDEZ VÁZQUEZ

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

Matrícula: 218570738

DIRECTORA DE TESIS

Dra. Patricia Fabiola Coutiño Osorio



Puebla, noviembre 2022.

AGRADECIMIENTOS

A mi tutora

Doctora en Derecho Patricia Fabiola Coutiño Osorio, sin usted, su paciencia y perseverancia, este trabajo no lo hubiese logrado, gracias por sus consejos que fueron siempre útiles cuando no aparecían en mí, las ideas para escribir lo que hoy he logrado. Usted formó parte importante de esta historia, muchas gracias por sus múltiples palabras de aliento cuando más las necesité; por estar allí cuando mis horas de trabajo se hacían confusas, gracias por confiar en mí.

A mi esposa

Alejandra Toxtle Gómez, a quien amo tanto y agradezco por tenerme tanta paciencia, estar a mi lado en todo momento y por darme su amor todos los días, lo que me motiva a cumplir las metas que nos hemos propuesto como familia. Gracias por estar a mi lado y ser la mejor compañera de vida.

A mi hija

Ángela Isabella Hernández Toxtle, que ha sido mi inspiración para realizar y culminar este proyecto, porque desde el día en que nació, se ha convertido en mi razón para vivir y en el amor más grande de mi vida, gracias por enseñarme el amor verdadero. No olvides que eres más fuerte de lo que crees, más valiente de lo que piensas y más amada de lo que te imaginas.

A mis padres

Rubén y María Luisa, ustedes han sido siempre el motor y ejemplo que impulsan mis sueños y esperanzas, quienes estuvieron siempre a mi lado en los días y noches más difíciles de mi vida. Siempre han sido mis mejores guías, hoy cuando concluyo mis estudios, les dedico este logro, como una meta más conquistada, gracias por ser los mejores padres del mundo y por su apoyo incondicional, lo que soy y lo que llegué a ser, será siempre gracias a ustedes, los amo mucho.

A la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por ser parte importante en mi formación, gracias por creer en mí.

A mis pedacitos de cielo, América Lizeth, Ana Eliza y Omar Elías.

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.....	2
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I.....	8
MARCO CONCEPTUAL DE LA DEMOCRACIA Y EL DERECHO ELECTORAL	8
1.1 Conceptos fundamentales.....	8
1.1.1 Breve conceptualización del derecho electoral.....	9
1.1.2 Democracia minimalista y maximalista.....	13
1.1.3 La División de Poderes y su alcance conceptual.....	19
1.1.4 El principio de autonomía en instituciones públicas	25
1.2 Perspectiva internacional de los derechos políticos electorales	29
1.2.1 Los derechos político electorales como derechos humanos.....	30
1.2.2 Marco jurídico nacional e internacional de los derechos político-electorales	35
1.3 Los Organismos electorales en México	42
1.3.1 Instituto Nacional Electoral	42
1.3.2 Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.....	51
1.3.3 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	56
CAPÍTULO II	58
ANTECEDENTES, INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	58
2.1 Autoridades electorales en México. Evolución histórica de 1917 a 1996.....	58
2.1.1 Autoridades electorales en las discusiones de los Constituyentes de 1917	59
2.1.2 El Colegio Electoral.....	66
2.1.3 Tribunal de lo Contencioso Electoral.....	69
2.1.4 El Tribunal Federal Electoral.....	74
2.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	76
2.2.1 Estructura e integración. Análisis del artículo 99 constitucional.....	78
2.2.2 Competencia y atribuciones.....	84
2.3 Elección de los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	86
2.3.1 Primera generación de 1996 a 2006.....	87
2.3.2 Segunda generación de 2006 a 2016.....	90
2.3.3. Tercera generación de 2016 a 2025	95

2.4 Factores que intervienen en la elección de los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	101
2.4.1 Injerencia del Poder Legislativo	101
2.4.2 Injerencia del Poder Ejecutivo.....	109
CAPÍTULO III	114
ANÁLISIS COMPARATIVO DE AUTORIDADES ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA	114
3.1 Argentina.....	114
3.1.1 Régimen político y forma de gobierno	116
3.1.2 Bases legales en materia electoral.....	118
3.1.3 Sistema electoral.....	119
3.1.4 Autoridades electorales	122
3.2 Costa Rica.....	124
3.2.1 Régimen político y forma de gobierno	125
3.2.2 Bases legales en materia electoral.	128
3.2.3 Sistema electoral.....	130
3.2.4. Autoridades electorales.....	131
3.3 Chile	134
3.3.1 Régimen político y forma de Gobierno	135
3.3.3 Sistema electoral.....	138
3.3.4 Autoridades electorales.....	141
3.4 Uruguay	144
3.4.1 Régimen político y forma de gobierno	145
3.4.2 Bases legales en materia electoral.....	148
3.4.3 Sistema electoral.....	150
3.4.4 Autoridades electorales	152
3.5 Comentarios finales.....	155
CAPÍTULO IV	159
LA CARRERA JUDICIAL COMO MÉTODO DE ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS QUE INTEGRAN LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	159
4.1 Concepto de carrera judicial	160
4.1.1 Antecedentes en México independiente.....	162
4.2.2 Constitución de 1824 y 1857	162
4.2.2. Constitución de 1917.....	166

4.3 Principios que rigen la carrera judicial.....	167
4.3.1 Excelencia	167
4.3.2 Profesionalismo	168
4.3.3 Objetividad	168
4.3.4 Imparcialidad.....	169
4.3.5 Independencia.....	169
4.4 Propuesta para el mejoramiento en la elección de los Magistrados que integran la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	171
4.4.1 Capacitación y actualización.....	177
4.4.2 Escalafón judicial	178
4.4.2 Concurso de oposición	180
CONCLUSIONES.....	182
PROPUESTA	185
GLOSARIO.....	187
BIBLIOGRAFÍA.....	188

INTRODUCCIÓN

El problema central que se observa y motiva el desarrollo del presente trabajo de investigación es la injerencia que ejercen tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo Federal en la integración y funcionamiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ésta influencia es impulsada principalmente por intereses económicos y políticos de distintos entes tanto públicos como privados; lo que origina que las sentencias que posteriormente emite este órgano especializado sean dictadas con perspectivas partidistas y no jurídicas.

Lo anterior es así toda vez que, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 99 de la Constitución General de la República, la Cámara de Senadores, tiene la facultad exclusiva de elegir con el voto de las dos terceras partes de los presentes, a los candidatos que proponga y que, a juicio exclusivo e inatacable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reunieron los requisitos de la convocatoria expedida. Este procedimiento facilita la injerencia externa en la integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral y a su vez, hace que exista constantemente una parcialidad política y partidista en sus resoluciones.

Por consiguiente, el presente trabajo de investigación servirá para analizar la forma y los requisitos que la legislación aplicable establece para la propuesta y elección de los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para de esa manera conocer si este procedimiento causa una violación al principio de autonomía jurisdiccional del Tribunal.

Para ello, el trabajo se encuentra integrado por cuatro capítulos. En el primero de ellos se explica de manera breve los conceptos fundamentales del derecho electoral y de la democracia para contrastarlos con el actual funcionamiento de los principales organismos electorales en México.

En el segundo capítulo se examina el desarrollo, integración y funcionamiento del TEPJF para identificar los factores externos e internos que influyen en la conformación del propio Tribunal, así como la afectación en la calidad democrática en México.

Del mismo modo, dentro del tercer capítulo se compara el funcionamiento e integración de las principales autoridades electorales en sistemas jurídicos de algunos países de América Latina para evaluar las posibles similitudes y diferencias con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, en el cuarto apartado se examina si la forma y requisitos que actualmente establece el artículo 99 constitucional para la elección de los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral, propicia una injerencia tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo en su funcionamiento, así como parcialidad en sus resoluciones y afectación a la calidad democrática.

Por último, se propondrá como alternativa de solución al problema planteado, la implementación de la carrera judicial como requisito indispensable para aspirantes a ocupar el cargo de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL DE LA DEMOCRACIA Y EL DERECHO ELECTORAL

La justicia y el bienestar social son una necesidad a resolver en nuestro país de manera constante desde hace varios años, intensificándose prácticamente desde inicios del siglo XX, a pesar de los movimientos armados y sociales suscitados a lo largo de nuestra historia. Esta búsqueda de tranquilidad y paz no sólo se limita al sistema jurisdiccional tradicional, es decir, aquellos conflictos referentes a la materia penal, civil, mercantil, agrario, laboral y demás materias del derecho.

El desconocimiento de esta materia trae consigo que en algunas ocasiones las personas que son electas para que nos representen, desvíen el objetivo por el cual fueron elegidos y busquen beneficios particulares y no colectivos, obedeciendo intereses económicos y políticos, intentado retener el poder en unas cuantas manos y dejando de lado los intereses sociales. Es por ello la imperiosa necesidad de contar con un mecanismo electoral a nivel federar que se encuentre debidamente integrado y que pueda velar por una correcta aplicación de la legislación en dicha materia. En consecuencia, resulta menester contar con una autoridad electoral federal efectiva que pueda resolver las impugnaciones que se presenten de manera imparcial, autónoma, independiente, legal, objetiva y con perspectiva social.

1.1 Conceptos fundamentales

Antes de abordar el objeto de estudio de la presente investigación, resulta menester explicar y analizar los conceptos fundamentales del derecho electoral y democracia para contrastar su perspectiva internacional con el funcionamiento de los organismos electorales en México. A continuación, se detallarán dichos conceptos.

1.1.1 Breve conceptualización del derecho electoral

Como lo señalaban los pensadores ilustrados en el Siglo XVII, el hombre se constituye en una sociedad mediante el llamado *pacto social*, en el cual, las personas delegan la libertad que disfrutaban durante el *estado de naturaleza*¹, para que, a través de un ente soberano y superior, defiendan, proteja y garantice su derecho a la vida, la libertad y la propiedad. De ahí, que exista siempre la necesidad social de elegir a un individuo o individuos que defiendan los intereses colectivos desde un cargo público.

El derecho electoral se encarga de establecer las reglas, bases, y normas sobre las cuales se deben llevar a cabo las elecciones a cargos públicos que señale la legislación aplicable, cargos que serán ocupados por servidores y funcionarios públicos en los tres niveles de gobierno, tanto de la federación como de las entidades federativas y sus municipios.

Para su funcionamiento y aplicación, el derecho electoral se relaciona con otras ramas de derecho; en primer término, con el derecho constitucional en virtud de que depende directamente de los principios de democracia y política establecidos en la propia Constitución, además de que, en ella están establecidos los procesos de elección e integración tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo federal. El derecho electoral también es tributario del derecho administrativo, ya que todos los procedimientos electorales provienen de la jurisdicción administrativa, es decir, requieren de la organización de los Estados para llevar a cabo las técnicas utilizadas por el derecho electoral; por su parte, el derecho civil como la mayoría de las ramas del derecho, por mencionar *todas*, es la base del derecho electoral, algunos de sus conceptos más importantes como son ciudadanía, domicilio o residencia provienen del derecho privado.²

¹ El estado de naturaleza de Rousseau es aquella condición en la que se encuentra el hombre cuando no existe una instancia superior de normativización, control o penalización. Sin embargo, es preciso aclarar que el estado de naturaleza nunca fue real para Rousseau, solamente fue utilizado por el filósofo como punto de partida para identificar en qué momento de la historia, el hombre junto con la humanidad se separa de la naturaleza.

² Cabo de la Vega, Antonio, citado por Tamayo Herrera, Yadhira Yvette y Flores Gutiérrez, Carlos Alberto; *Doscientos años del derecho electoral en México*, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, 2017, p. 14

A pesar de la relación y su vínculo con otras ramas del derecho, para su ejercicio se convierte en una materia autónoma; en opinión de Flavio Galván Ribera, el derecho electoral es independiente ya que existe legislación especializada de esta materia, es decir, contiene criterios legislativos propios; además se han instituido Tribunales electorales especializados, originando así un criterio jurisdiccional, así mismo existe literatura jurídica y doctrina especializada en la materia, lo que da como resultado un criterio científico, y finalmente en virtud de las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema.³

Ángel Pérez Durán define al derecho electoral como aquel conjunto de normas enfocado en aglutinar un sistema normativo que tiene como único fin el que se respeten los derechos humanos de carácter político electoral en favor del ciudadano; como consecuencia de ello, la existencia de elecciones constitucionales libres, auténticas y directas.⁴

Eduardo Andrade Sánchez lo define como el conjunto de normas que regulan la emisión, recepción y computo del voto ciudadano tendiente a elegir autoridades o a participar en decisiones gubernativas; extendiéndose a la formación y operación de las organizaciones políticas; la integración y el funcionamiento de las autoridades electorales y agrega una parte procesal ya que incluye los métodos de resolución de conflictos derivados de las actividades anteriormente señaladas.⁵

Así mismo, el propio autor Eduardo Andrade Sánchez señala que el, derecho electoral es aquel que regula en esencia la expresión de la voluntad ciudadana para elegir, o eventualmente, destituir a los titulares de funciones públicas. El derecho electoral reglamenta toda normatividad aplicable a la formación y el funcionamiento de partidos políticos, los lineamientos para sus documentos básicos y sus reglas internas, las prerrogativas que se le otorgan y los métodos de control para su ejercicio, principalmente del financiamiento que reciben y de su acceso a medios

³ Galván Ribera, Flavio, citado por Tamayo Herrera, Yadhira Yvette y Flores Gutiérrez, Carlos Alberto; *Doscientos años del derecho electoral en México*, Op. cit., p.13

⁴ Durán Pérez, Ángel; *Democracia y derecho electoral*, Ed. Flores, México, 2018, pp. 4-5

⁵ Andrade Sánchez, Eduardo; *Derecho electoral*, Ed. Oxford, México, 2012, p. 8.

electrónicos o bien, los mecanismos para el registro de candidatos y la realización de la campaña entre otros.⁶

De las dos definiciones citadas, resaltan dos características primordiales. La primera de ellas, el respeto a los derechos humanos de carácter político electoral, así como la expresión de la voluntad ciudadana. Estos dos elementos, son la base del derecho electoral y el eje rector de la presente investigación. Por otra parte, se puede destacar de la misma manera, el señalamiento que hace el autor Eduardo Andrade en sentido que, eventualmente el derecho electoral sirve para destituir a los titulares de funciones públicas, lo cual no es del todo correcto, ya que por cuanto hace a la historia de nuestro país, sobre todo en los siglos XVIII y XIX, época de guerras internas, inestabilidad política y social, los cambios que se han hecho a los poderes ejecutivos y legislativos han sido mediante golpes de estado orquestados por los mandos militares y hartazgo social, y no por medio de procesos democráticos.

Ahora bien, dichas definiciones se pueden interpretar primeramente desde un sentido amplio del derecho electoral, ya que regula aquellas normas que van desde la creación de los partidos políticos, hasta las reglas para verificar los comicios. Lo que podría resultar una gama muy amplia de regulaciones jurídico-positivas, y en consecuencia, para su estudio, se puede reducir a un sentido estricto del derecho electoral, ya que de esa manera, se podría analizar con un enfoque inductivo y a la vez deductivo, pues se puede abordar desde aquellas determinaciones legales que afectan o son aplicables al individuo en particular, hasta la integración de las autoridades electorales y su impacto en el ejercicio de los derechos políticos de ciudadano.

Es por ello que, su estudio no se limita al derecho de sufragio, y a establecer condiciones jurídicas de la participación de las personas en las elecciones, sino que se extiende hasta Tratados Internacionales y su reconocimiento en la legislación interna. Por otra parte, el derecho electoral en sentido estricto señala quien es el elector, y quien es el elegible y trata de determinar, además si el derecho al sufragio

⁶ Andrade Sánchez, Eduardo; *Manual de derecho electoral*, Ed. Oxford, México, 2018, pp. 6-7

es o no universal, igual, directo y secreto, es decir, se limita a cuestiones jurídicas, que por lo general tienen un carácter jurídico-constitucional.⁷

Complementando la idea anterior, Marco Antonio Pérez Reyes, señala que, en el sentido amplio del derecho electoral, se encuentran aquellas disposiciones de derecho consuetudinario que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos. El derecho electoral es en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos. En aspecto estricto, el derecho electoral se refiere únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan el derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Tal concepto alude al derecho de sufragio y se limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la elección y de la configuración de este derecho de participación.⁸

Por su parte, la Doctora Fabiola Coutiño Osorio, destacada Catedrática e Investigadora de la Facultad de Derecho de la Benemérita Universidad, especialista en materia electoral, señala que el derecho electoral forma parte del derecho político, ya que tiene que ver con los esquemas procedimentales de la organización electoral cuya finalidad es la transmisión del poder político a través del ejercicio ciudadano del derecho al sufragio.⁹ De esta manera, la Doctora nos muestra el fin último del derecho electoral: la transición del poder mediante la emisión de sufragios ciudadanos, al cual agregaría, “*la trasmisión pacífica y legal del poder político*”, ya que como lo establece la propia Doctora Coutiño, el derecho electoral establece las normas para la organización de los Procesos Electorales en un Estado. Además, la realización adecuada de Procesos Electorales en cada Sistema Político incide en el grado de legitimación de quienes acceden al poder, toda vez que posibilita el logro de niveles aceptables de acuerdo político, previendo posibles conflictos que conducirían a la inestabilidad política de un Estado, incluso a la ingobernabilidad.¹⁰

⁷ Ruvalcaba García, Gabriela Dolores y Castañeda Espinoza de los Monteros, Xavier; Derecho electoral mexicano en *Derecho electoral mexicano*. Disponible en: <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788497688949.pdf> Consultado: 27/02/2020

⁸ Pérez Reyes, Marco Antonio, citado por Tamayo Herrera, Yadhira Yvette y Flores Gutiérrez, Carlos Alberto; *Doscientos años del derecho electoral en México*, Op. cit., p.15

⁹ Coutiño, Fabiola; *Estudio de Derecho Electoral mexicano*, Ed. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2011, p. 27

¹⁰ *Ídem*, p. 24

De la misma manera, Armenta Ponce De León, señala que: el derecho electoral es la parte del derecho político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.¹¹ La postura de este autor es, por una parte iusnaturalista, ya que incluye en su definición el carácter axiológico del derecho electoral, pero también lo vincula con la corriente positivista, pues hace referencia a la legislación, jurisprudencia y resoluciones como base de la materia.

En una concepción moderna, el derecho electoral en el siglo XXI, debe identificarse con el respeto por parte del Estado a los derechos humanos de índole político electoral, con el objetivo de que se consiga la consolidación de la democracia de manera real y efectiva, tanto como un sistema de gobierno como de un estilo de vida.¹² Esta idea se plantea, por lo menos por cuanto hace al estado mexicano como, *un deber ser* del derecho electoral, ya que es común observar en nuestro país la injerencia del Estado en la participación democrática de los ciudadanos, mediante la compra de votos, clientelismo, imposición de candidatos y demás formas de coacción que se han reproducido de manera constante por lo menos desde el siglo XX.

1.1.2 Democracia minimalista y maximalista

La democracia, tal y como se conceptualiza hoy en día surgió desde el siglo IV a.C. con el pensamiento los filósofos griegos Platón y Aristóteles principalmente con la

¹¹ Ponce de León Armenta, citado por Tamayo Herrera, Yadhira Yvette y Flores Gutiérrez, Carlos Alberto; *Doscientos años del derecho electoral en México*, *Op. cit.*, p.14

¹² Durán Pérez, Ángel; *Op. cit.*, p. 2

llamada Ciudad-Estado, es por ello que, desde el punto de vista etimológico, democracia viene del prefijo griego *demos* y *kratos*, que significa *poder del pueblo*.

Para Aristóteles en su obra *La Política*¹³ existen como formas de gobierno la monarquía, en donde el poder es ejercido por una sola persona, la aristocracia, donde es ejercido por pocos y la democracia, donde el poder es ejercido por el mayor número o por muchos ciudadanos.¹⁴ La democracia surge como alternativa a los gobiernos autoritarios.

Por su parte, Platón consideraba que los Estados están inmersos en una especie de ciclos, en los cuales podían pasar de las mejores a las peores formas de organización política. El primero era la aristocracia, que era el gobierno de los sabios, de las más capaces; posteriormente estaba la democracia, la cual da lugar a la oligarquía, el gobierno de unos pocos, quien resultan ser los propietarios del poder político. La emaciación de las masas trae consigo la implementación de la democracia. Finalmente, del abuso de la libertad nace la anarquía o la ausencia del poder público, lo que conduce a la tiranía, la peor forma de gobierno¹⁵. Resulta evidente que el Estado y la política están intimidante relacionados.

La democracia efectiva es uno de los fines del derecho electoral. El éxito del derecho electoral radica en que el poder soberano que se encuentra depositado en el pueblo sea ejercido precisamente para beneficio de éste, logrado a través de sus representantes que ejercen el poder y que han sido electos mediante voto directo. En caso contrario, el sistema de derecho debe tener la suficiente fuerza institucional para regularizar la totalidad del sistema democrático.¹⁶

El ex Ministro José Ramón Cossío señala que la democracia es el conjunto de arreglos institucionales que permiten arribar a decisiones políticas mediante las cuales se realiza el bien común, ello al dejar a los individuos decidir las cuestiones

¹³ La obra titulada en latín *La Política* fue escrita por el filósofo griego Aristóteles en el siglo IV a.C. Su título original en griego significa literalmente *las cosas referentes a la polis*

¹⁴ Yturbe, Corina; *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*, Ed. UNAM, México, 2007, p. 56

¹⁵ Rabasa O. Emilio; *Teoría General del Estado*, Ed. Porrúa, México, 2017, p. 30

¹⁶ Durán Pérez, Ángel; *Op. cit.*, p. 3

comunes por medio de la elección de los individuos que han de realizar su voluntad.¹⁷

El Jurista Jorge Carpizo define a la democracia como un sistema en el cual, los gobernantes son electos periódicamente por los electores, el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución, con el objeto de asegurar los derechos que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente.¹⁸

Otra conceptualización de democracia es la resumida en una frase hecha por Abraham Lincoln, político y abogado estadounidense que ejerció como presidente de los Estados Unidos de 1861 a 1865, quien quizá a su vez, se haya inspirado en Daniel Webster al decir que, *la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*.

Para Kelsen, la democracia es la identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y del objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo. Refiriéndose al pueblo, no como una masa o conjunto de hombres, sino como el sistema de actos individuales regidos por la ordenación jurídica del Estado.¹⁹

Por su parte, Norberto Bobbio, citado por Ángel Pérez Durán, señala que la democracia es la regla de la mayoría, ósea, aquella con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por lo tanto, decisiones obligatorias para todo el grupo. En ese orden de ideas, apoyándose de las ideas de Alejandro Pérez Contreras, define a la democracia como el conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos.²⁰

Tal y como se desprenden de los conceptos citados, se puede entender que la democracia es una forma de gobierno mediante la cual, las mayorías pueden

¹⁷ Cossío Díaz, José Ramón; *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, Ed. Colegio Nacional, México, 2018, pp. 15-16

¹⁸ Carpizo, Jorge; *Concepto de Democracia y sistema de gobierno en América Latina*, en Revista Jurídica UNAM, Boletín mexicano de Derecho Comparado, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3918/4942> Consultado: 29/02/2020

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ Durán Pérez, Ángel; *Op. cit.*, p. 86

acceder y participar de forma pacífica en la toma de decisiones políticas de un determinado estado. Esta forma de participación debe estar garantizada, regulada y protegida por el derecho aplicable, así como los mecanismos de impugnación previamente establecidos y delimitados en casos de inconformidad ciudadana.

Empero, el concepto de democracia moderna que entendemos hoy en día es peculiarmente diferente al concepto de democracia antiguo que imperaba en las ciudades griegas en donde particularmente surgió su conceptualización, siendo incluso hasta contradictorio con la democracia moderna. En la democracia griega, la participación en las decisiones políticas les correspondían única y exclusivamente a los ciudadanos, es decir, estaban rigurosamente excluidos de toda participación los esclavos, quienes formaban una tercera parte de los habitantes de Atenas, los extranjeros, quienes no tenían ninguna posibilidad de naturalización y las mujeres, es decir, la democracia se encontraba reservada y le competía únicamente a los varones libres, atenienses y que fueran mayores de veinte años de edad.²¹

En ese sentido, la democracia ha ido evolucionando con el paso del tiempo, siendo progresiva en su aplicación, máxime con el impulso de la corriente iusnaturalista del siglo XX, la democracia moderna ha intentado ser cada vez más incluyente. En México, los derechos político-electorales han ido fortaleciéndose con el paso del tiempo, por lo menos por cuanto hace a su implementación positiva en los distintos cuerpos normativos, en la práctica, el ejercicio de la democracia aún no termina de ser de todo efectivo y confiable.

El jurista José Ramón Cossío divide para su estudio el concepto de democracia en dos: democracia minimalista o procedimental y democracia maximalista o sustantiva.

Considera como democracia minimalista o procedimental aquella en la que existan siempre elecciones competitivas, por lo que solo sí se llevan a cabo estas, se estará en un escenario democrático o no, así mismo, señala que la democracia minimalista tiene inmersos atributos como la libertad, la justicia, la representación o la rendición de cuentas; Shumpeter y Popper, son los principales defensores de esta

²¹ Cfr. Yturbe, Corina; *Op. cit.*, p. 63

conceptualización. El ex ministro Cossío señala que mientras para Joseph Alois Schumpeter, destacado economista austro-estadounidense, la democracia es solo un sistema de reglas mediante las cuales, los gobernantes se seleccionan por medio de elecciones competitivas, para el filósofo y profesor austriaco Karl Popper, la democracia es el sistema por el que los ciudadanos pueden deshacerse de los gobernantes sin derramamiento de sangre.²²

Para la concepción minimalista, integrar diferentes opiniones de la ciudadanía en una votación es fundamental para la representación empírica del régimen democrático. Las elecciones competitivas se vuelven un medio de control que garantiza un equilibrio natural. Los políticos deben implementar buenas estrategias para ser escogidos en las próximas elecciones. Con dicho incentivo, la élite política tratará de generar mecanismos que otorguen legitimidad a la democracia, al buscar el desarrollo económico y ampliar la representación política.²³

Por otra parte, la democracia maximalista o sustantiva, es la más compleja y la más difícil de alcanzar. Se puede decir que la democracia minimalista es el punto de partida, pero la maximalista es el fin ideal del ejercicio democrático.

El jurista José Ramón Cossío, en quien se basa el presente apartado, señala como uno de los principales defensores de esta conceptualización a Diamond. Diamond propone una democracia liberal, la cual, solo se puede garantizar por medio del *rule of law*, es decir un modelo en el que las normas jurídicas se apliquen de forma imparcial, consistente y previsiblemente respecto de casos semejantes, y con independencia de clases, estatus social o poder económico.²⁴

Dicho en otras palabras, la democracia maximalista no se limita meramente al proceso electoral, como lo hace la democracia minimalista, sino que busca en todo momento la eficacia, transparencia y equidad de las instituciones electorales. Otra diferencia radica en que los gobernantes electos dentro de este modelo democrático no sólo tienen que dirigir o administrar, sino que también tienen la

²² Cossío Díaz, José Ramón; *Op. cit.*, p. 17

²³ Barrueto Felipe y Navia Patricio; *Tipologías de la democracia representativa en América Latina*. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372013000200002 Consultado: 24/03/2020

²⁴ Cossío Díaz, José Ramón; *Op. cit.*, p. 29

obligación de transparentar sus acciones. Desde su perspectiva, todos los ciudadanos son iguales, el régimen debe ser inclusivo y se debe garantizar la justicia y la participación sociopolítica, es decir, una democracia más ciudadana.²⁵

Finalmente, la democracia maximalista considera que las elecciones y las libertades civiles básicas deben garantizar la igualdad entre todos los agentes políticos, se busca la eficacia de aquellos que han sido electos para ocupar algún cargo público; por ello, las instituciones democráticas deben integrar discursos minoritarios para que todos se sientan partícipes del mismo bien común, lo cual en esencia es el objetivo de una democracia. Por lo tanto, para la tipología maximalista, la igualdad es un fin que debe ser garantizado por las decisiones que se tomen a partir del voto y las libertades civiles que garantizan su competencia.²⁶

Es por esta razón, la democracia maximalista es mucho más compleja de implementar en un estado; pues no solo se centra en la competencia electoral, como lo señala la minimalista, sino que busca la eficacia del propio proceso, buscando la aplicación formal, real y material de las propuestas de campaña, con un marco normativo eficiente e imparcial que lo garantice. Esto significa que los ciudadanos dejan de ser simples votantes para pasar a ser observadores del funcionamiento de las instituciones, pues solo así se lograría un beneficio colectivo y social por encima de intereses particulares y personales.

Todo ello conlleva a cuestionarnos, ¿existe en México una democracia efectiva o maximalista? El hecho de que en el país existan Instituciones electorales y marco jurídico regulatorio de los procesos electorales, ello no significa que seamos un país democrático; la democracia es utilizada como una herramienta que simplemente legitima el posicionamiento y el actuar de los funcionarios públicos ante la sociedad.

No se debe perder de vista que la democracia mexicana y su sistema político se ven influenciados en los procesos electorales principiante por organizaciones obreras y campesinas, cuyos líderes logran influir en la integración de la clase

²⁵ Barrueto Felipe y Navia Patricio; *Tipologías de la democracia representativa en América Latina*, Op. cit.

²⁶ *Ibidem*

política²⁷, así como también algunos empresarios, y líderes políticos que buscan mantener y concentrar el poder en pocas manos. Todo ello origina una desconfianza y cuestionamientos sobre la democracia mexicana, la cual aparenta ser una democracia *ad hoc* o de fachada, la cual fusiona una democracia en términos procedimentales con el control de la competencia política a través de factores internos como la legislación y externos, como los caciques o los líderes de las organizaciones obreras y campesinas.²⁸

1.1.3 La División de Poderes y su alcance conceptual

Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, destacado filósofo ilustrado de origen francés, es quizá el máximo referente de esta teoría; Montesquieu establecía sus ideas en una de sus principales obras, *El espíritu de las leyes*, publicada en 1784:

“en cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el ejecutivo de las cosas pertenecientes al derecho de gentes, y el ejecutivo de las que pertenecen al civil. Por el primero, el príncipe o el magistrado hace las leyes para cierto tiempo o para siempre, y corrige o deroga las que están hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones; y por el tercero, castiga los crímenes o decide las contiendas de los particulares. Este último se llamará poder judicial; y el otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado”²⁹

En México, las ideas de Montesquieu fueron retomadas durante el movimiento independentista por José María Morelos y Pavón en el célebre documento *Sentimientos de la Nación* del 14 de septiembre de 1813, que más tarde se presentaría a los diputados constituyentes, en el cual, estableció en su punto primero:

Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.

²⁷ Coutiño, Fabiola; *Op. cit.*, p. 37

²⁸ *Ídem*, pp. 37-38

²⁹ Burgoa, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, 20° ed., Ed. Porrúa, México, 2010, pp. 205-206

La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad. Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico y sustituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta nación.³⁰

(Énfasis añadido)

La idea de la división de poderes impulsada por Montesquieu se convirtió prácticamente en un dogma infranqueable. Tan es así, que sirvió como base de la ideología política que inspiró la Revolución Francesa de 1789, la cual en ese mismo año mediante la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, anuncio que, aquel Estado en el cual, no se encontraba instituida la división de poderes, simplemente carecía de Constitución, en consecuencia, la división de poderes apareció como la mejor garantía de la libertad de los ciudadanos. En nuestro país, esta teoría prevaleció no solo en los *Sentimientos de la Nación*, sino que se prevaleció su observancia en la Constitución de 1857, la cual en su artículo 5° señalaba:³¹

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrá reunirse dos o más poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

El principal objetivo de establecer esta división en la organización de cada Estado radica principalmente en evitar el abuso del poder y la creación de estados anárquicos y despóticos; entendiendo como forma de gobierno al despotismo aquel mediante el cual, un hombre goza de poder ilimitado sobre los súbditos a los que rige. Según Edgar Bodenheimer, el despotismo puede manifestarse en dos formas, la primera de ellas en un régimen puramente arbitrario y caprichoso de un hombre que trata de dominar a los demás para satisfacer su ansia personal de poder, mientras que el segundo puede aparecer como una idea o propósito impersonal que el déspota intenta o finge querer realiza, esta última forma de despotismo es la más

³⁰ Congreso de la Unión; *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Edición digital. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXl/derec_pue4.pdf Consultado: 17/03/2020

³¹ *Ibidem*

peligrosa para una sociedad.³² Por lo que la finalidad última de esta teoría es la de evitar a toda costa el abuso del poder, el palabras del jurista Ignacio Burgoa: *que el poder detenga al poder.*

Según el artículo 40 de la Constitución, el Estado mexicano se encuentra constituido como una República, representativa, democrática, laica y federal. La doctrina hace diferencia entre el Estado y Nación. La Nación es una realidad social que nace de un estado de conciencia colectiva, es decir, un conjunto de hombres que tienen un origen común, un pasado histórico propio, una cultura y una civilización. Por otro lado, cuando la Nación nace a la vida política, es decir, cuando entre individuos del grupo social que la forman se establece una diferenciación, convirtiéndose unos en gobernantes y quedando el resto como gobernados, se dice que la Nación se ha convertido en Estado. Así, mientras en la Nación no existe autoridad capaz de ejercer su soberanía, es decir, su propio poder, no puede hablarse de Estado, por lo que la diferencia entre uno y otro concepto, según la teoría del Estado, estriba en el elemento llamado autoridad.³³

Partiendo de dicha idea, la llamada *teoría de la división de poderes*. El cual, es uno de los principios fundamentales sobre el cual se encuentra cimentado nuestro país. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se ha dicho que este principio es el que garantiza la libertad y la seguridad de las personas. De la Madrid Hurtado menciona que el principio de la división de poderes, o como más apropiadamente podemos llamarle, de la diversificación del ejercicio del poder público, está consignado en la Constitución Federal como una de las decisiones políticas fundamentales del constitucionalismo mexicano, tanto en la esfera federal como en la local.³⁴

Con el fin de la revolución mexicana, se deroga la Constitución de 1857 y se promulga en el Teatro de la Republica en la Ciudad de Querétaro en el año de 1917

³² Bodenheimer, Edgar; *Teoría del Derecho*, 2° ed., Ed Fondo de Cultura Económica, México, 2014, p. 23

³³ Moto Salazar, Efraín y Moto, José Miguel; *Elementos de Derecho*, 50° ed., Ed., Porrúa, México, 2011, pp. 55-56

³⁴ De la Madrid Hurtado, citado por Serrano Migallón, Fernando; *Estudios Jurídicos en Homenaje a Felipe Tena Ramírez*, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 193

la Constitución vigente, en la cual la división de poderes continúa vigente y aplicada, encontrándose consagrada en su artículo 49:

Art. 49. *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Es así como, en nuestro país, el Poder Legislativo se encarga de elaborar las leyes que rigen a la sociedad, el Poder Ejecutivo hace cumplir las leyes dictadas por el Legislativo, además de administrar la nación o Estado, y finalmente el Poder Judicial es el encargado de resolver los conflictos que se suscitan, con el fin de salvaguardar el orden y el buen funcionamiento del país o Estado, por último, el artículo 49 manifiesta que no podrá reunirse dos o más poderes en la misma persona o corporación, salvo en los casos de emergencia establecidos en el artículo 29 y la fijación de impuestos a las exportaciones e importaciones en las que el Poder Ejecutivo se encuentre facultado para legislar de conformidad con el artículo 131, señalando que estas excepciones no están libres de todo control por parte de otras autoridades.

No obstante, que la propia Constitución General de la República, establece la división de poderes, estos pueden realizar actividades extra jurisdiccionales de las que estrictamente les corresponden, por ejemplo, el Poder Legislativo, mediante sus dos cámaras pueden llevar a cabo un juicio político, el Judicial, a través el juicio de amparo puede decretar como inconstitucional alguna ley emitida por el Legislativo.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo, puede emitir reglamentos, además de tener bajo su dependencia a órganos administrativos que se encargan de impartir justicia como los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Procuraduría Federal del Consumidor, etc., todas ellas con el objetivo de la resolución de conflictos, facultad que es exclusiva del Poder Judicial. Lo anterior,

bajo la perspectiva de la teoría, podría ser una contradicción a la teoría de la división de poderes.³⁵

Sin embargo, estas evidentes funciones que desempeñan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no han pasado desapercibidas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quien a lo largo de la historia ha corregido las deficiencias del Legislativo, ha emitido algunos criterios jurisprudenciales un tanto antiguos mediante los cuales hace una serie de razonamientos que explican a la división de poderes que rige a nuestro país como *flexible*, ya que esta, dada su naturaleza no puede ser considerada como tajante ni absoluta.

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza

³⁵ Hernández, Rubén, 2016. *El retraso en la impartición de justicia por parte de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Puebla de 2010 a 2016*. Tesis de Maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, BUAP, Puebla, p. 34

en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.³⁶

DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema -origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.³⁷

La confusión que existe por las facultades extra jurisdiccionales que ejercen los tres poderes, Burgoa las atribuye a la confusión que existe entre “poder” y “órgano”, por el primero debemos entenderlo como conjunto de órganos e instituciones que integran al Estado, mientras que el segundo son el conjunto de personas jurídicas o instituciones, que como ya se ha mencionado, son dependientes del Estado y que a cuyo cargo está la realización de las actividades públicas, existen, además órganos Ejecutivos (Secretaras de Estado, Fuerzas Armadas, etc.), Legislativo (Cámara de Diputados y Senadores) y Judiciales (Juzgados y Tribunales etc.).

De esta manera, “la teoría llamada de la “división de poderes”, aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el propio poder público se traduce, sino de los órganos en que

³⁶ Jurisprudencia de la Novena Época con número de registro 166964, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P./J. 78/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, visible en su página 1540

³⁷ Jurisprudencia de la Novena Época con número de registro 177980, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P./J. 52/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, julio de 2005, visible en su página 954

cada una de ellas se depositan para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente. Su nombre correcto sería consiguientemente, “Teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado”³⁸

Dicho en otras palabras, no podemos hablar de un exceso de facultades ejercidas por los poderes, sino más bien de una cooperación y auxilio mutuo de un poder hacia otro.³⁹ Empero, en la práctica, esta división de poderes o cooperación entre poderes resulta *sui géneris*, ya que lo que impera en México es una injerencia entre los tres poderes, máxime el poder ejecutivo, quien pareciera ejercer un fuerte control y tendencia a centralizar el poder, lo que dificulta severamente una buena administración pública, originando abuso de poder, corrupción e inestabilidad social, contraviniendo el objetivo primordial de la teoría de la división de poderes.

A lo largo del presente trabajo de investigación, se estudiará la violación a este principio de división de poderes referente a la integración y funcionamiento del TEPJF.

1.1.4 El principio de autonomía en instituciones públicas

El principio de autonomía es uno de los ejes rectores del presente trabajo. La autonomía es definida por la Real Academia de la Lengua Española *como aquella capacidad de los sujetos de derecho para establecer reglas de conducta para sí mismos y en sus relaciones con los demás dentro de los límites que la ley señala.*

La palabra autonomía, en los últimos años ha ido tomando fuerza e importancia en las relaciones de derecho, en la práctica, se utiliza de manera cotidiana y es aplicado en distintas figuras jurídicas y empleado con diversos sentidos. Se puede observar dicho termino en disposiciones legales, de derecho privado, social, e incluso para caracterizar a algunas universidades del país; empero, la palabra autonomía es emanada del derecho público y utilizada principalmente en derecho administrativo, siendo esta la base de la administración

³⁸ Burgoa, Ignacio; Op. cit., pp. 282-284

³⁹ Hernández, Rubén, 2016. *El retraso en la impartición de justicia por parte de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Puebla de 2010 a 2016*. Tesis de Maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, BUAP, Puebla, pp. 37-38

pública. Es por ello que durante el presente apartado se abordará la definición de la palabra autonomía únicamente enfocada a la función de los organismos descentralizados y los órganos constitucionalmente autónomos; ello en virtud de que es el enfoque que más se adapta al objeto de estudio de la presente investigación.

La palabra autonomía está integrada del prefijo *autos*, que significa “por sí mismo”, y *nomos*, que significa “ley”; luego entonces, la autonomía es la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un Estado.⁴⁰

Rafael de Pina define a la autonomía como aquella potestad que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite, cuando la tienen, la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos.⁴¹

En ocasiones, la autonomía es utilizada como sinónimo de independencia, lo cual ha sido aceptado por algunos juristas, sin embargo, dentro de la filosofía del derecho, existen distinciones entre los términos. Según Immanuel Kant, destacado filósofo, quien es citado por Martín Hevia, señala que la autonomía es una característica inherente a los individuos, pues estos persiguen metas y fines propios, y por ende, la autonomía no podría estar presente en individuos aislados del mundo exterior, ya que este principio parte de una idea relacional. *A* será independiente de *B* en la medida de que no esté sujeto de las decisiones de *B*. Ello es así ya que, si existirá un único individuo en el mundo, que pudiera tener a su alcance la realización de acciones sin que persona alguna se opusiera a ella; señala Kant, no tendría caso decir que ese individuo es autónomo.⁴²

⁴⁰ Valencia Carmona, Salvador; *Derecho, autonomía y educación superior*, Biblioteca Jurídica UNAM, Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1091-derecho-autonomia-y-educacion-superior> Consultado: 07/04/2020

⁴¹ De Pina, Rafael; Concepto de Estado; en *Diccionario de Derecho; actualizado por De Pina García, Juan Pablo*, 37ªed., Ed. Porrúa, México, 2013, p. 116

⁴² Hevia, Martín; *Kant y la filosofía del derecho contractual: Las teorías basadas en la autonomía*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3876/22.pdf> Consultado: 13/04/2020

Por otro lado, la independencia, según Kant, no es universal. La independencia presupone forzosamente la distinción entre personas y cosas; es por ello que, según el filósofo alemán, las personas tienen la capacidad para determinar por sí mismos cuáles son sus propios planes, las cosas en cambio, son medios para perseguir esos objetivos. En ese orden de ideas, Kant concluye que, no todo ente puede ser absolutamente autónomo o independiente.⁴³

Ahora bien, esta conceptualización de autonomía que hace Kant es trascendental ya que servirá como punto de partida en el análisis en la integración y funcionamiento del objeto de estudio del presente trabajo de tesis, toda vez que, para abordar el mismo, es menester estudiar el principio de autonomía que rigen a los organismos e instituciones de carácter administrativo, pues como se ha mencionado en líneas anteriores, es en la materia administrativa donde emana este principio, para posteriormente, intentar trasportar e implantar el principio de autonomía al TEPJF.

De conformidad con el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación en mil novecientos setenta y seis, pero vigente a la presente fecha; los organismos que integran la propia administración pública federal se dividen para su ejercicio en centralizados y descentralizados.

Este tipo de organización administrativa fue un modelo implementado por Francia denominado *establecimiento público*, implementado como una necesidad de contar con una administración eficiente y eficaz; más tarde sirvió como modelo en las administraciones europeas y latinoamericanas. Tiene como característica la de convivir dos formas de una sola administración: centralizada y descentralizada.⁴⁴

De esta manera, la administración pública moderna o contemporánea, reconoce órganos y organismos. Los primeros son aquellos que se unen en una relación jerárquica, dado forma así a la centralización administrativa; en México, las Secretarías de Estado integran los órganos centralizados de la administración

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ Serrano Migallón, Fernando; *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 303

pública federal. Este tipo de administración es la organización estatal más antigua. Por otra parte, los organismos, son entes individuales, es decir, son entes autónomos, por lo que se encuentran ajenos a un sometimiento jerárquico, son organismos con fisonomía jurídica propia.⁴⁵ Estos últimos son organismos que se encuentran investidos de autonomía, la cual será estudiada dentro del presente trabajo de investigación.

Dicha autonomía es otorgada de conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que a la letra dice:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.⁴⁶

(Énfasis añadido)

El carácter de autónomo que la ley le otorga a ciertas instituciones públicas resulta trascendente para el correcto ejercicio de sus funciones en virtud de que, a través de dicha autonomía, pero sobre todo, a través de las garantías que la propia ley otorga para su defensa, es que se puede acceder a un correcto funcionamiento imparcial y apegado a derecho de los órganos que integran el Estado. La autonomía es una característica indispensable en la administración pública ya que, en un país como en el nuestro en el que imperan los intereses particulares, la autonomía surge como una herramienta que garantiza la certeza de los gobernados de que las instituciones públicas obedecen únicamente al mandato legal y no a intereses externos.

Uno de los aspectos que caracteriza a la autonomía es que se advierte que el Estado no se reduce a los poderes oficiales, sino que existen instituciones, partidos políticos, grupos de presión e incluso organizaciones de la sociedad civil, que intervienen como vigilantes de manera muy importante y decisiva en los asuntos públicos. Es por ello que, la realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de algunos de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros poderes sociales, políticos, económicos, como los

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ Artículo 45. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicada en el DOF en 1976

partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales e incluso internacionales.⁴⁷

A pesar de la importancia del carácter autónomo en las instituciones públicas administrativas, los órganos jurisdiccionales no poseen dicha autonomía que expresamente les otorgue y reconozca sus leyes orgánicas o reglamentos. El TEPJF no es la excepción, por lo que dentro del presente trabajo de investigación se estudiará en el capítulo respectivo el impacto que tendría investir al propio TEPJF de autonomía en su funcionamiento y resolución de conflictos.

1.2 Perspectiva internacional de los derechos políticos electorales

Los derechos humanos, en relación con los derechos políticos electorales son la base sobre la cual se encuentra cimentado el concepto de Estado de Derecho contemporáneo que conocemos hoy en día. La revolución inglesa en el siglo XVII y la revolución francesa en el siglo XVIII principalmente, fueron impulsadas mediante la ideología del periodo conocido como la ilustración, en las cuales se buscaba la eliminación de Estados monárquicos y absolutistas para insertar los llamados Estados de Derecho. Esta teoría se basaba en la idea de un pacto social como origen o conformación de un Estado, en el cual, se declinaban las prerrogativas individuales de las personas en favor de instancias gubernativas encargadas de proteger y promover derechos fundamentales como la vida y la libertad.⁴⁸

Jean-Jacques Rousseau y John Locke son los principales precursores de estas teorías. Rousseau señalaba que, en el momento en que los hombres dejan su estado de naturaleza para unirse al pacto social, originan la aparición del Estado, surgiendo de la misma forma las desigualdades y los males contraídos por el progreso de la civilización, la distinción entre ricos y pobres originada por la propiedad civil. Con el Estado y el pacto social se crea la sociedad política, la cual se legitima mediante el consentimiento de los individuos, el hombre cede sus derechos naturales para fundar la organización política, la cual tiene voluntad

⁴⁷ Cfr. Valencia Carmona, Salvador; *El derecho mexicano y la autonomía*, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf> Consultado: 04/03/2019

⁴⁸ Lara Ponte, Rodolfo; *Derechos humanos, derechos políticos y justicia electoral*, Ed. Porrúa, México, 2016, p. 23

propia, distinta de los miembros que la integran. Es por ello que el Estado y el individuo al celebrar este pacto social, quedan obligados por igual tanto el súbdito como el soberano.⁴⁹

Para Locke, el estado de naturaleza se encuentra basado en el orden y la razón; el derecho natural es anterior al derecho positivo, por lo que considera que los hombres son iguales entre sí y poseen las mismas facultades jurídicas que les da el propio derecho natural, de entre las cuales destaca el derecho a la vida, la libertad y la propiedad.⁵⁰ Las ideas de Locke son base para la formación de los estados modernos y democráticos.

A continuación, se exponen la definición y características de los derechos político electorales, para posteriormente abordar su reconocimiento en el ámbito internacional y su protección jurídica en México.

1.2.1 Los derechos político electorales como derechos humanos

Primeramente, es preciso señalar que los derechos humanos no será el tema principal que será abordado en el presente trabajo, ya que dicho tema, además de ser sumamente extenso, no es el eje central de la investigación. El análisis se centrará en los llamados derechos políticos electorales, por lo que, únicamente se utilizará el concepto de derechos humanos como punto de partida y posteriormente se analizará su vínculo con los derechos político electorales, para finalmente detallar el marco jurídico internacional y nacional en el que han sido reconocidos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos define a los derechos del hombre como aquellos inherentes al ser humano, sin los cuales no se puede vivir y, por tanto, el Estado los debe respetar, proteger y defender. Por su parte, Ignacio Burgoa define a los derechos humanos como aquella condición de vida sin la cual, en cualquier fase de la historia, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay

⁴⁹ Rabasa O. Emilio; *Op. Cit.*, p. 84

⁵⁰ *Ídem*, p. 64

en ellos, como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos.⁵¹

Los Derechos Humanos, son aquellos de los que goza todo individuo por el simple hecho de existir, siendo intrínsecamente válidos, supremos, universales y eternos, reconocidos por el estado y otorgadas las garantías necesarias para su tutela efectiva.⁵²

Luigi Ferrajoli, citado por Virgilio Ruiz, señala que el término *derechos humanos* resulta ambiguo e impreciso; los derechos humanos traen implícitos un margen de moralidad, es decir, un elemento subjetivo para su reconocimiento, por lo que, bajo esta característica resulta casi imposible elaborar un catálogo *universal* de derechos humanos, pues cada Estado y la sociedad que lo integra son completamente distintos moralmente. Es por ello que, el principio de *universalidad* que se le ha otorgado a los derechos humanos genera complejidad en el término, y en consecuencia, el intentar elaborar un catálogo de aceptación universal de derechos humanos sería para algunos demasiado escaso y para otros será demasiado extenso.⁵³

Por ello, Ferrajoli ha optado como opción, el uso del término *derechos fundamentales*. Este término, según el jurista italiano, no está integrado por la moralidad, sino por la juridicidad. Esto quiere decir que estos derechos están sujetos a un ordenamiento jurídico, y tienen un ámbito significativo más preciso y restringido que la expresión *derechos humanos*.⁵⁴

A través de la reforma Constitucional de junio de 2011, (*derivada de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violaciones graves de estos derechos*), el Estado Mexicano reconoce los derechos humanos contenidos en su Constitución y en los Tratados Internacionales celebrados por el

⁵¹ Burgoa, Ignacio; *Las Garantías Individuales*, 17ª ed., Ed. Porrúa, México, 1983, p. 153

⁵² Báez Corona, José Francisco, Vázquez Azuara, Carlos Antonio, *et al*; *Derechos Humanos y juicios orales en el nuevo sistema de justicia penal*, Ed. Universidad Xalapa, México, 2015, p. 112

⁵³ Ruiz Rodríguez, Virgilio; *Democracia y derechos humanos en México. Situación actual*, Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2014, pp. 83-84

⁵⁴ *Ibidem*

Estado mexicano, obligándose a establecer las garantías para su protección en el párrafo tercero de su artículo 1º, mismo que a la letra dice:

Todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en términos que establezca la ley.⁵⁵

(Énfasis añadido)

A este tercer párrafo se le conoce como garantismo constitucional. El garantismo es la parte esencial de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, en virtud de que, mediante el garantismo, el Estado protege los derechos fundamentales de los ciudadanos a través de todo marco jurídico aplicado por instituciones administrativas y jurisdiccionales. De poco o de nada sirve tener plasmados en un cuerpo normativo derechos fundamentales sin la debida protección efectiva que garantice el ejercicio de los derechos de los gobernados.

Las garantías constitucionales, por su parte, son aquellos mecanismos que permiten el acceso a los derechos consagrados en la constitución, acorde con los tratados internacionales, esto es, que los mecanismos permiten a los ciudadanos alcanzar un derecho, verbigracia las garantías de audiencia y legalidad, que permiten una tutela efectiva del derecho humano de acceso a la justicia.⁵⁶

Norberto Bobbio ha señalado que el problema de los derechos del hombre no es justificarlos o fundamentarlos, sino protegerlos; por ello, Bobbio considera que el problema no es filosófico o jurídico, sino político. Además, señala que éste es un problema cuya solución depende de cierto desarrollo de la sociedad; la falta de una participación ciudadana y la desconfianza social ocasiona una legitimidad decreciente en las instituciones y autoridades públicas, esta problemática le impone un desafío hasta las Constituciones más progresistas del mundo y puede generar una crisis social en el más perfecto mecanismo de garantía jurídica.⁵⁷

⁵⁵ Artículo 1, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el DOF en 1917

⁵⁶ Báez Corona, José Francisco, Vázquez Azuara, Carlos Antonio, *et al*; *Op. cit.*, p. 112

⁵⁷ Ruiz Rodríguez, Virgilio; *Op. cit.*, p. 87

Ahora bien, una vez detallado el concepto de derechos humanos, a continuación, se definirá lo conducente respecto a los derechos político electorales.

La democracia y los derechos políticos son la herramienta que legitiman socialmente los Estados constitucionales modernos o contemporáneos, a través de los medios democráticos se consolidan los gobiernos y con ello, el ejercicio del poder es reconocido y aceptado por los gobernados. A contrario sensu, la ausencia de estos derechos origina inestabilidad en los gobiernos y crisis sociales; es por ello que, los derechos políticos electorales del ciudadano son reconocidos como derechos humanos, y son especialmente garantizados y protegidos por el Estado para dar legitimidad a las acciones gubernamentales de los Estados.

La participación de la sociedad a través del ejercicio de los derechos políticos, tales como la libertad de expresión, de reunión y de petición, y principalmente el de votar y ser votado, hacen posible el desenvolvimiento de la vida democrática de un Estado.⁵⁸

Los derechos político electorales son aquéllos que pertenecen a la rama del derecho público, reconocidos constitucionalmente a la persona como ciudadano mexicano, ya sea en lo individual como en lo colectivo, para que, dentro de un Estado de Derecho, participe con la representación de la soberanía del pueblo y de manera democrática en la renovación del poder público.⁵⁹

Es por esta razón que se afirma que los derechos político electorales son verdaderos derechos humanos, pues a pesar de que en nuestra constitución no se encuentran reconocidos en la parte dogmática, aparecen regulados en la parte orgánica de dicho del texto constitucional, como más adelante se detallará; empero, esta redacción legislativa no le resta el carácter de inherente a la condición humana, pues según la teoría de conformación del Estado de Rousseau y Locke, los individuos se asocian para elegir a un gobierno que defienda sus derechos e intereses, de ahí que los derechos políticos electorales sean considerados

⁵⁸ Lara Ponte, Rodolfo; *Op. cit.*, p. 25

⁵⁹ Escalante Topete, Luis Rolando; *Los derechos político-electorales del ciudadano mexicano habitante y residente en Baja California*, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/22.Pdf> Consultado: 21/12/2018

inherentes a la condición humana, y por ende, sean reconocidos como derechos fundamentales.

En ese orden de ideas, Ubaldo Márquez Roa señala que, los derechos políticos electorales son derechos humanos de primera generación, ya que son aquéllos que han surgido a partir de los movimientos revolucionarios del siglo XVIII como fue la revolución francesa, se caracterizan por imponer límites a la autoridad del Estado, con el fin de evitar abusos del poder y para no obstruir el libre ejercicio de los derechos del gobernado. De ahí que se busque concebir a los derechos políticos electorales como aquellos instrumentos del derecho para la participación política, tanto de un componente individual como social de la participación política, siendo que este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.⁶⁰

El derecho político es el área responsable del estudio de las relaciones de los ciudadanos en la vida pública del país, esto significa, que se encarga de estudiar las formas de participación en la actividad política.⁶¹

Ahora bien, como se ha mencionado anteriormente, los derechos político electorales del ciudadano se encuentran señalados en la parte orgánica de la Constitución General de la República dentro los artículos 35, 39, 40, 41, 60, 99 y 116; dentro de los cuales se regulan la forma de ejercerlos y las instituciones que garantizarán su ejercicio. Es decir, no aparecen reconocidos textualmente como derechos humanos en la parte dogmática de la Constitución.

A pesar de lo anterior, es menester considerar que el Estado Mexicano ha celebrado diversos tratados internacionales (*los cuales se detallarán en el apartado correspondiente*) en materia de derechos humanos que reconocen a los derechos político electorales como tal, ello en virtud de que es una condición inherente al ser humano elegir su forma de gobierno y las personas que legislarán y regularán la

⁶⁰ Márquez Roa, Ubaldo; *¿Cómo concebir a los derechos políticos electorales en el derecho mexicano?*, en Colección: Temas selectos de derecho Volumen 2. Derecho electoral, Báez Corona, José Francisco, García Méndez, Carlos, *et. al.*, Ed. Universidad de Xalapa, México, 2014, p. 37

⁶¹ Manuel Rosales, Carlos y Arreguín Ponce, María Lucia; *Perspectiva de los derechos político electorales conforme a la reforma constitucional de los derechos humanos en México*; Revista Internacional de Derechos Humanos/ ISSN 2250-5210 / 2012 Año II – número 02 Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31099.pdf> Consultado: 05/05/2020.

conducta de los individuos en sociedad; en consecuencia, con la reforma constitucional de 2011, de conformidad con el artículo 1° y 133 de la propia Constitución, los derechos humanos de carácter político electorales, son reconocidos como derechos humanos y por ende, Ley suprema en toda la Unión.

Según el Doctor Carlos Manuel Rosales, los derechos político electorales pueden ser clasificados para su estudio de la siguiente manera:

1.- Libertad política: derecho al voto, de reunión, de asociación, referente a la constitución de partidos políticos, de petición y el derecho a solicitar información.

2.- Igualdad Política: derecho de acceso a la justicia política, de imparcialidad en las sentencias, control sobre igualdad de circunstancias y recursos de los candidatos.⁶²

Es menester señalar que los derechos político electorales se encuentran sujetos, para poder ejercerlos, a ciertos requisitos como la nacionalidad, la edad, la residencia, entre otros aspectos para poder participar e incidir en la organización política de una sociedad. La ciudadanía es un concepto fundamental en la vida del Estado, generalmente, va asociada al concepto de nacionalidad, de tal suerte que solo pueden ser ciudadanos quienes se consideren nacionales de un determinado país.⁶³

1.2.2 Marco jurídico nacional e internacional de los derechos político-electorales

Una vez definido el concepto de los derechos político electorales, así como su reconocimiento como derechos humanos, ahora conviene detallar el marco jurídico internacional y nacional en el que se encuentran regulados. Primeramente, se abordará el marco jurídico a nivel internacional, para posteriormente señalar lo conducente en el ámbito nacional.

⁶² *Ibidem*

⁶³ Lara Ponte, Rodolfo; *Op. cit.*, pp. 32-33

A nivel internacional, se pueden identificar los siguientes documentos jurídicos:

1.- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Documento adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas; fue celebrado en París el 10 de diciembre de 1948, con 48 votos a favor, (*incluido México*), de un total de 58 países miembros en ese entonces de la Asamblea General, se decidió la aceptación de dicho documento. Empero, debido a la falta de consenso internacional sobre la obligatoriedad del mismo, este documento no logró formalizarse como Tratado, Internacional obligatorio, y se limitó a ser únicamente un ideal orientativo de los derechos humanos. Los derechos políticos electorales se encuentran previstos en los artículos 19, 20 y 21.

Artículo 19.- Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20.- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica. Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21.- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrá de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

(Énfasis añadido)

2.- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Históricamente, este documento es quizá el primer Tratado Internacional sobre derechos humanos que se haya celebrado y obligado a los participantes a su

reconocimiento e implementación, incluso anticipando al llamado Pacto de San José suscrito hasta 1969. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue realizada en la Ciudad de Bogotá en 1948 dentro de un clima de inestabilidad político, económico y social global debido al término de la Segunda Guerra Mundial.

Este documento fue aprobado por la IX Conferencia Internacional Americana, la misma que más tarde le daría vida a la Organización de Estados Americanos (OEA); su valor jurídico es cuestionado debido a que no forma parte de la Carta de la OEA y tampoco es un Tratado Internacional, empero, a pesar de su redacción limitada y un tanto simple, resulta ser un documento vanguardista en términos de derechos humanos, ya que preveía el derecho al empleo, a la seguridad social, a la familia, a la reunión y asociación, la propiedad, el libre tránsito, el debido proceso y en general, todos los derechos fundamentales actualmente reconocidos en las Constituciones más modernas del mundo. Fue aplicado a todos los Estados miembros de la OEA hasta julio de 1978, año en que entró en vigor el Pacto de San José.

Respecto a los derechos político electorales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, contempla en su artículo 20 el derecho de todo individuo de emitir un sufragio y a participar en la elección de su gobierno.

Artículo 20 - Toda persona, legal- mente (sic) capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, (sic) y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

(Énfasis añadido)

3.- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José. Es quizá el Tratado Internacional en materia de derechos humanos más importante que haya reconocido el Estado Mexicano. Fue suscrito durante la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos el día 22 de noviembre de 1969 en la Ciudad de San José, Costa Rica. Mediante este Tratado, los países adheridos a él, se obligan a adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el desarrollo progresivo de los derechos sociales, políticos, económicos y

culturales. La Convención Americana entró en vigor hasta julio de 1978. Este Tratado, a diferencia de su predecesor, La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se encuentra redactado de manera más completa y clara; los derechos políticos electorales se encuentran establecidos en los artículos 13 y 16 primer párrafo, así como el artículo 23, mismos que a la letra dicen:

Artículo 13.- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

.....

Artículo 16.- Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

.....

Artículo 23.- Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) **de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;**

b) **de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y**

c) **de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

4.- Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos. Tratado multilateral adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 en la Ciudad de Nueva York. El citado Pacto fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 18 de diciembre 1980 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de enero de 1981 por el entonces Presidente José López Portillo. En este tratado, los países suscribientes reconocen los derechos que derivan de la dignidad inherente a la persona humana, comprometiéndose a la consecución y a su observancia. Respecto a los derechos político electorales, estos se encuentran señalados en los artículos 3, 21 y 25.

Artículo 3.- *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.*

Artículo 21.- *Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*

Artículo 25.- *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 (raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social), y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades :*

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

(Énfasis añadido)

5.- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. Documento aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1952, siendo

adoptado hasta el 31 de marzo de 1953. Este texto fue elaborado con base a lo establecido en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y por ende, parte del reconocimiento que toda persona tiene el derecho de participar en el gobierno de su país. Este documento consta de apenas 21 artículos, fue ratificado por el Estado Mexicano el 23 de marzo de 1981, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de ese mismo año por el entonces Presidente José López Portillo. Dicho Tratado establece el derecho de toda mujer a votar y ser votada, a ocupar cargos públicos, y a no ser discriminada en el ejercicio de sus derechos políticos. Es menester mencionar que, independiente de la ratificación y la entrada en vigor del Tratado en mención en 1981, en México el derecho de voto de la mujer comenzó el día 3 de julio de 1955, cuando las mujeres pudieron sufragar por primera vez en una elección federal, poco más de 25 años antes de la entrada en vigor de la Convención.

Ahora bien, en nuestra legislación interna o nacional, los Derechos Políticos de los ciudadanos se encuentran regulados en los siguientes cuerpos normativos:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primeramente y como Ley suprema en toda la Unión, la Constitución es el máximo documento jurídico que reconoce a los derechos político electorales del ciudadano, ello, como se ha mencionado en líneas que anteceden, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011. Estos derechos se encuentran regulados principalmente en los artículos 35, 39, 40, 41, 60, 99 y 116.

1. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Es una Ley de reciente creación, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014 por el entonces Presidente, Enrique Peña Nieto, abroga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Según su artículo 1°, esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la

Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996 por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y es la Ley Reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución. Es la Ley procesal federal para los medios de impugnación en materia electoral.

3. Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Los delitos electorales son un verdadero reto del Estado Mexicano, son una práctica común en las elecciones tanto federales como locales. Esta ley es de reciente creación, fue publicada en el DOF el 19 de enero de 2018 por el Presidente Enrique Peña Nieto, es reglamentaria del artículo 73 fracción XXI, inciso a), de la Constitución, y tiene por objeto establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, así como proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere la propia Constitución.

4. Ley General de Partidos Políticos.

Publicada en el DOF en mayo de 2014 tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas referentes a la constitución de los partidos políticos, plazos y requisitos para su registro legal, los derechos y obligaciones de sus militantes, etc.

5. Ley Federal de Consulta Popular.

Esta Ley fue publicada en el DOF el 14 de marzo de 2014 por el Presidente Enrique Peña Nieto, es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución y tiene por objeto regular el

procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular, así como promover la participación ciudadana en dichas consultas. De manera curiosa, a pesar de haber sido promulgada por el Presidente Peña Nieto, este jamás utilizó las consultas populares durante su administración, las cuales, quizás pudieran haber disminuido el descontento en contra de su Gobierno. Por otra parte, esta Ley obtiene una relevancia mayor en el actual Gobierno Federal que encabeza el Presidente López Obrador, ya que en distintas ocasiones ha manifestado que su Gobierno será de mayor participación ciudadana, ello a pesar de que la ciudadanía aún les parece sospechoso el uso de las consultas populares, pues estamos acostumbrados a la participación ordinaria a través de elecciones.

1.3 Los Organismos electorales en México

Finalmente, para el cierre del presente capítulo, se hará un estudio de la creación, formación y desarrollo a través de la historia de los organismos electorales en México. Estos organismos son las instituciones que garantizan el ejercicio de los derechos político electorales del ciudadano, por lo que son de suma importancia para el desarrollo del presente trabajo. Como se ha mencionado anteriormente, Norberto Bobbio señala que, la dificultad no es fundamentar los derechos, ya que se pueden plasmar en distintos cuerpos normativos; sino que la verdadera complejidad está en garantizar su pleno ejercicio a través de medios o instituciones capaces de hacer cumplir el marco jurídico aplicable.

1.3.1 Instituto Nacional Electoral

Según el portal oficial en línea del Instituto Nacional Electoral (INE), se trata de la máxima autoridad electoral del Estado Mexicano, que además de llevar a cabo las elecciones federales y emitir la credencial para votar, realiza una serie de

actividades tanto al interior del instituto como para la ciudadanía.⁶⁴La creación del INE fue aprobada a finales del año 2013 y publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero de 2014; es producto de un paquete de reformas estructurales incluida en el llamado Pacto por México, impulsada por el Presidente Enrique Peña Nieto y las tres principales fuerzas políticas en el año 2014, Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).⁶⁵ Esta constituido como un órgano constitucionalmente autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Según el Manual del Participante de las Autoridades Electorales de México, publicado en 2011 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *en las democracias europeas es común encontrar que las elecciones son organizadas por una oficina que depende del poder ejecutivo*, quizá por el tipo de cultura, legalidad o confianza en las instituciones de las sociedades europeas. En *América Latina, en cambio las elecciones son generalmente organizadas por un organismo autónomo o incluso por un cuarto poder*.⁶⁶En México, el INE ha pasado por una transformación jurídica y administrativa a lo largo de los años antes de convertirse en la principal Institución encargada de organizar y regular la actividad electoral en el país.

El historiador José Fernando Ayala, señala que al término de la guerra de independencia en septiembre de 1821, se derogó la Constitución de Cádiz impuesta desde España, y comenzó a estructurarse el nuevo Estado mexicano, empero, en lo relativo a la materia electoral, se conservó una cierta continuidad en la forma en cómo se eligieron diputados para las Cortes de Cádiz en 1812, la cual contemplaba que la función de organización de las elecciones fuera descentralizada, es decir que

⁶⁴ Página oficial del Instituto Nacional Electoral, Disponible en: <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/> Consultado 12/05/2020

⁶⁵ Torres Ruíz, René; *Conformación, condiciones y perspectivas del Instituto Nacional Electoral en México*, en “Análisis Plural”, primer semestre de 2014. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO. Disponible en: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/1462/Conformaci%c3%b3n%2c%20condiciones%20y%20perspectivas%20del%20Instituto%20Nacional%20Electoral%20en%20M%c3%a9xico.pdf?sequence=2&isAllowed=y> Consultado: 12/05/2020

⁶⁶ Centro de Capacitación Judicial Electoral; *Manual del participante, autoridades electorales en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. Disponible en: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_autoridades.pdf Consultado: 18/05/2020

cada parroquia, partido y provincia podía realizar los comicios con sus ciudadanos o vecinos organizados por la autoridad política local.⁶⁷

De la Constitución de 1857 a la de 1917, existió la disposición por la cual la elección de presidente de la República fue de carácter indirecto, en un primer momento en tercer grado y posteriormente, con las disposiciones y adecuaciones que se le fueron añadiendo en materia electoral a la Constitución de 1857, indirecto en primer grado. Como refiere Córdova (2003), lo anterior, aunado a la descentralización de la organización de las elecciones y al hecho de que quien las dirigía era el jefe político local, se prestó a la perpetuación del poder político en una persona o en un grupo. Así, los cacicazgos encontraron fundamento para afirmarse como fuerza política casi única, en términos regionales.

Después de varias décadas de inestabilidad, intervenciones extranjeras y movimientos armados; al término de la Revolución Mexicana, el texto original de la Constitución publicada en el DOF en 1917 por Venustiano Carranza,⁶⁸ señalaba en su artículo 81 que la elección del Presidente de la República sería de manera directa de conformidad con la Ley Electoral, la cual contemplaba que las elecciones quedaría a cargo de la Autoridad Municipal, misma que hoy en día se podría equiparar a los Gobiernos Locales de cada una de las Entidades Federativas.⁶⁹ Por su parte, el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso General, integrado por una Cámara de Diputados y una de Senadores, quienes eran electos de manera directa mediante comicios de conformidad con los artículos 51 y 56 respectivamente.

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia eran electos mediante un Colegio Electoral

⁶⁷ Ayala López, José Fernando; *La Ley Electoral Federal de 1946 y su influencia en la administración electoral en México: una mirada retrospectiva*. Revista de Política, Globalidad y Ciudadanía de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Vol. 1. Núm. 2. julio-diciembre, 2015, p. 46

⁶⁸ Artículo 81, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Texto original)*, DOF 1917 Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf Consultado: 12/05/2020

⁶⁹ Carmona Dávila, Doralicia; *Carranza promulga la Ley electoral con "Sufragio Efectivo y No Reelección"*, en Memoria política de México. Disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/2/06021917.html> Consultado: 11/05/2020

constituido por Diputados del propio Congreso de la Unión de conformidad con la fracción XXV del artículo 73.

A partir de entonces, se promulgaron una serie de leyes encargadas de la organización y regulación de las elecciones con el objetivo de reforzar y de dar certeza jurídica y social a los comicios que se realizaban en el país, pues poco a poco comenzó a incrementarse la participación y el interés ciudadano en las representaciones populares. La primera de ellas fue la Ley Federal Electoral publicada en el DOF el 7 de enero de 1946 por el Presidente Manuel Ávila Camacho, mediante la cual se creaba la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como órgano encargado de cuidar las elecciones federales.

Más tarde, en 1973 se reforma la Ley Federal Electoral y desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y en su lugar, el Congreso de la Unión aprueba la creación de la Comisión Federal Electoral, la cual, dependería ahora de la Secretaría de Gobernación, constituida como organismo autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica propia, con facultades de vigilancia de los procesos electorales, encargado de organizar el Registro Nacional de Electores, entre otras funciones a su cargo.⁷⁰ Como se puede observar, es destacable que esta reforma intente otorgarle carácter de autónomo al nuevo órgano encargado de vigilar las elecciones, pues la autonomía siempre será un mecanismo de certeza, confianza y claridad en las funciones públicas, sin embargo, esta autonomía está implementada *a modo* o disfrazada, ya que al señalar que la Comisión dependería de la Secretaría de Gobernación, evidencia que continua vinculada al poder público, lo que por sí mismo suprime toda autonomía que pudiera ejercer.

En octubre de 1977, se lleva a cabo una de las reformas políticas más importantes en la historia del país; por iniciativa del Presidente José López Portillo, se reforma el artículo 41 de la Constitución Federal y se eleva a rango constitucional los principios fundamentales de los partidos políticos, figurando ahora estos partidos como entidades de interés público, lo que les dio acceso al financiamiento público⁷¹,

⁷⁰ Instituto Mexicano de Estrategia; *Diccionario de la Constitución Mexicana. Jerarquía y vinculación en sus conceptos*, Ed. Instituto Mexicano de Estrategia, México, 2017, pp. 638-647

⁷¹ Gaxiola Lazcano, Ana Victoria; *La reforma política de 1977: una democracia con falla de origen*, Disponible en: <https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/898/97> Consultado: 20/05/2020.

prerrogativa que se encuentra severamente cuestionada actualmente por la falta de transparencia, eficacia en el manejo de los recursos y escándalos de corrupción y enriquecimiento por parte de los partidos políticos. Con la constitucionalización de los partidos, se abroga la Ley Federal Electoral y se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), considerada un parteaguas en la vida electoral del país; se promulga en el DOF el 27 de diciembre de 1977.⁷²

La LFOPPE modificó sustancial y permanentemente el ejercicio de los derechos político electorales en México, pues entre otras características, mediante esta Ley se aumentaron a 400 los integrantes de la Cámara de Diputados, con la posibilidad de que 100 de ellos sean elegidos con la infame representación proporcional, estableció la facultad exclusiva de los partidos políticos para postular candidatos a ocupar cargos públicos, así como otorgarles registros permanentes y condicionados, estos últimos supeditados a la obtención del 1.5% de número de votos del Registro Nacional de Electores, entre otras implementaciones.⁷³ La Comisión Federal Electoral continuó siendo el órgano político encargado de gestionar y controlar los procesos electorales del país, sin embargo, mediante esta Ley se modificó parte de su integración. La Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, vinculada nuevamente al poder político, utilizada como medio para mantener y concentrar el poder principalmente en el partido político dominante en aquel año: el PRI; se estableció que se integraría también con un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público.⁷⁴

Este notario público era designado por la propia Comisión de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, quien fungiría como su secretario, pero tendría derecho de voto. Empero, al darle participación y representación en la Comisión a cada partido, hubo la necesidad de evitar que los

⁷² Esparza Martínez, Bernardino; *Partidos y Organizaciones Políticas* en Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia. Colección TEPJF, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5459/12.pdf> Consultado: 20/05/2020.

⁷³ Gaxiola Lazcano, Ana Victoria; *La reforma política de 1977: una democracia con falla de origen*, Op. cit.

⁷⁴ Cfr. *Página Oficial del Instituto Nacional Electoral*, Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> Consultado: 20/05/2020

partidos minoritarios controlaran la Comisión Federal Electoral, por lo que se estableció que sólo tuvieran voz y voto los representantes de aquellos partidos que hubieran obtenido los primeros tres lugares de la votación nacional, por lo se sostiene que esta reforma fue política con intenciones de conservar el poder por parte de las élites del país, aplicando las mismas disposiciones en los organismos locales y regionales.⁷⁵

Finalmente, tras muchos años de inconformidad, desconfianza y oposición tanto de partidos políticos de izquierda como de derecha, cuestionaban que mediante la Comisión Federal Electoral, el Gobierno Federal se convertía en juez y parte al momento de calificar y validar los procesos electorales, lo que tensaba cada vez más la participación ciudadana en los comicios, llegando al punto del descontento social masivo después de los resultados de las elecciones Presidenciales de 1988 en el que resultó ganador el siniestro Carlos Salinas de Gortari. En aquel año, la Comisión era presidida por Manuel Bartlett, personaje infame hasta la actualidad, quien fungía como Secretario de Gobernación de Miguel de la Madrid, y debía concentrar y difundir a la sociedad la información de la jornada electoral.

La ventaja le correspondía al candidato Cuauhtémoc Cárdenas impulsado por el Frente Democrático Nacional en una primera instancia, sin embargo, el flujo de información fue suspendida por un tiempo prolongado, y al reanudarse la misma, el candidato priista Salinas de Gortari tenía la ventaja que sería más tarde definitiva. La sospecha de un fraude electoral ante la *caída* del sistema telefónico y rudimentario ocasiono una severa lluvia de críticas a la integración y funcionamiento de la Comisión, lo que obligó al ya Presidente Carlos Salinas a enviar una iniciativa al Congreso para reformar el órgano encargado de la realización de las elecciones.

En 1990, como resultado de un paquete de reformas en materia electoral, se expide el 15 de agosto de ese mismo año, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual, abroga el Código Federal Electoral y con él, se desintegra la polémica Comisión Federal Electoral, en su lugar se crea el

⁷⁵ Carmona Dávila, Doralicia; *Se promulga la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LOPPE*, en Memoria política de México, *Op. cit.*

Instituto Federal Electoral, constituido de conformidad con su artículo 70 como un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios y en él se deposita la autoridad electoral, siendo responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.⁷⁶ Sus finalidades se encontraban establecidas en el artículo 69, mismo que a la letra dice:

Artículo 69

Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;*
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;*
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;*
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;*
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;*
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y*
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.*

Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. La desconcentración será base de su organización:

El IFE tuvo una vigencia de 23 años dentro de los cuales participó en acontecimientos de trascendencia política muy importantes en el país. En 1993 se reforma el COFIPE y amplían sus atribuciones para poder declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores; expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos y establecer topes a los gastos de campaña. El 21 de agosto de 1994 organizó su primera elección presidencial; en 1996 se crea un nuevo

⁷⁶ Artículo 68 y 70, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, DOF 1990. Abrogado 2008

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se refuerza la autonomía del IFE y se desvincula por completo del Poder Ejecutivo⁷⁷, aunque como ha señalado el Doctor Jorge Carpizo, el sistema presidencialista de América Latina tiende a caer en excesivo control por parte del Poder Ejecutivo, debido a un pésimo comprensión de la división de poderes que culmina con un rigidez política contraria a la democracia⁷⁸, por lo que la autonomía no solo del IFE fue cuestionada en aquel año, sino que actualmente la mayoría de las Instrucciones públicas que se les ha otorgado cierta autonomía, son influenciadas por poderes o intereses externos, siendo esta problemática el objeto de estudio del presente trabajo referente al TEPJF, mismo que se abordará más adelante.

El IFE también estuvo presente como organizador electoral en las elecciones presidenciales del año 2000, año de la alternancia del partido político que tuvo la presidencia por más de 70 años en el país, así como las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, estas últimas con un severo cuestionamiento y acusaciones de fraude por el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador, mismas que llegó al más alto Tribunal Electoral para la apertura y recuento de votos.

Finalmente, el 23 de mayo de 2014, se publica en el DOF, durante la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, producto del paquete llamado *reformas estructurales*, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la cual mediante su artículo transitorio segundo, abroga el COFIPE de 2008 y con él, desaparece el IFE y en su lugar se crea el actual Instituto Nacional Electoral (INE), el cual, de conformidad con el artículo 29 de dicha Ley General, se encuentra constituido como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

En la exposición de motivos que dio origen a la creación del INE suscrita por Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, señala (*citando a Silva-Herzog Márquez, Jesús*) que, a nivel federal, se ha podido robustecer las

⁷⁷ Corona, Jessica; *Momentos clave en la historia del IFE*. Milenio. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/momentos-clave-en-la-historia-del-ife> Consultado: 22/05/2020

⁷⁸ Carpizo, Jorge; *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina* en Boletín de Derecho Comparado UNAM, año XI, número 119, mayo-agosto 2007, Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332007000200003 Consultado: 22/05/2020

instituciones que velan por la imparcialidad en la organización, celebración y calificación de las elecciones, empero, que a nivel local, la situación es distinta:

*La situación a nivel entidad federativa es diametralmente distinta. Muchos estados conservan su condición de guarida de enclaves autoritarios, en los que las elecciones están lejos de ser libres y auténticas, **producto de la ausencia de instituciones electorales autónomas en la práctica.** La minada confianza en las autoridades y procesos electorales agota la legitimidad del régimen y desincentiva la participación ciudadana. Son hechos que van desde una descarada designación de consejeros electorales cómodos para el gobernador, hasta retrasos en la apertura de casillas los que desgastan la reputación de los árbitros comiciales, obligados a un desempeño profesional e imparcial.⁷⁹*

Es por lo anterior que, una de sus principales atribuciones del INE es la coordinarse con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades federativas y garantizar así altos niveles de calidad en el ejercicio de la democracia electoral. Se concuerda con las ideas de la exposición de motivos en sentido de que en las entidades federativas no existe una confianza y certeza en el funcionamiento de las autoridades electorales, pero se difiere ampliamente respecto a que a nivel federal se ha consolidado el garantismo de los derechos político electorales, ya que ni el IFE en su momento, ni el actual INE ha logrado ser el organismo autónomo que garantice el respeto a los derechos político electorales. Lo anterior en virtud de que los esfuerzos que el INE ha intentado hacer por regular de forma equitativa, imparcial y apegado a derecho los procesos electorales han sido en ocasiones declarados improcedentes por el TEPJF, en una serie de impugnaciones que han promovido diversos agentes políticos.

Actualmente el INE funge como un órgano constitucionalmente autónomo encargado principalmente de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la unión, así como ejercer las funciones que la constitución le otorga en los procesos electorales locales, velar por la autenticidad

⁷⁹ Exposición de motivos de la LGIPE, marzo 2014, Senado de la Republica LXII Legislatura, Disponible en: https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf Consultado: 22/05/2020

y efectividad del sufragio y demás funciones y atribuciones que señalan los artículos 30, 32 y demás aplicables de la LGIPE.

En cuanto a su integración, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, el INE se encuentra compuesto por organismos centrales, delegacionales, subdelegacionales y seccionales de conformidad con la siguiente tabla ilustrativa:

Cuadro 1. Integración del INE

Centrales	Consejo General
	Presidencia del Consejo
Delegacionales	Consejos Locales correspondientes a uno en cada entidad federativa
Subdelegacionales	Consejos Distritales
Seccionales	Mesas Directiva de Casilla

Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral

1.3.2 Fiscalía Especializada en Delitos Electorales

Derivado de las constantes violaciones a los derechos político electorales tanto de particulares como de agentes políticos, la inestabilidad social que imperaba en el país (*aunque esa inestabilidad no se ha superado todavía*), y la desconfianza social en las instituciones públicas, (*desconfianza que aún sigue vigente*); se crea en 1994 la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Esta Institución fue creada como un organismo adscrito a la entonces Procuraduría General de la República previsto en la Constitución, responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los delitos electorales

federales y de delitos en procesos electorales locales.⁸⁰ Su objetivo primordial es la prevención del delito electoral, hacer que se respete la voluntad soberana y la independencia del derecho humano a elegir a los representantes populares.⁸¹

Los delitos en materia electoral han sido una constante en el país, prácticamente desde la época de la colonia, tan es así, que tal y como se ha mencionado en líneas anteriores, la propia Constitución de Cádiz de 1812 ya contemplaba las penas en las que incurría las personas que intimidaban o coaccionaban a otras que emitían sus sufragios. Lo más grave es que la comisión de delitos electorales actualmente se prolonga permanentemente de forma distinta, va desde la compra de votos, el clientelismo, el uso de programas sociales con fines electorales hasta el robo de urnas, alteración de documentos oficiales, voto con credenciales falsas o duplicadas y el fraude electoral, entre otros.

La FEPADE inicia sus funciones mediante una reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR), y a su Reglamento en 1994, mediante las cuales preveían la creación de esta Fiscalía especial para la investigación y sanción de los delitos electorales. La PGR se disuelve en 2018 y en su lugar se crea la Fiscalía General de la República, manteniéndose dentro de su Ley Orgánica y Reglamento la FEPADE, ahora como Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. Aunado a ello, desde mayo de 2014, se promulga en el DOF la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la cual faculta a la FEPADE no solo para investigar la comisión de delitos electorales, sino también para coordinarse con las autoridades de las Entidades Federativas para prevenir y castigar la comisión de los delitos electorales.⁸²

Desde su creación, la FEPADE se ha encargado de la averiguación e integración de distintas carpetas de investigación de gran trascendencia y relevancia en la vida democrática del país, como el caso ODEBRECHT y la supuesta financiación de la campaña del ex Presidente Enrique Peña Nieto, el caso de los ex Gobernadores Cesar y Javier Duarte de los Estados de Chihuahua y

⁸⁰ 5to. Informe de Gobierno 2016-2017. *Punto seis. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253663/6.FEPADE.pdf> Consultado: 25/05/2020

⁸¹ Durán Pérez, Ángel; *Democracia y derecho electoral*, Op. cit. p. 66

⁸² Artículo 23, *Ley General en Materia de Delitos Electorales*. DOF 23 de mayo de 2014

Veracruz respectivamente, el fraude del llamado Pemexgate, los “*amigos de Fox*”,⁸³ y demás asuntos que conoció en su momento la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. Sin embargo, es preciso señalar que muchos de los delitos electorales se quedan impunes, con un castigo mínimo o simplemente sin sanción alguna; la FEPADE como muchas otras instituciones es severamente cuestionada por la poca eficacia en sus investigaciones.

Tan solo en las más recientes elecciones del año 2018, mismas que fueron consideradas las más grandes en toda la historia del país, pues se renovaron al mismo tiempo Congresos Locales y Federales, Poder Ejecutivo Local y Federal, así como Presidencias Municipales, se suscitaron una serie de delitos en los que estuvieron involucrados candidatos y precandidatos a ocupar algún cargo público. Según datos del Séptimo Informe de Violencia Política en México 2018, publicado en línea por el Observatorio Nacional Ciudadano, en periodo comprendido del 8 de septiembre de 2017, al 1 de julio de 2018, es decir, durante el periodo electoral:

se registró un total de 774 agresiones contra políticos y 429 contra funcionarios no electos, es decir, funcionarios designados cuyos cargos de responsabilidad no dependen de procesos electorales. Estas agresiones arrojaron un saldo final de 152 políticos y 371 funcionarios asesinados (523 en total). De los 152 políticos que perdieron la vida en atentados, 48 eran precandidatos y candidatos a puestos de elección; múltiples denuncias de delitos electorales y actos de violencia política contra las mujeres, se sumaron para poner en duda la integridad del proceso electoral y la respuesta de las instituciones.⁸⁴

Lo anterior evidencia el grave problema de violencia política que existe en el país y la constante violación a derechos político electorales de los ciudadanos, incluso pareciera que la corrupción y la impunidad se visualiza como algo normal, y que las instituciones, incluida la FEPADE no garantiza el respeto a los derechos electorales y mucho menos la seguridad e integridad de los candidatos que deseen participar en las campañas electorales.

⁸³ Murayama, Ciro; *El Tribunal Electoral ante Pemexgate y Amigos de Fox* en La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011), Colección TEPJF, Zavala Arredondo Marco Antonio y Zertuche Muños Fernando, Ed. TEPJF, México, 2015

⁸⁴ Observatorio Nacional de Ciudadano; *Estudio sobre delitos electorales. Incidencia y evolución más allá de los partidos políticos*. Disponible en: <https://onc.org.mx/delitos-electorales/pdf/delitoselectorales-reporte2018.pdf> Consultado: 26/05/2020

A tan solo unos días de iniciado el proceso electoral en 2018, se presentaron diversas quejas y denuncias ante la FEPADE sobre presuntos delitos electorales. En un análisis realizado de septiembre de 2017 a mayo de 2018, se contabilizaban un promedio de 3 carpetas de investigación al día, un total de 764 expedientes por 18 distintos delitos electorales cometidos en 29 Estados. El día de la elección, el domingo primero de julio de 2018, se registraron 394 denuncias; siendo Puebla el Estado que recibió más denuncias (122), seguido por la Ciudad de México (39) y el Estado de México (38), según declaraciones del titular de la Fiscalía llevaría a cabo la investigación pertinente de los presuntos delitos para proceder conforme a las leyes aplicables⁸⁵, empero, a la fecha no hay pronunciamiento de la FEPADE respecto a la resolución de dichas denuncias.

El sector de la población que es más susceptible a ser víctima de delitos electorales son las zonas más marginadas de los Estados, ya que su vulnerabilidad económica, social, cultural y laboral, hacen que algunos agentes políticos se aprovechen de esta condición para que, mediante las redes clientelares, con conocimiento, ignorancia o incluso conveniencia, las personas aceptan canjear su voto por dinero, apoyos en especie o programas sociales.⁸⁶

Finalmente, el portal en línea de la FEPADE señala que, su objetivo es garantizar la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones federales y locales en los casos que resultan de su competencia; para ello, realiza diversas acciones en prevención de delitos electorales, para tal efecto cuenta con un equipo de profesionales que dan a conocer mediante cursos, pláticas informativas, conferencias, las consecuencias jurídicas en las que puede incurrir una servidora o servidor público, las personas militantes de un partidos político, las candidatas y candidatos, cuadros y dirigentes de partidos políticos, así como cualquier persona que realice hechos constitutivos de delitos en materia electoral; adicionalmente elabora y difunde materiales impresos, como son carteles, postales, guías, entre

⁸⁵ *Ibidem*

⁸⁶ Díaz Santana, Héctor; *Los delitos electorales en México: protección o disfuncionalidad para el sistema electoral*, Revista Amicus Curiae, UNAM, Disponible en: http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/amicus14/Los_delitos_electorales_en_mexico.pdf Consultado: 26/05/2020

otros, mediante plataformas tecnológicas y páginas Web, elabora contenidos para que toda la ciudadanía tenga acceso a la información relativa a la materia.⁸⁷

La FEPADE se encuentra adscrita a la Fiscalía General de la República, goza de autonomía técnica y de gestión y le compete la investigación y persecución de los delitos establecidos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales y en general en cualquier otro ordenamiento legal en materia de delitos electorales. El titular de la FEPADE es nombrado y removido libremente por el Fiscal General de la República; finalmente, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento Interior de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, para el estudio, programación y despacho de los asuntos que le competen a la Fiscalía Electoral, ésta contará con las siguientes unidades administrativas:

Cuadro 2. Integración de la FEPADE

Fiscalía Electoral	Unidad de Atención Temprana
	Unidad de Prensa y Difusión
	Oficialía de Partes
Dirección General de Investigaciones, Control de Procesos y Litigación	Departamento de Unidades de Investigación (Ministerios Públicos Especializados)
	Departamento de Control de Procesos y Litigación
	Departamento de Agentes de la Policía Investigadora y Peritos
	Unidad Facilitadora del Centro de Justicia Alternativa en Materia Penal Electoral
Subdirección de Estudios Jurídicos y de Amparo	Departamento de Estudios Jurídicos y de Amparo
	Departamento de Capacitación y Prevención del Delito
	Unidad de Transparencia y Acceso a la Información
Subdirección de Administración e Informática	Departamento de Administración
	Departamento de Informática

Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento Interior de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales

⁸⁷ Gobierno de México en línea; *Fiscalía Electoral*. Disponible en: <http://www.fepade.gob.mx/swb/fepade/Conocenos> Consultado: 26/05/2020

Asimismo, la FEPADE contará además para el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades, con las mesas de trámite que sean necesarias, con elementos de la Policía Investigadora, y con el personal administrativo y de apoyo que se requiera, conforme a las necesidades del servicio y al presupuesto de egresos autorizado

1.3.3 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el principal objeto de estudio del presente trabajo de investigación; razón por la cual se abordará de manera amplia y detallada en el siguiente capítulo. Por ahora solo se mencionará que el Tribunal Electoral es parte elemental en la legalidad de los procesos electorales, tarea que desempeña junto con el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.

Al igual que estas dos últimas Instituciones, la máxima autoridad electoral del país pasó por una serie de transformaciones a lo largo de los años hasta llegar a ser la institución que conocemos hoy en día, y al igual que el INE y la FEPADE, ha sido cuestionado en diversas ocasiones.

Actualmente continúan las iniciativas de reforma que pretenden modificar sustancialmente la forma de integración del TEPJF, siendo la más reciente la enviada por el presidente de la república Andrés Manuel López Obrador al Congreso de la Unión para su discusión con fecha 22 de abril de 2022, misma que actualmente se encuentra en estudio por parte del Poder Legislativo, la cual se abordará más adelante.

El Tribunal está organizado en una Sala Superior, integrada por 7 Magistraturas, y cinco Salas Regionales, con 3 Magistraturas cada una. Cada sala regional cuenta con una Secretaría General de Acuerdos, en apoyo a la función jurisdiccional. Se cuenta también con una Sala Especializada para atender asuntos relacionados con

la fiscalización de los recursos de los partidos, la propaganda y los actos anticipados de campaña.

A continuación, se detallará más sobre las atribuciones, antecedentes e integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES, INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Para poder conocer y analizar las características, funcionamiento e integración actual del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), primeramente, es menester estudiar sus antecedentes, así como indagar en su conformación a través de la historia para posteriormente, poder analizar y comprender de manera más profunda su ejercicio jurisdiccional y labor en materia electoral. Es por ello que el objetivo particular que guía la elaboración del presente capítulo será la de examinar el desarrollo, integración y funcionamiento del TEPJF para identificar los factores externos e internos que influyen en el dictado de sus resoluciones y afectan la calidad democrática en México.

En primer lugar, se detallará la evolución del Tribunal Electoral a partir de la Constitución de 1917 a la presente fecha; posteriormente se analizará la elección de los Magistrados que lo integran desde su primera generación en 1996 hasta la actual conformación, para ulteriormente examinar los factores que inciden en su elección y las principales resoluciones de dicho Tribunal; finalmente, al conformar dicha información, se realizará un estudio sobre de la calidad democrática en México.

2.1 Autoridades electorales en México. Evolución histórica de 1917 a 1996

A través de la historia el derecho electoral en México, como en muchas partes del mundo, se ha convertido en una herramienta necesaria en la vida y conformación de los Estados modernos. A través del derecho electoral, se puede legitimar el poder público y los funcionarios que lo conforman para regular el comportamiento social.

En la época comprendida del México independiente, hasta la Revolución Mexicana, existían ya instituciones que realizaban funciones de autoridades electorales, pues desde la Constitución de Cádiz de 1812, se señalaba en su artículo 34 que el procedimiento para elegir diputados de cortes (sic) sería mediante la celebración de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.⁸⁸ Empero, en virtud de la delimitación propio del tema de investigación, el presente trabajo no se desarrollará el estudio de las autoridades electorales en dicho periodo. Por ahora, únicamente se mencionará que, debido a las transiciones del poder que se daban mayoritariamente mediante golpes de estado, guerras civiles internas e intervenciones extranjeras, las cuales originaron una inestabilidad social, económica y política que duró prácticamente un siglo, dichas instituciones tuvieron complicaciones severas para funcionar como verdaderas autoridades electorales.

Es por lo anterior, que la participación ciudadana se redujo a ser simplemente un espejismo que no se pudo materializar hasta entrado el siglo XX con el fin de la Revolución y la creación de las instituciones que actualmente conforman el Estado mexicano. A continuación, se detallará la evolución histórica del TEPJF como máxima autoridad electoral en México a partir del final de la Revolución Mexicana.

2.1.1 Autoridades electorales en las discusiones de los Constituyentes de 1917

Han pasado ya más de 100 años de la promulgación de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento con el que, según diversos historiadores se puso fin a una sangrienta Revolución iniciada en 1910, la cual fue producto de una intensa marginación, pobreza y miseria que dejó en la mayoría de la población el régimen Porfirista. Desde la administración del Presidente Álvaro

⁸⁸ Durán Pérez, Ángel; *Democracia y derecho electoral*, Op. cit., p. 21

Obregón (1920-1924), hasta el Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), han trascurrido 19 mandatarios, de los cuales, ninguno se ha abstenido de realizar al menos una reforma constitucional, haciendo un total durante dicho periodo de 233 reformas.⁸⁹

El texto original de la Constitución fue discutido en el Teatro de la República en la Ciudad de Querétaro; para la integración del Congreso Constituyente encargado de su redacción, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, emitió un Decreto el día 14 de septiembre de 1916 mediante el cual, con fundamento en los artículos 4°, 5° y 6° del Plan de Guadalupe, *(firmado inicialmente en el Estado de Coahuila en 1913, en los cuales, no se permita al General Carranza facultades legislativas, si no, simplemente la pronta convocación de elecciones; más tarde, dichos artículos tuvieron que ser modificados en la Ciudad de Veracruz en 1914)*, establecía en su artículo 4°:

Artículo 4º.- *Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que habrá de celebrarse y el lugar en que el Congreso habrá de reunirse.. Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito Federal y cada Estado o Territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. La población del Estado o Territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá, sin embargo, un diputado propietario y un suplente. Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser Diputado al Congreso de la Unión pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista.⁹⁰*

(Énfasis añadido)

⁸⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_crono.pdf Consultado: 07/06/2020

⁹⁰ Secretaría de Cultura; *Congreso Constituyente y Constitución de 1917, Decreto que convoca a un Congreso Constituyente*. Disponible. <https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/001.pdf> Consultado: 10/06/2020

Con ello, iniciaba formalmente la necesidad de calificar, validar y legitimar las elecciones o comicios necesarios para la integración, no sólo del Congreso Constituyente, sino de todos los niveles de gobierno a lo largo del país. Desafortunadamente, esta convocatoria tuvo muchas dificultades para implementarse correctamente. La inestabilidad social de la época, originó que, en algunas Entidades, se realizaran unas polémicas elecciones, sin autoridad alguna que pudiera determinar la legalidad o legitimidad de las mismas.

De los 244 Distritos electorales en los que estaba dividido el país, sólo hubo delegados electos en 215, empero, tres diputados suplentes participaron en los debates simultáneamente con sus respectivos titulares, por lo que el número total de diputados que participaron en el Congreso Constituyente de 1917 fueron 218; es decir que el cuórum establecido para sesionar y tomar decisiones fue de 110 diputados.⁹¹ El Congreso Constituyente se reúne por primera vez el 1° de diciembre de 1916 en la Ciudad de Querétaro.

Una vez integrado, comenzaron los debates sobre la nueva Constitución; existen algunas versiones señalando que, desde el comienzo, se establecieron dos frentes políticos para los debates; *los jacobinos* por un lado con ideología *izquierdista*, siendo mayoría e impulsados por el Diputado Francisco J. Múgica y el General Álvaro Obregón, y por el otro, la ideología *moderada*, la cual era minoría en el Congreso, por lo que prácticamente los jacobinos, obligaron a Carranza a adoptar una Constitución con la que no estaba de acuerdo.⁹² Sin embargo, para el investigador Ignacio Marván, no existió dicha disparidad, más bien se pudo integrar un Congreso prácticamente unificado en los debates sometidos, lo que facilitó la elaboración de la nueva Constitución, aunque trabajaron a marchas forzadas.

Se creó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reconoció las Entidades Federativas que integran la Federación, la Soberanía Nacional que reside en el pueblo, la República Federativa como forma de gobierno, las Garantías

⁹¹ Marván Laborde, Ignacio; *¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?*, Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v14n2/1665-2037-pyg-14-02-309.pdf> Consultado: 12/06/2020

⁹² *Ibidem*

Individuales de los gobernados, etc., los 132 artículos que originalmente tenía el proyecto de Carranza, fueron discutidos, aprobados o bien modificados uno por uno entre el 11 de diciembre de 1916 y la madrugada del 31 de enero de 1917; se realizaron un total de 78 sesiones públicas, es decir, en promedio, una sesión diaria. Durante el desarrollo de las sesiones, tuvieron lugar 289 votaciones, de las cuales 110 fueron para calificar las credenciales de los diputados y 179 para aprobar o rechazar dictámenes de los artículos o fracciones del Proyecto de Constitución.⁹³

Ahora bien, respecto a las autoridades electorales, el Congreso Constituyente realizó pocas modificaciones, por lo que hubo pocas discusiones en virtud de que prácticamente permaneció lo estipulado en la Constitución de 1857. En ella se establecía que las elecciones de Diputados y Senadores sería de manera indirecta en primer grado⁹⁴ y que éstas serían calificadas por las propias Cámaras que las integrarían, de conformidad con los artículos 55, 58 inciso A y 60 respectivamente.

La Constitución, en su texto original de 1917, modificó la forma en la que se elegían Diputados y Senadores, pues estableció que las elecciones serían ahora de manera directa, tal y como se realizan hoy en día, pero se mantuvo que la calificación en la elección de Diputados y Senadores, le competía de manera exclusiva a las Cámaras correspondientes:

Artículo 54.- La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral (sic).

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, **nombrados en elección directa.**

Artículo 60.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros, y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable.⁹⁵

(Énfasis añadido)

⁹³ *Ibidem*

⁹⁴ El sufragio indirecto o elección indirecta es un proceso por medio del cual, los votantes de unas elecciones no eligen entre candidatos a un cargo; sino a unos representantes que más tarde seleccionan al cargo público correspondiente

⁹⁵ Artículos 54, 56 y 60, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto original. DOF 1917. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf Consultado: 11/06/2020

Con ello se establecía que cada Cámara, ya sea de Diputados y Senadores eran encargadas de la calificación de la elección de sus propios miembros, teniendo la resolución el carácter de definitiva e inatacable. La autoridad electoral recaía en el Poder Legislativo, lo que causó que se originara una concentración de poder y una lucha política por mantener la mayoría del Congreso. Como se puede observar, en México ha existido desde el inicio de la Constitución vigente, ese vínculo e injerencia entre el poder político y la autoridad electoral.

Lo anterior es así, en virtud de que, además del artículos anteriormente citados, los Constituyentes facultaron al Congreso de la Unión para constituirse en un Colegio Electoral con facultades de una verdadera autoridad electoral Federal única, con decisiones inatacables, ya que podían, además nombrar a los Magistrados de las Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Magistrados y Jueces tanto del Distrito Federal como de los demás territorios, aunado a ello tenían la facultad de elegir quien debía sustituir al Presidente de la República en casos de su ausencia definitiva.

Dichas atribuciones quedaron establecidas en los artículos 73, fracciones III, inciso 4, XXV y XXVII, así como en el artículo 74, fracción I y 96 del texto original de la Constitución de 1917, mismo que a la letra señalaban:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

.....

III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

.....

4a.- Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

.....

XXV.- Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios.

.....

XXVIII.- Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al Presidente de la República, ya sea con carácter (sic) de substituto o de provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República.

.....

Artículo 84.- En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá en Colegio Electoral...

.....

Artículo. 96.- Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. ...

.....

Ahora bien, para lograr estas modificaciones, como se ha señalado en líneas que anteceden, el Congreso Constituyente se mostró, en la mayoría de los debates con un carácter unánime en las decisiones. El porcentaje promedio de asistencia en las votaciones fue de 71.06 % con respecto al total de miembros; es decir, que de los 218 diputados que participaron, en promedio estuvieron ausentes regularmente, al momento de votar, aproximadamente 63 diputados constituyentes. Por otra parte, el porcentaje promedio de aprobación de los dictámenes relativos a los artículos de la nueva constitución fue de 91.27% con respecto a los diputados presentes al momento de votar y de casi 65% con respecto al total de miembros del Congreso Constituyente.⁹⁶

Esto quiere decir, que la mayoría de los artículos discutidos por el Congreso Constituyente fueron aprobados por una inmensa mayoría, incluidos los referentes a las autoridades electorales, por lo que la facultad del Congreso de la Unión de constituirse en un Colegio Electoral con la potestad de calificar las elecciones de los

⁹⁶ Marván Laborde, Ignacio; *¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?, Op. cit.*

Diputados, Senadores, así como de la sustitución del Presidente de la Republica en casos de ausencia definitiva, y la elección de Magistrados de la SCJN y los jueces del Distrito Federal y de los demás territorios que integraban las Entidades Federativas, fue aprobado sin mayor contratiempo.

Según el investigador Ignacio Marván, el Colegio Electoral era una propuesta que Carranza ya había contemplado en el proyecto Constitucional que sometió al Congreso Constituyente, el cual fue aprobado por unanimidad o por mayorías superiores al 70% de los diputados presentes al momento de votar.

Quizá, el único debate que se suscitó en torno a las facultades del Colegio Electoral fue en el dictamen del artículo 84, respecto a la ausencia definitiva del Ejecutivo Federal en los dos primeros años del periodo respectivo, incorporándose al proyecto original de Carranza que, en el caso de sustitución del ejecutivo, la Comisión Permanente, de estar en funciones, tuviera la facultad de convocar de inmediato a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión para elegir al presidente interino; y éste a su vez, pudiera convocar a elección extraordinaria para elegir popularmente al nuevo presidente, dictamen que fue discutido y aprobado el 18 enero de 1917.⁹⁷

Finalmente, la Constitución es aprobada en su totalidad y promulgada el 5 de febrero de 1917, estableciendo como única autoridad Federal en materia electoral al Colegio Electoral, el cual era conformado por integrantes del Congreso de la Unión, estableciendo un control prácticamente total del Poder Legislativo sobre las elecciones federales que se llevaban a cabo en todo el país, incluso, dicho control se extendía hasta el Poder Judicial al tener la facultad de elegir a los Magistrados que integraban la Corte, dejando de lado el principio de la División de Poderes. A continuación, se abordará más a fondo respecto a la evolución de la autoridad electoral en materia Federal.

⁹⁷ Marván Laborde, Ignacio; *¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?*, Op. cit.

2.1.2 El Colegio Electoral.

En el apartado anterior, se comenzó ya a describir algunas de las atribuciones y facultades del Colegio Electoral, por lo que a continuación se señalará brevemente lo referente a su integración y críticas a su funcionamiento. Como se ha señalado, el Colegio Electoral fue creado mediante la promulgación del texto original de la Constitución de 1917, aunque en la Constitución de 1857 ya se establecía una figura similar; fungió como un órgano legislativo que dependía del Congreso de la Unión, encargado principalmente de la calificación o en su caso, de la declaratoria de nulidad de las elecciones del Presidente de la República, así como de las elecciones de la Cámara de Diputados y de Senadores a nivel Federal. Dichas funciones fueron disminuyendo a través del tiempo hasta su derogación total mediante reforma constitucional de 1996; por lo que fungió como autoridad electoral por casi 79 años.

Es preciso señalar también que, por cuanto hace a la elección de los Gobernadores, no se requería ninguna autoridad electoral que calificara sus elecciones en virtud de que los mismos eran designados de manera directa por el propio Presidente de la República, quien a su vez podía removerlos libremente, ya que dependían directamente del Ejecutivo Federal, lo anterior de conformidad con la fracción II del artículo 89 del texto original de la Constitución General de la República de 1917, equipándose hoy en día a la facultad del Ejecutivo con sus Secretarios de Estado, potestad que fue modificada a través del tiempo.

La primera legislación que contempla las funciones del Colegio Electoral es la Ley Electoral de 1917. Esta ley tuvo como objetivo primordial el de convocar a elecciones extraordinarias para elegir al Presidente de la República y a los integrantes del Congreso de Unión, mismas que en caso de ser necesarias, serían calificadas por los Colegios Electorales; además de ello, esta ley facultaba a cualquier ciudadano mexicano (*reservado únicamente a los varones mayores de 21 años casados, o de 18 años si estuvieran solteros*) para impugnar ante la Cámara de Diputados la nulidad de las elecciones, incluso la del Ejecutivo Federal, o bien, la nulidad de los votos emitidos en un determinado distrito. Empero, la ley carecía

de un procedimiento para dicha nulidad, por lo que, en la práctica, esta legislación no tuvo vigencia alguna.⁹⁸

Resulta importante destacar que las determinaciones o resoluciones que emanaban del Colegio Electoral tenían el carácter de inatacables, por lo que ni el juicio de amparo era procedente para la revisión constitucional de dichas resoluciones, lo anterior de conformidad con criterios de la Quinta Época que se encontraban vigentes durante su funcionamiento:

CAMARA (sic) DE DIPUTADOS. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión erigida en Colegio Electoral, es soberana para resolver y hacer la declaratoria respecto del ciudadano que haya resultado electo presidente de la República; esta resolución es inatacable y ninguna autoridad o poder puede revisarla, por lo que el amparo que contra tal acto se enderece, debe ser desechado por improcedente.⁹⁹

(Énfasis añadido)

Es dable destacar que, el Colegio Electoral mexicano que tuvo vigencia hasta 1996, es muy distinto al Colegio Electoral estadounidense vigente hasta hoy en día, pues este último está constituido como un mecanismo de elección indirecta del Presidente y Vicepresidente de aquel país; mientras que el Colegio Electoral mexicano, era un órgano revisor electoral de una elección directa. Aunque es preciso señalar que la elección directa y su calificación en una única instancia por el Colegio Electoral fue objeto de muchos cuestionamientos a lo largo de su vigencia, principalmente por cuanto hace a la elección del Presidente de la República.

Una de las principales críticas que se hacía a este tipo de elección, y que continua vigente es que la elección directa no garantiza que el candidato ganador a ocupar el cargo de Presidente haya sido elegido por la mayoría popular, pues aquellos Estados que tengan un mayor número de habitantes opacarían siempre a los Estados más pequeños; aunado a ello, por desconocimiento de los demás

⁹⁸ Orozco Pimentel, Mauricio; *Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero*, Ed. Porrúa, México, 2004, p. 13

⁹⁹ Tesis: P/J, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Tomo VII, Número de registro 288573, página 1468

contendientes, los habitantes votarían por “*el hijo favorito*” del Estado o región al que perteneciera algún aspirante, o con el que apenas identifican, lo que no garantiza ni el mejor candidato, ni la elección de la mayoría; problemática que prevalece hasta la presente fecha y se repite no sólo en la elección del Ejecutivo Federal, sino en la de los Gobernadores, Presidentes Municipales y en los Congresos que se integran en los tres niveles de gobierno.

Por otra parte, la revisión única que hacia el Colegio Electoral en México, también fue señalada fuertemente en virtud de que originaba afanosas discusiones y resentimientos entre miembros del Congreso, se prestaba a una negociación política, corrupción e incluso la intervención de intereses externos, lo que naturalmente afectaba gravemente el equilibrio e independencia del poder Legislativo y Ejecutivo Federal.¹⁰⁰ Críticas que poco a poco fueron desgastando ante la opinión pública y especialistas en la materia, su función como órgano revisor.

A pesar de los fuertes cuestionamientos, el Colegio Electoral se mantuvo vigente en la legislación, incluso después de la promulgación de diversas reformas que en materia tanto política como electoral, introdujeron distintas instituciones y autoridades electorales, el llamado Colegio Electoral continuaba operando bajo la dependencia del poder legislativo, aunque poco a poco sus facultades y atribuciones iban en franca disminución con el paso de las reformas; las cuales, según Mauricio Orozco Pimentel, destacan, por cuanto hace a las realizadas en materia política las de 1977 y 1986, mientras que las referentes a la materia electoral sobresalen las de los años 1989, 1993, 1994 y 1996.¹⁰¹ Esta última es la que crea el actual TEPJF y termina por derogar de manera definitiva las controvertidas facultades revisoras del Colegio Electoral, actualmente, únicamente está facultado para nombrar con carácter de interino o sustituto al Presidente de la República.

A continuación, se detallarán las autoridades electorales que fueron creadas durante dichas reformas y su relación con el llamado Colegio Electoral.

¹⁰⁰ Kimberling, William C.; *El Colegio Electoral de los Estados Unidos de América*, traducido por J. Fernando Franco González Salas, Disponible en: <https://tecnologias-ducativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1993-01-002-038.pdf> Consultado: 24/06/2020

¹⁰¹ Orozco Pimentel, Mauricio; *Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero*, Op. cit. p. 11

2.1.3 Tribunal de lo Contencioso Electoral

Con el paso de los años, las disputas electorales en el país se hicieron cada vez más evidentes y enérgicas, pues comenzaron a surgir ideologías políticas opuestas, aunque contrario a ello, gran parte de la población, aún se mostraba desinteresada en los procesos electorales. En el año 1977, el Presidente José López Portillo, quien había sido electo un año antes a través de una de las elecciones que menos participación ciudadana ha tenido en la historia contemporánea, promulga una reforma electoral, (más que una reforma electoral, parecía una reforma política), que permitió una mayor apertura a las distintas fuerzas políticas, lo que originó un aumento gradual en la competitividad,¹⁰² aunque actualmente dicha apertura, pareciera contraproducente en el actual sistema electoral.

El 30 de diciembre de 1977, se promulga también la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), misma que aprobó la creación de partidos políticos de oposición, aumentaron el número de Diputados Federales a 300, se introdujo la infame representación proporcional o plurinominal de los miembros que integran el Congreso de la Unión, entre otras modificaciones que actualmente merman la actividad democrática del país.¹⁰³

Con esta reforma, también se implementó por primera vez un régimen de nulidades y recursos que pretendían institucionalizar un sistema contencioso electoral. Los recursos que se implementaron procedían en contra de los actos preparatorios del proceso electoral, por lo que los ciudadanos, partidos políticos, candidatos y las asociaciones políticas podían hacer valer dicha inconformidad, así como promover recursos de revocación, revisión y queja.¹⁰⁴

La reforma político-electoral de 1977 de López Portillo, continuaba estableciendo en el artículo 60 Constitucional, el funcionamiento del Colegio

¹⁰² Cfr., Báez Corona, José Francisco, García Méndez, Carlos, *et al*; *Colección. Temas selectos de derecho. Volumen 2 Derecho Electoral*, Ed. Universidad de Xalapa, México, 2014, pp. 317-318

¹⁰³ *Ibidem*

¹⁰⁴ Melgar Adalid, Mario; *Cuadernos para la reforma de la justicia*, Ed. UNAM, México, 1999, p. 31

Electoral integrado por cien Diputados Federales, de los cuales 60 eran surgidos por elecciones directas y 40 por representación popular, como se ha mencionado anteriormente, eran los encargados de calificar las impugnaciones de las elecciones de los propios Diputados. El artículo 60 también le otorgaba competencia a la SCJN para que conociera del Recurso de Reclamación como medio de impugnación en contra de las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.¹⁰⁵ Lo cual es severamente cuestionable, pues los Diputados Federales eran quienes calificaban su propia elección, lo que traía inevitables críticas y desconfianza social; ello a pesar de que la SCJN era competente para conocer del recurso de reclamación en contra de las determinaciones del Colegio Electoral.

Dicho recurso tenía la finalidad de darle certeza, confianza y objetividad a las elecciones; sin embargo, las resoluciones que se dictan en los recursos no tenían el carácter de definitivas, pues no se trataban de sentencias ejecutoriadas que ponían fin a un conflicto, por lo que el recurso que conocía la Corte no resolvía el fondo, era más bien una decisión declarativa sin fuerza vinculante entre las partes. Por lo que el Colegio Electoral no siempre atendía las recomendaciones de la Corte, y era la determinación del Colegio la que tenía el carácter de firme e inatacable, lo cual era inaceptable, pues prácticamente quedaba de lado la función del más alto Tribunal de Justicia de la República.¹⁰⁶

Más tarde, el once de diciembre de 1986, el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, reformó el polémico artículo 60 de la Constitución para eliminar el recurso de reclamación ante la SCJN y ordenó la creación de un Tribunal que será competente en materia electoral. Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de diciembre del mismo año:

DECRETO por el que se reforman los Artículos 52, 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

¹⁰⁵ *Ídem.* p. 32

¹⁰⁶ Galván Rivera, Flavio; *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a quince años de distancia*, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5015/4.pdf> Consultado: 19/02/2019

MIGUEL DE LA MADRID H., *Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:*

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

"El Honorable Congreso de la Unión en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables Legislaturas de los Estados, declara reformados los Artículos 52, 53 segundo párrafo, 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

.....

ARTÍCULO 60.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

*Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. **La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además, establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables**¹⁰⁷.*

Con dicha reforma se creó en el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en 1987. Estaba integrado por siete Magistrados, de los cuales cinco eran numerarios y dos supernumerarios; eran designados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos y podían ejercer sus funciones en dos procesos electorales ordinarios sucesivos pudiendo ser ratificados. El Tribunal se instalaba e iniciaba sus actividades a más tardar la tercera semana del mes de octubre del año

¹⁰⁷ Página oficial de la Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4822294&fecha=15/12/1986 Consultado: 19/02/2018.

anterior a las elecciones federales ordinarias, para concluir y disolverse al término del proceso electoral del que se trataba.¹⁰⁸

Este Tribunal surgió como una nueva figura de la justicia electoral, novedosa y especializada. Fue creado como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena jurisdicción para resolver los recursos de apelación y queja, estando facultado para confirmar, modificar o revocar los actos impugnados o bien ordenar que no se le expidiera las constancias de mayoría a los Diputados o Senadores Federales.¹⁰⁹

Sin embargo, tal y como se puede observar de la transcripción del DOF de 1986 en la que se crea este Tribunal; los Colegios Electorales integrados por Diputados Federales continuaron funcionando; incluso tenían la facultad exclusiva de revisar las actuaciones y las resoluciones que dictara el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Por lo que de poco o nada sirvió la creación de este órgano electoral y menos su supuesto carácter de autónomo, pues al final de cada elección, eran los Colegios quienes decidían sobre la calificación, validez y legalidad de las elecciones federales.

Esto es así ya que, en la práctica, las sentencias que fueron dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral en el polémico año de 1988 respecto de los recursos que promovieron los interesados en aquellas elecciones, fueron revisadas, revocadas, modificadas, o bien, simplemente ignoradas por el Colegio Electoral del Congreso de la Unión, ello con plena facultad constitucional para hacerlo como última instancia para calificar la legalidad de las elecciones.¹¹⁰

Con ello se aprecia la parcialidad, el conflicto de intereses y la corrupción con la que se ha manejada la democracia en este país desde hace ya varias décadas. Como lo señala la distinguida Doctora Fabiola Coutiño, es imposible no cuestionar la democracia mexicana: una democracia *ad hoc*, o democracia feudal, que ejerce un control de la competencia política a través de factores internos como la

¹⁰⁸ González de la Vega, Rene, citado por Melgar Adalid, Mario; *Cuadernos para la reforma de la justicia*, Ed. UNAM, México, 1999, p. 34

¹⁰⁹ *Ibidem*

¹¹⁰ Galván Rivera, Flavio; *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a quince años de distancia*, *Op. cit.*

legislación y externos, como lo caciques o los líderes de las organizaciones obreras y campesinas. En otras palabras, en nuestro país ha prevalecido la existencia de una "*democracia aparente o de fachada*".¹¹¹

Todo ello trajo como consecuencia una serie de arbitrariedades en las polémicas elecciones de 1988 en nuestro país. En aquellas elecciones compitieron por la Presidencia de la República, por un lado, Carlos Salinas de Gortari, Cuauhtémoc Cárdenas como opositor, con una fuerte popularidad y Manuel Clouthier. El resultado fue uno de los procesos electorales más escandalosos en la historia de nuestro país. Mientras el conteo preliminar le daba una amplia ventaja al opositor Cárdenas, el entonces Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, hoy Director de la Comisión Federal de Electricidad, anunció que los conteos se suspenderían por una *caída en el sistema*. Al restaurar el conteo, el triunfo fue para el candidato priista, Salinas de Gortari.

Como era de esperarse, la sociedad notó la evidente intervención del Estado en el proceso electoral y comenzaron presiones y protestas por el resultado, aumentando la inconformidad y la inoperatividad del Tribunal Contencioso Electoral. Este movimiento fue conocido como *ciudadanizador* y consiguió que en 1990, se reformaron los artículos 41 y 60 de la Constitución General de la República; promulgándose el primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el Instituto Federal Electoral (INE), quien se encargaría de organizar los comicios en lugar de la Secretaría de Gobernación, y el Tribunal Federal Electoral (TFE) en sustitución del fallido Tribunal Contencioso Electoral. Sin embargo, se mantuvieron, por increíble que parezca, los Colegios Electorales integrados por Diputados del Congreso de la Unión, aunque ahora bajo ciertas modalidades y restricciones.¹¹²

¹¹¹ Coutiño, Fabiola; *Estudio de derecho electoral mexicano, Op. cit.*, pp. 37-38

¹¹² Galván Rivera, Flavio; *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a quince años de distancia, Op. cit.*

2.1.4 El Tribunal Federal Electoral

El Tribunal Federal Electoral (TFE) estaba integrado por una Sala Central, con sede en el entonces Distrito Federal y cuatro Salas Regionales, cuyas sedes eran, respectivamente las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales. La Sala Central se integraba con cinco Magistrados, mientras que las Salas Regionales contaba con tres Magistrados. El TFE tenía a su carga la substanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad en términos de lo establecido en el artículo 41 Constitucional, debiendo garantizar el principio de legalidad. Contra sus resoluciones no procedía juicio o recurso alguno, pero aquéllas que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral podían ser revisadas y en su caso modificadas nuevamente por los Colegios Electorales.¹¹³

Los Magistrados del Tribunal eran electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados dentro de los propuestos por el Ejecutivo Federal. Debían reunir los requisitos que señalaba el COFIPE, los cuales no podían ser menores a los que se necesitaba para ser Ministro de la SCJN. Si la mayoría no se lograba en una primera votación, se procedía a hacer una especie de sorteo en los cuales salían los Magistrados necesarios. Duraban en su cargo ocho años y se autorizaba su reelección, para ello, el Presidente proponía su ratificación a la Cámara de Diputados, quien tenía facultades para aceptar o bien, hacer una nueva designación.¹¹⁴

Se mantuvo el proceso de auto calificación al continuar operando los Colegios Electorales, por lo que desde su comienzo, el TFE enfrentó severas limitaciones; una de ellas era que sólo admitía pruebas documentales públicas en su procesos, y carecía de la facultad de declarar la nulidad de una elección, pues dicha facultad únicamente le competía al Colegio Electoral. Lo anterior en virtud de que sus resoluciones pronunciadas en el recurso de apelación no admitían ningún recurso, pues tenían el carácter de sentencias ejecutoriadas, empero, respecto al recurso de queja, el más importante, pues mediante él se pretendía hacer valer las

¹¹³ Melgar Adalid, Mario; *Cuadernos para la reforma de la justicia*, Ed. UNAM, México, 1999, p. 35

¹¹⁴ *Ídem*. pp. 35-36

causales de la nulidad de una jornada electoral, los Colegios Electorales tenían la facultad exclusiva de modificar sus resoluciones.¹¹⁵

A pesar de ello, durante el proceso electoral de 1991, el TFE conoció de 465 recursos de inconformidad, 256 fueron desechados, dentro de los cuales, en los que se entró al fondo, 97 fueron infundados, 11 parcialmente fundados y 11 debidamente fundados; declarándose la nulidad de la elección de Diputado de mayoría relativa del V Distrito Electoral del Estado de Coahuila. En esta etapa se resalta, que los Colegios Electorales no hicieron modificación sustantiva a alguna de las resoluciones dictadas por este órgano jurisdiccional.¹¹⁶

Más tarde, en 1993, se reforma nuevamente la Constitución para crear una Segunda Sala, integrada por 5 Magistrados, misma que funcionaría como Sala de Alzada, conociendo de las impugnaciones contra las resoluciones del TEF, lo cual también dejaba ciertas dudas en su funcionamiento, pues esta Segunda Sala dejaba la apariencia de ser Juez y parte en la resolución de las impugnaciones; a pesar de ello, la reforma limitó a los Colegios Electorales para conocer únicamente de la calificación de la elección del Presidente de la República. A partir de entonces, se comienza a pensar en la necesidad de contar con autoridades jurisdiccionales especializadas en materia electoral, dejar de lado la *auto calificación* que hacían los Colegios Electorales, y contar con autoridades autónomas e independientes para evitar así politizar la SCJN, máximo Tribunal Constitucional del Estado mexicano.

Con una mejor integración, para el proceso electoral de 1994, el TEF resolvió 81,549 recursos de apelación y 1232 recursos de inconformidad, de los cuales 279 fueron desechados, 662 infundados, 258 parcialmente fundados y 4 fueron fundados. Lo anterior trajo consigo 8 revocaciones de constancias de mayoría por el Tribunal, una revocación de constancia de primera minoría de Senador y 2 nulidades de elección de Diputados de mayoría relativa: una en Atlixco, Puebla y

¹¹⁵ Oliveros Ruiz, José; *La justicia electoral en México. Avances y retrocesos a 20 años de la reforma electoral de 1996*, Ed., vLex, México, 2020, p. 165

¹¹⁶ Orozco Pimentel, Mauricio; *Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero*, *Op. cit.* p. 19

otra en San Andrés Tuxtla, Veracruz. En este proceso electoral se anularon también 3,123 casillas, lo que significó un total de 1,181,721 votos nulificados.¹¹⁷

Finalmente, en el año 1966, se logra que el TEF se integre al Poder Judicial de la Federación como un Tribunal especializado en materia electoral, cambiando su denominación a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Mismo que es parte del objeto de estudio del presente trabajo de investigación; a continuación, se detallará su funcionamiento e integración.

2.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Una vez precisado brevemente la evolución de las autoridades electorales en México a partir de la promulgación de la vigente Constitución mexicana de 1917, a continuación, se abordará detalladamente la integración y funcionamiento de la actual y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano encargado de la impartición de justicia electoral en México. El objeto del sistema federal de medios de impugnación en materia electoral, a cargo del Tribunal Electoral, es garantizar que todos los actos y resoluciones electorales, se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como asegurar la protección de los derechos fundamentales, político-electorales de los ciudadanos.¹¹⁸

Según el actual artículo 99 Constitucional, el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral en el país, además de ser el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en dicha materia; sus resoluciones tienen el carácter de definitivas e inatacables, lo que impide que alguna otra autoridad, de cualquier naturaleza, pueda revisarlas y por ende, modificarlas o revocarlas.¹¹⁹

¹¹⁷ *Ídem*, p. 21

¹¹⁸ Biebrich Torres, Carlos Armando; *Diccionario de la Constitución Mexicana. Jerarquía y vinculación en sus conceptos*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2012, p. 1169

¹¹⁹ Orozco Pimentel, Mauricio; *Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero*, *Op. cit.* p. 22

De conformidad con el Magistrado en funciones del TEPJF, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, el Tribunal es además, la institución garante de los derechos humanos y libertades fundamentales, que otorga certidumbre a los resultados electorales, a través de los criterios adoptados en materia de identidad y paridad de género, candidaturas independientes, libre determinación de comunidades indígenas, así como acceso a cargos públicos de personas con discapacidad.¹²⁰ La definición del Magistrado se encuentra sustentada en una corriente iusnaturalista, pues señala que las resoluciones del TEPJF, de conformidad con la reforma en derechos humanos del año 2011, deben ser con una perspectiva garante de derechos fundamentales.

No obstante lo anterior, por poco más de un siglo, los derechos políticos electorales, por disposición jurisprudencial, no fueron considerados como derechos humanos, o garantías individuales, como se les conocía en México antes de la citada reforma de 2011, pues bastaba decir que los mismos, no se encontraban en la parte dogmática de la Constitución; ello a pesar de que el Estado mexicano suscribió diversos Tratados Internacionales en materia de derechos humanos en los que se reconocía a los derechos políticos como derechos fundamentales. En México no existió rigor sobre la existencia de mecanismos de defensa constitucional en materia electoral hasta 1996.¹²¹

Javier Patiño Camarena considera que, en la multicitada reforma electoral de 1996, los Legisladores optaron por otorgarle al Tribunal Electoral el carácter de órgano especializado del Poder Judicial y se delimitaron con claridad las competencias constitucionales y legales que corresponden a la SCJN. Por lo que aun cuando el Tribunal forma parte del Poder Judicial, este goza de autonomía funcional, toda vez que las designaciones de sus Magistrados no dependen de un

¹²⁰ Fuentes Barrera, Felipe Alfredo; *Breve reflexión sobre el proceso electoral 2017-2018 y los retos para la justicia electoral* en Revista Justicia y Sufragio, número 20, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, junio 2018, p. 14

¹²¹ Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús; *Medios de control constitucional y legal ante el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación* en Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015, Huerta Ladrón de Guevara, Manuel Rafael, Durazo Montaña, et. al., Ed. MAPorrúa, México, 2014, p. 214

solo poder; por otra parte, sus resoluciones son definitivas e inatacables, pues las mismas no se encuentran sujetos a revisión.¹²²

Respetando lo señalado por el distinguido investigador y jurista Patiño Camarena, se difiere completamente con su punto de vista, pues actualmente, la supuesta autonomía del TEPJF se encuentra controvertida, ya que la misma puede ser cuestionada desde el análisis de crítica jurídica de la integración, funcionamiento, y requisitos mínimos para ser Magistrado del propio Tribunal.

Lo anterior se sustentará durante el desarrollo de los siguientes temas y subtemas.

2.2.1 Estructura e integración. Análisis del artículo 99 constitucional.

Según el artículo 165 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), en relación con el diverso ordenamiento legal 99 Constitucional, el TEPJF opera de manera permanente con una Sala Superior, 7 Salas Regionales, y una Sala Regional Especializada; los cuales, de conformidad con el último párrafo del artículo 185 citado, añadido recientemente mediante reforma de 2020, dichos órganos jurisdiccionales deben integrarse con estricto apego al principio de paridad de género.

La Sala Superior tiene residencia en la Ciudad de México, mientras que las Salas Regionales se encuentran ubicadas en las Ciudades designadas como cabecera de suscripción plurinominal (Guadalajara, Monterrey, Xalapa, CDMX y Toluca). Por cuanto hace a la Sala Regional Especializada, ésta se encarga de resolver los procedimientos sancionadores relacionados con la violación a las normas que regulan el acceso a radio y televisión de los partidos y candidatos, la

¹²² Javier Patiño Camarena, citado por Favela Herrera Adriana M. y Mandujano Rubio, Saúl; *Derecho Electoral: Visión práctica*; Ed. Limusa, México 2014, p. 264

aplicación imparcial de recursos públicos, la propaganda de entes públicos, propaganda electoral, así como actos anticipados de precampaña y campaña.¹²³

Tanto los Magistrados que integran la Sala Superior como los que integran las Salas Regionales, de conformidad con lo que señala el artículo 99 Constitucional, son elegidos mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la SCJN. Por referencia metodológica y por delimitación del tema objeto de estudio, el presente trabajo únicamente versará sobre la integración y funcionamiento de la Sala Superior del TEPJF.

Actualmente, la Sala Superior del TEPJF se encuentra integrada por el Magistrado Presidente, José Luis Vargas Valdez, y los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales, Felipe de la Mata Pizaña, Janine M. Otálora Malassis, Reyes Rodríguez Mondragón y Mónica Aralí Soto Fregoso. Asimismo, el organigrama del Tribunal respecto a su estructura básica, se acompaña al presente trabajo como anexo número uno.

Ahora bien, el problema central que se observa y motiva el desarrollo de la presente investigación radica precisamente en el procedimiento de integración de la Sala Superior del Tribunal que actualmente prevé la Constitución, así como los requisitos mínimos que se exigen para ser candidato a ocupar una plaza de Magistrado en el TEPJF. Se estima a través del presente trabajo que, dicho procedimiento, origina una injerencia principalmente el Poder Ejecutivo y Legislativo Federal en el Tribunal, haciendo que su funcionamiento y resoluciones tengan tendencias políticas, violentando la autonomía que debe gozar el Tribunal.

Para iniciar, como lo señala la propia Constitución, le corresponde al Pleno de la SCJN emitir una convocatoria para que todo ciudadano que desee participar, integre una terna que, más tarde, será propuesta a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para que sea dicha Cámara constituida en una Comisión, quien designen a los Magistrados que integrarán el TEPJF. Dicha convocatoria debe

¹²³ *Página oficial del TEPJF*. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/contenidos/index/2> Consultada: 07/07/2020

ser publicada en el DOF con todas las bases, requisitos y generalidades que deben cumplir los aspirantes para ocupar el cargo.

El citado artículo 99 Constitucional, señala que, para poder ser electo Magistrado de la Sala Superior, los aspirantes deberán satisfacer los requisitos previamente establecidos en la ley, sin que éstos puedan ser menores a los que se requiere para ser Ministro de la SCJN, es decir, que por lo menos deben cumplir con lo señalado en el artículo 95 Constitucional y 194 de la LOPJF.

Empero, dicha convocatoria es una convocatoria a modo, con requisitos mínimos de exigibilidad para ocupar un cargo tan importante, ello a pesar de que el Pleno del máximo Tribunal, tiene facultades para ampliar los requisitos establecidos en ley, no lo hace y únicamente se limita a transcribir aquéllos señalados en la Constitución. Como ejemplo de lo anterior, se muestra la convocatoria publicada por el Pleno de la SCJN en el DOF el día 5 de julio de 2016, misma con la que se eligieron a los actuales Magistrados que integran el TEPJF.

ACUERDO número 6/2016, de cuatro de julio de dos mil dieciséis, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina el procedimiento para integrar las ternas que serán propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para la designación de siete Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ocuparán el cargo a partir del cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACUERDO NÚMERO 6/2016, DE CUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL QUE SE DETERMINA EL PROCEDIMIENTO PARA INTEGRAR LAS TERNAS QUE SERÁN PROPUESTAS A LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARA LA DESIGNACIÓN DE SIETE MAGISTRADOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN QUE OCUPARÁN EL CARGO A PARTIR DEL CUATRO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS.

.....

ACUERDO:

PRIMERO. Los interesados en ser propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ocupar el cargo de Magistrado Electoral en la Sala Superior del Tribunal Electoral, que estimen reunir los requisitos constitucionales y legales, del jueves siete al miércoles trece de julio del año en curso, en un horario de las ocho a las veinte horas dentro de los días hábiles de ese plazo, deberán presentar en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la solicitud respectiva, acompañada por duplicado, de la documentación siguiente:

1. Currículum vitae;
2. Copia certificada de:
 - a) Acta de nacimiento;
 - b) Título profesional;
 - c) Cédula profesional, y
 - d) Credencial para votar, con fotografía.

Los documentos señalados en los incisos b), c) y d) deberán presentarse en copia certificada por notario público, de preferencia en tamaño oficio, sin engrapar, engargolar o empastar;

3. Acreditar conocimientos en derecho electoral;
4. Escrito en el que se manifieste bajo protesta de decir verdad:
 - a) No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal;
 - b) Haber residido en el país durante los dos años inmediatos anteriores al día de la designación;
 - c) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
 - d) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los seis años inmediatos anteriores al día de la designación, y
 - e) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores al día de la designación, y
5. Ensayo de hasta diez cuartillas que contenga su opinión sobre dos criterios en materia electoral sostenidos, respectivamente, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.¹²⁴

Como se puede observar, dichos requisitos son generales y no prevén una especialización profunda de conocimientos en materia electoral, ni contemplan una

¹²⁴ *Diario Oficial de la Federación.* 04 de julio de 2016. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2016&month=07&day=04#gsc.tab=0 Consultado: 08/07/2020

preparación acorde al cargo pretendido, tampoco se les exige una preparación específica ni apartidista que garantice la imparcialidad en el desempeño de las funciones. En la convocatoria mostrada, básicamente se les requirió a los aspirantes, no haber sido candidato a algún cargo seis años antes de la designación, no haber sido director de ninguna especie de algún partido político y un ensayo de diez cuartillas sobre criterios en materia electoral sostenidos por la Corte.

Estos requisitos son mínimos, generales e incompletos, que no son para nada un filtro confiable que garantice la preparación y la autonomía de los Magistrados del órgano especializado en materia electoral de la SCJN. Lo más grave es que a pesar de que el Pleno de la SCJN tiene la facultad de ampliar estos requerimientos, es omiso en dicha facultad y mantiene requisitos mínimos.

Para esta convocatoria de 2016, se inscribieron 126 aspirantes, de los cuales la Corte eligió a 42 de ellos para integrar la terna final, sin que en la convocatoria se señale algún medio de revisión para la selección que haga el Pleno de la SCJN, por lo que prácticamente es una decisión unilateral, inatacable y discrecional. Ello nos lleva a cuestionar, ¿Cuáles son las cualidades que deben tener los Magistrados del TEPJF?, ¿Qué consideraciones toman los Ministros para elegir a los 42 aspirantes finales?, ¿En qué criterio se basan para la elección final?¹²⁵

Aunado a ello, como se ha mencionado, la Cámara de Senadores, tiene la facultad exclusiva de elegir con el voto de las dos terceras partes de los presentes a los candidatos que proponga la SCJN y que, a juicio exclusivo e inatacable del máximo Tribunal Constitucional de país, reunieron los requisitos de la convocatoria expedida. Lo que facilita la injerencia externa en la integración de este Tribunal Electoral y hace que exista siempre una parcialidad política y partidista que hace evidente el reparto de las plazas para ocupar el cargo entre los partidos políticos mayoritarios del Congreso, mediante favoritismos y compadrazgos políticos que

¹²⁵ *La Suprema Corte y su búsqueda de magistrados electorales*; Revista Nexos, 16 de agosto de 2016, Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=5977> Consultado: 08/07/2020

más a delante, cuando ocupen el cargo, se ven reflejados en las sentencias que emiten.

Asimismo, es importante resaltar que, el cargo de Magistrado de la Sala Superior del TEPJF es una de las plazas mejor pagada dentro de los servidores públicos a nivel federal, pues según el Manual que Regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2020, el salario mensual máximo de los Magistrados asciende a la cantidad de \$204,683.00 (doscientos cuatro mil seiscientos ochenta y tres pesos 00/100 MN), es decir, que los magistrados percibieron como salario neto anual durante el año dos mil veinte la cantidad de \$2,456,196 (dos millones cuatrocientos cincuenta y seis mil ciento noventa y seis pesos 00/100 MN), mientras que por concepto de aguinaldo y prima vacacional cada Magistrado recibió la cantidad de \$444,413.00 (cuatrocientos cuarenta mil cuatrocientos trece mil pesos 00/100 MN), finalmente, estos funcionarios tienen derecho al pago de una prima por riesgo que asciende a la cantidad de \$379,894.00 (trecientos setenta y nueve mil ochocientos noventa y cuatro pesos 00/100 MN).¹²⁶

Lo anterior significa que, en promedio, cada Magistrado de la Sala Superior del TEPJF le cuesta al erario público, solo por concepto de salario y prestaciones de fin de año la cantidad aproximada de \$3,280,503 (tres millones doscientos ochenta mil quinientos tres pesos 00/100 MN).¹²⁷, además de las prestaciones a las que tienen derecho como licencia pre jubilatoria, estimo de antigüedad, estímulo por jubilación, ayuda para gastos de defunción, seguro de gastos médicos mayores, seguro de vida institucional y otros tantos que señala el propio Manual que Regula las Remuneraciones.

Estos salarios resultan una ofensa a la sociedad mexicana que en la que, según la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) elaborada por el

¹²⁶ Página oficial del Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5644000&fecha=28/02/2022#gsc.tab=0 Consultado: 06/09/2022

¹²⁷ *Ibidem*

INEGI a finales de 2020,¹²⁸ el ingreso promedio del 60.7% de los trabajadores mexicanos en la economía formal es entre uno y dos salarios mínimos, es decir entre \$3,696.00 (tres mil seiscientos noventa y seis mil pesos 00/100 MN) y \$7,393.00 (siete mil trescientos noventa y tres mil pesos 00/100 MN) mensuales. Estos salarios excesivos son una muestra más de la importancia tanto económico como político que tiene el cargo o plaza de Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Es por todo lo anterior que, el principio de autonomía e independencia judicial del Tribunal se ve comprometida desde la forma en la que se integra el TEPJF, haciendo que no exista una libertad en sus decisiones o resoluciones, pues los cargos que ocupan los Magistrados se deben a decisiones políticas tomadas por dos instituciones distintas al Tribunal, siendo esto una violación al principio de autonomía judicial.

2.2.2 Competencia y atribuciones

Por cuanto hace a su competencia, según el artículo 166 de la LOPJF, el Tribunal es competente para conocer de:

I.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores;

II.- Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez resueltas las que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

La declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo formulada por la Sala Superior, se notificará a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre del año de la elección, a efecto de que esta última expida y publique de inmediato el Bando Solemne a que se refiere la fracción I del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹²⁸ Inegi. Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/> Consultada: 04/01/2021

Mexicanos. Las Salas del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;

III.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en las fracciones I y II anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

c) Actos y resoluciones que violen los derechos político–electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

d) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;

e) Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

f) Conflictos concernientes a impedimentos presentados contra los magistrados;

g) Impugnaciones contra los actos del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, y

h) Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución; a las normas sobre propaganda política electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

IV.- Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley;

V.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia;

VI.- Elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación;

VII.- Expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento;

VIII. Desarrollar directamente o por conducto de la Escuela Judicial Electoral, como institución educativa especializada, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;

IX.- Conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales, y

X.- Las demás que le señalen las leyes.

La competencia del TEPJF no es objeto de estudio del presente trabajo de investigación, por lo que únicamente se mencionará de manera enunciativa; aunque, no pasa desapercibido que el inciso d) de la fracción III del artículo en mención, resulta ser una violación a los derechos laborales de los trabajadores del Tribunal, pues dicho inciso señala que le compete al propio Tribunal resolver las controversias que se susciten entre el Tribunal y sus trabajadores; convirtiéndose en Juez y parte en dichos conflictos. La autoridad competente para conocer de los conflictos laborales de los trabajadores de la federación y el Estado patrón, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que el inciso d) de la fracción III es una violación a los derechos laborales de estos trabajadores, pues el Tribunal podría cesarlos libremente, privándolos de contar con una autoridad, independiente y autónoma que proteja y defienda sus derechos laborales. Empero, la desprotección de los trabajadores al servicio del Estado no es nueva, han estado desprotegidos prácticamente desde la creación del apartado B del artículo 123 Constitucional.

2.3 Elección de los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Como ya se ha mencionado en líneas que anteceden, el actual TEPJF inició sus funciones como máxima autoridad electoral del Poder Judicial de la Federación en 1996, por lo que actualmente se ha integrado el Tribunal con tres generaciones por llamarlo de alguna forma: de 1996 a 2006, de 2006 a 2016 y la actual y vigente de 2016 a 2026. Resulta importante estudiar estas integraciones para entender el funcionamiento de la actual integración del Tribunal.

Primeramente, se abordará de manera breve las dos primeras generaciones, para finalmente abordar de manera más detallada la integración de la actual del Tribunal Electoral.

2.3.1 Primera generación de 1996 a 2006

La primera generación que integró el TEPJF comprendió de 1996 a 2006 de conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Constitución, el cual, en el año 1996, su texto establecía que los Magistrados que integraban la Sala Superior, durarían en su cargo diez años improrrogables. De la misma manera, señalaba que serían siete los Magistrados que integrarían dicha Sala. Los magistrados que fueron electos para aquel periodo inicial fueron: Leonel Castillo González, José Luis de la Peza, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez, Mauro Miguel Reyes Zapata y José Alejandro Luna Ramos; este último integrándose como Magistrado en 2005 tras el fallecimiento del Magistrado José Luis de la Peza en el mes de enero de ese mismo año a los 78 años de edad por complicaciones cardiacas, a un año de cumplir su periodo legal como Magistrado.

Es dable señalar que, de la primera generación de Magistrados, destacan en primer lugar, la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, quien fue la primera mujer en ocupar un cargo de esa envergadura, abriendo camino en la igualdad laboral y el derecho de las mujeres de ocupar cargos públicos importantes, lo que hoy se conoce como el principio de la paridad de género.

Destaca también el Magistrado Fernando Ojesto Martínez Porcayo, egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM; obtuvo mención honorífica en su examen profesional de licenciatura en donde su tesis fue premiada con el tercer lugar entre las mejores tesis de Derecho correspondientes al año de 1980. Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas en la London School of Economics and Political Science de Londres, Inglaterra. Doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho en la UNAM. Desde el año de 1981, se desempeña como catedrático de la Facultad de Derecho, de la cual es profesor por oposición desde 1985. Autor de diversas publicaciones y conferencista a nivel nacional e internacional sobre la materia político-electoral.¹²⁹

De la misma manera, destaca el Magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata, originario de la Ciudad de Puebla. Obtuvo el grado de Licenciado en Derecho en 1973 por la Universidad Autónoma de Puebla, en donde se ha desempeñado como catedrático, así como en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en la Universidad Nacional Autónoma de México, y en el Instituto de la Judicatura Federal; Programa de Actualización en Materias Mercantil, Civil y Familiar, en el Instituto de la Judicatura Federal. Actualmente, Magistrado del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.¹³⁰

Por otro lado, durante el desempeño de la primera integración del Tribunal, también acontecieron escándalos que pusieron en duda su correcto funcionamiento; como el ocurrido en el año 2005, apenas un año antes de la elección presidencial. El entonces Magistrado Presidente Eloy Fuentes Cerda, renunció repentinamente a su cargo en medio de un ambiente electoral nacional sumamente tenso. El argumento del Magistrado fue, como suele ocurrir, debido a motivaciones personales, precisando que el funcionamiento del Tribunal quedaba incólume. Sin embargo, existieron diversas versiones, las cuales, no fueron confirmadas, pero tampoco fueron desmentidas en sentido de que, durante su gestión, se produjeron malos manejos administrativos, además de que, al interior del Tribunal, creó un

¹²⁹ *Speakers México Latam Conferencistas*; Disponible en: <https://speakersmexico.com/conferencistas/fernando-ojesto-martinez/> Consultado: 10/07/2020

¹³⁰ Ficha Bibliográfica. Reyes Zapata Mauro Miguel; *Consejo de la Judicatura Federal*. Disponible en: https://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/Fichas/FichasJueMag/87.html Consultado: 10/07/2020

frente interno que comenzó a afectar con sus determinaciones y criterios no solo el funcionamiento de la Sala Superior, sino que se comenzaba a afectar también el desempeño de las Salas Regionales.¹³¹

Por cuanto hace a la actividad jurisdiccional del Tribunal, como se ha señalado en líneas que anteceden; al entonces Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE), le compete la organización de las elecciones, mientras que el TEPJF es el órgano judicial que analiza las impugnaciones de las inconformidades que haya en torno a la actividad del INE, de los organismos públicos electorales, y de los partidos políticos.¹³²

Las elecciones federales que le correspondió calificar por primera vez en la historia al Tribunal, y por ende a esta primera integración de Magistrados, fue la ocurrida en el año 2000, en la cual, el triunfo fue para el candidato panista, Vicente Fox Quesada; elecciones que al mismo tiempo fueron históricas para el país, pues después de 71 años de hegemonía priista, el candidato del PAN, venció con siete puntos de diferencia al candidato del PRI, Francisco Labastida. Fox recibió la primera constancia de mayoría por parte del TEPJF el 2 de agosto del año 2000.¹³³

La segunda elección presidencial en la que tuvo participación la primera generación de Magistrados del TEPJF fue la llevada a cabo en el año 2006. En la que el candidato ganador fue el panista Felipe Calderón Hinojosa. Elección que fue muy polémica por el fraude electoral que acusó el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, quien impugnó ante el Tribunal un recuento de voto por voto. Tras un cierre en la avenida Paseo de la Reforma en la CDMX que duro 45 días y que originó una deuda de 250 millones de pesos a dicho partido, el Tribunal, decidió validar la elección y entregó la constancia de mayoría al candidato electo Felipe Calderón el 6 de septiembre de 2006 en una ceremonia breve que duró apenas diecisiete minutos aproximadamente.¹³⁴

¹³¹ Urrutia, Alfonso; *En la historia del Tribunal es la tercera salida bajo polémica*, Diario La Jornada, 24 de enero de 2019, Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/01/24/politica/013n2pol> Consultado: 10/07/2020

¹³² De la Mata Pizaña, Felipe; *AMLO y Fox, dos elecciones similares*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Disponible en: <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/82> Consultado: 12/07/2020

¹³³ *Ibidem*

¹³⁴ *Ibidem*

Tras dicha elección, los Magistrados del TEPJF fueron fuertemente cuestionados por supuestas intimidaciones por parte del Presidente Vicente Fox y de distintos grupos empresariales para declarar ganador al candidato panista y declarar improcedente toda impugnación echa por la oposición. Fue una de las elecciones más controvertidas en la historia del Tribunal, pues la ventaja final para el ganador panista fue apenas de 0.58% sobre el candidato López Obrador.¹³⁵ Con una actuación plagada de irregularidades y de inconsistencias, la elección presidencial de 2006 es muestra de la injerencia de factores externos sobre el funcionamiento del Tribunal.

2.3.2 Segunda generación de 2006 a 2016

La segunda integración del TEPJF fue realizada de conformidad con la convocatoria publicada por la SCJN mediante acuerdo número 13/2006 de fecha 7 de septiembre; a su vez publicado en el DOF el 11 de septiembre, ambos en el año 2006.¹³⁶ En él, se establecieron nuevamente los requisitos mínimos y generales para elegir a los aspirantes a integrar la terna que más tarde se someterían a elección del Congreso de la Unión.

Como resultado de dicha convocatoria, y tras el proceso de elección, resultaron finalmente como Magistrados de la segunda integración del TEPJF: María del Carmen Alanís Figueroa, Constanza Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador Nava Gomar, Pedro Esteban Penagos López y José Alejandro Luna Ramos. Recordando que este último fue electo en 2005 tras el fallecimiento del Magistrado José Luis de la Peza. Los Magistrados fueron electos por un periodo de diez años improrrogables de conformidad con el

¹³⁵ Vales Ruíz, Rosa María; *Elecciones presidenciales en 2006 en México. La perspectiva de la prensa escrita* en Revista Mexicana de Opinión Pública, Volumen 20, enero-junio, 2016, p. 32, Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870730015000332> Consultado: 12/07/2020

¹³⁶ DOF, 11 de septiembre 2006, Disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2006&month=09&day=11 Consultado: 12/07/2020

artículo 99 de la Constitución General de la República, terminando su gestión en 2016.

A partir de la integración de esta segunda generación de Magistrados, comenzaron a incrementarse significativamente los cuestionamientos respecto a la procedencia y trayectoria de los mismos, aunque muchos de ellos contaban con un recorrido académico amplio y muy respetable, las críticas se centraban básicamente en el sentido de las sentencias y resoluciones que emitían ya en funciones el Tribunal, las cuales parecían tener más aspectos políticos que jurídicos; por lo que dichas críticas comenzaron desde cuestionar el impulso que tuvieron algunos Magistrados para ocupar el cargo, hasta los posibles intereses partidarios que pudieran tener. A continuación, se señalan brevemente algunos de los cuestionamientos más serios en contra de los integrantes de la segunda generación del TEPJF.

Se iniciará con el Magistrado Flavio Galván Rivera, Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho por la UNAM, ganador incluso de la medalla *Alfonso Caso* por mejor promedio obtenido en sus estudios, profesor de diversas materias en la carrera de derecho, y autor de distintas obras en las que destacan "*Derecho procesal electoral mexicano*" y "*El camino de la democracia en México*".¹³⁷ A pesar de su carrera académica, el Magistrado Galván Rivera estuvo sujeto en el año 2007 a un escándalo de corrupción.

En aquel año, Galván Rivera fungía como presidente del Tribunal cuando fue señalado de estar involucrado en irregularidades durante la adquisición de un nuevo edificio sede con una cercana colaboradora -Norma Inés Aguilar- quien se desempeñaba como su asesora y miembro del Tribunal. Norma Inés fue acusada por el Magistrado Salvador Nava de exigir una comisión a una corredora de bienes raíces por *amarrar* la compra del nuevo edificio sede del Tribunal; la corredora resulto ser tía del Magistrado Nava, quien denunció dicha conducta ante la Contraloría,¹³⁸ empero, como resultado, el Magistrado Galván simplemente fue

¹³⁷ *Colegio de Profesores de Derecho Civil UNAM*, Disponible en: <http://www.colegiocivilunam.com.mx/flavio-galvan-rivera/> Consultado: 13/07/2020

¹³⁸ Urrutia, Alfonso; *En la historia del Tribunal es la tercera salida bajo polémica*, Diario La Jornada, 24 de enero de 2019, Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/01/24/politica/013n2pol> Consultado: 10/07/2020

obligado a renunciar al cargo de Presidente, sin mayores consecuencias. La versión oficial de la renuncia fueron problemas de salud del Magistrado

Otro fuerte golpe a la reputación del Tribunal se dio en el 2015, cuando la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa durante una sesión de Pleno, insultó a su homólogo el Magistrado Manuel González Oropeza con palabras llenas de racismo y discriminación. La Magistrada antes de ocupar el cargo, había sido fuertemente señalada por sus vínculos políticos; de acuerdo con medios periodísticos, es hija Agustín Alanís Fuentes, ex procurador de justicia del entonces Distrito Federal, quien fuera señalado como corresponsable de los crímenes cometidos por el Estado mexicano durante la guerra sucia de los setenta; desde su juventud, fue amiga cercana de Margarita Zavala y Felipe Calderón.¹³⁹

En 1999 y acusada de nepotismo, llegó al Instituto Federal Electoral como Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, puesto que conservó hasta febrero de 2004. Un mes después de dejar dicho cargo, el nuevo titular del IFE, Luis Carlos Ugalde, amigo íntimo también de Felipe Calderón y de Margarita Zavala, la designó Secretaria Ejecutiva. Más tarde, el 30 de septiembre de 2005, por supuestas enemistades renunció al IFE; posteriormente, apoyada por Germán Martínez y el visto bueno de los sectores del PRI que representaba en ese momento Manlio Fabio Beltrones, fue electa como Magistrada del Tribunal Electoral.

Un año más tarde, y ya como Magistrada del TEPJF, avaló la resolución de septiembre de 2006 que declaraba válida la polémica elección presidencial de 2006 en la que se declaró como ganador al candidato Felipe Calderón, siendo cuestionada desde ese momento de pagar los supuestos favores políticos que había recibido para impulsarla.

En 2011 se reveló en medios periodísticos que, en el domicilio particular de la Magistrada, se llevó a cabo una reunión privada en la que asistieron distintos priistas, entre ellos el Consejero del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), Marco Antonio Baños, el aspirante a Consejero, Enrique Ochoa, así como los

¹³⁹ Revista Polemón; "Pinche gato", "pinche naco", así insultó la Magistrada Alanís otro Magistrado, 07 de agosto de 2015, Disponible en: <https://polemon.mx/pinche-naco-pinche-gato-asi-insulto-la-magistrada-alanis-otro-magistrado> Consultado: 15/07/2020

diputados Luis Videgaray y el finado Sebastián Lerdo de Tejada. Se cuestionó que aquel día fueron emisarios del entonces Gobernador del Estado de México Enrique Peña Nieto y que asistieron para negociar con Alanís la absolución de Peña, pues en ese momento el TEPJF analizaba un expediente en el que el IFE sancionaba a Peña Nieto por violaciones a los artículos 134 de la Constitución y 228 de COFIPE, ya que el IFE había resuelto que Peña Nieto apareció entre el 29 de agosto y el 10 de septiembre de 2010 en 3 mil 484 spots en 214 emisoras diferentes, y que esta propaganda se había divulgado en 30 Estados; violentando la prohibición de promoverse de manera personal.¹⁴⁰

Más tarde en 2011, el TEPJF revocó la determinación del IFE y Peña Nieto fue electo Presidente de la República en 2012. Ya como Presidente, en aquel año, le entregó a María del Carmen Alanís Figueroa el premio “*La mujer del año 2012*”, distinción que es entregada por el Patronato *Pro mujer del año*, otorgado a quien haya realizado una obra de trascendencia social y cultural.¹⁴¹

De la misma manera, los Magistrados fueron cuestionados por los sueldos excesivos que percibían, los lujos con los que se conducían, y el nepotismo evidente y permanente que continua hasta ahora en la mayoría de las dependencias del Poder Judicial Federal.

En una entrevista realizada en 2015 al Magistrado Nava Gomar, se le cuestionó sobre las críticas acerca de su salario, pues percibía alrededor de 300 mil pesos mensuales, a lo que el Magistrado defendió dicho sueldo comentando que era un sueldo justo en virtud de la carga de trabajo e importancia de su desempeño, agregando que él no estaba en el Tribunal por el sueldo, pues ganaría más siendo litigante de asuntos electorales, en dicha entrevista, el Magistrado llegó a comentar “*tenemos un cocinero. Los lunes desayuno, como y ceno aquí, y creo que es mejor para el país que me paguen mi sándwich de atún a que esté ese tiempo fuera de la oficina, porque estoy trabajando. No es una cosa de lujos*”.¹⁴² Lo anterior llegó al

¹⁴⁰ Zepeda, M; *Y la mujer del año es: la Magistrada Ma. Del Carmen Alanís*, Periódico Animal Político, 4 de diciembre de 2014, Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2012/12/y-la-mujer-del-ano-es-la-magistrada-ma-del-carmen-alanis/> Consultado: 15/07/2020

¹⁴¹ *Ibidem*

¹⁴² Herrera Beltrán, Claudia; *Justifica Nava Gomar su sueldo en el TEPJF; “ganaría más como litigante”*, Periódico La jornada, 19 de octubre de 2015, Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2015/10/19/politica/005n1pol> Consultado: 16/07/2020

cinismo por parte de Nava Gomar, pues en un país en donde hay más de 60 millones de pobres, un Magistrado y servidor público, no puede expresarse de esa manera.

Por otra parte, los Magistrados Pedro Esteban Penagos López y José Alejandro Luna Ramos fueron señalados de fuerte nepotismo, pues se reveló que contaban con una estrecha relación familiar, y que ambos tenían hijos, sobrinos, exesposas, yernos y nueras en altos cargos del Poder Judicial de la Federación y otras dependencias públicas con sueldos elevados.¹⁴³ Empero, aunado lo anterior, el peor escenario que se le presentó a la segunda integración del TEPJF, fue el fraude electoral en los comicios presidenciales de 2012, acusado así por una gran parte de la sociedad inconforme, periodistas, políticos, y analistas.

Previo a la jornada electoral del 2 de julio de 2012, la llamada *Coalición por México* liderada por el PRI, se vio involucrada en una compra masiva de votos con dinero en efectivo, vales de gasolina, despensas, materiales de construcción, electrodomésticos, tarjetas telefónicas, vales de despensa para las tiendas Soriana, Aurrerá, Chedraui y Walmart; así como la implementación de ilegales prácticas como: desayunos para *acarrear* y asegurar votantes, casillas donde votó el 100 por ciento de los ciudadanos, (hasta los que no estaban en el lugar o que ya habían muerto), introducción de varios votos por un mismo votante, gente que vota varias veces en diferentes casillas, coacción de votantes afuera de las casillas, robo de urnas, quema de boletas electorales o tiradas a la basura, amedrentamiento y violencia contra funcionarios y representantes de casillas, incluyendo secuestros y hasta asesinatos, así como agresiones físicas contra observadores electorales ciudadanos. Todo ello denunciado ante el INE y el TEPJF, sin que hayan trascendido dichas denuncias.¹⁴⁴

Lo anterior originó que en la campaña del candidato Enrique Peña Nieto, según la coalición de partidos de izquierda, se erogara un gasto que ascendió a 4,599 millones 947,834 pesos, cuando el tope legal de gasto era de 336 millones

¹⁴³ Estrop. Armando; *Todo queda en familia*, Periódico "Reporte Índigo", 27 de enero de 2014, Disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reporte/todo-queda-en-familia/> Consultado: 16/07/2020

¹⁴⁴ Sheinbaum Pardo, Claudia y Ímaz Gispert, Carlos; *El fraude electoral en favor del PRI: un monstruo de dinero con mil cabezas*, Periódico La Jornada, 10 de julio de 2012, Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2012/07/10/opinion/013a1pol> Consultado: 21/07/2020

112 mil pesos, por lo que el rebase del tope legal de gasto electoral es inmenso. ¿Cuántos miles de millones más se utilizaron para, literalmente, comprar la elección presidencial de 2012?¹⁴⁵ Todas estas irregularidades y violaciones a la ley electoral, fueron desechadas por el TEPJF, otorgándole el triunfo al candidato priista Enrique Peña Nieto, quien recibió la constancia de mayoría el 31 de agosto de 2012.

2.3.3. Tercera generación de 2016 a 2025

Esta tercera generación es la que actualmente se encuentra integrando el TEPJF y constituye el objeto de estudio del presente trabajo. Como se ha señalado en líneas anteriores, el Pleno de la SCJN, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 Constitucional, publicó en el DOF el 5 de julio de 2016 el Acuerdo número 6/2016, mediante el cual, se determinó el procedimiento para integrar las ternas que serán propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para la designación de siete Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, quienes ocuparían el cargo a partir del 4 de noviembre de 2016.

La citada convocatoria tuvo fecha de cierre el 13 de julio de 2016, en ella se inscribieron un total 130 aspirantes, de los cuales, bajo elección inapelable e inatacable de la Corte, se escogieron 21 candidatos que propuso más tarde en 7 ternas a la Cámara de Diputados.¹⁴⁶ Luego de una discusión intensa, fueron finalmente designados Magistrados Electorales Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Felipe de la Mata Pizaña, Janine M. Otálora Malassis, Indalfer Infante Gonzales, Reyes Rodríguez Mondragón, Mónica Aralí Soto Fregoso y José Luis Vargas Valdez; quienes rindieron protesta ante el Congreso de la Unión el 27 de octubre de 2016.

¹⁴⁵ Anaya Gutiérrez, Alberto; *México más allá de las elecciones de 2012. Procesos y perspectivas en el contexto geopolítico actual*, Revista UH Universidad de la Habana, No. 278, julio-diciembre 2014, Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762014000200002 Consultado: 21/07/2020

¹⁴⁶ Estrada Acero, Iván Jair; *La renovación de la Sala Superior del Tribunal Electoral, ¿qué está en juego?* en Derecho y Acción, Ed. CIDE, 2 de agosto de 2016, Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/la-renovacion-de-la-sala-superior-del-tribunal-electoral-que-esta-en-juego/> Consultado: 22/07/2020

Es preciso mencionar que, mediante reforma a la LOPJF en 2008, se modificó el tiempo por el cual los Magistrados Electorales electos ocuparían el cargo, pues las dos primeras integraciones se habían desempeñado durante diez años improrrogables. Inicialmente, la convocatoria de fecha 5 de julio de 2016 establecía en el primer párrafo del punto SÉPTIMO del capítulo de CONSIDERANDO lo siguiente:

SÉPTIMO. En tal virtud este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe establecer las bases que permitan proponer al Senado de la República las ternas para la designación de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que ocuparán el cargo del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2019 (dos), al 31 de octubre de 2022 (dos) y al 31 de octubre de 2025 (tres).¹⁴⁷

Por ello, los Magistrados José Luis Vargas Valdez e Indalfer Infante González fueron designados por el Senado de la República para un periodo de dos años, mismos que concluirían en 2019; por su parte, Felipe Fuentes Barrera y Reyes Mondragón Rodríguez, ocuparían el cargo por un periodo de seis años que concluiría hasta el 2022, finalmente Janine Otálora Malassis, Mónica Soto Fregoso y Felipe de la Mata Pizaña fueron electos por un periodo de nueve años que culminará en el 2025.

No obstante lo anterior, y a pesar de que la convocatoria establecía plenamente los periodos por los cuales, se ocuparían los cargos, incluso los Magistrados habían ya tomado protesta formal de su nombramiento; mediante una polémica reforma de fecha 27 de octubre 2016, se modificó el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para ampliar el periodo de cuatro de los siete Magistrados que desempeñarían sus funciones en la Sala Superior; dicha reforma fue publicada en el DOF el día 3 de noviembre de 2016, un día antes de que los Magistrados electos ocuparan formalmente el cargo, misma reforma que establecía:

¹⁴⁷ Diario Oficial de la Federación, 7 de julio de 2016, Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5443521&fecha= Consultado 05/07/2016

Artículo Cuarto. -

Los siete magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **electos por la Cámara de Senadores el 20 de octubre de 2016** y cuyo mandato inicia el 4 de noviembre del mismo año, desempeñarán su encargo conforme a lo siguiente:

a) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2019, **durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2023;**

b) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2022, **durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2024, y**

c) Los tres Magistrados restantes, ejercerán su encargo en los mismos términos de la elección realizada por la Cámara de Senadores, en el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 **al 31 de octubre de 2025.**¹⁴⁸

Esta reforma es una injerencia del Poder Legislativo en la integración del Tribunal, empero, este argumento se abordará detalladamente en el siguiente subtema.

A continuación, se presenta un cuadro detallado con la información, críticas y asuntos relevantes en el desempeño profesional de los actuales Magistrados que integran el TEPJF:

Cuadro 3. Magistrados y Magistradas actualmente en funciones del TEPJF

MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA	
Generales	Inicia cargo el 04 de noviembre de 2016, es nombrado Magistrado Presidente el 23 de enero de 2019.

¹⁴⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, DOF 26 de mayo de 1995.

	<p>Impulsado en 2016 para asumir el cargo como Magistrado desde el Senado por Humberto Castillejos, titular en aquel entonces de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en la administración del Presidente Enrique Peña Nieto.¹⁴⁹</p> <p>Originalmente, ocuparía el cargo como Magistrado durante un periodo de 6 años, sin embargo, debido a la reforma al artículo Cuarto Transitorio de la LOPJF de 2016; ocupará el cargo hasta el 31 de octubre de 2024.</p>
Asuntos relevantes	<p>Magistrado Ponente en la impugnación presentada en el año 2018 por la no inclusión como candidato independiente a la Presidencia de la Republica de Jaime Rodríguez Calderón, <i>El Bronco</i>.</p> <p>Su voto fue en favor de incluir a Jaime Rodríguez Calderón en la boleta electoral de la presidencia, teniendo como razonamiento principal la existencia de una presunción en sentido de que, si Rodríguez Calderón hubiera revisado 418, 494 firmas que el INE no permitió, por considerar que había inconsistencias en el procedimiento y por lo tanto, las mismas no eran válidas, alcanzaría las 16 656 firmas que le faltaban para cumplir el requerimiento. Y por lo tanto, bajo tal presunción, su proyecto fue en favor de que se registrara como candidato independiente a la Presidencia de la Republica.¹⁵⁰</p>

MAGISTRADA JANINE MADELINE OTÁLORA MALASSIS	
Generales	<p>Inicia a desempeñar el cargo de Magistrada el 04 de noviembre de 2016. La reforma a la LOPJF no afecto su nombramiento, pues desempeñará dicho cargo hasta el 31 de octubre de 2025.</p> <p>Fue nombrada Presidenta del TEPJF desde su llegada, empero renunció repentinamente a dicho puesto el 23 de enero de 2019.</p> <p>Impulsada por el PRD y PAN, hizo carrera judicial en la CDMX y se le vincula con la exsenadora Alejandra Barrales y Amalia García, ambas integrantes del PRD.¹⁵¹</p>
Asuntos relevantes	<p>Votó en contra del proyecto que daba la candidatura independiente a la Presidencia de la Republica a Jaime Rodríguez Calderón <i>El Bronco</i>.</p> <p>En 2018 en el Estado de Oaxaca se registraron candidaturas de personas transgénero, las cuales fueron impugnadas por grupos activistas argumentando que los candidatos no tenían la calidad de transgénero, sino que buscaban quitar espacios a candidaturas de mujeres; de ahí que pugnaban por negarles las postulaciones, exigiendo que se les practicaran pruebas periciales psicológicas y médicas a quien pretendían ser propuestos como género distinto al legalmente reconocido. El Tribunal Electoral, atreves de la Magistrada Otálora estableció que la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la auto-adscripción de una persona, por lo que ninguna autoridad está facultada para solicitar prueba alguna.</p>

¹⁴⁹ Villamil, Jenaro; *Magistrados electorales títeres*. Revista Proceso, No. 2163, 2018, pp. 6-10

¹⁵⁰ Cervantes, Jesusa; *La decisión del Tribunal, "con méritos técnicos"*. Revista Proceso, No. 2163, 2018, pp. 11-12

¹⁵¹ Villamil, Jenaro; *Magistrados electorales títeres*. Op. cit.

	A finales de 2018, en su calidad de Presidente del TEPJF, dio el voto decisivo para no anular la elección para Gobernador en Puebla. Ello a pesar de las múltiples irregularidades detectadas en la elección. ¹⁵²
--	--

MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZÁLEZ

Generales	<p>Propuesto por la SCJN para ocupar el cargo, apoyado por el entonces Presidente del Senado, el panista Roberto Gil Zuarth (ex subsecretario de Gobernación y Diputado plurinominal) y por el Magistrado del TEPJF Felipe de la Mata Pizaña.¹⁵³</p> <p>Inicialmente, desempeñaría el cargo del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2019, sin embargo, con la reforma comentada, su periodo se extendió al 31 de octubre de 2023.</p>
Asuntos relevantes	<p>Votó en favor de Jaime Rodríguez Calderón <i>El Bronco</i> para hacer la mayoría favorable y reconocerlo como candidato independiente a la Presidencia de la Republica.</p> <p>En 2017 votó en contra del proyecto presentado por el Magistrado Fuentes Barrera, el cual declaraba como extralimitaciones las medidas que el INE había tomado en la denominada <i>cancha pareja</i>. La cual pretendía limitar el uso de programas sociales y recursos públicos durante el proceso electoral. Se restringía la compra de espacios en medios electrónicos, digitales impresos y en anuncios públicos como calles y espectaculares. Así mismo, también se prohibía a los contendientes acudir a eventos donde se repartieran apoyos de programas sociales y se difundieran logros del gobierno o se rindieran informes de labores en las que se promoviera su imagen.</p> <p>El 30 de agosto de 2017 el TEPJF resolvió que el INE se había extralimitado en su espacio de competencia y revocó cancha pareja. Argumentando que con esta medida garantizaba el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de información.¹⁵⁴</p>

MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

Generales	Propuesto para asumir el cargo por la SCJN, electo para desempeñarse como Magistrado hasta el 31 de octubre de 2025. Fue uno de los tres Magistrados elegido por un periodo de nueve años, no sufrió modificación tras la reforma de noviembre de 2016.
Asuntos relevantes	Voto particular en contra de las modificaciones al Reglamento de Elecciones por considerar que no otorgan fluidez ni aceleran la obtención de los resultados para su publicación en el PREP o en los conteos rápidos. ¹⁵⁵

¹⁵² Janine M. Otálora Malassis, *Criterios relevantes del TEPJF*, Disponible en: <http://www.janineotalora.com/2018/11/criterios-relevantes-del-tepjf.html> Consultado: 23/08/2020

¹⁵³ Villamil, Jenaro; *Magistrados electorales títeres*. Op. cit.

¹⁵⁴ Igartúa, Santiago; *Contra el INE... y en favor del PRI* en Revista Proceso, No. 2163, 2018, pp. 8-9

¹⁵⁵ *Voto particular formulado en conjunto por los Magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe de la Mata Pizaña en relación con el recurso de apelación SUP-RAP-749/2017 y sus acumulados*. Disponible en: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/magistrados_cv/2016/11/sup_rap_0749_2017_voto_particular_pdf_11069.pdf Consultado: 24/08/2020

MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN	
Generales	<p>Originalmente permanecería en el cargo por un periodo de 6 años, con la reforma mencionada al artículo Cuarto Transitorio, la duración en su cargo se extendió por un periodo de 8 años, con ello, ocupará el cargo hasta el 31 de octubre de 2023</p> <p>Fue cuestionado desde su elección en terna para ocupar el cargo por partidos como MORENA por su fuerte vinculación con el PAN y PRD desde su anterior cargo en la Sala Regional del TEPJF con sede en Monterrey.¹⁵⁶</p>
Asuntos relevantes	<p>Determinó que la Comisión de quejas y denuncias del INE no tiene competencia para sustituir promocionales de los partidos políticos. Sino que sus facultades se limitan únicamente a suspender dichos promocionales.</p> <p>Voto particular en contra de las modificaciones al Reglamento de Elecciones por considerar que no otorgan fluidez ni aceleran la obtención de los resultados para su publicación en el PREP o en los conteos rápidos.¹⁵⁷</p>

MAGISTRADA MÓNICA ARELI SOTO FRAGOSO	
Generales	<p>Ocupará su cargo hasta el 31 de octubre de 2025. Fue una de los tres Magistrados electo por un periodo de nueve años. No sufrió modificación tras la reforma de noviembre de 2016.</p> <p>Cuestionada por ser impulsada en 2016 para asumir el cargo como Magistrada desde el Senado por Humberto Castillejos, titular en aquel entonces de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en la administración de Enrique Peña Nieto.</p> <p>Su elección fue fuertemente debatida por su falta de experiencia en materia electoral.¹⁵⁸</p>
Asuntos relevantes	<p>Voto a favor para incluir a Jaime Rodríguez Calderón El Bronco, como candidato independiente a la Presidencia de la Republica en 2018.¹⁵⁹</p>

MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDÉS	
Generales	<p>Inicialmente, ocuparía el cargo de Magistrado hasta el 31 de octubre de 2019, sin embargo, con la reforma comentada, su periodo se extendió al 31 de octubre de 2023</p> <p>Impulsado en 2016 para asumir el cargo como Magistrado desde el Senado por Humberto Castillejos, titular en aquel entonces de la Consejería Jurídica del</p>

¹⁵⁶ Villamil, Jenaro; *Magistrados electorales títeres*. Op. cit.

¹⁵⁷ *Voto particular formulado en conjunto por los Magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe de la Mata Pizaña en relación con el recurso de apelación SUP-RAP-749/2017 y sus acumulados*. Disponible en: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/magistrados_cv/2016/11/sup_rap_0749_2017_voto_particular_pdf_11069.pdf
Consultado: 24/08/2020

¹⁵⁸ Villamil, Jenaro; *Magistrados electorales títeres*. Op. cit.

¹⁵⁹ Cervantes, Jesusa; *La decisión del Tribunal, "con méritos técnicos"*. Op. cit.

	Ejecutivo Federal en la administración de Enrique Peña Nieto, así como por Santiago Creel, Secretario de Gobernación de Vicente Fox. ¹⁶⁰
Asuntos relevantes	Voto a favor para incluir a Jaime Rodríguez Calderón El Bronco, como candidato independiente a la Presidencia de la Republica en 2018. ¹⁶¹

Fuente: Elaboración propia con información recabada de las referencias citadas

2.4 Factores que intervienen en la elección de los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La evolución que ha tenido con el paso de los años el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le ha permitido consolidarse como la autoridad electoral más importante en el país, incrementando su trascendencia a través del impacto social, político y económico que generan sus resoluciones. Empero, como se ha señalado en líneas que anteceden, el controversial procedimiento para su integración que contempla el artículo 99 Constitucional en relación con el artículo 179 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, permite que puedan intervenir intereses de agentes políticos externos en su conformación.

2.4.1 Injerencia del Poder Legislativo

La injerencia del Poder Legislativo es más que evidente al intervenir de manera directa en la elección de los Magistrados Electorales; prácticamente desde la conformación de los Colegios Electorales en 1917 hasta la presente fecha, se le ha permitido al Poder Legislativo intervenir en la materia electoral. Esto origina que la actividad jurisdiccional y las operaciones en general que realiza el TEPJF no sean completamente autónomas.

¹⁶⁰ Villamil, Jenaro; *Magistrados electorales títeres*. Op. cit.

¹⁶¹ Cervantes, Jesusa; *La decisión del Tribunal, "con méritos técnicos"*. Op. cit.

Ejemplo de esto es la reforma descrita en líneas que anteceden de fecha 27 de octubre 2016, mediante la cual se modificó el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para poder ampliar el periodo de cuatro de los siete Magistrados que desempeñarían sus funciones en la Sala Superior; reforma que fue publicada en el DOF el día 3 de noviembre de 2016.

Esta reforma resulta ser una injerencia total del Poder Legislativo en la integración y funcionamiento del TEPJF, pues los artículos 73, 74 y 76 de la Constitución no contempla que el Poder Legislativo tenga facultades para modificar una convocatoria expedida por la SCJN basada en un artículo transitorio, y menos cuando la misma ya había sido completada, pues el proceso había sido terminado en el momento en que los Magistrados electos acudieron al Congreso a aceptar y protestar el cargo, dejando de tener efectos el citado artículo cuarto transitorio, por lo que su reforma para ampliar el periodo en el cargo de los Magistrados después de haber sido culminado el proceso, resulta una violación a la Constitución, a la autonomía del TEPJF y una trasgresión a su integración.

La injerencia que tiene el Legislativo sobre el órgano especializado en materia electoral del Poder Judicial de la Federación, vulnera la naturaleza y atribuciones del propio poder Legislativo, pues en esencia, este poder tiene por objetivo ejercer la soberanía nacional, mediante la formación de normas jurídicas que regulen la vida en la sociedad, actuando como representantes de los ciudadanos. Jorge Carpizo, citado por Calzada Padrón afirma que la representación de los legisladores, implica una sustitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros.¹⁶² La reforma en mención, más que una reforma social, con objetivo de obtener un beneficio colectivo que ayude a combatir los principales problemas que aquejan a la comunidad como educación, salud, seguridad, vivienda, es una reforma política, que busca mantener privilegios particulares mediante el influyentísimo y favores partidarios.

¹⁶² Calzada Padrón, Feliciano; *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 276

Por lo anterior, las bancadas del Partido Morena y Revolución Democrática promovieron de manera aislada acción de inconstitucionalidad ante la SCJN radicadas bajo el número 99 y 104 de los del índice del año 2016 respectivamente, en contra de la reforma que amplía el periodo del cargo de los Magistrados Electorales; asunto que fue turnado al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien de manera acumulada proponía en su proyecto declarar la inconstitucional de la multicitada reforma, empero, ya en discusión en Pleno de fecha 27 de junio de 2017, mediante una dividida decisión, con 5 Ministros en contra y 6 a favor, se modificó el proyecto original del Ministro Ortiz Mena para reconocer la validez Constitucional de la reforma, resolviéndose lo siguiente:

PRIMERO. Son procedentes pero infundadas las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, promovidas por los Partidos Políticos MORENA y de la Revolución Democrática, respectivamente. **SEGUNDO.** Se reconoce la validez del 'Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008', publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis. **TERCERO.** Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.¹⁶³

(Énfasis añadido)

Los 6 Ministros que votaron en favor del proyecto en mención fueron: Margarita Beatriz Luna Ramos, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora y Javier Laynez Potisek; mientras que, los 5 Ministros que votaron en contra del proyecto fueron: José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. De estos últimos, 3 presentaron voto particular en contra del proyecto; a continuación, se cita

¹⁶³ *Suprema Corte de Justicia* de la Nación, Punto resolutivo de la Controversia Constitucional 99/2016 Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=207074> Consultado: 26/07/2020

el razonamiento del Ministro Cossío, quien sostiene en el punto 6 de su escrito, la existencia de una violación al artículo 99 Constitucional y la autonomía del TEPJF:

6. A mi juicio, el Congreso de la Unión no podía reformar un transitorio ya aplicado y con ello desintegrar al órgano que ya había sido constitucionalmente integrado. Si bien es cierto que el decreto impugnado que reforma al artículo transitorio CUARTO de la Ley Orgánica mantiene un cierto escalonamiento, la violación del artículo 99 sigue siendo patente **porque la única manera de desintegrar un órgano constitucional como el Tribunal Electoral, una vez agotado su proceso de designación, sería modificando la Constitución misma.** Más aún en lo relativo al levantamiento de la toma de protesta original para tomar una segunda protesta, como lo establece el artículo transitorio SEGUNDO del decreto impugnado, **el Congreso de la Unión no puede facultar al Senado para deshacer y rehacer un acto constitucionalmente reglado, en este caso la protesta contemplada en el artículo 128** y que transforma al ciudadano en funcionario público y, con ello, integrar y desintegrar al órgano constitucional identificado en el artículo 99. Es por ello que considero que **ya no era de la competencia del legislador ordinario hacer esta reforma y, por tanto, menos aún del Senado tomar una segunda protesta a los magistrados a los que ya había electo y protestado con anterioridad y, con ello, agotado el proceso constitucional de designación del cual es solo una parte.** Lo que esta Suprema Corte avaló al declarar la validez del decreto impugnado fue la posibilidad de que el órgano legislativo ordinario modificara las condiciones de ejercicio de un órgano constitucionalmente establecido, determinado e integrado, dejando por tanto las garantías institucionales de este órgano en manos de los órganos ordinarios de cuyas acciones debería encontrarse constitucionalmente resguardado. **Con ello, este Tribunal falta a su misión de obedecer y guardar la Constitución, haciéndose cómplice de las actuaciones tanto del Congreso de la Unión como del Senado de la República para modificar las condiciones de ejercicio de un tribunal constitucional y legalmente integrado, cuyas garantías lo resguardan quedando fuera del alcance de cualquier órgano constituido, so pena de socavar gravemente la legitimidad de sus decisiones futuras.**¹⁶⁴

(Énfasis añadido)

Este razonamiento confirma la hipótesis que guía la realización del presente trabajo de investigación, en sentido de que la autonomía con la que supuestamente se rige el TEPJF, en la actualidad se encuentra comprometida con intereses partidistas. Lo anterior se afirma en virtud de que, como lo comenta el ex Ministro Cossío, una reforma evidentemente contraria a derecho, sin facultades para

¹⁶⁴ Cossío Díaz, José Ramón, Voto Particular, Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=207074> Consultado: 26/07/2020

hacerlo, fue aprobada por el Poder Legislativo de manera exprés, mientras que, al ser impugnada ante la Corte, con razonamientos endebles, se culminó por confirmar el trabajo legislativo, pasando por alto las normas constitucionales, generando incertidumbre y desconfianza en la actual tercera integración del Tribunal Electoral.

Otro ejemplo de la injerencia que tiene el Poder Legislativo en la integración y funcionamiento del TEPJF se observa desde las discusiones que se dan para la elección de los Magistrados. Recordando que, la Cámara de Senadores, tiene la facultad exclusiva de elegir con el voto de las dos terceras partes de los presentes a los candidatos que proponga y que, a juicio exclusivo e inatacable de la SCJN reunieron los requisitos de la convocatoria expedida; facilita la injerencia externa en la integración de este Tribunal Electoral y hace que exista siempre una parcialidad política y partidista que hace evidente el reparto de las plazas para ocupar el cargo entre los partidos políticos mayoritarios del Congreso, mediante favoritismos y compadrazgos políticos que más a delante, cuando ocupen el cargo, se ven reflejados en las sentencias que emiten.

Es por ello que, el principio de autonomía e independencia judicial del Tribunal se ve comprometida desde la forma en la que se integra, haciendo que no exista una libertad en sus decisiones o resoluciones, pues los cargos que ocupan los Magistrados se deben a decisiones políticas tomadas por dos instituciones distintas al Tribunal (SCJN y Poder Legislativo Federal), siendo esto una violación al principio de autonomía judicial. Adam Przeworski señala que, en muchas de las elecciones en países de habla hispana, la voz que se escucha en los comicios, no parece ser la del pueblo, sino la de los gobernantes o quizá, la de aquellos cuyos intereses los propios gobernantes protegen o promueven; lo anterior en virtud de que, quienes gobiernan tienen la ventaja de tener a su disposición todo el aparato del Estado, pues gracias a que constituyen una mayoría legislativa, pueden incluso dirigir la burocracia, y por ende, tener el control sobre la legislación que les da la oportunidad de adoptar instrumentos legales que los favorezcan.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Przeworski, Adam; *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?*, traducción de Azucena Galertini, Ed. Siglo Veintiuno, Argentina, 2019, pp. 70-71

Estos intereses políticos y económicos son evidentes desde la última y más reciente elección de los Magistrados que conforman el TEPJF en el año 2016. Los siete Magistrados que actualmente se encuentran en funciones, fueron electos por el Senado de la Republica el día veinte de octubre del año 2016 de siete ternas distintas que fueron propuestas por la SCJN. Algunos de ellos siendo fuertemente cuestionados desde su elección por no tener suficiente experiencia especializada en materia electoral con carrera judicial. Aunado a ello, fueron impulsados para el cargo por los partidos políticos con mayoría en el Congreso en el 2016: PRI, PAN y PRD. Una vez en el cargo, han tenido polémicas decisiones que dejan en descontento a la ciudadanía, incrementando la desconfianza social en materia electoral que hoy existe.

En 2017 la calificación de los comicios en el Estado de Coahuila. A pesar que el INE acreditó que hubo un exceso en el gasto de campaña por parte de los representantes del PRI, además de que hubo una notoria intervención en la jornada electoral por parte del gobernador Rubén Morería con robo y violación sistemática de los paquetes electorales, la suplantación de funcionarios de casilla, entre otras irregularidades, la Sala Superior refrendó el triunfo del candidato priista por más de 28 mil votos.¹⁶⁶

Otro ejemplo de intervención de intereses económicos y políticos se vivieron con la implementación de nuevas reglas por parte del INE denominadas *cancha pareja*, en las cuales buscaba una equidad en las contiendas electorales; ordenó limitar el uso de programas sociales y recursos públicos durante el proceso electoral, se restringían la compra de espacios en medios electrónicos y digitales, se prohibía a los contendientes acudir a eventos en donde se repartieran apoyos de programas sociales, así como difundir logros del gobierno o se rindieran informes de labores en los que se promovieran imágenes de los candidatos, entre otros. Dichas restricciones fueron impugnadas por representantes del PRI principalmente. El 30 de agosto de 2017, la Sala Superior determino por mayoría que el INE se había extralimitado en sus funciones y revocó los lineamientos de *cancha pareja*.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Igartúa, Santiago; *Contra el INE... y en favor del PRI. Op. cit.*, p. 8

¹⁶⁷ *Ídem*, p. 9

De la misma manera, en 2017, se utilizaron en el proceso electoral en el Estado de Coahuila y el Estado de México principalmente los llamados monederos; que no eran otra cosa que tarjetas de cartón que simulaban ser una tarjeta de débito bancaria. Se entregaban a las personas que presentaban su credencial para votar y entregaban sus datos personales a cambio de ser beneficiarios de esta tarjeta, con la promesa de poderlas canjear por tarjetas bancarias reales en caso de ganar el candidato, promesa que fue incumplida después del proceso electoral. El reparto de esas tarjetas no fue sancionado más que con multas a los partidos, ello a pesar que el artículo 209 fracción 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la prohibición expresa para distribuir este tipo de propaganda.¹⁶⁸

Para evitar su uso, el INE reformó su reglamento para poder prohibir fuertemente la distribución de estas tarjetas, sin embargo, esta determinación fue impugnada por el PRI y Partido Verde. El 28 de diciembre de 2017, los Magistrados del TEPJF avalaron el uso de estas tarjetas con el argumento de que sólo es propaganda electoral y que el INE no tiene facultades para restringir su distribución.¹⁶⁹

Así como estos ejemplos de parcialidades y fallos polémicos por parte del TEPJF y muchos más, como la validación de la candidatura independiente a la Presidencia de la República en 2018 de Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco” a pesar de las múltiples irregulares en su proceso para registrarse como candidato independiente; la validación de la elección para gobernador en Puebla de 2018, entre otros, son algunos en los que se puede ver la intervención de intereses políticos y económicos en las decisiones que toman los Magistrados del TEPJF.

Esto se afirma ya que los Magistrados, como se ha mencionado en líneas que anteceden, fueron impulsados para asumir su cargo por las principales fuerzas políticas en 2016, lo que pone en evidencia la intervención del Poder Legislativo en el funcionamiento del Tribunal. Los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, José Luis Vargas y Mónica Arellí Soto Fragoso, fueron apoyados de manera intensa

¹⁶⁸ *Ibídem*

¹⁶⁹ *Ibídem*.

por Humberto Castillejos, quien fuera asesor jurídico de la Presidencia en el mandato de Enrique Peña Nieto.

Por su parte, el Magistrado Indalfer Infante González, fue apoyado desde el senado por el entonces coordinador de la bancada perredista en el senado Miguel Barbosa, así como el exdelegado Morenista Ricardo Monreal, Magistrado que votó en favor de anular la elección para gobernador en Puebla en donde Miguel Barbosa era fuerte contendiente en 2018.

El Magistrado Felipe de la Mata, fue respaldado por la exsenadora priista y anterior Procuradora de la República, Arely Gómez. Finalmente, la Magistrada Janine Otalora, es fuertemente vinculada con la ex Jefa de Gobierno y antigua dirigente nacional del PRD, Alejandra Barrales.¹⁷⁰

En consecuencia, se puede afirmar que existe una clara intervención e injerencia del Poder Legislativo en la integración y funcionamiento del TEPJF, violentando el principio de autonomía judicial y trascendiendo en la calidad democrática del país. Lo anterior es así ya que el TEPJF es la máxima autoridad electoral especializada en la materia, siendo incluso improcedente el juicio de amparo en materia electoral, por lo que es la última instancia en la calificación de las elecciones, conoce y resuelve aquellas impugnaciones en materia de derechos políticos electorales, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección, como la declaración del Presidente de la República electo.

Por lo anterior y debido a la importancia en las resoluciones que emiten, es importante que se respete el principio de autonomía judicial del TEPJF y que su integración y funcionamiento sea totalmente independiente y libre de toda injerencia e intereses externos, así mismo es menester que sea integrado con personas comprometidas socialmente y ajenas a fines políticos y partidistas para que así, se pueda aplicar una verdadera justicia electoral en México.

¹⁷⁰ Villamil, Jenaro; *Magistrados electorales títeres. Op. cit.*, pp. 6-10

2.4.2 Injerencia del Poder Ejecutivo

Norberto Bobbio, notable jurista italiano, señala que el Estado liberal es aquel Estado mediante el cual, sus poderes y funciones se encuentran perfectamente limitados y establecidos normativamente, aunque puntualiza que un Estado liberal no genera forzosamente un gobierno democrático. Así mismo, señala que el Estado de derecho -parte importante de un Estado liberal- es aquel en el que los poderes públicos son regulados por normas generales, es decir, que los mecanismos constitucionales tienen como objetivo, impedir u obstaculizar el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder, así como dificultar o frenar su abuso, o ejercicio ilegal; siendo uno de los mecanismos más importantes el contar con un poder judicial independiente del poder político.¹⁷¹

No obstante, en México, pareciera que las consideraciones de Bobbio no son aplicables a la realidad. Lamentablemente, el Estado Mexicano no cuenta con un Poder Judicial independiente en sus resoluciones, pues en el caso concreto, respecto a la integración y funcionamiento del TEPJF no solo el Poder Legislativo intervenga, sino que el Poder Ejecutivo también se encuentra inmerso en esta polémica de injerencia ilegal. La intervención del Ejecutivo se origina desde el ejercicio del poder, sin importar partidos, colores o ideologías, el sistema presidencialista en México pareciera que tiene la obsesión de concentrar y mantener el poder como una constante en la integración del poder político, concentración que ejecuta al costo que sea necesario.

Silvio Romero, escritor de origen brasileño, citado por Jorge Carpizo enumera algunas de las críticas y debilidades del sistema presidencialismo de América Latina, mismas que había expresado ya desde 1893:

¹⁷¹ Bobbio, Norberto; *Liberalismo y democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2018, pp. 18-20

- a) *Está fuertemente vinculado al militarismo.*
- b) *La Constitución es una especie de dictadura.*
- c) *Existe una pésima comprensión al principio de la división de poderes, lo que deviene en rigidez política contraria a la democracia, lo que a la postre puede originar revoluciones armadas.*
- d) *La carencia de fuerza y prestigio del Congreso, y la falta de respetabilidad del Presidente.*
- e) *La supresión de escenarios para la discusión y la lucha de las ideas, favoreciéndose a personas mediocres, pero hábiles en alabar al dictador.*
- f) *La idoneidad para que los gobernantes se mantengan por medio de la corrupción y contra la voluntad del país.¹⁷²*

Sin perder de vista que esta crítica fue escrita en 1893, varios de los puntos aún están vigentes y aplicables al tema que se aborda. Respecto al inciso c) y la violación al principio de división de poderes, es uno de los principales problemas que adolece el sistema jurídico mexicano, pues el ejecutivo federal tiende a generar una especie de gobierno centralizado en el cual, pretende controlar e intervenir en prácticamente todos los temas públicos y privados, pasando por alto el Estado de Derecho e incluso la soberanía de las Entidades Federativas.

El TEPJF no es la excepción, pues a través del Congreso de la Unión y del partido político al que pertenece, el Presidente busca mantener el control de las instituciones mediante la promulgación de normas generales que le permitan conservar la mayoría de funcionarios en su favor para poder así, gobernar de manera más cómoda. Por lo que se ha manifestado en el presente trabajo, los Magistrados que integran el TEPJF tienen una posición política estratégica que legitiman las elecciones en todos los niveles de gobierno y por lo tanto, es de suma importancia contar con Magistrados acorde con la ideología e intereses del Ejecutivo Federal que en ese momento ostente el cargo.

¹⁷² Carpizo, Jorge; *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Boletín mexicano de derecho comparado, IIJ UNAM, Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332007000200003 Consultado: 21/08/2020

Pascual Alberto Orozco señala que, la facultad que tiene el Ejecutivo Federal de designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante terna propuesta a la Cámara de Senadores, resulta en una injerencia tanto del Ejecutivo (proponiendo) como del Legislativo (designando), situación que se repite no solo en la elección de los Ministros, sino como se ha mencionado, en la elección de los Magistrados Electorales, haciendo la distinción de que la terna es propuesta por el Ejecutivo en el primer supuesto y por el Pleno de la Corte en el segundo. Lo anterior en virtud de que las cuestiones políticas son las que finalmente influyen en el nombramiento, por encima de los méritos y de la trayectoria jurídica de los candidatos.¹⁷³

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar el desvío de recursos por 250 millones de pesos que en el año 2016 el infame ex Gobernador de Chihuahua, Cesar Duarte Jáquez utilizó para financiar las campañas electorales del PRI en aquel Estado; siendo uno de los mayores fraudes electorales en la historia reciente del país, en la que utilizaron cuatro empresas que supuestamente prestarían servicios al sistema educativo del Estado, para finalmente transferir dicho dinero a las arcas del PRI. Este desvío, acusado por Ricardo Yáñez, quien fuera Secretario de Educación de la administración de Duarte, señaló que este fraude fue ejecutado con anuencia del entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público Federal Luis Videgaray,¹⁷⁴ y por ende, con conocimiento y aprobación del Ejecutivo Federal en aquel año, Enrique Peña Nieto.

Adam Przeworski señala que el control sobre los Tribunales es un instrumento sumamente valioso para concentrar y mantener el poder, pues en medida que se manipulen estas instituciones, será más factible para quienes ostenten el poder lograr hostigar, desprestigiar o incluso encarcelar a sus opositores con plena apariencia de legalidad. Asimismo, quien gobierna con mayoría legislativa, tiene la ventaja de consolidarse gracias a que son capaces de dirigir la burocracia y crear instrumentos legales que lo favorezca en cuanto sea necesario, así como logran manipular indicadores como pobreza, marginación, salud,

¹⁷³ Orozco Garibay Pascual Alberto; *Derecho Constitucional. El Estado Mexicano, Op. cit.*

¹⁷⁴ Esquivel, Jesús; *Videgaray y Beltrones, bajo sospecha*. Revista Proceso, 2018, No. 2147, 6-7

educación para cubrir su fracaso durante la administración; cuando todo esto fracasa, el fraude electoral es el último recurso.¹⁷⁵

A pesar de los esfuerzos legislativos para impulsar el combate a la corrupción, en México persiste la injerencia del Ejecutivo en materia electoral. En entrevista, Luis Carlos Ugalde, quien fuera presidente del entonces Instituto Federal Electoral durante el periodo de 2003 a 2007, señaló que el principal problema que existe en el país en materia de elecciones es el flujo constante de dinero que circula en las campañas electorales. El dinero permite ejercer un control sobre muchos medios de comunicación y sobre estructuras de movilización clientelar.

El financiamiento corrupto de las campañas llega a costar de ocho a diez veces más de los que se reporta a las autoridades, siendo en muchas ocasiones dinero público financiado por el propio Estado, aunque también proviene de empresas que pretenden obtener permisos, contratos, concesiones e incluso de la delincuencia organizada. Esto origina un doble problema; por un lado, el pago de favores y compromisos, y por el otro, la corrupción en obra pública para conseguir devolver el dinero prestado durante las campañas.¹⁷⁶

Es por lo anterior que se concluye que existe una injerencia tanto del Poder Ejecutivo y Legislativo a nivel Federal principalmente en la integración y conformación del TEPJF con el objetivo de mantener, concentrar y proteger poder, privilegios y prerrogativas así como intereses particulares y políticos de distintos agentes que interviene en la administración pública federal, que trae como consecuencia la pérdida de autonomía del Tribunal trascendiendo en el sentido de las resoluciones que emite, violentando el principio de acceso efectivo a la justicia en perjuicio de la colectividad y de la calidad democrática en México.

Con todo lo señalado durante el desarrollo del presente capítulo, podemos concluir que, al examinar el desarrollo y evolución, así como el actual funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, existen

¹⁷⁵ Przeworski, Adam; *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?*, traducción de Azucena Galerttini, *Op. cit.*, p. 71

¹⁷⁶ Acosta Córdova, Carlos; *Este año empieza a definirse el 2018* en Revista Proceso, No. 2065, 2018, p. 8

factores políticos y económicos que inciden en su integración, y por ende en sus resoluciones. El proceso de integración que prevé el artículo 99 Constitucional en relación con el artículo 179 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación influye para que los Magistrados electorales sean nombrados por conveniencia política de determinados grupos y no por méritos profesionales o académicos; ello con la finalidad de que, una vez en el cargo, emitan sentencias que le permitan el régimen que los colocó, conservar el poder y a su vez, evitar que grupos opositores intenten despojarlos del control político que ejercen, originando con ello, una violación a la autonomía del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS COMPARATIVO DE AUTORIDADES ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

En los últimos años, el derecho comparado ha sido utilizado en diversos trabajos de investigación como una herramienta sumamente útil y practica que brinda a los lectores una perspectiva más amplia y clara de la efectividad y viabilidad de distintas figuras jurídicas aplicables o vigentes en numerosos países que van, desde una simple norma, hasta un complejo sistema jurídico; abarcando para ello el estudio y análisis de instituciones, formas de gobierno, protección a derechos fundamentales y demás elementos que integran y caracterizan el derecho interno de cada Nación.

Este instrumento metodológico será aplicado en el presente apartado para estudiar de manera breve la integración y funcionamiento de las máximas autoridades electorales en países de América Latina como Argentina, Costa Rica, Brasil y Chile, países seleccionados por ser similares a México tanto en su forma de gobierno, cultura y política. Para ello, en un primer momento se abordarán las principales características del régimen político, forma de gobierno, así como las bases legales en materia electoral de dichos países, para finalmente estudiar la conformación e integración de su máxima autoridad en materia electoral.

Con ello se pretende comparar académicamente el funcionamiento e integración de su principal autoridad electoral aplicable en su sistema jurídico interno para evaluar las posibles similitudes y diferencias con la integración de nuestro TEPJF y así determinar si su conformación dentro de su sistema jurídico, se encuentra diseñada con independencia y autonomía de las fuerzas políticas de sus respectivos países.

3.1 Argentina

El nombre oficial es República Argentina, tiene una superficie aproximada de 2,780,400 kilómetros cuadrados, su idioma oficial es el castellano, cuenta con una población aproximada y contabilizada hasta el año 2020 de 45,195,777 habitantes, su moneda oficial es el peso argentino, la capital es la Ciudad de Buenos Aires y su independencia de la Corona Española fue declarada el 09 de junio de 1816, aunque los castellanos que llegaron a América no se asentaron mucho tiempo en territorio argentino debido a su escasez de riquezas minerales, por lo centraron su atención principalmente en las civilizaciones azteca, maya e inca.¹⁷⁷

Argentina vivió uno de los periodos de inestabilidad y represión social de los últimos 50 años más violentos de toda Latinoamérica. Tras una profunda crisis política y económica que afectaba el país desde 1955 que originó un hartazgo social generalizado; el 25 de marzo de 1976 mediante un golpe de Estado, fuerzas cívico-militares aprendieron a la vicepresidenta María Estela Martínez de Perón, quien había quedado al frente del país tras la muerte de su esposo y Presidente Juan Domingo Perón -tan sólo un año después de haber sido electo-, e instauraron una dictadura militar que se extendió hasta 1982.

Durante ese periodo se suscitaron todo tipo de arbitrariedades y abusos a derechos humanos, civiles, políticos y de toda índole. Lo anterior a pesar de que la Constitución Nacional de Argentina promulgada desde 1853 en la Ciudad de Santa Fe -siendo una de la Constituciones más antiguas pero vigentes en todo el mundo- establecía una forma de gobierno y procesos de elección de sus gobernantes. Posterior a ello, y después de varios años, se convocaron nuevamente a elecciones para integrar el gobierno y recuperar el funcionamiento de las instituciones.

Actualmente, Argentina cuenta con una de las economías más grandes de América Latina, según cifras de Banco Mundial, el producto interno bruto del país asciende a 450 billones de dólares en el año 2020, cuenta con recursos naturales en energía, agricultura, importantes reservas de gas y litio y es líder en producción de alimentos, con industrias de gran escala en los sectores de agricultura y ganadería vacuna. No obstante, la pobreza urbana en Argentina sigue siendo

¹⁷⁷ Acemoglu, Darón y Robinson James A.; *¿Por qué fracasan los países?*, Ed. Crítica, México, 2018, p. 142

elevada y en el primer semestre de 2020 alcanzó al 40,9% de la población, con un índice del 10,5% de indigencia y una pobreza infantil de niños menores de 14 años del 56,3%.¹⁷⁸ Cifras que son parecidas en México, pues a pesar de ser un país con bastos recursos naturales, los niveles de pobreza es un problema social que sigue en aumento.

3.1.1 Régimen político y forma de gobierno

Según su propia Constitución, la Nación Argentina tiene como forma de gobierno la representativa, republicana y federal (artículo 1). Está compuesta actualmente por 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, misma que no tiene propiamente el carácter de Provincia, pero es sede de las autoridades que ejercen el Gobierno Federal -semejante a las características que tenía el Distrito Federal en México- (artículos 3 y 129), el Poder Legislativo recae en un Congreso compuesto por dos Cámaras, la de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, ambas elegidas mediante elección directa (artículo 44). Por su parte, el Poder Ejecutivo es desempeñado por el Presidente de la Nación Argentina y cuentan con la figura del Vicepresidente, duran en su cargo cuatro años con la posibilidad de reelegirse por un periodo más y son electos de manera directa con el sistema de doble vuelta (artículos 94 y 96).

Finalmente, el Poder Judicial se deposita en la Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales Inferiores de la Nación (artículo 108), mismos que se encuentran distribuidos en todas las Provincias del territorio argentino, sin embargo, el Poder Judicial no tiene el carácter de autónomo e independiente de los demás poderes como se supone que ocurre en México, pues el Poder Judicial se encuentra fuertemente vinculado tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 114 Constitucional, le corresponde

¹⁷⁸ *El Banco Mundial*, Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview> Consultado: 10/03/2021

al Consejo de la Magistratura -el cual pertenece al Poder Legislativo-, administrar propiamente las funciones y la integración del Poder Judicial.

Lo anterior es así ya que el Consejo de la Magistratura se encuentra integrado por tres jueces del Poder Judicial de la Nación, seis legisladores propuestos por los presidentes de ambas Cámaras, dos representantes de abogados, un representante del Poder Ejecutivo y un representante del ámbito académico.¹⁷⁹ Quizá esta forma de administrar el Poder Judicial se da con la finalidad de vigilar sus funciones, evitando abusos y corrupción, haciendo participe de ello a distintos sectores de la población tanto públicos como privados, no obstante, como se ha señalado, ésta vigilancia se encuentra sometida al Poder Legislativo, lo que lo hace susceptible a la existencia de acuerdos de tipo político y económico que puede influir en las decisiones que se toman desde el Poder Judicial.

A pesar de ello, al Consejo de la Magistratura el corresponde llevar a cabo la elección de los jueces de todas las instancias, administrar los recursos destinados a la procuración de justicia, decidir sobre la remoción de magistrados, y en su caso, ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente entre otras atribuciones.¹⁸⁰ Lo anterior hace evidente que el Consejo de la Magistratura, integrante del Poder Legislativo, prácticamente es el titular del Poder Judicial, pues dentro de sus funciones se encuentra la de nombrar y remover a los jueces y magistrados de todas las instancias. Esta facultad, somete al Poder Judicial al Poder Legislativo y Ejecutivo, pues por sí mismo, no puede designar a su personal ni administrar sus recursos, limitando toda autonomía en sus decisiones como institución encargada de resolver conflictos.

Si hacemos una comparación de esto con lo que ocurre en la organización del gobierno mexicano, existe una contradicción sustancial, pues en México se ha buscado prácticamente desde la Constitución de 1917, que los tres Poderes de la Unión tengan una independencia en sus funciones, y que únicamente se busque una cooperación mutua, pero jamás una violación a sus atribuciones; aunque en la

¹⁷⁹ Consejo de la Magistratura Poder Judicial de la Nación. Disponible en: <http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/features/ique-es-el-consejo> Consultada: 03/03/2021

¹⁸⁰ *Ibidem*

práctica, en muchas ocasiones, lamentablemente no termine siendo así, máxime en los últimos años, pues el actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador se ha caracterizado por confrontar, denostar y repudiar públicamente el accionar de distintas instituciones tanto públicas como privadas, incluyendo el Poder Judicial de la Federación cuando este, mediante resoluciones pronunciadas dentro de los medios de defensa legales promovidos por particulares, no benefician los proyectos emblema de su administración, atribuyéndolo en todo momento a la corrupción, aunque paradójicamente no haya sanciones a altos funcionarios o ex funcionarios por este delito; lo que pone en evidencia el presidencialismo centralizado, absolutista y totalitario clásico de América Latina.

3.1.2 Bases legales en materia electoral

Como se ha mencionado anteriormente, la Constitución Argentina de 1853, es la ley fundamental de aquel país, la cual es una de las constituciones más antiguas del mundo; su más reciente e importante reforma fue en 1994, pues trajo consigo el reconocimiento como rango constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, destacando de entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entre otros.¹⁸¹

Esta reforma es similar en esencia a la reforma constitucional que se suscitó en México en el año 2011, mediante la cual, son reconocidos los derechos humanos incluidos en la parte dogmática del texto constitucional, además de los contenidos en los tratados internacionales, así como otorgar las garantías individuales a los ciudadanos para su protección; esta reforma se da diecisiete años posteriores a la reforma argentina, cuestionada además por ser impulsada desde la Corte

¹⁸¹ Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena Adrián Joaquín; *Derecho electoral comparado*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 53

Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia pronunciada en dos mil nueve en el caso de desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, lo que nos habla de que en nuestra legislación mexicana existe un atraso legislativo muy importante en materia de derechos humanos.

La legislación electoral en argentina se encuentra sustentada, además de la Constitución, en la Ley Orgánica de la Justicia Electoral, el Código Nacional Electoral y en la Ley Orgánica de la Justicia Electoral como principales normas reguladoras de los derechos político electorales. El derecho electoral argentino se rige por los principios democráticos y de soberanía popular, sufragio universal, libre, igualitario, secreto y obligatorio, impulsando la igualdad en oportunidades tanto para varones como para mujeres para acceder a cargos de elección popular.¹⁸²

Junto con la Constitución, la Ley Electoral es la legislación que se encarga de regular el proceso democrático, la elección de presidente y vicepresidente; se incorporó el sistema de segunda vuelta electoral; la elección directa de tres senadores, la elección directa del jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la reducción del mandato presidencial a cuatro años con posibilidad de una reelección al cargo; la creación del cargo de jefe de Gabinete de Ministros y del Consejo de la Magistratura, como principales novedades que integran las bases legales de la materia electoral en Argentina.¹⁸³

3.1.3 Sistema electoral

Como se ha señalado anteriormente, mediante reforma de 1994, se incorporó al texto constitucional argentino un nuevo título que se denominó “*nuevos derechos y garantías*”, mismo que reconoció a los derechos políticos electorales como derechos fundamentales, los cuales, Alberto Ricardo Dalla Via, considera como derechos que, por su naturaleza no se encuentran individualizados, sino que forman parte de

¹⁸² *Ídem*, p. 54

¹⁸³ *Ídem*, p. 53

una colectividad para su ejercicio y por ende, la necesidad de protegerlos y garantizarlos.¹⁸⁴

Esta definición muestra la importancia que tiene el reconocimiento, pero sobre todo, el garantizar de manera efectiva mediante la implementación de mecanismos de protección, los derechos fundamentales ejercidos por una colectividad, ya que en México, mediante reforma constitucional de 2011, dentro del segundo párrafo del artículo 1, se estableció la obligación que tienen los operadores de derecho de aplicar el principio *pro persona*, es decir, en caso de haber un conflicto entre derechos fundamentales, deberán aplicar la norma que más favorezca a la persona, empero, es importante de la misma manera, que se reconozca el principio *pro social*, pues los derechos que son ejercidos por una colectividad como los derechos políticos electorales, derecho de reunión y asociación, entre otros, deben tener la misma importancia, respeto y garantismo que los derechos que se ejercen de manera individual.

Esta corriente de pensamiento también es conocida como utilitarismo, y es fuertemente impulsado por John Stuart Mill, quien señala que el utilitarismo no se preocupa por la utilidad del individuo que se encuentra aislado de otros individuos, sino por la utilidad social de toda una colectividad y los beneficios que esta consiga por el bien de todos.¹⁸⁵

Dentro del citado título denominado “*nuevos derechos y garantías*” implementado en la Constitución argentina, se incorporaron los derechos políticos de los ciudadanos como el sufragio universal, secreto y obligatorio, la implementación forzosa del Estado de acciones encaminadas a impulsar la igualdad real de oportunidades entre hombre y mujeres para el acceso a cargos de elección popular.

En comparación con lo anterior, México también ha buscado impulsar su calidad democrática y reforzar su sistema electoral mediante reformas que legitimen cada vez más los procesos electorales; sobre todo luego de una crisis que en

¹⁸⁴ Dalla Via, Alberto Ricardo; *La participación política y la reforma electoral en Argentina*, Disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2011-04-007-087.pdf> Consultado: 18/03/2021

¹⁸⁵ Bobbio, Norberto; *Liberalismo y democracia*; *Op. cit.*, p. 70

materia electoral se vivió en las elecciones de 1977 en las que únicamente José López Portillo fue el candidato en solitario a la presidencia de la República postulado por el PRI, con anuencia de los demás partidos políticos, *tocando fondo* en la calidad democrática del país, pues se suscitaron fuertes cuestionamientos sociales respecto a la concentración del poder por parte del régimen priista que hicieron eco en la mayor parte de las entidades federativas, por lo que fue necesario que, a partir de esa fecha se tuviera la necesidad de impulsar una evolución democrática que devolviera la confianza a los ciudadanos y los atrajera a la participación electoral nuevamente.

Esta concentración de poder se observa de la misma manera en el sistema electoral argentino, al someter a los jueces y tribunales del poder judicial para que sean administrados por parte del poder legislativo, evidenciando una ausencia de independencia en la procuración de justicia argentina, incluida la materia electoral.

A partir de la polémica candidatura de López Portillo, en México se han impulsado distintas reformas legales con el objetivo de independizar la materia electoral de las autoridades tradicionales e impulsar la calidad democrática y el sistema electoral del país, las cuales se pueden abordar para su estudio en dos momentos importantes. El primero de ellos de 1977 a 1996 en las que se buscó impulsar el principio de igualdad entre los competidores, regulando y constitucionalizando los partidos políticos, así como judicializar el proceso electoral y la creación y fortalecimiento de organismos electorales que organizaran las jornadas electorales. El segundo momento, del año 1997 al año 2000 en las que las reformas estuvieron orientadas a regular las condiciones de acceso a la contienda en las urnas.¹⁸⁶

En los últimos años, nuevamente se han impulsado reformas en materia electoral que han intentado legitimar aún más los procesos electorales, aunque ciertamente el objetivo no se ha obtenido de manera eficiente, pues los procesos

¹⁸⁶ Santiago Campos, Gonzalo; *Las Candidaturas Independientes en México*, en Revista Derecho del Estado, No. 33, pp. 68-69

electorales siguen siendo severamente cuestionados, sobre todo los llevado a cabo en los comicios a la presidencia de la república en los años 2006 y 2012.

3.1.4 Autoridades electorales

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 19.108 de Organización de la Justicia Nacional Electoral, la máxima autoridad en materia electoral en la Nación de Argentina es la Cámara Nacional Electoral, perteneciente al Poder Judicial, la cual actúa como Tribunal de alzada respecto a las resoluciones que emiten los Jueces y Juntas Electorales de primera instancia, quienes a su vez conocen, de conformidad con el artículo 12 de la citada ley, de los asuntos relacionados con delitos electorales, la fundación, constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos políticos, así como de las coaliciones o alianzas entre ellos, de la organización, funcionamiento y fiscalización del Registro de Electores, así como de la elección, escrutinio y proclamación de los candidatos a cargos electivos de sus respectivos distritos entre otras atribuciones.¹⁸⁷

Como se puede observar, las autoridades jurisdiccionales de primera instancia en materia electoral, son las encargadas del cómputo de votos y de la declaración de los candidatos que hayan resultado ganadores en las contiendas electorales, autoridades locales que residen en las Provincias del territorio argentino. Esto no sucede en México, pues en el país, a nivel federal desde 1990 con el Instituto Federal Electoral y a partir de 2014 con el Instituto Nacional Electoral, se ha optado por contar con un órgano constitucionalmente autónomo de los tres poderes para que sea el encargado de organizar las elecciones con el fin de dar certeza, legalidad y transparencia a los procesos electorales.

La Cámara Nacional Electoral se encuentra compuesta por tres jueces, quienes deberán ser forzosamente ciudadanos argentinos, ser abogados con título que tenga validez nacional, contar con seis años de experiencia en el ejercicio de la

¹⁸⁷ Artículo 12 de la Ley 19.108 publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 07/10/1971

profesión o función judicial que requiera título profesional, tener por lo menos treinta años de edad y no haber ocupado cargos partidarios con por lo menos cuatro años antes de la fecha de su elección.¹⁸⁸ Sus tres integrantes son designados por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado mediante la selección de aspirantes a través de concurso público organizado por el Consejo de la Magistratura, quien, como se ha señalado en líneas que anteceden, le compete la organización e integración de los tribunales que integran el Poder Judicial.¹⁸⁹

Por cuanto hace a la integración de la máxima autoridad en materia electoral en Argentina, se puede observar una evidente similitud con la integración del TEPJF en México, pues los tres jueces que la conforman son electos por el Poder Ejecutivo con ratificación del Senado mediante una terna de aspirantes que es propuesta por el Consejo de la Magistratura del Poder Legislativo. Proceso casi idéntico al utilizado en nuestro país, con la excepción de que la terna de donde es elegido el aspirante, es organizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación a los requisitos que la legislación argentina prevé para designación de los Jueces que integran la Cámara Nacional Electoral, se observa que son más limitados en relación con los estudiados para la elección de los Magistrados que integran el TEPJF, pues de entre ellos podría destacar únicamente el no haber ocupado algún cargo partidario los últimos cuatro años previo a la elección, requisito que no es un filtro suficiente para garantizar que la máxima autoridad electoral actúe de manera imparcial e independiente.

A pesar de lo anterior, la dependencia del Poder Judicial argentino, incluyendo a sus autoridades electorales, hacen por sí mismo que los requisitos para integrar la máxima autoridad electoral pase a segunda instancia, pues mientras el sometimiento legal al que está sujeto desde la propia constitución no desaparezca, la materia electoral y todas las materias, estarán siempre sujetas a intereses partidarios, políticos y particulares, tal y como ocurre en el sistema legal mexicano.

¹⁸⁸ Artículo 5 , *Ley 19.108* publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 07/10/1971

¹⁸⁹ Artículo 99 fracción 4, *Constitución de la Nación Argentina* sancionada en 1853.

La diferencia radica en que mientras en el sistema electoral argentino la dependencia del poder judicial está perfectamente plasmada en la ley, legitimada y aplicable, en México se encuentra encubierta, mediante legislaciones a modo que facilitan la intromisión de agentes externos e intereses particulares en la función jurisdiccional electoral, que propicia la corrupción y el tráfico de influencias disfrazada de independencia y autonomía en las instituciones mexicanas.

3.2 Costa Rica

Costa Rica es una de las naciones del continente americano que más desarrollo económico ha logrado en los últimos años. Su nombre oficial es República de Costa Rica, colinda con países como Panamá, Nicaragua, Ecuador y Colombia; según el Instituto Nacional de Estadística y Censo de Costa Rica, el país centroamericano cuenta con un territorio de 51,100 kilómetros cuadrados, lo que lo hace uno de los países más pequeños del continente, pues es apenas un poco más grande que el Estado de Quintana Roo, y hasta el año 2021, lo integraba una población de 5,163,038 habitantes,¹⁹⁰ número que equivale aproximadamente a los habitantes del Estado de Puebla.

De conformidad con cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el crecimiento económico de Costa Rica en 2018 fue de 2.7 puntos porcentuales, 2.1 en 2019, pero de -4.1 en 2020, debiéndose esto en gran medida por la desaceleración económica mundial derivada por la emergencia sanitaria producida por el Covid-19; empero, la propia OCDE proyecta un crecimiento para el país de 2.7 para el año 2021.¹⁹¹ En contraste para México, su crecimiento en relación con el PIB fue de 2.1 en 2018, 0.5 en 2019 y una terrible desaceleración en 2020 de -8.2.¹⁹² Estos números en comparación con el desarrollo de Costa Rica, evidencia una crisis económica muy severa que aqueja al país, con

¹⁹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Censo. Disponible en: <https://www.inec.cr/> Consultado: 04/04/2021

¹⁹¹ Estudios económicos de la OCDE Costa Rica, julio 2020; Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/surveys/costa-rica-2020-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf> Consultado: 04/04/2021

¹⁹² INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/> Consultado: 04/04/2021

una proyección no muy favorable para los próximos años, pero sobre todo, evidencia el estancamiento económico de México en comparación con otros países del continente americano.

Por otra parte, la guerra civil de Costa Rica que tuvo lugar del 12 al 19 de marzo de 1948 es la que dio origen a su actual sistema político y forma de gobierno. Esta guerra relativamente corta en comparación con la Revolución mexicana que duró poco más de seis años, fue producto de un descontento social que se desencadenó después de las elecciones presidenciales de 1948, en las cuales el candidato perdedor de las elecciones y opositor al gobierno en turno, Otilio Ulate Blanco y sus seguidores acusaron fraude electoral. José Figueres Ferrer, quien fuera un caudillo y político costarricense, seguidor de Ulate, se levantó en armas al frente del Ejército de Liberación Nacional y en poco tiempo derrotaron al ejército oficial de Costa Rica.

Luego de una reunión para negociar la paz que se llevó a cabo en México el 27 de abril de 1948, José Figueres entra victorioso a la ciudad capital San José, organizando una Junta provisional que agrupó a los poderes Ejecutivo y Legislativo hasta 1949, año en el cual se promulgó la actual Constitución Política, siendo una de las constituciones más recientes del continente, se abolió el ejército (01 de abril de 1948), convirtiéndose en el primer país del mundo sin ejército oficial, se nacionalizó la banca y se crearon autoridades electorales, entre otras implementaciones; iniciando con ello en Costa Rica la llamada, Segunda República.

3.2.1 Régimen político y forma de gobierno

Según el artículo 1° de la Constitución Política de la República de Costa Rica, el país se encuentra constituido como una República democrática, libre e independiente. Por su parte, el artículo 9 señala que el Gobierno de la República es popular y representativo, ejercido por tres poderes independientes y distintos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El territorio nacional, según lo dispone el artículo 168, se divide en Provincias, y estas a su vez en Cantones, (*que son los equivalentes a Municipios en territorio mexicano*), así como en Distritos; existiendo actualmente en Costa Rica: 7 Provincias, 82 Cantones y 488 Distritos. La capital es la Provincia de San José, y es el lugar en donde reside el gobierno y la administración del país.

El Poder Legislativo recae en la Asamblea Legislativa, la cual es unicameral, pues está compuesta únicamente por la Cámara de Diputados, y por ende, tienen toda la responsabilidad del Poder Legislativo, como es la dictar leyes, reformarlas, derogarlas, aprobar los tratados internacionales, establecer impuestos y contribuciones, entre otras funciones; de las cuales, es preciso destacar las señaladas en los incisos 3) y 20) del artículo 121 constitucional, que señalan como facultad de la Asamblea Legislativa nombrar a los Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, así como crear los Tribunales de justicia y demás órganos para el servicio nacional respectivamente.

Esta forma de organización del Poder Judicial es muy similar a la que establece el ordenamiento jurídico mexicano y argentino que se analizó en líneas anteriores, pues le compete al Poder Legislativo de Costa Rica el nombrar a los integrantes de la Corte Suprema, dejando a las normas secundarias la forma y circunstancias particulares de hacerlo.

De conformidad con el artículo 106 y 107 constitucionales, la Asamblea Legislativa está compuesta únicamente por cincuenta y siete diputados, los cuales son elegidos mediante sufragio popular y no pueden ser reelectos en forma sucesiva. Número que es sumamente inferior a los quinientos diputados y ciento veintiocho senadores que integran el Poder Legislativo Federal en México, quienes sumando ambas cámaras arrojan un total de seiscientos veintiocho funcionarios que lo integran; ahora bien, si lo comparamos con el número de diputados en Costa Rica, éste apenas representa el 9% de los integrantes del Congreso de la Unión en México, cifra que es inverosímil que continúe siendo aplicada en nuestro país, siendo todavía más grave los doscientos diputados elegidos por representación plurinominal, creados únicamente para mantener el poder, privilegios políticos y pago de favores en campañas políticas.

No obstante lo anterior, la elección de la Asamblea Legislativa en Costa Rica, se lleva a cabo mediante listas cerradas y bloqueadas que los partidos políticos elaboran, sin que las personas votantes puedan incluso conocer el orden o nombre de los candidatos, por lo que prácticamente la gente emite su sufragio a *ciegas* por el partido de su preferencia, más no por el candidato más preparado o con mejores capacidades.¹⁹³ Esto resulta ser aberrante en cualquier nación que se dice estar constituida como una República democrática, tal y como se define así mismo la nación costarricense en su artículo 1° constitucional, pues resulta impensable que la gente emita su voto de conformidad con unas listas de candidatos que proponen los partidos políticos y no por candidatos en lo personal.

Lo anterior es así, ya que esta lista se encuentra cerrada y bloqueada, por lo que los votantes no pueden alterar, agregar o eliminar los candidatos¹⁹⁴, es un sistema de elección de partidos políticos, no una elección democrática de diputados que integra la Asamblea Legislativa.

En tanto, el Poder Ejecutivo recae en el Presidente de la República y en los Ministros de Gobierno,¹⁹⁵ quienes pueden ser designados y removidos libremente por el Presidente de la República, es decir, son el equivalente a lo que en México conocemos como Secretarios de Estado. Dura en su cargo cuatro años y está acompañado de la figura de dos vicepresidentes, quienes de conformidad con la Constitución, no tienen otra función más que la de reemplazar al Presidente en caso de ausencia absoluta.

A diferencia de lo que ocurre en México y en Argentina, el ejecutivo costarricense no tiene facultades de nombrar, designar o proponer de alguna manera a los Magistrados que encabezan el Poder Judicial, lo que es muestra de que la propia constitución únicamente le otorgo facultades administrativas y de representación internacional al Presidente de la República.

¹⁹³ Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena Adrián Joaquín; *Derecho electoral comparado*, Op. cit., p. 192

¹⁹⁴ Villalobos Brenes, Luis Diego, González Fernando Diego; *Para entender cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica*, Ed., IFED-TSE, Costa Rica, 2018., p. 4

¹⁹⁵ Artículo 130, *Constitución Política de Costa Rica* publicada el 07 de noviembre de 1949

Finalmente, el artículo 152 constitucional establece que el Poder Judicial será depositado en la Corte Suprema de Justicia, la cual actualmente está integrada por Tres Salas, y una Sala Constitucional. De conformidad con el artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la primeras tres Salas están integradas por cinco Magistrados, mientras que la Sala Constitucional la integran siete Magistrados, quienes, como se ha mencionado en líneas anteriores, son designados por la Asamblea Legislativa; su competencia es la de resolver las controversias del orden civil, penal, comerciales, del trabajo, contencioso administrativo y las demás que sean encargadas por las leyes aplicables¹⁹⁶, a excepción de la materia electoral.

Lo anterior es así ya que, de conformidad con el artículo 9 constitucional, la República Costa Rica cuenta con un Tribunal Supremo de Elecciones, el cual tiene la característica de ser autónomo e independiente de los tres poderes del Estado, teniendo a su cargo la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. A diferencia de lo que ocurre en México, este Tribunal, desde la propia Constitución tiene reconocido el carácter de autónomo, lo que en nuestro país no es así, ya que el TEPJF está integrado al Poder Judicial, y aunque está especializado en materia electoral, para evitar politizar el Poder Judicial, su integración no es independiente. A continuación, se detallará más sobre el Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica.

3.2.2 Bases legales en materia electoral.

Se hará mención de manera breve de los principales ordenamientos jurídicos que en materia electoral, regulan la actividad democrática del país latinoamericano que se estudia. Como primer cuerpo normativo se encuentra la Constitución Política de la República de Costa Rica, la cual es la norma suprema en la Nación y de ella emana las leyes y reglamentos secundarios que regulan el sistema político electoral

¹⁹⁶ Artículo 153, *Constitución Política de Costa Rica* publicada el 07 de noviembre de 1949

del país, las autoridades electorales así como la forma en la que los ciudadanos ejercen su derecho al voto.

En segundo lugar, se encuentra el Código Electoral, promulgado por la Asamblea Legislativa en 1952 después de la guerra civil que culminó con la creación de la actual constitución; desde entonces, se la han hecho diversas reformas a lo largo de su vigencia, siendo una de las más importantes y recientes la efectuada en el año 2009, mediante la cual se reguló lo referente a la financiación de los partidos políticos¹⁹⁷. Este ordenamiento, entre otras cosas, establece las disposiciones generales y lineamientos estructurales de las dos principales autoridades en materia electoral en Costa Rica: el Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil, de los cuales se profundizará en líneas posteriores.

El Código Electoral está compuesto por 310 artículos divididos en diez títulos. El primer título se refiere al derecho al voto, las condiciones e impedimentos para ocupar un cargo de elección popular, el segundo título habla sobre la división territorial para el proceso electoral, lo referente a las autoridades electorales, que es el objeto de estudio del presente capítulo se encuentra regulado en el título tercero, el título cuarto establece las condiciones generales de los partidos políticos, mientras que el título quinto establece los conducentes a las campañas electorales. El título sexto regula el proceso electoral, por su parte el título octavo dispone las sanciones a las violaciones de normas electorales, mientras que el título noveno habla sobre las generalidades y principios que rigen los procesos electorales, para finalmente, el título décimo señala las contribuciones económicas tanto pública como privada de los partidos políticos.¹⁹⁸

Por su parte, la legislación que regula a la máxima autoridad de Costa Rica es la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, de la cual se hablará más adelante. Finalmente, como base legal en materia electoral encontramos a los Estatutos de los Partidos Políticos y a la jurisprudencia, los cuales constituyen fuente de derecho electoral.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena Adrián Joaquín; *Derecho electoral comparado*, *Op. cit.*, p. 178

¹⁹⁸ *Ibidem*

¹⁹⁹ *Ídem*, p. 180

3.2.3 Sistema electoral

De manera sucinta se señalarán las dos principales características del sistema electoral de Costa Rica que lo diferencian del sistema electoral mexicano. Como primera característica, podemos señalar la existencia de una jurisdicción electoral independiente de los tres poderes tradicionales y de cualquier otro organismo público que integre el Estado. Esta es la principal característica que distingue el sistema electoral de Costa Rica con el resto de los países del continente americano; pues una jurisdicción que sea totalmente autónoma, reconocida así desde la propia constitución, podría garantizar la transparencia y legalidad en el proceso electoral. Esta característica resalta sobre las demás en virtud de que la autoridad electoral en Costa Rica, puede ser considerada como un cuarto poder, autónomo y libre de los demás poderes tradicionales, peculiaridad que es urgente sea atendida y aplicada de la misma manera en el sistema jurídico electoral en México, para de esa manera garantizar el actuar imparcial, objetivo e independiente del TEPJF, alejado de favoritismos, compromisos políticos o presiones por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Otra importante característica del sistema electoral costarricense es su régimen de partidos políticos, los cuales son los únicos facultados para elaborar las listas de candidatos que son sometidos a los ciudadanos, quienes en lugar de votar por candidatos en lo personal, emiten sus votos con base a dicha lista, es decir, que todo aquel que desee aspirar a un cargo de elección popular deberá forzosamente estar contemplado en una lista de candidatos propuesta por algún partido político. Por consiguiente, el sistema electoral de Costa Rica no permite los candidatos independientes como en el sistema electoral mexicano, pues la única manera de que un candidato pueda aparecer en la lista electoral es que un partido político lo postule.

El candidato independiente surge como una alternativa del ciudadano que desconfía cada vez más en el viejo sistema monopolizado de partidos políticos, por lo tanto, los candidatos independientes tienen una doble función: por un lado, son *válvulas de escape* en un sistema democrático controlado y monopolizado y por

otra, sirve como una legitimación de la actividad electoral, en ambas percepciones, es el poder público quien se beneficia de esta figura. El candidato independiente se presenta como una figura ajena a los partidos políticos, por lo que intenta aplicar una retórica a los ciudadanos de ser distinto a los candidatos partidistas, preparado, educado, honesto y con convicción social, empero, ¿son realmente candidatos independientes?, ¿se logra elevar la calidad democrática del país a través de las candidaturas independientes?

En México, después de múltiples escándalos de corrupción, fraudes electorales, pactos entre empresarios, compadrazgos, favoritismos y nepotismos por parte de los partidos políticos, (*problemática que continúan a la presente fecha*) y en concordancia con el contenido de los tratados internacionales -descritos en el Capítulo I del presente trabajo- mediante los cuales, el Estado Mexicano reconoce a los derechos político electorales como derechos humanos y se compromete a adecuar su legislación interna para tal fin, así como sentencias de organismos internacionales en contra del Estado Mexicano en materia de derechos político electorales, es que mediante reforma publicada en el DOF de fecha 9 de agosto de 2012, se reconocen las candidaturas independientes en la fracción II del artículo 35 de la Constitución General de la República, aunque es menester mencionar que las candidaturas independientes tienen muchos candados que deben librar los aspirantes, lo que hace prácticamente imposible que cualquier ciudadano pueda ser candidato independiente en México.

3.2.4. Autoridades electorales

De conformidad con el artículo 4 del Código Electoral, son cuatro los organismos electorales constituidos para conocer del proceso electoral: El Tribunal Superior Electoral, el Registro Electoral, el Registro Civil y las Juntas Electorales.²⁰⁰ Estas últimas tres, son autoridades de carácter primordialmente administrativas, pues se

²⁰⁰ Artículo 4, *Código Electoral* publicado el 02 de septiembre de 2009

encargan de llevar a cabo los registros de votantes, partidos políticos, realizar las elecciones en las provincias o cantones entre otras funciones administrativas.

Por su parte, el Tribunal Superior Electoral es la máxima autoridad en la materia, pues le compete ejercer funciones jurisdiccionales de vigilancia y observancia de los procesos electorales, tanto de los organizados para la elección de funcionarios públicos como de los procesos internos de los partidos políticos, interpretar las normas constitucionales y resolver las controversias que se susciten, conocer del juicio de amparo electoral para garantizar el ejercicio de los derechos electorales, entre otras funciones jurisdiccionales²⁰¹. Aunado a lo anterior, el Tribunal incluso cuenta con facultades de carácter legislativo, pues de conformidad con el inciso m) del artículo 12 del Código Electoral, está facultado para promover reformas electorales que estime necesarias, así como coadyuvar con el Poder Legislativo para llevarlas a cabo, facultad que es ajena al TEPJF en México.

Por lo anterior y en relación con el objeto de estudio, únicamente se analizará de manera breve la integración del Tribunal Superior Electoral como máxima autoridad electoral en Costa Rica.

El Tribunal Superior Electoral inició sus funciones a partir de 1949, pues anterior a él, se encontraba en operaciones el Tribunal Nacional de Elecciones, cuestionado fuertemente por la comunidad costarricense, a tal grado que -como se ha señalado anteriormente-, un fraude electoral acusado por la población fue el que terminó detonando una guerra civil que, finalmente culminó con la promulgación de la nueva Constitución vigente desde 1949.

El antiguo Tribunal Nacional de Elecciones estaba integrado por representantes de los tres poderes, lo que tal vez originó la desconfianza y el hartazgo social²⁰², pues se prestaba al intercambio de favores políticos y corrupción. Situación que resulta similar al TEPJF en México, pues a pesar de que se ha intentado reforzar su autonomía, la manera en la que nuestro Tribunal actualmente se integra, haciendo que participen en dicha integración tanto el Poder Legislativo

²⁰¹ Artículo 12, *Código Electoral* publicado el 02 de septiembre de 2009

²⁰² Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena Adrián Joaquín; *Derecho electoral comparado*, *Op. cit.*, p. 182

como el Poder Judicial, lamentablemente supone que la independencia en sus resoluciones se encuentre comprometida con intereses políticos y económicos.

Por otra parte, el Tribunal Superior Electoral de Costa Rica, además de ser reconocido a nivel constitucional como una autoridad independiente de los tres poderes tradicionales, está conformado únicamente por tres Magistrados titulares y seis suplentes, quienes son electos únicamente por el Poder Judicial, el cual se deposita en la Corte Suprema de Justicia, durando seis años en su cargo con opción de ser reelectos por un periodo más, así como contar con renovaciones de los Magistrados titulares y suplentes escalonadas para no interrumpir su funcionamiento.

Paralelamente con lo que ocurre en México con el TEPJF, en la integración del Tribunal Superior Electoral de Costa Rica participa únicamente el Poder Judicial lo que facilita las discusiones en torno a su integración y evita la politización del Tribunal, pues la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo Federal no tiene injerencia directa en su elección, y esto, finalmente evita que los Magistrados del Tribunal Superior Electoral estén fuertemente vinculados a partidos políticos; pero sin duda, la característica que más trasciende en su integración, es el carácter de autónomo que se le otorga desde la propia constitución, elemento que de ser así aplicado al TEPJF, se podría evitar que tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo busquen en todo momento criticar sin sustentos legales sus determinaciones e intentar persuadir sus resoluciones. La división de poderes debe prevalecer en todo momento para garantizar tanto el estado de derecho como el estado constitucional.

Finalmente, por cuanto hace a los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones, la legislación aplicable no contempla mayor exigencia que las mismas requeridas para ocupar el cargo de Ministro de la Corte.²⁰³ Esto es, ser costarricense por nacimiento o por naturalización con domicilio en el país no menor a diez años antes de recibir el nombramiento, ser ciudadano en ejercicio, pertenecer al estado seglar, tener más de treinta y cinco años al momento del nombramiento, contar con el título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años.

²⁰³ Artículo 100, *Constitución Política de Costa Rica* publicada el 07 de noviembre de 1949

Al igual que ocurre en la legislación mexicana, los requisitos para integrar la máxima autoridad electoral en Costa Rica, son mínimos y juicio propio insuficientes para garantizar un correcto funcionamiento jurisdiccional, pues a pesar de que el Tribunal se le ha reconocido el carácter de autónomo e independiente de los poderes tradicionales, se requiere de Magistrados titulares que no tengan una trayectoria política ni relación alguna con partidos políticos, diputados, presidentes ni con ningún puesto de elección popular para que, de esta manera se logre garantizar una imparcialidad en las actuaciones de la máxima autoridad electoral.

3.3 Chile

El nombre oficial es República de Chile, está constituido por una franja de territorio ubicada en el sur de Continente Americano y cuenta con una superficie aproximada de 756,102 kilómetros cuadrados, de los cuales 7,801 kilómetros corresponden a frontera terrestre que colinda con países como Perú, Bolivia y Argentina, mientras que al colindar con el Pacífico sur cuenta con una costa que alcanza una longitud de 6,435 kilómetros. Su capital es la Ciudad de Santiago y hasta el año 2020 tenía una población aproximada de 19, 458,310 habitantes.

La independencia de Chile de la Corona Española fue declarada el 05 de abril de 1818, iniciado así el periodo conocido como Patria Nueva. A partir de aquel año y hasta 1891, se vivió un periodo de inestabilidad social, política y económica derivada de constantes guerras civiles internas, pero también externas por la disputa de su territorio en contra de sus países colindantes. Sin embargo, la peor crisis social que vivió la República de Chile fue en el periodo comprendido de 1973 a 1990. Durante esta etapa, el Comandante en Jefe del Ejército de Chile, Augusto José Ramón Pinochet Ugarte, toma el poder después de dar un golpe de Estado al Presidente Salvador Allende quien se suicidara al momento de los enfrentamientos y bombardeos militares.

Según el informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile de 1991, se estima que 2,279 personas habrían sido asesinadas por motivos

políticos durante la dictadura, alrededor de 50,000 fueron encarceladas y torturadas, mientras que cientos de miles fueron despedidos de su trabajo.²⁰⁴

A pasar de ser una etapa caracterizada por abusos de poder, detenciones ilegales, tortura y toda clase de violaciones a derechos humanos, el 08 de agosto de 1980 se promulga la vigente Constitución Política de la República de Chile que actualmente rige a todo el país. Es importante mencionar que, durante el mes de octubre de 2020 se suscitaron una seria de inconformidades sociales, manifestaciones y plebiscitos en contra de la constitución de 1980, señalando que es un ordenamiento jurídico limitativo en cuanto a derechos y prerrogativas sociales se refiere, pues emana de una dictadura militar que azotó Chile durante poco más de veinte años, y por ende, la necesidad de promulgar una nueva constitución.

Este nuevo cuerpo normativo se estima que estará en proceso constituyente hasta los meses de mayo o junio de 2022, fecha en la que se espera sea promulgada; no obstante, y hasta entonces, el presente capítulo analizará de forma breve el sistema electoral chileno sustentado en la vigente constitución de 1980.

3.3.1 Régimen político y forma de Gobierno

El régimen político, como ya se ha mencionado anteriormente, constituye el conjunto de instituciones que regulan la lucha y el ejercicio del poder, así como de los valores que orientan las estructuras de gobierno y la organización del sistema político.²⁰⁵ En el caso chileno, de conformidad con los artículos 3 y 4 de su Constitución, la nación se encuentra constituida como una República democrática y unitaria, así como estar organizada bajo el principio de división de poderes. Por su parte, el artículo 5 señala que la soberanía reside esencialmente en la Nación, llevada a cabo por el pueblo a través de plebiscitos y elecciones periódicas; lo anterior es contrario a lo que señala nuestra constitución al establecer que la

²⁰⁴ Acemoglu, Daron y Robinson, James A.; *¿Por qué fracasan los países?*, Op. cit., p. 54

²⁰⁵ Zamorano Fariás, Raúl; *Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno*, Revista mexicana de Derecho Constitucional, número 38, enero-junio 2018, p. 6

soberanía reside originalmente en el pueblo, esto sin perder de vista que la Constitución chilena que se analiza, fue pronunciada dentro de un régimen militar impuesto.

El poder ejecutivo se deposita en el Presidente de la República, quien es elegido mediante votación directa por mayoría absoluta de los sufragios, dura en su cargo cuatro años y no puede ser reelegido para el periodo inmediato siguiente; asimismo, de conformidad con el artículo 32 Constitucional el Presidente tiene la facultad exclusiva de nombrar y remover a los Ministros de Estado, conducir las relaciones políticas extranjeras, cuidar las recaudaciones de las rentas públicas entre otras facultades que expresamente se enumeran en el propio artículo 32 constitucional; de las cuales, para la realización del presente trabajo, es dable destacar las contenidas en las fracciones 12° y 13°, mismas que señalan que el ejecutivo tiene la potestad de nombrar, a propuesta de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones a los magistrados y fiscales que las integran, así como también nombrar a un integrante del Tribunal Constitucional, y velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial, facultando incluso para dar parte a las instancias correspondientes para entablar las acusaciones penales a las que haya lugar.²⁰⁶

Como se puede apreciar, nuevamente se encuentra presente la intervención del Poder Ejecutivo en la integración del Poder Judicial, situación que es recurrente y que se ha repetido en las legislaciones de los países analizados a lo largo del presente capítulo, sin embargo, es mucho más notorio y evidente el intervencionismo en el caso chileno que en los otros países. Lo anterior es así, ya que le compete al Presidente de la República a propuesta de la Corte Suprema, la elección de los magistrados y fiscales, cuando en otros países se ha establecido que dicha elección le corresponde al Poder Legislativo mediante una discusión parlamentaria. Sin duda, tal situación afecta gravemente el sistema político chileno, pues tal y como comenta Marco Antonio Alvear Sánchez, el poder monopólico del

²⁰⁶ Artículo 32, *Constitución Política de la República de Chile* publicada el 08 de agosto de 1980

Estado en relación con ciertos recursos y sectores económicos claves, pone en riesgo la legitimidad y competitividad de los sistemas políticos.²⁰⁷

Por su parte, de conformidad con el artículo 46 de la Constitución, el Poder Legislativo está depositado en un Congreso Nacional, el cual, a su vez está compuesto por dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado.²⁰⁸ La elección de ambas Cámaras se hace mediante votación directa, los miembros de la Cámara de Diputados durarán en su cargo cuatro años, mientras que los Senadores estarán ocupando el cargo por un periodo de ocho años, sin embargo este se renovará alternadamente cada cuatro años.²⁰⁹

El Poder Legislativo de la República de Chile, a diferencia de lo que ocurre en países como México, tiene facultades predominantemente legislativas; lo que en principio de cuentas sería lo más correcto, empero, por cuanto a decisiones administrativas o de control y equilibrio entre Poderes, el Legislativo chileno se encuentra un tanto limitado, pues la mayoría de las decisiones y atribuciones se encuentran reservadas de manera exclusiva al Presidente de la República, lo que ha originado incluso que haya un fuerte cuestionamiento social respecto el contenido de la actual Constitución, a tal grado que se ha solicitado su derogación y la promulgación de una nueva norma suprema.

Finalmente, de conformidad con el artículo 76 de la Constitución chilena, la Corte Suprema, es el máximo órgano jurisdiccional de entre todos los tribunales jurisdiccionales que integran el Poder Judicial, la cual está compuesta por veintiún Ministros, quienes son electos por el Presidente de la República de una terna propuesta por la Propia Corte con aprobación del Senado. Es viable destacar que, del total de los Ministros que la integran, cinco deberán ser abogados extraños a la administración de justicia, tener por lo menos quince años ejerciendo la profesión de abogado, debiendo destacar en su ámbito profesional, entre otros requisitos. Lo

²⁰⁷ Alvear Sánchez, Marco Antonio; *¿La desigualdad de ingresos limita la calidad de la democracia?*, en Temas de actualidad Derecho Electoral, Ruperto Patiño Manffer y Alma de los Ángeles Ríos Ruiz, Ed. Porrúa, México, 2011, p. 216

²⁰⁸ Artículo 46, *Constitución Política de la República de Chile* publicada el 08 de agosto de 1980

²⁰⁹ Artículos 47 y 49, *Constitución Política de la República de Chile* publicada el 08 de agosto de 1980

anterior en busca de una imparcialidad y certeza jurídica en la actuación de la Corte Suprema.

Debajo de la Corte, jerárquicamente se encuentran las 17 Cortes de Apelaciones ubicadas en distintas regiones del país, de quien a su vez, dependen 465 Tribunales de primera instancia distribuidos en todo el territorio nacional.²¹⁰ No obstante, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales, no se encuentran sujetos de ninguna forma a la Corte Suprema, pues los mismos están constituidos con plena autonomía, mismos que se abordarán más adelante.

Por cuanto hace a la competencia y atribuciones de la Corte Suprema, el Código Orgánico de Tribunales, el cual, podría ser el equivalente en nuestra legislación a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece dentro de su artículo 96 que, le compete conocer, de las apelaciones que se deduzcan por causas de desafuero, resolver en segunda instancia de los juicios de amovilidad fallados en primer instancia por las Cortes de Apelaciones, ejercer facultades administrativas, disciplinarias y económicas que las leyes le asignan, conocer y resolver la concesión o revocación de la libertad condicional, en los casos en que se hubiere impuesto el presidio perpetuo calificado, entre otras atribuciones.²¹¹

3.3.3 Sistema electoral

El actual sistema electoral chileno esta caracterizado por ser un sistema emanado de una dictadura militar. Después del golpe de estado que diera el General Pinochet en 1973, pasaron diecisiete años para que en Chile, nuevamente volvieran a organizarse unas elecciones, pues fue el 14 de diciembre de 1989 cuando los ciudadanos pudieran retornar a emitir un sufragio, iniciando así un nuevo régimen

²¹⁰ ¿Qué es el Poder Judicial? Disponible en: <https://www.pjud.cl/post/que-es-el-poder-judicial> Consultado: 14/06/2021

²¹¹ Artículo 96, *Código Orgánico de Tribunales*, publicado el 15 de junio de 1943

democrático, el cual comienza sustentándose en el surgimiento de partidos políticos que impulsaba la competencia electoral.²¹²

El artículo 13 de la Constitución de Chile señala que, son ciudadanos chilenos aquellos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados por pena aflictiva, es decir, que no hayan sido condenados por algún delito, sin precisar más al respecto. La calidad de ciudadano les otorga el derecho de emitir sufragio, de optar a cargos de elección popular y demás cargos de elección que autorice la Constitución.²¹³

Asimismo, el artículo 18 dispone que habrá un sistema electoral público, el cual se encuentra regido principalmente por la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica Constitucional sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, entre otras legislaciones.

Como principales características del sistema electoral chileno, podemos destacar en primer lugar, las candidaturas independientes que la legislación aplicable regula para optar a cargos de elección popular, dejando de lado la exclusividad que tenían los partidos políticos de ser ellos quienes únicamente podían postular a los candidatos. Ello de conformidad con el artículo 2 de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos en relación con el artículo 19, número 15; el cual señala que, los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que le son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana.

Lo anterior es similar a lo que ocurre en la legislación mexicana, pues como se ha mencionado anteriormente, después de la reforma constitucional de 2012, se reconoció en la Constitución, el derecho de los ciudadanos a ser registrado como candidatos independientes, siendo importante precisar de igual manera que, dichas candidaturas contemplan ciertos *candados* en la legislación electoral mexicana para

²¹² Quintero Nader, Fernando; *El sistema electoral en Chile* en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Número 14, Disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2000-02-014-060.pdf> Consultado: 23/06/2021

²¹³ Artículo 13, *Constitución Política de la República de Chile* publicada el 08 de agosto de 1980

que no todos los ciudadanos puedan acceder a una candidatura independiente, candados que se materializan en obstáculos que hacen prácticamente imposible la postulación de cualquier persona.

Ejemplo de lo anterior, son los plazos y términos que señala el artículo 369 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para que los aspirantes puedan lograr el apoyo ciudadano. Ello en virtud de que, previo al registro como candidato independiente, es decir, solo con la calidad de aspirante, el ciudadano se debe dar a conocer en radio y televisión para conseguir el apoyo ciudadano, lo cual debe ser pagado con recursos propios, o aportaciones privadas. Anudando a ello, únicamente cuenta para conseguir el porcentaje necesario con ciento veinte días para la elección de Presidente de la República, noventa días para Senador y sesenta días para Diputado. Esto nos habla de que se requiere un financiamiento muy fuerte por parte del aspirante que solo puede provenir del sector privado, limitando la postulación a candidatos independientes a personas con un alto nivel económico que, a su vez, puede originar nuevamente favoritismos del aspirante en caso de ganar con quienes haya financiado su campaña.²¹⁴

Otra característica significativa del sistema electoral chileno es el financiamiento que reciben los partidos políticos. De conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, estos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por donaciones, asignaciones testamentarias, y por los frutos y bienes de su patrimonio. Esto quiere decir, que los partidos políticos en Chile obtienen sus recursos mediante financiamiento propio o privado; situación que es completamente distinto a lo que ocurre en México, ya que según lo establecido por la fracción II del artículo 41 de la Constitución General de la República, los partidos políticos tendrá un financiamiento mayoritariamente de origen público, con el objetivo de evitar que se generen famosísimos o incluso delitos como lavado de dinero, aunque esta medida no funcione del todo correcta.

²¹⁴ Girón Loaya, Renato; *Candidaturas Independientes. Un Derecho Recuperado* en Revista Foro Jurídico, número 172, México, 2018, p. 37

3.3.4 Autoridades electorales.

Finalmente, respecto a las autoridades electorales, la propia Constitución chilena dentro de su Capítulo IX, denominado *Servicio Electoral y Justicia Electoral*, establece tres principales autoridades de naturaleza tanto administrativas como jurisdiccionales: El Servicio Electoral, constituido como organismo autónomo encargado principalmente de la administración, súper vigilancia y fiscalización de los procesos electorales, el Tribunal Calificador de Elecciones como autoridad encargada del escrutinio general y de la calificación de las elecciones del Presidente de la República, diputados y senadores, y finalmente los Tribunales Electorales Regionales, encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones a nivel local.²¹⁵

De todas ellas, en el presente apartado se abordará únicamente lo referente al Tribunal Calificador de Elecciones, el cual está constituido como la máxima autoridad electoral en la República de Chile. Este Tribunal se compone por un total de cinco Ministros, de los cuales cuatro de ellos son elegidos por la Corte Suprema; los primeros tres son ministros o exministros de la propia Corte, son elegidos mediante votaciones sucesivas y secretas por la mayoría absoluta de sus miembros, mientras que el cuarto integrante es un abogado ajeno a la función pública, electo por trayectoria profesional. Mientras que el último Ministro es un expresidente del Senado o de la Cámara de Diputados que hayan ejercido el cargo por un lapso que no haya sido inferior a tres años, quien será electo por sorteo.²¹⁶

Como se puede observar, esta forma de integración no garantiza la autonomía del Tribunal, pues pareciera estar caracterizada por un sometimiento del Tribunal Calificador de Elecciones directamente a la Corte Suprema. Esto en virtud de que, la propia legislación establece que tres de sus cinco integrantes tienen que ser precisamente Ministros o ex Ministros de la Corte, y además son electos mediante una votación secreta, lo que evidencia la poca transparencia que existe en su integración, la secrecía y la firmeza en la decisión, pues la misma no acepta

²¹⁵ Artículos 94 bis, 95 y 96, *Constitución Política de la República de Chile* publicada el 08 de agosto de 1980

²¹⁶ Artículo 2, *Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones* publicada el 15 de noviembre de 1985

impugnación o recurso alguno. Aunado a ello, como se parecía, se establece como requisito indispensable haber integrado la Corte, requisito que se convierte en un filtro prácticamente inalcanzable para la mayoría de los aspirantes, haciendo casi nula la autonomía del Tribunal.

Para afirmar lo anterior, es importante destacar primeramente que, de conformidad con lo establecido por el artículo 78 de la Constitución chilena, la Corte Suprema se compone por veintiún Ministros, los cuales son electos de manera similar a lo que contempla la legislación mexicana, pues los mismos son nombrados por el Presidente de la República de Chile, seleccionados de una nómina de cinco personas que debe aprobar la propia Corte, con acuerdo del Senado.²¹⁷ Ahora bien, se observa que la propia Corte Suprema se integra mediante la intervención tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, situación que, como se ha mencionado no debe sorprendernos, pues algo similar ocurre en México, no obstante, al integrar el Tribunal Calificador de Elecciones, Ministros o ex Ministros, se puede observar que el Ejecutivo y el Legislativo, no solo participan y deciden sobre la integración de la Corte, sino que intervienen de manera indirecta en la integración del Tribunal Calificador, lo que trae consigo una doble intromisión y un máximo de control en favor del Ejecutivo.

En ese orden de ideas, es dable desatacar como nuevamente se observa el presidencialismo típico de América Latina, con la peculiaridad de que, en el caso chileno, el presidencialismo es más severo aún, pues se debe recordar que, deviene de un sistema autoritario emanado de una dictadura militar originada por un golpe de estado, que trajo como resultado, una concentración de poder, una división de poderes controlada y un presidencialismo totalitario. Esta puede ser quizá, el motivo por el cual, la propia legislación chilena faculta al Ejecutivo en Chile para convertirse en el centro del poder, aunque la misma no justifique la casi nula autonomía con la que actualmente funciona el Tribunal Calificador de elecciones, en franco perjuicio de la impartición imparcial de justicia electoral.

²¹⁷ Artículos 78, *Constitución Política de la República de Chile* publicada el 08 de agosto de 1980

Este tipo de integración tan controlado y poco transparente, violenta al mismo tiempo los llamados principios electorales como autonomía, imparcialidad, objetividad, igualdad, independencia, publicidad, legalidad, certeza, entre otros, que permiten dotar de mejores herramientas al sistema electoral con el objetivo de asegurar el funcionamiento de autoridades legítimas, pero sobre todo, permite la implementación de autoridades que protejan el ejercicio de los derechos político electorales de la ciudadanía y se respeten las decisiones políticas.²¹⁸

A la presente fecha, el Tribunal Calificador de Elecciones, no goza de buena reputación y aceptación social, más aún cuando en enero de dos mil veinte se tomó protesta a los nuevos y actuales Ministros integrantes del Tribunal. Entre ellos se encuentra la abogada Rosa del Carmen Edgnem Saldías, quien incluso ocupará el cargo de Presidenta del Tribunal hasta el año 2024.

Rosa Edgnem, quien fuera ministra de la Corte Suprema en 2009, admitió en el año 1978 que, ocultó información sobre el asesinato de diecinueve personas la noche del 18 de septiembre de 1973, conocido como *la masacre de Laja*. La participación de la hoy Ministra Edgnem se da un mes después de la masacre de los trabajadores, cuando un agricultor de la zona dio aviso a las autoridades que sus perros habían encontrados restos humanos. El aviso llegó a la Juez Corina Mera del Juzgado de Letras de Yumbel, situado a 20 kilómetros de la Laja, empero, debido a que la Juez Mera se encontraba de licencia médica, la denuncia fue recibida por la Secretaria del Juzgado, la abogada Rosa del Carmen Edgnem Saldías. La Ministra fue acusada por los familiares de las víctimas de haber guardado el parte por inhumación ilegal en la caja fuerte del Juzgado, e incluso posteriormente de haberlo borrado, alterando así los registros judiciales.²¹⁹

Después de una fuerte presión social de los familiares y conocidos, en mil novecientos setenta y ocho, la abogada Rosa Edgnem compareció a declarar aceptando su participación en la alteración de registros judiciales, alegando que lo

²¹⁸ Rosales García, Carlos Manuel y Romero Millán, Alejandro; *Diagnostico del Sistema Electoral Chileno* en Revista Justicia Electoral, número 21, volumen 1, enero-junio 2018, p. 28

²¹⁹ González, Mónica; *Nueva presidenta del Tribunal Calificador de Elecciones ocultó información sobre la Masacre de Laja*, Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/01/17/nueva-presidenta-del-tribunal-calificador-de-elecciones-oculto-informacion-sobre-la-masacre-de-laja/> Consultado: 09/07/2021

hizo por instrucciones del Titular del Juzgado. Fue sentenciada a únicamente a una sanción disciplinaria en primera instancia que posteriormente fue dejada sin efecto por la Corte Suprema.²²⁰

3.4 Uruguay

El nombre oficial es República Oriental de Uruguay, tiene una superficie aproximada de 176,215 kilómetros cuadrados, es decir, es poco más grande que el estado de Coahuila, siendo el segundo país más pequeño de Latinoamérica. Está ubicado en el poniente del cono sur del continente americano, colinda con países como Brasil y Argentina. Según el Instituto de Nacional de Estadística de Uruguay, hasta el año 2020, contaba una población de 3,530,912 habitantes²²¹, cifra que representa un número estable de población, pues en el año 2010 contaba con una población de 3,396,706 habitantes, mientras que en el año 2000 su población era de apenas 3,349,155 habitantes.²²²

Este crecimiento demográfico disminuido le permite a Uruguay controlar los servicios básicos como educación, empleo, salud entre otros, originando estabilidad económica y desarrollo; no obstante, actualmente la mayoría de su población, el 65.73%, se encuentra en el rango de edad de los 15 a los 64 años, mientras que la población arriba de los 65 años representa el 14.59%, pudiendo incrementarse esta última cifra para el año 2050 al 22.30%. Situación que a largo plazo sería un problema en virtud de que su población se concentraría cada vez más en una sociedad de edad avanzada, lo que evidentemente terminara impactando en la productividad del país.

No obstante, Uruguay es uno de los países del continente que en los últimos diez años ha tenido un desarrollo variable, siendo este el más importante en 2010, pues según datos del Banco Mundial, su crecimiento del Producto Interno Bruto en

²²⁰ *Ibíd*

²²¹ *Ibíd*

²²² *Ibíd*

aquel año fue de 7.8, en 2013 fue de 4.6, para en el 2017 ser de 1.6.²²³ Por esa razón, y al ser similar al sistema de gobierno de México, es que a continuación se hace un breve estudio comparativo entre ambos países.

3.4.1 Régimen político y forma de gobierno

La legislación de Uruguay, a lo largo de su historia como nación independiente ha sido muy variante, adaptándose a las circunstancias específicas y época aplicable, el dinamismo del derecho hace que, al igual que en México se hayan tenido que promulgar diversas constituciones y formas de gobierno, incluida la materia electoral. La actual constitución de Uruguay fue publicada en 1967, siendo quizá una de las constituciones más extensas del continente, pues cuenta con 332 artículos, la cual, a su vez derogó la constitución de 1952, misma que destacaba por establecer que el Poder Ejecutivo sería ejercido de manera colegiada a través de un Consejo Nacional de Gobierno, compuesto por 9 consejeros electos por periodos de 4 años, lo que era totalmente innovador y contrario al presidencialismo típico dominante de América Latina.

Figura que finalmente no prosperó y terminó siendo derogada por la vigente constitución, la cual, a pesar de haber tenido varias reformas trascendentales como las de los años 1986, 1994, 1996 y 2004, continúa siendo la constitución vigente, caso similar a lo que sucede en México con la constitución de 1917, la cual ha sufrido diversas reformas a lo largo de la historia, pero continúa siendo la norma suprema de nuestro país.²²⁴

²²³ Banco Mundial. Sitio oficial, Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=UY>
Consultado: 28/07/2021

²²⁴ Gros Espiell, Héctor; *Uruguay: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* en Revista Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Ed. UNAM, núm. 7, julio-diciembre, 2002, p.99

Su territorio está dividido en 19 Departamentos cuyo gobierno y administración interna está a cargo de un Intendente (ejecutivo), y de una Junta Departamental (legislativo) elegidos por el Cuerpo Electoral del Departamento.²²⁵

Según el artículo 82 de la constitución vigente, la Nación adopta para su forma de Gobierno la democrática y republicana. Se encuentra constituida bajo el principio de la división de poderes, pues están implementados los tres poderes tradicionales, el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

De conformidad con lo señalado en el artículo 83 constitucional, el poder legislativo es ejercido por la Asamblea General, misma que está constituida de manera bicameral, pues la integra la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores, quienes pueden actuar de manera conjunta o separada. La Cámara de Representantes se compone por 99 miembros elegidos por votaciones directas, aplicando el sistema de representación popular o plurinominales,²²⁶ mientras que la Cámara de Senadores se compone por treinta miembros electos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción territorial.²²⁷ Los integrantes de ambas Cámaras duran cinco años en el cargo.

Es importante precisar que, la Asamblea General, actuando de manera conjunta, tiene como facultad exclusiva, según el artículo 85 inciso 18 de la Constitución General, la elección de los miembros que integren la Suprema Corte de Justicia, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Tribunal de Cuentas. Es decir, a diferencia de lo que ocurre en los países que se han analizado durante el presente capítulo, en Uruguay, le compete de manera exclusiva al Poder Legislativo la elección de los integrantes de las máximas autoridades jurisdiccionales del país; lo que no ocurre, como se ha dicho, en los demás países, incluyendo México en los que intervienen en la integración de las principales autoridades jurisdiccionales, además del poder legislativo, el poder ejecutivo haciendo una especie de presidencialismo concentrado en el que interviene en prácticamente la mayoría de las decisiones más importantes del país.

²²⁵ Urruty, Carlos A., *El sistema electoral uruguayo* en Tecnologías Educativas del TEPJF, Disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1998-02-010-011.pdf> Consultado: 28/07/2021

²²⁶ Artículo 88, *Constitución de la República Oriental de Uruguay*, publicada el 02 de febrero de 1967

²²⁷ Artículo 94, *Constitución de la República Oriental de Uruguay*, publicada el 02 de febrero de 1967

Característica que es sumamente relevante y que se precisará al respecto más adelante.

Por su parte, de conformidad con el artículo 149 constitucional, el poder ejecutivo es ejercido por el presidente de la república actuando junto con el ministro o ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en las leyes secundarias, quienes a su vez se asemejan a los Secretarios de Estado que existen en México.

En Uruguay está contemplada la figura del Vicepresidente, quien junto con el Presidente son electos por mayoría absoluta de votantes, y son postulados para las elecciones en conjunto por el mismo partido político, duran cinco años en su cargo y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Finalmente, las atribuciones y competencias del Presidente de la República se encuentran establecidas en el artículo 168 constitucional, las cuales se centran en la administración del país, la celebración de tratados internacionales con aprobación del poder legislativo, designar a los ministros, remover empleados de la administración pública, el mando de las fuerzas armadas, proponer proyectos de ley, etc.

Por cuanto hace al objeto de estudio del presente trabajo, se puede destacar lo señalado en el inciso 13 del citado artículo 168 constitucional, en sentido de que, el Presidente de la República tiene la facultad de designar al Fiscal de Corte y a los demás Fiscales Letrados, sin embargo, esta designación no es absoluta o unilateral, pues para ello se requiere la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. Este tipo de requisitos, fortalece el principio de división de poderes, pues se aleja del presidencialismo casi absoluto que impera en América latina, otorgándole más facultades al poder legislativo y no permitir que el ejecutivo caiga en un intervencionismo que origina una concentración de poder.

Lo anterior, ya que tal y como lo señala Héctor Gros, el predominio del poder ejecutivo sobre todo en países de América latina ha sido una constante de la realidad política en el continente, convirtiéndose en un presidencialismo avasallante y dominador que se ha mantenido, en general, pese a los intentos de contenerlo y

limitarlo por diversas formas de control.²²⁸ No obstante, pareciera que Uruguay está haciendo esfuerzos legislativos para contener el presidencialismo centralizado que impera en el continente americano, lo cual, podría ser un parteaguas para que, otros países, incluido el nuestro pueda hacer lo propio y reforzar el respeto a la autonomía y al principio de legalidad.

Por otra parte, el artículo 233 constitucional señala que el poder judicial será ejercido por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales y Juzgados que determine las leyes aplicables. La Suprema Corte de Justicia se compone por cinco miembros que duran diez años en el cargo, los cuales son electos, como ya se ha dicho, por la Asamblea General a través de dos tercios de votos del total de sus componentes, sin la intervención del ejecutivo.²²⁹

La justicia ordinaria le es encomendada a la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales y Juzgados, la justicia contencioso-administrativa está atribuida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a los órganos subordinados, y por último, la justicia electoral está reservada a la Corte Electoral, a la que, de manera expresa, la constitución le otorga competencia para conocer de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales para decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.²³⁰ La Corte Electoral es la máxima autoridad en materia electoral de Uruguay, la cual se abordará de manera específica más adelante.

3.4.2 Bases legales en materia electoral

La primera constitución de Uruguay, ya como nación independiente data del año 1830, en ella, quedó establecido que se adoptaba como forma de gobierno la

²²⁸ Gros Espiell, Héctor; *Uruguay: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* en Revista Cuestiones Constitucionales, *Op. cit.*, pp. 106-107

²²⁹ Artículo 236, *Constitución de la República Oriental de Uruguay*, publicada el 02 de febrero de 1967

²³⁰ Urruty, Carlos A.; *La justicia electoral en la República Oriental de Uruguay*, Disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1992-01-0001-033.pdf> Consultado: 10/08/2021

representativa-republicana, además de establecer que, el ejercicio de la soberanía se delegaba a los tres altos poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.²³¹ Esta forma de gobierno se ha mantenido a lo largo de los años siendo la base de la legislación electoral actual. Por otra parte, se determinó que, la elección de los miembros que integran las cámaras que conforman el legislativo -representantes y senadores- sería mediante elección directa e indirecta respectivamente, siendo cada cámara competente para calificar la elecciones de sus miembros.²³² Como se puede observar, prácticamente desde su inicio como nación independiente, después de que los castellanos ocuparan territorio uruguayo desde 1516, Uruguay ha implementado los sufragios como medio de elección popular, pues después de una colonización autoritaria de más de doscientos años, era evidente que se otorgara la participación de los ciudadanos en la elección de sus autoridades.

A diferencia de lo que ocurrió con México, después de la guerra de independencia que culminó el 27 de septiembre de 1821, el país se caracterizó por un periodo de inestabilidad política, social y económica que perduró prácticamente hasta el final de la revolución mexicana en 1917, tiempo en el cual, las transiciones del poder se daban en su mayoría mediante golpes de estado y guerras y no por procedimientos democráticos. Quizá esta sea una de las razones por las cuales, México sufrió un atraso prácticamente en todos los rubros, pero sobre todo en materia electoral respecto a la República Oriental de Uruguay que le permite contar con instituciones democráticas más sólidas actualmente.

Por su parte, quedó establecido que, el titular del ejecutivo sería electo mediante votación nominal a pluralidad absoluta de la Asamblea General.²³³ Esta característica, de la cual se ha mencionado brevemente en líneas que anteceden, es sumamente relevante, pues la legislación de Uruguay ha intentado, como se puede observar, prácticamente desde el inicio de la vida independiente de esta nación, que el poder legislativo sea la principal autoridad que colegie la mayoría de las decisiones más importantes del país, y no dejarlo todo en manos de una sola

²³¹ Artículos 13 y 14 de la Constitución de la República Oriental de Uruguay, promulgada el 28 de junio de 1830

²³² Artículo 43, *Constitución de la República Oriental de Uruguay*, promulgada el 28 de junio de 1830

²³³ Artículo 73, *Constitución de la República Oriental de Uruguay*, promulgada el 28 de junio de 1830

persona, el poder ejecutivo; tal y como sucede en la mayoría de los países de América latina.

Bajo ese contexto, el sistema electoral uruguayo cuenta con algunas particularidades que lo hacen destacar de los sistemas electorales de los demás países latinoamericanos y del mundo entero. Sin embargo, sin lugar a duda la característica que sobresale por encima de las demás y que tiene relación directa con el objeto de estudio del presente trabajo, es la instauración de un poder electoral que funcione de manera independiente y autónoma de los demás poderes tradicionales: La Corte Electoral, de la cual se profundizará a continuación.

3.4.3 Sistema electoral

El actual sistema electoral de la República Oriental de Uruguay es uno de los más antiguos del continente, pues fue implementado mediante la promulgación de la Ley 7.690 o Ley del Registro Cívico Nacional del 09 de enero de 1924, es decir que, mientras en México nos encontrábamos padeciendo los estragos que trajo consigo la Revolución Mexicana, originada por reelecciones arbitrarias y violaciones a derechos de toda índole, en Uruguay se sentaban las bases de un sistema electoral que, hasta la fecha se encuentra vigente.

La principal norma en materia electoral en Uruguay es la Ley del Registro Cívico Nacional, es reglamentaria del numeral 7° del artículo 77 de la Constitución de la República, mismo que a la letra señala:

Artículo 77.- Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.

...
7º) Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta mayoría especial regirá sólo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Para

*resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría.*²³⁴

...

En consecuencia, como se puede observar, el sistema electoral uruguayo, a la fecha tiene una vigencia de noventa y siete años, convirtiéndose en uno de los más antiguos del continente, sobreviviendo incluso a dos periodos de inestabilidad social que azotaron a su población, sobre todo el periodo comprendido del 1973 a 1985, en el cual, se vivió una dictadura cívico-militar en donde, el presidente Juan María Bordaberry, con el apoyo de las fuerzas armadas, disolvió tanto a la Cámara de Senadores como a la Cámara de Representantes e instauró un Consejo de Estado encargado de promulgar una nueva constitución²³⁵. Durante este periodo se encarcelaron a muchos presos políticos y otros tantos fueron declarados como desaparecidos. Fue un periodo de mucha inestabilidad, represión y restricciones de derechos; no obstante, el sistema electoral instaurado desde 1924 continuo vigente, reforzándose con el tiempo hasta implementarse como hoy en día se conoce.

Tal y como se ha señalado en líneas que anteceden, la principal característica del sistema electoral de Uruguay, y que lo hace destacar de los demás países que se han analizado a lo largo del presente capítulo, es la creación de un tribunal especial denominado Corte Electoral, el cual está constituido de conformidad con lo establecido en el artículo 322 de la constitución federal como un órgano especializado en materia electoral, con competencia para conocer de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales. Dicha característica pareciera no ser tan relevante, ya que en el caso mexicano, el TEPJF también está constituido como un organismo especializado en materia electoral, inclusive la implementación de Tribunales especializados se da históricamente a partir del término de la primera guerra mundial, cuando en 1919 la Constitución de Weimar estableció la creación del Tribunal de examen de actas.²³⁶

²³⁴ Artículo 77, *Constitución de la República Oriental de Uruguay*, publicada el 02 de febrero de 1967

²³⁵ Urruty, Carlos A.; *La justicia electoral en la República Oriental de Uruguay*; *Op. cit.*

²³⁶ *Ibidem*

No obstante, la Corte Electoral en Uruguay tiene la característica que, de conformidad con el artículo 220 de la constitución general de la república, está facultada para proyectar su respectivo presupuesto anual, mismo que presenta al Poder Ejecutivo para que previos tramites legislativos, le sea asignado y aprobado. Esta característica la hace única en el continente, pues garantiza su funcionamiento independiente de los tres poderes tradicionales al no estar sometido y sujeto a un presupuesto que le otorgue o autorice otra autoridad o institución.

3.4.4 Autoridades electorales

Tal y como se ha señalado durante el presente apartado, la Corte Electoral es, desde 1924 la máxima autoridad en materia electoral de Uruguay, está constituido como un organismo autónomo creado al margen de la Constitución considerado como un cuarto poder, pues no depende de ninguno de los tres poderes tradicionales, característica que la hace única en todo el continente. Es el encargado de organizar y fiscalizar los procesos democráticos como elecciones, referéndums y plebiscitos constitucionales²³⁷, además de organizar el Registro Cívico, el cual es el conjunto de las inscripciones de todos los ciudadanos aptos para votar.²³⁸

A diferencia de lo que ocurre en México en donde se cuenta primeramente con una institución autónoma encargada de organizar y administrar las elecciones a nivel federal -el Instituto Nacional Electoral- y otra meramente jurisdiccional que se encarga de las impugnaciones en materia electoral -el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- en Uruguay ambas actividades se encuentran concentradas bajo la Corte Electoral, convirtiéndola en la autoridad más importante en materia electoral, pues a través de esta institución se concentra toda actividad democrática en el país.

²³⁷ Corte Electoral de la República Oriental de Uruguay. Sitio oficial, Disponible en: https://www.corteelectoral.gub.uy/institucional/creacion_y_evolucion Consultado: 16/10/2021

²³⁸ Artículo 1º, Ley 7.690 del Registro Cívico Nacional, publicada el 11 de enero de 1924

Es preciso comentar que, en México, difícilmente se podría concentrar en una sola autoridad tanto la organización y administración de los procesos electorales como la facultad de resolver las controversias que se susciten en materia electoral en virtud de que, dado el problema constante de corrupción e impunidad que impera en nuestra sociedad, generaría una desconfianza excesiva y poca confiabilidad en esta autoridad, pues caería en ser juez y parte en las controversias que se pudieran dar en materia electoral. Razón por la cual, esta modalidad que si es aplicada en Uruguay, no sería aceptada en nuestro país.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 324 de la Constitución General de la República de Uruguay, la Corte Electoral se compone de nueve titulares que tendrán doble número de suplentes. Cinco titulares y sus suplentes serán nombrados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, garantice su imparcialidad. Los cuatro titulares restantes juntos con sus suplentes, son representantes de los partidos, serán elegidos de igual manera por la Asamblea General por doble voto simultaneo de acuerdo a un sistema de representación proporcional.²³⁹

Esta última característica hace que la autonomía del Tribunal se ponga en duda, en virtud de que, al darle oportunidad a los partidos políticos de que sean representados en la Corte Electoral se genera incertidumbre respecto la imparcialidad en sus actividades; tan es así que, Héctor Gros Espiell lo define como un órgano *sui generis* cuya organización, funcionamiento y competencias están constitucionalmente previstas, pero no integra ni depende de ningún poder de gobierno, y cuyos actos definitivos están al margen de toda posibilidad de revisión por cualquier otro órgano administrativo y legislativo o judicial, sin perjuicio de la responsabilidad, penal o administrativa del servicio de sus agentes.²⁴⁰

Para ser electo titular o miembro de la Corte Electoral, la propia Constitución es omisa en establecer los requisitos legales, sin embargo, la Ley del Registro

²³⁹ Artículo 324, *Constitución de la República Oriental de Uruguay*, publicada el 02 de febrero de 1967

²⁴⁰ Gros Espiell, Héctor, citado por Daniel Mora Fernández; *La Corte Electoral de Uruguay*, Disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1992-01-0001-084.pdf> Consultado: 17/10/2021

Cívico Nacional en su artículo 11 señala que, no podrán ser electos como titular de la Corte Electoral, si no se reúne los requisitos y condiciones que contempla el diverso 90 constitucional referente a los integrantes de la Cámara de Representantes que integran el Poder Legislativo, el cual establece como requisitos simplemente, contar con ciudadanía natural en ejercicio o legal con cinco años de ejercicio y en ambos casos, veinticinco años de edad.²⁴¹

Tal y como se puede apreciar, al igual que ocurre en México, los requisitos que exige la legislación para integrar la máxima autoridad electoral son mínimos e incompletos, pues en el caso de la República Oriental de Uruguay, se ha hecho un avance muy importante al establecer que la Corte Electoral sea independiente de los tres poderes tradicionales, sin embargo, todos esos esfuerzos legislativos son insuficientes si los requisitos legales para elegir a sus integrantes son mínimos.

Como primer requisito se les exige que los candidatos cuenten con la ciudadanía natural o bien, la ciudadanía legal con por lo menos cinco años. La ciudadanía natural sería el equivalente a la nacionalidad por nacimiento contemplada en México, es decir, la ciudadanía legal es reconocida para todas las personas que hayan nacido en territorio uruguayo. Por otra parte, la ciudadanía legal es reconocida, de conformidad con el artículo 75 constitucional para los extranjeros que reúnan los requisitos legales. En cambio, en México por ningún motivo se permite que extranjeros naturalizados ocupen cargos de elección popular ni de altos mandos de dirigencia pública, ya que en México existe un fuerte nacionalismo y no es viable, por lo menos en corto y mediano plazo que esto llegase a cambiar.

Finalmente, el requisito de tener veinticinco años de edad tampoco es un requerimiento contundente que garantice el funcionamiento imparcial y correcto de la Corte Electoral, pues lo que se busca con la edad mínima es una madurez en la toma de decisiones, sin embargo, no es suficiente una edad mínima para garantizar a la sociedad en general que la Corte Electoral funcionará con apego a derecho.

De esta manera, se puede concluir que Uruguay es ejemplo de materia de autonomía en la máxima autoridad electoral del país, pues además de buscar la

²⁴¹ Artículo 90, *Constitución de la República Oriental de Uruguay*, publicada el 02 de febrero de 1967

independencia de esta autoridad, también busca que el ejecutivo no intervenga en su intervencionismo, pero cae en el mismo supuesto en el que están los países analizados en el presente capítulo al establecer mínimos requisitos legales para integrar su Tribunal especializado en materia electoral. Lo que hace insuficiente e incompleto el esfuerzo legislativo de hace muchos años para reforzar la autonomía de su Tribunal si no lo complementa con una correcta fórmula de integración.

3.5 Comentarios finales

Para mejor ilustración del análisis realizado dentro del presente capítulo, a continuación, se muestra un cuadro comparativo de las principales autoridades electorales estudiadas:

Cuadro 4. Comparativo entre las principales autoridades electorales

	Costa Rica	Argentina	Chile	Uruguay	México
Máxima autoridad electoral	Tribunal Superior Electoral	Cámara Nacional Electoral	Tribunal Calificador de Elecciones	Corte Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Número de integrantes	3 Magistrados titulares y 6 suplentes	3 jueces	5 Ministros	9 titulares que tendrán doble número de suplentes	7 Magistrados electorales
Forma de elección	Son electos unilateralmente por el Poder Judicial	Son electos por el Poder Ejecutivo con ratificación del Senado mediante una terna de aspirantes que es propuesta por el Consejo de la Magistratura del Poder Legislativo	4 Ministros son elegidos por la Corte Suprema; los primeros 3 son ministros o exministros de la propia Corte, son elegidos mediante votaciones sucesivas y secretas por la mayoría absoluta de sus miembros, mientras que el cuarto integrante es un abogado ajeno a la función pública, electo por trayectoria profesional. El último Ministro es un expresidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso que no haya sido inferior a 3 electos por sorteo	5 titulares y sus suplentes serán nombrados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes, Los 4 titulares restantes juntos con sus suplentes, son representantes de los partidos, serán elegidos de igual manera por la Asamblea General por doble voto simultaneo de acuerdo a un sistema de representación proporcional	Son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Costarricense por nacimiento o por naturalización, con domicilio en	Ciudadanos argentinos, abogados con título que tenga	Son nombrados por el Presidente de la República, seleccionados de una	Contar con ciudadanía natural en ejercicio o legal con 5 años de	Ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos 35 años cumplidos el

Requisitos legales	el país no menor a 10 años antes de recibir el nombramiento, ser ciudadano en ejercicio, pertenecer al estado seglar, tener más de 35 años al momento del nombramiento, contar con el título de abogado y haber ejercido la profesión durante 10 años	validez nacional, contar con seis años de experiencia en el ejercicio de la profesión o función judicial que requiera título profesional, tener por lo menos 30 años de edad y no haber ocupado cargos partidarios con por lo menos cuatro años antes de la fecha de su elección	nómina de cinco personas que debe aprobar la propia Corte, con acuerdo del Senado	ejercicio y tener por lo menos 25 años de edad	día de la designación, título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de 1 año de prisión, haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento
---------------------------	---	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con información de las leyes aplicables a cada autoridad electoral

Tras el breve análisis de las máximas autoridades electorales, así como de su sistema y legislación electoral de cuatro principales países del continente americano que, por sus características económicas, políticas y sociales se asemejan a lo que ocurre en México, podemos concluir que en todos existe al menos el intervencionismo de una autoridad o institución en la integración de las máximas autoridades electorales.

El caso más extremo de este intervencionismo se da en Argentina, pues el Presidente de la República con aprobación del Senado es quien designa directamente a los tres jueces que integran la Cámara Nacional Electoral, caracterizándose como un sistema presidencialista centralizado en el cual, la legislación interna le otorga la facultad de intervenir en la elección de los integrantes y titulares de la máxima autoridad electoral, ocasionado que exista injerencia en la toma de decisiones de dicha autoridad una vez que entre en funciones. Lo anterior toda vez que esta facultad exclusiva del presidente trae consigo favoritismo y parcialidad en las decisiones del Tribunal, pues aquellos titulares que lleguen a ocupar el cargo, tengan el deber de agradecer a quien los colocó allí y por ende, la necesidad de dictar fallos o sentencias en un sentido u en otro.

Por su parte, en Chile, Costa Rica y Uruguay no interviene propiamente el poder ejecutivo en la integración de su máxima autoridad electoral, pero si lo hace

el poder judicial, pues mientras que, en Chile, le corresponde a los ministros de la Corte Suprema elegir en votaciones secretas a los integrantes del Tribunal Calificador de Elecciones, en Costa Rica, son electos de manera directa y en exclusiva por el Poder Judicial; por su parte en Uruguay son electos en votaciones directas en la Asamblea General del Poder Legislativo.

Lo anterior evidencia que, tanto en los principales países de América Latina como en México, existe un intervencionismo por parte de otras autoridades o instituciones en la integración de su máxima autoridad electoral. Ello a pesar de que se han hecho intentos legislativos de dotarlos de autonomía como es el caso de Costa Rica y de Uruguay, lo cierto es que, mientras no se extinga este intervencionismo y se garantice la plena libertad tanto presupuestaria, de decisión y de integración, no existirá una plena autonomía en las máximas autoridades electorales.

Por otra parte, en los cuatro países analizados se observa que su legislación interna contempla requisitos legales mínimos que deben cumplir los aspirantes a ocupar el cargo de Magistrados, Ministros o Titulares de las máximas autoridades electorales.

Ejemplo de ello es que, en Argentina únicamente se requiere ser forzosamente ciudadanos argentinos, ser abogados con título que tenga validez nacional, contar con seis años de experiencia en el ejercicio de la profesión o función judicial que requiera título profesional, tener por lo menos treinta años de edad y no haber ocupado cargos partidarios con por lo menos cuatro años antes de la fecha de su elección. Por su parte, la legislación de Costa Rica establece como requisito ser costarricense por nacimiento o por naturalización con domicilio en el país no menor a diez años antes de recibir el nombramiento, ser ciudadano en ejercicio, pertenecer al estado seglar, tener más de treinta y cinco años al momento del nombramiento, contar con el título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años.

Por lo anterior y al ser semejante las características y la integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México con el resto de los

principales países de América Latina, que trae como consecuencia que no se cuente con una autoridad en materia electoral imparcial, justa y sin favoritismos políticos ni de ninguna índole; es que a continuación se propone la siguiente modificación a la legislación aplicable para la integración del TEPJF.

CAPÍTULO IV

LA CARRERA JUDICIAL COMO MÉTODO DE ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS QUE INTEGRAN LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El presente capítulo representa la culminación del trabajo de investigación que se realiza, el cual durante su desarrollo tuvo como finalidad, dentro del primer apartado el de explicar de manera breve algunos conceptos fundamentales del derecho electoral y de democracia para poder contrastarlos con el funcionamiento de los organismos electorales en México. Para el segundo capítulo se examinó el desarrollo, integración y funcionamiento del TEPJF con la finalidad de identificar los factores externos e internos que influyen en la conformación de nuestro máximo Tribunal electoral, para posteriormente dentro del tercera sección, comparar el funcionamiento e integración de las máximas autoridades electorales en sistemas jurídicos de algunos países de América Latina para evaluar las posibles similitudes y diferencias con nuestro TEPJF.

Para este último capítulo y con base a lo analizado en los apartados que anteceden, se propondrá la implementación de la carrera judicial para que, los aspirantes a ocupar el cargo de Magistrado de la Sala Superior del TEPJF sean elegidos con base a trayectoria profesional dentro del Tribunal, y no mediante una convocatoria de mínimos requisitos emitida por la SCJN de conformidad con el diverso 99 de la Constitución General de la República.

Lo anterior en virtud de que, aunado a lo analizado en capítulos que anteceden respecto a la evidente injerencia que tiene tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo a nivel federal en la integración y funcionamiento del TEPJF, la cual hasta cierto punto es un intervencionismo legal, pues dentro de su procedimiento de integración previsto en el artículo 179 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el diverso 99 Constitucional, contempla la participación tanto de la SCJN como del Poder Legislativo; la confianza de la población de México en sus instituciones públicas se ha ido deteriorando paulatinamente con el pasar de los años, propiciado en gran parte por el mal

funcionamiento o los pocos o nulos resultados de dichas instituciones percibidas por la ciudadanía, incluyendo las actividades jurisdiccionales de jueces y magistrados.

Según la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el año 2021, el 89.7% de la población en México identifica a las Universidades Públicas como las instituciones de mayor confianza entre los ciudadanos, mientras que los sindicatos tienen la peor aprobación en el mismo rubro con el 32.8%.²⁴²

Respecto al servicio público es dable destacar que, según datos de dicha encuesta, la calificación en confianza ciudadana respecto a los institutos electorales es de apenas 6.1, mientras que los jueces y magistrados obtuvieron una calificación de 5.7, por su parte el Congreso de la Unión obtuvo una calificación 5.1 y los servidores públicos en general una calificación de 6.2.²⁴³

Con ello se observa la pésima percepción y confianza que tiene la población con el actuar y funcionamiento de los jueces y magistrados, acompañado de una mala actuación, el retraso excesivo en la resolución de las controversias, y la corrupción, y por ende la necesidad de fortalecer nuestra de manera general el sistema de justicia mexicano y de manera particular nuestra máxima autoridad electoral con una forma de integración que garantice su independencia jurisdiccional, evitando politizar así sus decisiones o sentencias definitivas.

4.1 Concepto de carrera judicial

La carrera judicial es definida por el artículo 4 de la reciente Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de junio de 2021, como un sistema institucional encargado de regular los procesos de ingreso, formación, promoción, evaluación del desempeño,

²⁴² Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas; INEGI, agosto 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encrige/2020/doc/encrige2020_presentacion.pdf Consultado: 31/03/2022

²⁴³ *Ibidem*

permanencia y separación de las personas servidoras públicas de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, basado en el mérito y la igualdad real de oportunidades.²⁴⁴

Asimismo, se entiende también como carrera judicial la organización del servicio de la administración de justicia a base de funcionarios seleccionados con arreglo a adecuadas pruebas de competencia y amparados con un estatuto legal que asegura su permanencia en la función mientras cumpla bien o llegue la hora de retiro, con disfrute de los derechos positivos que le correspondan.²⁴⁵

Héctor Fix-Zamudio señala que al analizar el tema de la administración de justicia en nuestro país, relaciona la organización de los tribunales con las garantías judiciales, esencialmente las de estabilidad, remuneración y responsabilidad, en su doble aspecto, de garantía procesal para el juez y para el justiciable de poder exigir ante un órgano superior que le imponga correcciones disciplinarias cuando realice actos que lesionen en forma ilícita sus intereses procesales, aunado a la preparación y sistemas de selección de los jueces.²⁴⁶

La carrera judicial también es definida como el sistema que organiza los estudios e investigaciones de las diversas disciplinas jurídicas, dirigido al mejor desempeño de la función judicial y para hacer accesible la preparación básica para la presentación de exámenes de aptitud para cubrir las vacantes, por medio de concursos de oposición correspondientes.²⁴⁷

Como se puede observar, la carrera judicial ha sido definido como aquel mecanismo institucionalizado que tiene como objetivo no solo el de elegir por medio de concursos de aptitudes a aquellas personas que realizarán las funciones jurisdiccionales que le competen a juzgados y tribunales, sino que también se encarga de preparar y capacitar de manera constante al personal que ira ascendiendo en las diversas plazas jurisdiccionales.

²⁴⁴ Artículo 4, *Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación*, publicada en el DOF el 07 de junio de 2021

²⁴⁵ *Diccionario de Derecho*; Ed. Porrúa, 34ª edición, México, 2005, p. 145

²⁴⁶ Héctor Fix-Zamudio citado por Esquinca Muñoa, César; *Carrera Judicial. Antecedentes, realidades y prospectiva*, Ed. Porrúa, México, 2016, p. 9

²⁴⁷ *Diccionario práctico de Derecho*. Ed. Porrúa, México, 2005, p. 40

No obstante, como se verá más adelante, a pesar de los beneficios, características, y objetivos que permite alcanzar la carrera judicial en los funcionarios públicos jurisdiccionales, el artículo 10 de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, excluye de manera expresa a los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de las categorías de la carrera judicial. Razón por la cual a través del presente trabajo de investigación se plantea la propuesta de que éste sistema de escalafón laboral sea implementado para los Magistrados electorales.

A continuación, se analizará de manera breve las características de la carrera judicial en México.

4.1.1 Antecedentes en México independiente

Antes de comenzar a detallar la propuesta final del presente trabajo de investigación, metodológicamente es conveniente mencionar de manera breve los antecedentes del poder judicial en relación con la carrera judicial en las constituciones de 1824, 1857 y 1917 para de esa manera, contar con un panorama más amplio de la naturaleza y desarrollo de esta figura y el alcance que permita fortalecer la propuesta de su aplicación en los Magistrados que integren la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4.2.2 Constitución de 1824 y 1857

Con el inicio del movimiento independentista en 1810, Miguel Hidalgo y Costilla promulga el 06 de diciembre de aquel año el denominado Bando de Hidalgo mediante el cual, declaraba la abolición de la esclavitud, el cese de las contribuciones respecto a las castas que lo pagaban y el uso del papel común en

todos los negocios judiciales en sustitución del papel sellado.²⁴⁸ Si bien es cierto, este breve, pero trascendental documento no infiere el tema de la administración de justicia ni la forma de integración de los tribunales, se trata del principal antecedente de la independencia de México que da inicio a la implementación de la República y sus instituciones que conocemos en la actualidad.

Más tarde, el 22 de octubre de 1814 es sancionado el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, mismo que fue elaborado bajo los ideales del Siervo de la Nación, José María Morelos y Pavón. Este documento estuvo vigente por un breve tiempo y su aplicación fue realmente reducida, pues dado que fue promulgado durante el desarrollo de la guerra de independencia, sus alcances fueron limitados prácticamente a ser una norma insignia que representaba las aspiraciones independentistas y la formación del nuevo estado mexicano.²⁴⁹ No obstante, la relevancia de la Constitución de Apatzingán en el presente apartado radica en el sentido de que, fue establecido por primera vez la implementación de los tres niveles de gobierno, aplicables hasta el día de hoy, ya que dentro de su artículo 44 se disponía que, el pueblo será el cuerpo representativo de la soberanía a través del Supremo Congreso Mexicano, creándose además dos corporaciones, una con el título de Supremo Gobierno, y otro denominado Supremo Tribunal de Justicia.²⁵⁰

Sin embargo, la propia constitución establecía dentro de su diverso 186, en relación con los artículos 151 a 157 que, le correspondía exclusivamente al Supremo Congreso mediante sesión secreta por escrutinio, la elección de los cinco integrantes del Supremo Tribunal de Justicia, mientras que, de conformidad con el artículo 205, los Jueces Nacionales de los Juzgados Inferiores serían nombrados por el Supremo Gobierno, sin que se abunde más respecto a la forma de integración del personal encargado de la impartición de justicia, por lo que evidentemente no se puede observar la implementación de mecanismos para la elección del personal

²⁴⁸ *Bando de Miguel Hidalgo y Costilla*. Disponible en: <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia04.pdf> Consultado: 18/04/2022

²⁴⁹ Paoli Bolio, Francisco José; *Soberanía Popular y otros valores en la Constitución de Apatzingán* en La Constitución de Apatzingán y la libertad de la América mexicana; Báez Silva, Carlos y Enríquez Perea, Alberto, Ed. TEPJF, México, 2016, p. 141

²⁵⁰ Artículo 44, *Constitución de Apatzingán*, publicada el 22 de octubre de 1814

y por ende, la ausencia completa de carrera judicial. A pesar de ello, no se debe perder de vista que se trata de una constitución emanada dentro de un conflicto armado que buscaba de manera urgente la reestructuración de la forma de gobierno y quizá, esa sea la razón por la cual, no se contemplaron muchas situaciones secundarias inherentes a la administración y conformación del país.

Tras el fracaso del Imperio de Agustín de Iturbide, quedó evidenciado que la forma de gobierno monárquica que predominaba en Europa, no podría ser aplicada de forma exitosa en México, por lo que el 4 de octubre de 1824, es promulgada la nueva Constitución Federal la cual establecía que la nación mexicana adoptaba como forma de gobierno la de república representativa popular federal. Fue elaborada con base a la Constitución de Estados Unidos, quien destacaba por sus ideologías y rápido crecimiento, ratificando la división del supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.²⁵¹

Esta Constitución trasciende por establecer por primera vez la competencia federal y local de las autoridades encargadas de la resolución de conflictos, la instalación en 1825 de la Corte Suprema de Justicia y el juicio de amparo como mecanismo de protección de derechos constitucionales en favor de los gobernados. Asimismo, fueron establecidos los Juzgados y Tribunales de Circuito de competencia federal, aunque tal y como lo señala Héctor Fix Zamudio, los constituyentes de 1824 no tenían una idea clara de su funcionamiento e integración, pues se basaron para su implementación en la Ley Judicial Norteamericana de 1789.²⁵² Por tanto, dentro del artículo 140 y 141 de la Constitución se estableció mínimamente que, los titulares de estas autoridades debían ser nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia.

Por cuanto hace a su integración, el 20 de mayo de 1826 y 22 de mayo de 1834, fueron expedidas la Ley de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito en la que paulatinamente fueron estableciendo la división territorial, residencia, salarios

²⁵¹ De la Torre Villar, Ernesto; *La Constitución de 1824* en Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824, Valdés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, pp. 3-4

²⁵² Fix-Zamudio, Héctor; *El Poder Judicial en la Constitución Federal de 1824* en Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824, Valdés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, p. 140

de los jueces y promotores fiscales, integración, competencia, funcionamiento administrativo, recusaciones y suplencia de sus titulares. Respecto a lo que interesa, se estableció que el Juez letrado titular sería auxiliado por dos asociados, mismos que eran designados mediante sorteo dentro de una lista de nueve candidatos elaborada por el propio Juez, el promotor fiscal (quien es el antecedente del ministerio público o fiscal) y tres regidores.²⁵³

Tal y como se puede observar, dentro de la forma de integración establecida para de estos Tribunales tampoco existía un mecanismo que garantizara que la elección de sus miembros fuera a través de méritos, profesionalismo o conocimientos, sino que se limitaba a la elección mediante un sorteo o elección directa por parte de los titulares, pues derivado del año en el que fueron implementados, imperaba en el país un periodo de inestabilidad social y política originado por las guerras internas que azotaban en el país, la intervención estadounidense de 1846 y 1848, así como la promulgación del Tratado de Guadalupe Hidalgo que más tarde culminaría con el fin de la dictadura de Antonio López de Santa Anna.

Posteriormente, el 12 de febrero de 1857, el presidente Ignacio Comonfort promulga una nueva constitución la cual fue elaborada con ideología de tipo liberal impulsada por los pensadores ilustrados del siglo XIX. En esa nueva constitución se estableció un catálogo de garantías individuales, se instauró la división de poderes y se adoptó el sistema federal como forma de gobierno.

En este periodo, el poder judicial nuevamente estuvo inmerso en una etapa de inestabilidad política y social, pues continuaron las guerras internas, así como la intervención francesa de 1862 a 1867. Por consiguiente, respecto a la carrera judicial de los funcionarios del poder judicial, esta constitución se limitó a establecer disposiciones regulatorias de los tribunales y juzgados, prevaleciendo prácticamente la misma organización que se previó en la constitución de 1824, así como las llamadas Bases y Leyes Constitucionales de 1836 y el Acta Constitutiva y

²⁵³ *Ídem*, p. 142

de Reforma promulgada el 21 de mayo de 1847, sin que contenga disposiciones que pueda derivarse de un sistema de gobierno del Poder Judicial.²⁵⁴

No obstante, lo anterior mediante las constituciones de 1824 y 1857 fueron establecidas las bases del Poder Judicial y sus instituciones para más tarde, establecer las reglas de su integración y funcionamiento.

4.2.2. Constitución de 1917

Durante el desarrollo del capítulo II del presente trabajo de investigación se analizó de manera oportuna el proceso constituyente para la promulgación de la Constitución de 1917, por lo que para el presente apartado, únicamente se abordará de manera breve el tema de la carrera judicial dentro de dicha norma fundamental.

Inicialmente, el proyecto original de Venustiano Carranza señalaba en su artículo 97 que, la Suprema Corte de Justicia podría nombrar y remover a los magistrados de circuito y jueces de distrito, quienes, a su vez tendrían la facultad de nombrar y remover al personal a su cargo:

ARTÍCULO 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de este, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.

***...
La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su Secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados.***

...

Como se puede observar, a partir de la constitución de 1917 se termina la intervención legal y legitimada de poder ejecutivo en la elección de los miembros de

²⁵⁴ Esquinca Cesar; *Carrera Judicial. Antecedentes, realidades y prospectivas*, Ed. Porrúa, México, 2016, pp. 113-114

la Corte y de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito - aunque como se ha analizado dentro del presente trabajo, el intervencionismo del presidente de la república nunca dejó de existir- delegando ahora dicha responsabilidad a los ministros de la Corte. Esta facultad permaneció hasta la reforma constitucional de 1994 en la que se crea el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual continúa vigente hasta la presente fecha y del cual se abundará más en posteriores apartados.

4.3 Principios que rigen la carrera judicial

De conformidad con el artículo 7 de la reciente Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de junio de 2021, los principios rectores en el desarrollo de todas las etapas de la carrera judicial son: excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia, antigüedad y paridad de género. Estos principios fueron implementados con ejes rectores que tienen el objetivo de guiar el ascenso y promoción de los miembros del poder judicial de la federación con apego a méritos profesionales, conocimientos y antigüedad. A continuación, de manera sumaria se describen los principales principios fundamentales rectores de la carrera judicial.

4.3.1 Excelencia

La propia Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación define al principio de excelencia como aquella destinada a fomentar una calidad superior en el ejercicio de la actividad jurisdiccional con un sentido de pertenencia hacia la institución, una vocación de servicio y sentido social, humanismo, honestidad, responsabilidad y justicia en la prestación del servicio. La excelencia se refleja de la misma manera en la actuación jurisdiccional a través de las resoluciones que emitan

los órganos competentes del poder judicial de la federación, se trata de un principio de calidad que rige en general todas las actividades de los funcionarios públicos federales que impacta en la confianza de los gobernados que acuden a resolver algún conflicto.

4.3.2 Profesionalismo

Se define como aquella disposición para ejercer de manera responsable, seria y eficiente la función jurisdiccional, con capacidad y dedicación. Este principio está basado en la vocación del servidor público para atender las necesidades de los usuarios y del público en general, el cual, en apariencia pareciera ser un principio básico, sin embargo, en la práctica, este principio es el punto de partida de la carrera judicial ya que se requiere de ese compromiso profesional para atender de manera responsable las tareas diarias de la actividad jurisdiccional.

4.3.3 Objetividad

La ley de la materia precisa que la objetividad es aquel principio dirigido a los servidores públicos del poder judicial de la federación para desempeñar la actividad jurisdiccional de manera clara, precisa y apegada a la realidad, frente a influencias extrañas al derecho; es decir, que las decisiones judiciales que se tomen al momento de atender o resolver algún asunto de su competencia, deben ser con estricto apego a la norma aplicable y a su interpretación, dejando de lado sentimientos personales, ideología o creencias que de alguna manera puedan influenciarlos en el desarrollo de las actividades diarias. Este principio se vincula con la importancia de diferenciar la moral del derecho, para que, de esa manera se puedan contar con funcionarios siempre objetivos.

4.3.4 Imparcialidad

La imparcialidad es uno de los principios más elementales y trascendentales que de manera obligada están sujetos a observar todos los funcionarios públicos. Es definida como la condición esencial que debe revestir la función jurisdiccional para ser ajenos o extraños a los intereses personales y a los intereses de las partes en controversia, sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas. El principio de imparcialidad debe ser fomentado no solo en los funcionarios federales, sino en los funcionarios del ámbito local para que de esa manera se pueda garantizar el derecho de acceso efectivo a la justicia.

Por lo que respecta al objeto de estudio del presente trabajo, la imparcialidad es el uno de los principios medulares y ejes rectores de la propuesta que se presenta, pues la imparcialidad de la Sala Superior del TEPJF se alcanzaría únicamente con la implementación de la carrera judicial. Lo anterior es así ya que, tal y como quedó demostrado en capítulos anteriores, la actual integración y método de elección de los Magistrados, origina intervencionismo de fuerzas externas como políticas y económicas que hacen que las decisiones de los juzgadores estén fundamentadas en cuestiones externas y no en el derecho aplicable; de ahí la imperiosa necesidad la implementación de la carrera judicial en la Sala Superior para que, de esa manera se pueda garantizar la imparcialidad en las sentencias que emite el máximo tribunal electoral del país.

4.3.5 Independencia

El principio de independencia según la ley en comento es la condición esencial que debe revestir la función jurisdiccional para que su ejercicio no pueda verse afectado por decisiones o presiones extra-jurisdiccionales ajenas a los fines del proceso. Al igual que el principio que antecede, el principio de independencia es la base sobre la cual se desarrolla el presente trabajo de investigación, ya que a lo largo de la elaboración del mismo, se concluyó que existe injerencia de fuerzas políticas

externas que inciden en las resoluciones que emite la Sala Superior del TEPJF, por lo que de vital importancia que este principio se pueda implementar a través de la carrera judicial para que de esa manera se pueda intentar erradicar de manera paulatina las presiones que ejercen distintas fuerzas sobre la Sala Superior que buscan beneficios individuales y privilegios políticos por encima del respeto y aplicación de la legislación aplicable.

Como puede observarse, la carrera judicial cuenta con ejes rectores que buscan el profesionalismo, compromiso y dedicación entre los funcionarios públicos que integran el Poder Judicial de la Federación. No obstante, el principal objetivo de la carrera judicial es implementar la imparcialidad en las decisiones jurisdiccionales que toman las máximas autoridades de la federación, pues el elemento fundamental y central que rige la carrera judicial es que los integrantes en este sistema, asciendan en su labor a través de méritos profesionales, alcanzando los nombramientos más altos dentro de los Tribunales y Juzgados, los cuales se van logrando por antigüedad en el empleo, pero sobre todo con exámenes de oposición que premian el esfuerzo de aquellas personas que se siguen preparando profesionalmente en su trabajo, garantizando evidentemente que los titulares de los Juzgados y Tribunales hayan pasado por una serie de puestos que le permitan conocer todas y cada una de las áreas de trabajo hasta llegar a ser titulares de los mismos, sin que exista posibilidad alguna que un titular omita pertenecer y escalar de forma distinta a la señalada en la ley.

Por ello es que resulta de suma importancia la aplicación efectiva de la carrera judicial dentro de las autoridades jurisdiccionales, no obstante, a pesar de haber sido implementada como la conocemos el día de hoy desde la reforma constitucional de 1994, a la presente fecha no ha podido ser efectuada de manera eficiente ya que, antes de la más reciente reforma a la LOPJF de fecha siete de junio de dos mil veintiuno, los Magistrados y Jueces de Distrito tenían la facultad discrecional de nombrar a su personal de manera libre, lo que originó un fuerte nepotismo constante en los Tribunales y Juzgados federales, el cual se ha tratado de erradicar desde hace varios años, sin que a la fecha se haya conseguido el

objetivo, ocasionando que las oportunidades de ingresar y pertenecer al Poder Judicial de la Federación sean escasas o nulas.

Por consiguiente, mediante la citada reforma publicada el siete de junio de dos mil veintiuno fue reestructurada la carrera judicial, promulgando inclusive una ley reglamentaria denominada Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación que a partir de dicha fecha se encarga de regular este importante sistema de ascenso de los funcionarios jurisdiccionales federales, así como una nueva LOPJF, cuyas mayores aportaciones son la creación de la Escuela Federal de Formación Judicial y la Escuela Judicial Electoral como instituciones educativas especializadas en tareas de formación, investigación, capacitación y difusión de la materia. No obstante, por cuanto hace al presente tema de estudio, estas importantes reformas no modificaron en lo absoluto la forma de integración de los Magistrados que integran la Sala Superior del TEPJF, toda vez que continua la forma tradicional de su elección, interviniendo en ella la SCJN y la Cámara de Senadores.

Lo anterior es así ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 179 de la vigente LOPJF, los Magistrados electorales están excluidos de este sistema. Razón por la cual, a continuación se propone la implementación de la carrera judicial para acceder al puesto de Magistrado de la Sala Superior del TEPJF para garantizar que no intervengan intereses políticos y partidistas en sus resoluciones.

4.4 Propuesta para el mejoramiento en la elección de los Magistrados que integran la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Derivado del estudio y del análisis realizado durante el desarrollo del presente trabajo de investigación referente a la integración, autonomía, funcionamiento, calidad, objetividad, y efectividad con la que actualmente se resuelven los asuntos que se ventilan ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, es que finalmente se propone como solución a dicha problemática la aplicación de la carrera judicial prevista para los miembros del Poder Judicial de la Federación, a los aspirantes a ocupar el cargo de Magistrado de la Sala Superior del máximo Tribunal Electoral del país.

Primeramente es importante destacar que, con fecha 22 de abril de 2022, es decir, durante la elaboración del presente trabajo de investigación, el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, envió al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la iniciativa con Proyecto Decreto por el que se pretende reformar, derogar y adicionar diversos artículos de la Constitución General de la República en materia electoral, entre ellos el diverso 99 constitucional, el cual es parte del objeto de estudio y materia de ésta investigación académica, iniciativa de ley que no ha sido aprobada aun por el poder legislativo.

Ahora bien, como se ha dicho en líneas que anteceden del presente trabajo de investigación, el citado precepto constitucional actualmente establece la forma de elección de los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF, la cual, en términos generales y de lo analizado en capítulos que anteceden, se realiza a través de una limitada convocatoria emitida por la SCJN, para que los propios ministros de la Corte sean quienes integren a los aspirantes que consideren hayan aprobado los requisitos impuestos en una terna, la cual es sometida a la Cámara de Senadores para que en una discusión más política que profesional sean quienes finalmente designen a los Magistrados que integran la Sala Superior del TEPJF.

Ahora bien, dicha iniciativa con Proyecto de Decreto enviada por el Presidente López Obrador establece dentro de su foja número 13 lo siguiente:

Desde sus antecedentes, el actual INE y el TEPJF fueron integrados por cuotas partidistas y cooptados por grupos de poder, en detrimento de su imparcialidad en favor de la democracia. La presente iniciativa busca reivindicar a la ciudadanía como fuente de poder y representación de estas instituciones clave en el funcionamiento de los poderes formales del país.²⁵⁵
(Énfasis añadido)

²⁵⁵ Página oficial del Congreso de la Unión, Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2> Consultado: 12/06/2022.

Como puede observarse, la iniciativa presidencial, enviada al Congreso de la Unión con fecha posterior al inicio del presente trabajo de investigación comprueba por sí misma la hipótesis planteada para su elaboración. Esto es así toda vez que el propio ejecutivo federal señala que el TEPJF fue integrado por cuotas partidistas apoyados por grupos de poder que afecta la imparcialidad de dicha autoridad electoral.

No obstante, se difiere ampliamente con la propuesta hecha por el Presidente de la República, ya que, en lo que interesa el titular del ejecutivo plantea:

*Se propone ahora un esquema nuevo que involucra a los tres Poderes de la Unión, en la determinación de las personas titulares de dichos órganos. A partir de candidaturas presentadas por las Cámaras de Diputados y Senadores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la persona titular del Ejecutivo Federal, **se propone que el voto popular decida la integración de la Sala Superior del TEPJF y del Consejo Nacional del INEC.** Dichos cargos serán ocupados por un periodo de seis años improrrogables. La jornada electiva para definir a las personas titulares de estos órganos se celebraría el primer domingo de agosto, cada seis años, con excepción de la primera jornada electiva.²⁵⁶*

(Énfasis añadido)

Lo anterior no evitará que dejen de existir intereses partidistas en su designación como magistrados de la Sala Superior del TEPJF, pues contrario a lo que se plantea, esta iniciativa reforzará la integración de intereses políticos, ya que al establecer su designación mediante voto popular, se incluirá irremediabilmente la participación de partidos políticos así como financiamiento tanto público como privado para costear una campaña electoral que nuevamente generará favores y compromisos políticos por parte de los aspirantes que, cuando ocupen el cargo tendrán que cumplir con aquellos que apoyaron. Este problema es constante y permanente en la designación de cargos a elección popular.

Por tanto, a pesar de que a primera vista, la iniciativa de reforma enviada por el presidente, deja sin materia el presente trabajo de investigación, lo cierto que, primeramente comprueba la hipótesis planteada, sin que ello implique que deja

²⁵⁶ *Ibíd*

obsoleto el trabajo realizado, toda vez que contrario a lo planteado, la implementación de la carrera judicial para los Magistrados que integran la Sala Superior del TEPJF es la alternativa idónea para terminar con las cuotas partidistas y políticas que intervienen en su elección y designación y no la elección de los magistrados mediante voto popular. Por consiguiente, la presente propuesta continúa vigente y necesaria para el mejoramiento y autonomía de las resoluciones que emite el TEPJF.

Ahora bien, es importante señalar que, de conformidad con el artículo 73 de la actual Ley de Orgánica del Poder Judicial de la Federación, le corresponde al Consejo de la Judicatura Federal la administración y vigilancia de la carrera judicial:

Artículo 73. *La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.*

*El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia, imparcialidad y la legitimidad de las y los miembros de este último.*²⁵⁷

Como puede observarse, le compete únicamente al Consejo de la Judicatura Federal la administración de la carrera judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, teniendo la facultad de emitir la convocatoria de los concursos para la designación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, lo que implica que en su ejercicio tiene la libertad de fijar los requisitos que aquella contendrá, en la inteligencia de que deben ser afines a los principios constitucionales rectores de la carrera judicial, con las bases previstas por la ley para su procedimiento y de acuerdo a los requisitos inherentes a la persona que, para ocupar tales cargos, prevé la propia Ley Orgánica, así como para decidir en qué momento se requiere realizar tales convocatorias, conforme a las necesidades imperantes en determinada época, las

²⁵⁷ Artículo 73, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el DOF el 7 de junio de 2021

plazas a cubrir, etcétera, y además, tiene la atribución de efectuar los procedimientos necesarios para la ratificación de los Magistrados y Jueces Federales, así como la vigilancia de su correcta labor y, en su caso, de seguir los procedimientos disciplinarios e imponer las sanciones correspondientes. Lo anterior de conformidad con la siguiente tesis aislada:

CARRERA JUDICIAL. ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL APLICAR LO RELATIVO A ESE SISTEMA, CON EXCEPCIÓN DE LO QUE SE REFIERE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y, POR ENDE, EMITIR LA CONVOCATORIA PARA LOS CONCURSOS DE DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. *Conforme a los artículos 94, 97 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano especializado, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que tiene la atribución exclusiva de aplicar lo relativo al sistema de carrera judicial en los términos fijados por la Ley Orgánica de dicho Poder, para lo cual nombrará y adscribirá a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca dicha Ley, la cual le confiere la atribución de que, según las necesidades imperantes y que dicho órgano, por su propia naturaleza y facultades, conoce, establezca esos criterios. Así, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el mencionado Consejo tiene la atribución de emitir la convocatoria de los concursos para la designación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, lo que implica que en su ejercicio tiene la libertad de fijar los requisitos que aquélla contendrá, en la inteligencia de que deben ser afines a los principios constitucionales rectores de la carrera judicial, con las bases previstas por la ley para su procedimiento y de acuerdo a los requisitos inherentes a la persona que, para ocupar tales cargos, prevé la propia Ley Orgánica, así como para decidir en qué momento se requiere realizar tales convocatorias, conforme a las necesidades imperantes en determinada época, las plazas a cubrir, etcétera, y además, tiene la atribución de efectuar los procedimientos necesarios para la ratificación de los Magistrados y Jueces Federales, así como la vigilancia de su correcta labor y, en su caso, de seguir los procedimientos disciplinarios e imponer las sanciones correspondientes.²⁵⁸*

²⁵⁸ Tesis Aislada de la Novena Época con número de registro 167562, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. XXI/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, visible en su página 19

Bajo ese orden de ideas, la carrera judicial, administrada por el Consejo de la Judicatura Federal en su calidad de órgano especializado, carece de competencia para implementarla a los titulares de la Sala Superior del TEPJF toda vez que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la actual Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación²⁵⁹, se establece:

Artículo 10. *Categorías.* La Carrera Judicial está integrada por las siguientes categorías:

- I. Magistrada o Magistrado de Circuito;*
- II. Jueza o Juez de Distrito;*
- III. Secretaria o Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte o de la Sala Superior del Tribunal Electoral;*
- IV. Subsecretaria o Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte o de la Sala Superior del Tribunal Electoral;*
- V. Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta de Ministra o Ministro; Secretaria o Secretario de Estudio y Cuenta, así como Instructor o Instructora de la Sala Superior del Tribunal Electoral;*
- VI. Secretario o Secretaria de Acuerdos de Sala;*
- VII. Subsecretaria o Subsecretario de Acuerdos de Sala;*
- VIII. Secretaria o Secretario de Tribunal de Circuito; Secretario o Secretaria de Estudio y Cuenta de las Salas Regionales del Tribunal Electoral;*
- IX. Asistente de constancias y registro de tribunal de alzada;*
- X. Secretario o Secretaria Proyectista de Tribunal de Circuito;*
- XI. Secretario o Secretaria de Juzgado de Distrito;*
- XII. Asistente de constancias y registro de Juez de control o Juez de enjuiciamiento; así como los Secretarios o Secretarías instructores, de constancias, de audiencias, de acuerdos, de diligencias y de instrucción de los juzgados laborales;*
- XIII. Secretaria o Secretario Proyectista de Juzgado de Distrito;*
- XIV. Actuaría o Actuario del Poder Judicial de la Federación, y*
- XV. Oficial judicial.*

Las categorías señaladas en las fracciones VIII, IX y X son equivalentes en rango y se encuentran por encima de las categorías precisadas en las fracciones XI, XII y XIII, que también son equivalentes entre sí.

Tal y como puede observarse, a pesar de que la carrera judicial contempla algunas de las plazas del TEPJF como secretario y subsecretario general de acuerdos, los Magistrados titulares no están incluidos como sí lo están los y las

²⁵⁹ Artículo 10, Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, publicada en el DOF el 07 de junio de 2021

Magistradas de Circuito, evidenciado que por estrategia política, son excluidos para poder ser elegidos por cúpulas de poder político.

Por tanto, es menester la reforma tanto al artículo 99 de la Constitución General de la República, como los diversos 164, 167 y 179 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el artículo 10 de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales aplicables para que los magistrados titulares de la Sala Superior del TEPJF sean incluidos en la carrera judicial para de esa manera evitar los intereses políticos y económicos, implementando para ello en su elección los siguientes ejes rectores que son trascendentales en la carrera judicial.

4.4.1 Capacitación y actualización

La capacitación consiste en la preparación constante del juzgador, así como la adquisición de nuevos conocimientos que le permitan resolver los asuntos de su conocimiento con la mejor perspectiva jurídica y con la mejor especialización posible.²⁶⁰ En la carrera judicial, la capacitación no solo es para los juzgadores, sino que se extiende a todo el personal que integre el Juzgado o Tribunal.

Este es uno de los principales ejes rectores de la carrera judicial, aunque no es exclusivo de él, pues la capacitación y la actualización es una obligación que tiene todos los patrones para con sus trabajadores, obligación que inclusive le compete al estado cuando actúa como empleador, ya que la preparación y el profesionalismo es un derecho de los trabajadores, y a la vez una obligación de éstos para participar en ella, además de que les brinda las herramientas para desempeñarse con excelencia en la realización de sus actividades diarias.

Bajo ese contexto, el artículo 32 de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, define la capacitación como el desarrollo profesional que

²⁶⁰ Esquinca Cesar; *Carrera Judicial. Antecedentes, realidades y prospectivas*, Op. cit. p. 261

implica a su vez el acceso a esquemas de capacitación acordes a los perfiles y funciones que desempeña cada integrante de la Carrera Judicial, siendo a su vez un factor indispensable para evaluar su desempeño, así como establecer que todas y todos los integrantes de la Carrera Judicial tienen derecho a perfeccionarse y actualizarse continuamente, en igualdad de condiciones y oportunidades.²⁶¹

Lo anterior nos lleva a mencionar otro punto trascendente que trae consigo la capacitación dentro de la carrera judicial, el cual es la evaluación de desempeño. Esta evaluación, de conformidad con la ley en comento es llevada a cabo por el Consejo de la Judicatura Federal a través de acuerdos generales, dentro de los cuales establecerá los criterios y mecanismos de evaluación de la eficacia y eficiencia del ejercicio de las funciones jurisdiccionales, en función de cada categoría de la carrera judicial, determinando a su vez los alcances y efectos de los resultados de la evaluación. De igual forma, establecerá el periodo de aplicación, los sujetos a evaluar, así como las instancias y órganos encargados de la evaluación y el seguimiento de los resultados.²⁶²

Por tanto, es importante la implementación de la carrera judicial para los Magistrados que integran la Sala Superior del TEPJF para de esa manera, estén sujetos tanto a capacitación, como a una evaluación constante que les permita resolver las controversias de su competencia de la mejor manera posible.

4.4.2 Escalafón judicial

El escalafón judicial es quizá la parte más importante y trascendental de la carrera judicial propuesta a través del presente trabajo de investigación. Su objetivo es que los integrantes de la carrera judicial tengan la posibilidad de transitar por las diversas categorías que la integran, es decir, se permita el ascenso de un puesto o plaza

²⁶¹ Artículo 32, *Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación*, publicada en el DOF el 07 de junio de 2021

²⁶² Artículo 36, *Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación*, publicada en el DOF el 07 de junio de 2021

inferior a una superior hasta llegar a ser titulares de los cargos como Juez o Magistrado.²⁶³ La trascendencia de este eje rector radica en la posibilidad de que el funcionario se pueda profesionalizar y al mismo tiempo sensibilizar con el trabajo y desempeño de los demás funcionarios públicos.

Lo anterior toda vez que, al ser necesario y obligatorio que, para que un magistrado de la Sala Superior del TEPJF pueda ocupar dicho cargo, es indispensable que transite por todos y cada uno de los puestos que integran el tribunal, desde el que jerárquicamente sea inferior, hasta llegar al puesto superior como magistrado electoral. Esto permitirá no solo la profesionalización del funcionario, sino que originaría un vínculo laboral e incluso afectivo tanto con la dependencia a la que presta sus servicios como con los demás funcionarios, en virtud de que al realizar todas las funciones le permite conocer el desempeño de todas las actividades jurisdiccionales. Tiene aplicación la tesis aislada número P. II/2009 de la novena época aprobada por el Pleno del Alto Tribunal de rubro y texto siguiente:

EXPERIENCIA Y PROFESIONALIZACIÓN. SUS DIFERENCIAS. *La experiencia se identifica con la práctica prolongada que proporciona conocimiento o habilidad a la persona para hacer algo, sin necesidad de haber pasado por un proceso de escalafón, mientras que la profesionalización se refiere a un tipo de práctica en la que la especialización se va generando en función de un proceso que lleva a la persona de un puesto jerárquicamente inferior a otro superior, logrando un determinado estatus.*²⁶⁴

Aunado a lo anterior, el escalafón judicial también origina una exclusividad al establecer que solamente aquellos funcionarios que transiten por todos los puestos o plazas pueden aspirar a ser magistrados de la Sala Superior, lo que permite garantizar que abogados profesionales, capacitados y que conocen de forma precisa y puntal todas las áreas y funciones del TEPJF pueden aspirar a ocupar dicho cargo, evitando así que mediante una elección más política que profesional,

²⁶³ Esquinca Cesar; *Carrera Judicial. Antecedentes, realidades y prospectivas*, Op. cit. p. 263

²⁶⁴ Tesis Aislada de la Novena Época con número de registro 167512, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. II/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, abril de 2009, visible en su página 1111

se designen a los titulares de la Sala Superior de la máxima autoridad electoral del país.

4.4.2 Concurso de oposición

El presente eje rector está sumamente relacionado con el punto que antecede toda vez que la manera idónea de poder ascender jerárquicamente en las categorías que integran la carrera judicial es mediante exámenes de oposición mediante los cuales, se garantiza que únicamente aquellos funcionarios preparados tanto en conocimientos como en destrezas y competencias pueden acceder a un mejor plaza o puesto jurisdiccional dentro del Poder Judicial de la Federación.

El concurso de oposición está regulado principalmente por los artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y tiene dos modalidades: la escolarizada y la no escolarizada. La primera de ellas consiste en un curso de formación impartido por la Escuela Judicial en donde los aspirantes deben responder inicialmente un examen o cuestionario para que las más altas calificaciones sean admitidos al curso de formación de tiempo completo, al término de éste, los participantes se sometan al método de evaluación que determine la propia Escuela Judicial y que se haya precisado en la convocatoria. Una vez concluida esta etapa, el Consejo de la Judicatura Federal anuncia los nuevos nombramientos que ocuparán las plazas disponibles, los cuales serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Por su parte, la modalidad no escolarizada está dirigida principalmente a aspirantes a ocupar las plazas de titulares de Juzgados de Distrito y Magistrados de Circuito y por tanto es la base de la propuesta realizada dentro del presente trabajo de investigación. Esta modalidad consiste en una primera etapa en la aplicación de un cuestionario a los aspirantes cuyo contenido versará específicamente sobre la o las materias relacionadas con la función de la plaza a ocupar, teniendo derecho a pasar a la siguiente etapa las calificaciones más altas. Ahora bien, la Escuela Judicial es la encargada de determinar las etapas subsecuentes en las cuales un

jurado integrado conforme a lo dispuesto por los acuerdos generales correspondientes será quien califique, evalúe y determine los resultados de cada etapa.

Finalmente, concluida la última fase se levantará un acta final y la presidenta o el presidente del jurado, declarará quiénes son las personas concursantes que hubieren resultado vencedoras e informará de inmediato al Consejo para que realice los nombramientos respectivos y los publique en el Diario Oficial de la Federación.

Tal y como puede observarse, el sistema de acenso en las categorías que contempla la carrera judicial mediante concurso de oposición es la vía idónea para que, los aspirantes a ocupar el cargo de magistrados de la Sala Superior del TEPJF puedan ser nombrados, para que de esa manera se garantice que los funcionarios más preparados y capacitados pueden desempeñar esa importante función jurisdiccional, evitando así compromisos políticos con la actual forma de elegir a los magistrados electorales comprometiendo el sentido de las resoluciones que emiten.

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación fue realizado mediante la aplicación de un método principalmente estructuralista y funcionalista, lo que trajo como resultado una investigación mixta en virtud de que fueron estudiadas y analizadas cuestiones tanto teóricas como empíricas para su desarrollo, obteniendo las siguientes conclusiones y resultados:

- A través de un análisis particular de la forma actual en la que se eligen a los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación contemplado en el artículo 99 de la Constitución General de la República en relación con el diverso 164 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es posible concluir que dicho mecanismo de elección origina que existan compromisos políticos entre los aspirantes seleccionados y la Cámara de Senadores, toda vez que de manera inevitable, previo a la elección final de la persona que ocupará el cargo de magistrado electoral, existen discusiones y acuerdos de tipo político que influyen en la decisión final que trascienden en las sentencias pronunciadas por el Tribunal, así como concluir que en dicho proceso de elección interviene de forma indebida el poder ejecutivo federal evidenciando el intervencionismo que por años ha caracterizado al presidente de la república en México.
- Asimismo, se puede concluir mediante el método comparativo de las máximas autoridades electorales en los países analizados, Costa Rica es el país que sobresale de los demás al tratar de evitar el intervencionismo del poder ejecutivo federal en la integración de su máximo Tribunal Electoral con el objetivo de garantizar la autonomía en su funcionamiento jurisdiccional. Situación que no ocurre en los demás países analizados y mucho menos en México, pues en todos ellos la constante que se presenta en sus

legislaciones es que el presidente de la república principalmente es quien de alguna manera interviene en la elección de los magistrados electorales. En consecuencia, es posible concluir que el intervencionismo en la integración de las máximas autoridades electorales por parte de los poderes tradicionales como lo son, el ejecutivo, legislativo y judicial son una constante en países de América Latina, por lo que se evidencia que el principal problema que obstaculiza la eficiente realización de la función jurisdiccional electoral es la intromisión de poderes políticos en la formación de las autoridades electorales.

- Finalmente, con lo analizado en el desarrollo del presente trabajo de investigación es viable concluir que el sistema idóneo para garantizar una autonomía en las funciones jurisdiccionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin que exista intervencionismo por parte de los poderes tradicionales, y sin que existan favores, compromisos o acuerdos de tipo político, es la implementación de la carrera judicial como método de elección de los magistrados electorales.

Es por lo anterior que se puede concluir de manera general que la hipótesis planteada para la realización del presente trabajo de investigación ha sido comprobada de manera fehaciente, pues mediante la información recabada y analizada se pudo constatar que existe un intervencionismo tanto del poder ejecutivo como legislativo a nivel federal que influye en la elección de los magistrados que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, originando así que los perfiles de los magistrados sean de tipo político y no profesional, impactando en las sentencias que emite el Tribunal en casos controvertidos.

Lo anterior es así toda vez que, como ha quedado demostrado durante el análisis realizado al procedimiento de elección de los Magistrados Electorales contemplado en la legislación aplicable, el mismo tal y como se encuentra diseñado desde hace más de diez años, resulta favorable para que intereses partidarios de los principales

grupos políticos en el país, puedan acordar y decidir quien de los postulados podrá ocupar la plaza de magistrado electoral de acuerdo a sus intereses particulares en claro perjuicio de la sociedad, sin que nadie más pueda intervenir en la citada elección.

Bajo ese contexto, se puede tener de la misma manera como consideración final, y con base en el método inductivo utilizado para la realización del trabajo que nos ocupa; que los requisitos que establece la legislación vigente para la elección de los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son mínimos e insuficientes para garantizar que los funcionarios más preparados, independientes del poder político y mejor capacitados sean los titulares de la máxima autoridad electoral en el país. Por tanto, se concluye de la misma manera que la implementación de la carrera judicial como método de elección de los Magistrados electorales es la alternativa idónea para la solución al problema planteado dentro del presente trabajo de investigación.

PROPUESTA

Como resultado de lo estudiado durante la realización del presente trabajo de investigación, se plantea una reforma al párrafo undécimo del artículo 99 de la Constitución General de la Republica para quedar de la siguiente manera:

Cuadro 5. Propuesta planteada

ARTÍCULO ACTUAL	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 99.- ...</p> <p>Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 99.- ...</p> <p>Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior serán elegidos mediante el sistema de carrera judicial y se sujetaran a lo establecido en la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación. La elección de quienes la integren será con base al principio de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, e independencia, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.</p> <p>Los Magistrados electorales que integren las Salas Regionales serán elegidos mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.</p> <p>...</p>

Fuente: Elaboración propia con la información recabada y analizada dentro del presente trabajo de investigación.

Es preciso señalar que además de lo señalado con anterioridad; para la implementación correcta de la carrera judicial en la integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es necesario reformar al mismo tiempo diversos ordenamientos legales como lo es la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre otros para que estén acordes a los señalado en la propuesta de reforma realizada.

GLOSARIO

Tribunal Federal Electoral	TFE
Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	LFOPE
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	LGIPE
Instituto Federal Electoral	IFE
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	COFIPE
Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	LFOPE
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	LOPJF
Organización de Estados Americanos	OEA
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	TEPJF
Diario Oficial de la Federación	DOF
Instituto Nacional Electoral	INE
Partido Revolucionario Institucional	PRI
Partido Acción Nacional	PAN
Partido de la Revolución Democrática	PRD
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	FEPADE
Procuraduría General de la República	PGR

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Darón y Robinson James A.; *¿Por qué fracasan los países?*, Ed. Crítica, México, 2018
- Amparo Casar, María y Ugalde Luis Carlos; *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Ed. Mexicanos contra la corrupción, México, 2018
- Andrade Sánchez, Eduardo; *Derecho electoral*; Ed. Oxford, México, 2012
- Andrade Sánchez, Eduardo; *Manual de derecho electoral*; Ed. Oxford, México 2018
- Báez Corona, José Francisco, García Méndez, Carlos, *et al*; *Colección. Temas selectos de derecho. Volumen 2 Derecho Electoral*, Ed. Universidad de Xalapa, México, 2014
- Báez Corona, José Francisco, Vázquez Azuara, Carlos Antonio, *et al*; *Derechos Humanos y juicios orales en el nuevo sistema de justicia penal*, Ed. Universidad Xalapa; México, 2015
- Biebrich Torres, Carlos Armando; *Diccionario de la Constitución Mexicana. Jerarquía y vinculación en sus conceptos*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2012
- Bobbio, Norberto; *Liberalismo y democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2018
- Bodenheimer, Edgar; *Teoría del Derecho*, 2° ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2014
- Burgoa, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*; 20° ed., Ed. Porrúa, México, 2010

- Burgoa, Ignacio; *Las Garantías Individuales*; 17ª ed., Ed. Porrúa, México, 1983

- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús; *Medios de control constitucional y legal ante el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación en Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, Huerta Ladrón de Guevara, Manuel Rafael, Durazo Montaña, *et. al.*, Ed. MAPorrúa, México, 2014

- Chomsky, Noam; *Réquiem por el sueño americano*, traducción de Magdalena Palmer, Ed. Sexto Piso, México, 2017

- Corona Nakamura, Luis Antonio y Miranda Camarena Adrián Joaquín; *Derecho electoral comparado*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012

- Cossío Díaz, José Ramón; *Concepciones de la democracia y justicia electoral*; Ed. Colegio Nacional, México, 2018

- Coutiño, Fabiola, *Estudio de Derecho Electoral mexicano*; Ed. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2011

- De la Madrid Hurtado, citado por Serrano Migallón, Fernando; *Estudios Jurídicos en Homenaje a Felipe Tena Ramírez*; Ed. Porrúa, México, 1999

- De la Torre Villar, Ernesto; *La Constitución de 1824 en Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824*, Valdés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005

- De Pina, Rafael; *Concepto de Estado*; en Diccionario de Derecho; actualizado por De Pina García, Juan Pablo, 37ªed., Ed. Porrúa, México, 2013

- Durán Pérez, Ángel; *Democracia y derecho electoral*; Ed, Flores, México, 2018

- Esquinca Cesar; *Carrera Judicial. Antecedentes, realidades y prospectivas*, Ed. Porrúa, México, 2016

- Fuentes Barrera, Felipe Alfredo; *Breve reflexión sobre el proceso electoral 2017-2018 y los retos para la justicia electoral* en Revista Justicia y Sufragio, número 20, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, junio 2018
- Fix-Zamudio, Héctor; *El Poder Judicial en la Constitución Federal de 1824* en Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824, Valdés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005
- Instituto Mexicano de Estrategia; *Diccionario de la Constitución Mexicana. Jerarquía y vinculación en sus conceptos*, Ed. Instituto Mexicano de Estrategia, México, 2017
- Javier Patiño Camarena, citado por Favela Herrera Adriana M. y Mandujano Rubio, Saúl; *Derecho Electoral: Visión práctica*, Ed. Limusa, México 2014
- Lara Ponte, Rodolfo; *Derechos humanos, derechos políticos y justicia electoral*, Ed. Porrúa, México, 2016
- Márquez Roa, Ubaldo; *¿Cómo concebir a los derechos políticos electorales en el derecho mexicano?*, en Colección: Temas selectos de derecho. Volumen 2. Derecho electoral, Báez Corona, José Francisco, García Méndez, Carlos, *et. al.*, Ed. Universidad de Xalapa, México, 2014
- Moto Salazar, Efraín y Moto, José Miguel; *Elementos de Derecho*; 50° ed., Ed., Porrúa, México, 2011
- Murayama, Ciro; *El Tribunal Electoral ante Pemexgate y Amigos de Fox* en La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011). Colección TEPJF, Zavala Arredondo Marco Antonio y Zertuche Muños Fernando, Ed. TEPJF, México, 2015
- Oliveros Ruiz, José; *La justicia electoral en México. Avances y retrocesos a 20 años de la reforma electoral de 1996*, Ed. VLex, México, 2020
- Orozco Pimentel, Mauricio; *Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero*, Ed. Porrúa, México, 2004

- Paoli Bolio, Francisco José; *Soberanía Popular y otros valores en la Constitución de Apatzingán* en La Constitución de Apatzingán y la libertad de la América mexicana, Báez Silva, Carlos y Enríquez Perea, Alberto, Ed. TEPJF, México, 2016
- Rabasa O. Emilio; *Teoría General del Estado*, Ed. Porrúa, México, 2017
- Ruiz Rodríguez, Virgilio; *Democracia y derechos humanos en México. Situación actual*, Ed. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), México, 2014
- Serrano Migallón, Fernando; *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, Ed. Porrúa, México, 1999
- Tamayo Herrera, Yadhira Yvette y Flores Gutiérrez, Carlos Alberto; *Doscientos años del derecho electoral en México*, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, 2017
- Villalobos Brenes, Luis Diego, González Fernando Diego; *Para entender cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica*, Ed., IFED-TSE, Costa Rica, 2018
- Yturbe, Corina; *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*, Ed. UNAM, México, 2007

EN LÍNEA

- 5to. Informe de Gobierno 2016-2017. *Punto seis. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.* Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253663/6.FEPADE.pdf>
- Amparo Casar, María; *Los mexicanos frente a la corrupción y a la impunidad 2020. Programas sociales, clientelismo y corrupción,* Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/programas-sociales-clientelismo-y-corrupcion/>
- Barrueto Felipe y Navia Patricio; *Tipologías de la democracia representativa en América Latina.* Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372013000200002

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_crono.pdf
- Carmona Dávila, Doralicia, *Carranza promulga la Ley electoral con “Sufragio Efectivo y No Reelección”*, en Memoria política de México, Disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/2/06021917.html>
- Carpizo, Jorge; *Concepto de Democracia y sistema de gobierno en América Latina*, en Revista Jurídica UNAM, Boletín mexicano de Derecho Comparado, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3918/4942>
- Carpizo, Jorge; *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, Boletín mexicano de derecho comparado, IJ UNAM, Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332007000200003
- Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Manual del participante, autoridades electorales en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. En línea, Disponible en: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_autoridades.pdf
- Congreso de la Unión; *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Edición digital. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/derec_pue4.pdf
- Congreso de la Unión, Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2>
- *Consejo de la Magistratura Poder Judicial de la Nación*. Disponible en: <http://www.consejomagistratura.gov.ar/index.php/features/ique-es-el-consejo>
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Texto original)*, DOF 1917 Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto original. DOF 1917. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf
- Corona, Jessica; *Momentos clave en la historia del IFE*. Milenio. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/momentos-clave-en-la-historia-del-ife> Consultado: 22/05/2020
- Dalla Via, Alberto Ricardo; *La participación política y la reforma electoral en Argentina*, Disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2011-04-007-087.pdf>
- De la Mata Pizaña, Felipe; *AMLO y Fox, dos elecciones similares*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Disponible en: <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/82>
- Díaz Santana, Héctor; *Los delitos electorales en México: protección o disfuncionalidad para el sistema electoral*, Revista Amicus Curiae, UNAM, Disponible en: http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/amicus14/Los_delitos_electorales_en_mexico.pdf Consultado: 26/05/2020
- Diario Oficial de la Federación, 11 de septiembre 2006, Disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2006&month=09&day=11
- Banco Mundial sitio oficial, Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>
- Escalante Topete, Luis Rolando; *Los derechos político-electorales del ciudadano mexicano habitante y residente en Baja California*, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1784/22.Pdf>
- Esparza Martínez, Bernardino; *Partidos y Organizaciones Políticas* en Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia. Colección TEPJF, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5459/12.pdf> Consultado: 20/05/2020

- Estrada Acero, Iván Jair; *La renovación de la Sala Superior del Tribunal Electoral, ¿qué está en juego?* en Derecho y Acción, Ed. CIDE, 2 de agosto de 2016, Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/la-renovacion-de-la-sala-superior-del-tribunal-electoral-que-esta-en-juego/>
- Estrop. Armando; *Todo queda en familia*, Periódico Reporte Índigo, 27 de enero de 2014, Disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reporte/todo-queda-en-familia/>
- *Estudios económicos de la OCDE Costa Rica, julio 2020*, Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/surveys/costa-rica-2020-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>
- *Exposición de motivos de la LGIPE*, Senado de la República LXII Legislatura, Disponible en: https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf
- Ficha Bibliográfica. Reyes Zapata Mauro Miguel, *Consejo de la Judicatura Federal*. Disponible en: https://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/Fichas/FichasJueMag/87.html
- Gaxiola Lazcano, Ana Victoria; *La reforma política de 1977: una democracia con falla de origen*, Disponible en: <https://www.comesco.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/898/97>
- Gobierno de México en línea. *Fiscalía Electoral*, Disponible en: <http://www.fepade.gob.mx/swb/fepade/Conocenos>
- Gómez, Pablo; *Del pemexgate a la estafa maestra*; Revista Proceso, 02 de agosto de 2019, Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/594696/del-pemexgate-a-la-estafa-maestra>
- González, Mónica; *Nueva presidenta del Tribunal Calificador de Elecciones ocultó información sobre la Masacre de Laja*, Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/01/17/nueva-presidenta-del-tribunal-calificador-de-elecciones-oculto-informacion-sobre-la-masacre-de-laja/>
- Gros Espiell, Héctor, citado por Daniel Mora Fernández; *La Corte Electoral de Uruguay*, Disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1992-01-0001-084.pdf>

- Herrera Beltrán, Claudia; *Justifica Nava Gomar su sueldo en el TEPJF; “ganaría más como litigante”*, Periódico La jornada, 19 de octubre de 2015, Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2015/10/19/politica/005n1pol>
- Hevia, Martín; *Kant y la filosofía del derecho contractual: Las teorías basadas en la autonomía*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3876/22.pdf>
- INEGI, sitio oficial. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>
- *Instituto Nacional de Estadística y Censo*. Disponible en: <https://www.inec.cr/>
- Kimberling, William C.; *El Colegio Electoral de los Estados Unidos de América*, traducido por J. Fernando Franco González Salas. Disponible en: <https://tecnologias-ducactivas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1993-01-002-038.pdf>
- *La Suprema Corte y su búsqueda de magistrados electorales*; Revista Nexos, 16 de agosto de 2016, Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=5977>
- Manuel Rosales, Carlos y Arreguín Ponce, María Lucía; *Perspectiva de los derechos político electorales conforme a la reforma constitucional de los derechos humanos en México*; Revista Internacional de Derechos Humanos/ ISSN 2250-5210 / 2012 Año II – N° 0 2 Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31099.pdf>
- Marván Laborde, Ignacio; *¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?* Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v14n2/1665-2037-pyg-14-02-309.pdf>
- Observatorio Nacional de Ciudadano. *Estudio sobre delitos electorales. Incidencia y evolución más allá de los partidos políticos*. Disponible en: <https://onc.org.mx/delitos-electorales/pdf/delitoselectorales-reporte2018.pdf>
- *Página oficial del TEPJF*. Disponible en <https://www.te.gob.mx/front3/contenidos/index/2>

- *Portal Oficial del INE*, Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>
- *¿Qué es el Poder Judicial?* Disponible en: <https://www.pjud.cl/post/que-es-el-poder-judicial>
- Quintero Nader, Fernando; *El sistema electoral en Chile; en Justicia Electoral en Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Número 14, Disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2000-02-014-060.pdf>
- *Revista Polemón; Pinche gato”, “pinche naco”, así insulto la Magistrada Alanís a otro Magistrado*, Disponible en: <https://polemon.mx/pinche-naco-pinche-gato-asi-insulto-la-magistrada-alanis-otro-magistrado>
- Ruvalcaba García, Gabriela Dolores y Castañeda Espinoza de los Monteros, Xavier; *Derecho electoral mexicano* en *Derecho electoral mexicano*, Disponible en: <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788497688949.pdf>
- Secretaría de Cultura; *Congreso Constituyente y Constitución de 1917, Decreto que convoca a un Congreso Constituyente*. Disponible en: <https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/001.pdf>
- Sheinbaum Pardo, Claudia y Ímaz Gispert, Carlos; *El fraude electoral en favor del PRI: un monstruo de dinero con mil cabezas*, Periódico La Jornada, 10 de julio de 2012, Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2012/07/10/opinion/013a1pol>
- *Speakers México Latam Conferencistas*; Disponible en: <https://speakersmexico.com/conferencistas/fernando-ojesto-martinez/>
- Torres Ruíz, René; *Conformación, condiciones y perspectivas del Instituto Nacional Electoral en México*, en *Análisis Plural*, primer semestre de 2014. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO, Disponible en: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/1462/Conformaci%c3%b3n%2c%20condiciones%20y%20perspectivas%20del%20Instituto%20Nacional%20Electoral%20en%20M%c3%a9xico.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

- Urrutia, Alfonso; *En la historia del Tribunal es la tercera salida bajo polémica*, Diario La Jornada, 24 de enero de 2019, Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/01/24/politica/013n2pol>
- Urruty, Carlos A., *El sistema electoral uruguayo* en Tecnologías Educativas del TEPJF, Disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1998-02-010-011.pdf>
- Urruty, Carlos A.; *La justicia electoral en la República Oriental de Uruguay*, Disponible en: <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1992-01-0001-033.pdf>
- Valencia Carmona, Salvador; *Derecho, autonomía y educación superior*, Biblioteca Jurídica UNAM, Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1091-derecho-autonomia-y-educacion-superior>
- Valencia Carmona, Salvador; *El derecho mexicano y la autonomía*, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>
- Voto particular formulado en conjunto por los Magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe de la Mata Pizaña en relación con el recurso de apelación SUP-RAP-749/2017 y sus acumulados. Disponible en: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/magistrados_cv/2016/11/sup_rap_0749_2017_voto_particular_pdf_11069.pdf
- Zepeda, M; *Y la mujer del año es: la Magistrada Ma. Del Carmen Alanís*, Periódico Animal Político, 4 de diciembre de 2014, Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2012/12/y-la-mujer-del-ano-es-la-magistrada-ma-del-carmen-alanis/>

LEYES Y CÓDIGOS NACIONALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917

- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 1977 (ABROGADA)
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 2014
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008
- Ley Federal Electoral. 1946 (ABROGADA)
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2021
- Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación. 2021
- Ley General en Materia de Delitos Electorales. 2014
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1976

LEYES Y CÓDIGOS INTERNACIONALES

- Código Electoral de Costa Rica
- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución Política de Costa Rica
- Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones de la República de Chile
- Constitución Política de la República de Chile

- Código Orgánico de Tribunales de la República de Chile
- Constitución Política de la República Oriental de Uruguay
- Ley 19.108 publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina
- Ley 7.690 del Registro Cívico Nacional de la República Oriental de Uruguay

TESIS AISLADAS Y JURISPRUDENCIALES

- Jurisprudencia de la Novena Época con número de registro 166964, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P./J. 78/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, visible en su página 1540
- Jurisprudencia de la Novena Época con número de registro 177980, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P./J. 52/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, julio de 2005, visible en su página 954
- Tesis Aislada de la Novena Época con número de registro 167562, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. XXI/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, visible en su página 19
- Tesis Aislada de la Novena Época con número de registro 167512, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. II/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, visible en su página 1111

REVISTAS Y PERIÓDICOS

- Acosta Córdova, Carlos; *Este año empieza a definirse el 2018*. Revista Proceso, No. 2065, 2018

- Cervantes, Jesusa; *La decisión del Tribunal, "con méritos técnicos"*. Revista Proceso, No. 2163, 11-12, 2018
- Esquivel, Jesús; *Videgaray y Beltrones, bajo sospecha*. Revista Proceso, No. 2147, 2017
- Girón Loaya, Renato; *Candidaturas Independientes. Un Derecho Recuperado* en Revista Foro Jurídico, número 172, México, 2018
- Gros Espiell, Héctor; *Uruguay: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* en Revista Cuestiones Constitucionales, Ed. UNAM, número 7, julio-diciembre, 2002
- Igartúa, Santiago; *Contra el INE... y en favor del PRI* en Revista Proceso, No. 2163, 2018
- Rosales García, Carlos Manuel y Romero Millán, Alejandro; *Diagnostico del Sistema Electoral Chileno* en Revista Justicia Electoral, número 21, volumen 1, enero-junio 2018
- Santiago Campos, Gonzalo; *Las Candidaturas Independientes en México* en Revista Derecho del Estado, Número 33, 2014
- Vales Ruíz, Rosa María; *Elecciones presidenciales en 2006 en México. La perspectiva de la prensa escrita* en Revista Mexicana de Opinión Pública, Volumen 20, enero-junio, 2016
- Villamil, Jenaro; *Magistrados electorales títeres* en Revista Proceso, No. 2163, 2018
- Zamorano Farías, Raúl; *Sistemas de gobierno en América Latina. El caso chileno* en Revista mexicana de Derecho Constitucional, número 38, enero-junio, 2018

TESIS

- Hernández, Rubén, 2016. El retraso en la impartición de justicia por parte de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Puebla de 2010 a 2016. Tesis de Maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, BUAP, Puebla.