



## ACTA DE SESIÓN PRIVADA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CELEBRADA PARA ANALIZAR Y ACORDAR DIVERSOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA

En Ciudad de México, a las trece horas del nueve de enero de dos mil veinte, se reunieron en la sede de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las Magistradas y los Magistrados que la integran, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, en su calidad de Presidente, Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales, Janine M. Otálora Malassis, Mónica Arali Soto Fregoso y José Luis Vargas Valdez, con la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Asimismo, estuvo presente el Secretario General de Acuerdos, Rolando Villafuerte Castellanos, quien autoriza y da fe.

Verificado el quórum por parte del Secretario General de Acuerdos, el Magistrado Presidente de este órgano judicial, dio inicio a la sesión privada convocada para examinar un asunto de índole jurisdiccional.

En ese sentido, fue materia de análisis y discusión la propuesta relativa a la opinión **SUP-OP-12/2019**, solicitada por los Ministros Norma Lucía Piña Hernández y Javier Laynez Potisek, respecto de la acción de inconstitucionalidad 142/2019, promovida por el Partido del Trabajo, en contra del Decreto emitido por la XXXII Legislatura del Congreso del Estado de Nayarit, mediante el cual se aprueba la reforma y adición al párrafo cuarto del Apartado D del artículo 135, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, así como del transitorio sexto y séptimo, relacionado con la integración del Tribunal Electoral de la referida entidad.

Al respecto, las Magistradas y los Magistrados expresaron diversas consideraciones y determinaron emitir la opinión correspondiente en los siguientes términos:

**PRIMERO.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opina que la modificación al Apartado D del artículo 135, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit

no contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opina que los transitorios sexto y séptimo de la reforma cuestionada sí contravienen la Norma Fundamental.

Sometido a votación, el proyecto de referencia fue aprobado por mayoría de votos, con el voto en contra del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, cuyas consideraciones se anexan al final de la presente acta.

Desahogado el asunto que motivó la sesión privada, a las trece horas con treinta minutos del día de la fecha se declaró concluida.

En cumplimiento de lo previsto en los artículos 201, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 20, fracciones I, III y IV, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se elabora la presente acta. Para los efectos legales procedentes, firman el Magistrado Presidente de la Sala Superior, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y el Secretario General de Acuerdos, Rolando Villafuerte Castellanos.



**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**



**ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS**



## ANEXO

**Consideraciones por las que el Magistrado Indalfer Infante Gonzales vota en contra de la opinión aprobada por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior en el expediente SUP-OP-12/2019.**

La mayoría opinó que es inconstitucional la normativa transitoria de la Constitución del Estado de Nayarit que prevé que el Tribunal Electoral de esa entidad federativa se integrará temporalmente por cuatro Magistrados.

No comparto esa opinión, por las siguientes razones esenciales:

- La reforma a la Constitución Local por la que se determinó que el número de integrantes del Tribunal Electoral de Nayarit se disminuye de cinco a tres integrantes encuentra cobertura constitucional, porque se trata de un tema en el que el Congreso Local cuenta con libertad de configuración.
- La situación temporal o transitoria prevista en la reforma, en el sentido de que el Tribunal Electoral Local se integrará temporalmente por cuatro Magistrados, no es contraria a la Constitución Federal, en virtud de que se trata de una solución razonable, dadas las condiciones en las que se produjo la reforma.
- La reforma no invade ni afecta las atribuciones del Senado de la República.

### **Libertad de configuración**

El artículo 116 de la Constitución Federal establece que las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se integrarán de forma impar, en cuanto a sus integrantes, y que corresponde al Senado de la República la designación de sus integrantes.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 106<sup>1</sup>, dispone que los órganos jurisdiccionales locales deberán integrarse por tres o cinco Magistraturas.

---

<sup>1</sup> Artículo 106.

1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas **se compondrán de tres o cinco magistrados**, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada estado o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En ese sentido, de los citados preceptos constitucional y legal, se obtiene que los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas deben conformarse por un número impar de Magistrados, que puede ser de tres o cinco.

Por tanto, debe entenderse que las legislaturas locales gozan de libertad de configuración legal para regular las cuestiones inherentes a la cantidad de magistrados que integran el órgano jurisdiccional en materia electoral, con la condición de que observen los parámetros a que se ha hecho referencia: que el órgano jurisdiccional quede integrado por un número impar de Magistrados (tres o cinco).

Ahora, dentro de esa libertad de configuración, se encuentra comprendida la facultad de las Legislaturas Locales de cambiar el número de integrantes de los Tribunales Electorales Locales, con la condición de que se siga respetando el parámetro de que el órgano jurisdiccional quede conformado por tres o cinco Magistraturas.

Esto, en virtud de que los poderes legislativos estatales tienen en todo tiempo la potestad de decidir el número de integrantes del Tribunal Electoral Local y no existe alguna disposición que obligue a que el órgano jurisdiccional quede conformado perpetuamente por el número de Magistraturas con el que se conformó inicialmente. Además, no se presenta una situación de regresividad, puesto que el derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo siguen vigentes y no hay elementos para suponer que la mera reducción del número de los integrantes del tribunal afecta o incide de manera regresiva en tales derechos.

De este modo, si el Tribunal Electoral de una entidad federativa se encuentra conformado por cinco integrantes, el Congreso Local se encuentra facultado para reducir a tres el número de las Magistraturas y viceversa.

Cabe precisar que, en caso de que el Congreso Local de una entidad federativa decida cambiar el número de integrantes del Tribunal Electoral Estatal (de cinco a tres, o viceversa), se encontrará facultado (entiéndase obligado) a regular las circunstancias temporales o transitorias que

---

2. Los magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

3. Los magistrados electorales serán los responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales”.



permitan hacer efectivo, de la mejor manera posible, el cambio que se decidió implementar.

En ese entendido, la regulación de las situaciones temporales o transitorias debe ser razonable, a efecto de que se respeten los derechos de las personas en cuya esfera jurídica incida la reforma respectiva.

En el caso, la XXXII Legislatura del Congreso del Estado de Nayarit determinó que la integración del Tribunal electoral local pasará de cinco integrantes a tres.

Por tanto, resulta claro que la reforma a la normativa local es conforme con el parámetro constitucional referido, porque el Tribunal Local de Nayarit quedará integrada de forma definitiva o permanente por un número impar de Magistrados (tres).

Además, se estableció un régimen transitorio, conforme al cual, el Tribunal estará integrado por cuatro magistrados, por el lapso comprendido del dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve al dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno, es decir, por dos años

#### **Razonabilidad de la integración temporal o transitoria**

En el momento en que se produjo la reforma a la normativa local, el Tribunal Electoral de Nayarit se encontraba integrado por cuatro Magistrados (situación que prevalece a esta fecha), en virtud de que se produjo una vacante que no fue cubierta, porque no hubo personas interesadas en la convocatoria respectiva que emitió el Senado de la República.

Derivado de ello, como ya se dijo, en la reforma a la Constitución Local, se estableció un régimen transitorio, conforme al cual, el Tribunal estará integrado por cuatro magistrados, por el lapso comprendido del dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve al dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno, es decir, por dos años.

En mi opinión, ese régimen transitorio no contraviene la Constitución General de la República, porque se trata de una medida razonable, que atiende a las circunstancias que prevalecían en el momento en que se produjo la reforma a la Constitución Local. La razonabilidad de la medida se justifica, a partir de lo siguiente:

**1.** Conforme a lo que se explicó previamente, la integración definitiva o permanente del Tribunal Local será impar, pues en la reforma cuestionada se dispuso claramente que se integrará por tres Magistraturas.

De este modo, la integración por un número par de Magistrados (cuatro) es una situación extraordinaria y temporal que durará por un lapso claramente definido: dos años.

Bajo ese contexto, la norma cuestionada se considera constitucional debido a que no es una disposición permanente que rija la integración del Tribunal electoral local de forma definitiva —hasta en tanto sea modificada la norma que prevea su integración—, sino que es una norma transitoria que es aplicable a una situación jurídica específica, producida por el cambio legislativo.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que las normas transitorias son útiles precisamente para resolver conflictos temporales producidos por los cambios legislativos.

**2.** El lapso fijado para la etapa de transición obedece a que, en el momento en que se produjo la reforma, el órgano jurisdiccional local estaba integrado por cuatro Magistrados.

Al respecto, se debe tener presente que, en el Estado de Nayarit, en dos mil diecinueve existió una vacante por conclusión del cargo de un magistrado, misma que, acorde a lo previsto en la Constitución Federal, debía ser cubierta mediante designación del Senado de República; sin embargo, el proceso fue declarado desierto debido a que ninguna persona se inscribió.

En ese contexto, actualmente el Tribunal electoral local está integrado únicamente con cuatro magistrados.

**3.** La decisión de mantener esa integración (par) del Tribunal Local por dos años es una decisión razonable, porque con ella se respetan los derechos adquiridos de los Magistrados que integran actualmente el Tribunal Local (principalmente, la garantía de inamovilidad).

En efecto, ante las designaciones escalonadas que realizó el Senado de la República, el siguiente Magistrado en concluir su encargo lo hará en el año dos mil veintiuno.



En ese orden de ideas, la reforma por la que se reduce el número de Magistraturas que integran el Tribunal Local presentaba la siguiente disyuntiva: (i) modificar la integración del órgano jurisdiccional de forma inmediata y con afectación a los derechos alguno de los Magistrados que actualmente integra el Tribunal -al establecer su destitución-; o (ii) prever la existencia de un régimen transitorio que respetara los derechos de los Magistrados designados por un periodo específico y, aprovechando la salida de uno de ellos en el año dos mil veintiuno, establecer la integración de tres magistrados a partir de esa fecha.

Visto de ese modo, el establecimiento de un régimen transitorio, el cual respeta los derechos de los magistrados actualmente en funciones, aunado a que el establecimiento de la integración par del Tribunal electoral local por un periodo específico y que no es permanente ni una regla atemporal que tendrá vigencia indefinida, hasta en tanto exista otra reforma, hace evidente que la norma no es inconstitucional, ya que prevé la existencia de un plazo razonable, que se hace coincidir con el periodo del encargo de integrante del Pleno del Tribunal electoral local cuyas funciones concluyen en dos mil veintiuno, respetando sus derechos como magistrado.

4. En mi opinión, el Congreso Local no estaba obligado a mantener la integración del Tribunal Local con cinco Magistrados hasta dos mil veintiuno, pues, como se vio, la determinación del número de Magistraturas que integran al órgano jurisdiccional local es un aspecto que atañe a la libertad de configuración de las legislaturas locales.

Aunado a lo anterior, en caso de que el Congreso Local hubiera optado por mantener la integración del Tribunal con cinco Magistraturas hasta dos mil veintiuno implicaría que debe nombrarse a un Magistrado, cuyo encargo debería concluir necesariamente en el referido año.

En ese sentido, estimo que no es viable un nombramiento por esa temporalidad.

Cierto, el tema que ahora se analiza tiene que ver también con las garantías institucionales mínimas para la independencia judicial en su dimensión funcional. Esto es así, porque, en mi concepto, se garantiza de mejor manera esta independencia con un tribunal integrado transitoriamente por cuatro magistrados que exigir el nombramiento de uno más por un periodo sustancialmente menor al promedio de duración

del cargo, incluso considerando situaciones de escalonamiento, por el mero hecho de cumplir con la integración impar a que alude la Constitución General.

En este sentido, resultaría paradójico exigir el cumplimiento de la norma constitucional y con ello generar una situación disfuncional que afecte las condiciones del servicio público de justicia electoral, al nombrar a uno de los integrantes del tribunal por una temporalidad que no garantiza, por sí misma, la independencia funcional del órgano.

Por ello, soy de la convicción de que una interpretación sistemática y funcional de los preceptos normativos implicados permite concluir que el enunciado normativo tachado de inconstitucional es plenamente válido y conforme con la necesidad de garantizar plenamente y de manera objetiva la independencia funcional del tribunal electoral local.

Lo anterior, por tres razones.

La primera, como ya lo destacué, es que el mandato de la Constitución General se refiere a los casos de integración ordinaria de los tribunales electorales locales, esto es, al régimen permanente y no a un régimen de transición con el objeto de modificar el número de integrantes del órgano, como es el caso. El aspecto transicional es el primer elemento que refuerza la garantía institucional de independencia funcional en la medida en que no se plantea un diseño permanente, pues de ser así, evidentemente, contrariaría la norma constitucional.

En segundo lugar, un nombramiento por un plazo corto no genera condiciones adecuadas para el ejercicio de la función y es preferible mantener una integración con un número par, en la medida en que, por un lado, se garantizan decisiones mayoritarias a partir de la posibilidad del ejercicio del voto de calidad del presidente, y por el otro, se contempla la posibilidad de revisar sus determinaciones mediante el sistema de medios de impugnación previsto a nivel estatal y federal. En este sentido, se encuentra plenamente garantizada la funcionalidad del órgano y el derecho de los justiciables de acceso a recursos efectivos.

Al respecto, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su estudio sobre *Garantías para la independencia de las y*



*los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las américas,*<sup>2</sup> recomienda a los Estados adoptar, entre otras medidas para proteger la independencia judicial en su dimensión funcional, la de garantizar un período de duración previamente definido y suficiente que permita al operador u operadora de justicia contar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores.

El hecho de que se exija que los periodos de duración de los cargos judiciales sean *suficientes* para garantizar la independencia funcional del órgano, responde a la necesidad de que existan condiciones adecuadas de servicio que permitan a los operadores de justicia ejercer sus tareas de manera independiente y evitar presiones externas o internas, como la corrupción o cualquier otra.

En este sentido, un nombramiento en condiciones de disfuncionalidad genera riesgos al adecuado desempeño del órgano y una duda objetiva sobre la posibilidad efectiva de que quien sea designado pueda participar de manera independiente en los procesos judiciales.

Un nombramiento por un periodo muy corto no es una garantía suficiente, pues coloca a los funcionarios designados en una situación de vulnerabilidad ante la influencia que, sobre su actuación, podrían tener factores de poder, en detrimento también del derecho de acceso a la justicia y del principio de estabilidad e independencia que permiten, a su vez, como lo destacué, proteger al operador judicial de presiones externas e internas.

Al respecto, la Comisión Interamericana, en su estudio, señala que "la duración del nombramiento del cargo de un operador de justicia constituye un corolario de su independencia", por lo que "un período de duración definido y suficiente permite al operador de justicia contar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores sin presiones ni temor de estar sujeto a una confirmación o ratificación posterior."<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Cfr. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013.

<sup>3</sup> CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia...*, cit., pág. 83.

En este sentido, tanto la Comisión Interamericana como el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados, comparten la opinión de “que el nombramiento para mandatos de corta duración debilita el sistema de justicia y afecta a la independencia y el desarrollo profesional”, por lo que son preferibles periodos más prolongados.<sup>4</sup>

En tercer lugar, estimo que, en casos como el presente, en el que se establece un régimen transitorio que modifica la integración de un tribunal, debe considerarse que un periodo corto de nombramiento no sólo puede incidir en el normal desarrollo del órgano colegiado, sino también generar condiciones de inestabilidad e inseguridad jurídica para quien pudiera ser designado, considerando que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece, en su artículo 106 que las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas “se compondrán de tres o cinco magistrados, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años” y remite, para ello, a lo que establezcan “la Constitución de cada estado”. Además, dicho dispositivo establece que “los magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores”.

Además, esa misma legislación dispone, en su artículo 107, numeral 2, que quienes haya sido nombrados como magistrado una vez concluido su encargo, “no podrá asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales se hayan pronunciado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, por un plazo equivalente a una cuarta parte del tiempo en que haya ejercido su función.” Esta disposición, tiene por objeto que el plazo por el cual una persona no pueda desempeñarse en ciertos cargos o empleos sea suficiente y razonable para garantizar la independencia funcional de las y los magistrados. Si el cargo es muy corto, dicho plazo también se reduce y en consecuencia resulta meramente simbólico para efecto de garantizar la independencia funcional del órgano. Ello, con independencia de otra legislación que establezca límites similares que pudiera resultar aplicable.

---

<sup>4</sup> Cfr. CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia...*, cit., pág. 84 y Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 54.



Por todo lo anterior, estimo que una interpretación sistemática y funcional de las normas denunciadas resulta conforme con la Constitución General pues garantiza con ello el principio de independencia judicial en su dimensión funcional y objetiva, así como el derecho pleno de acceso a la justicia por tribunales independientes e imparciales.

5. La integración temporal (transitoria) del Tribunal Local con un número par de Magistrados no supone el riesgo de que algún asunto quede sin resolución.

Las disposiciones que prevén que los Tribunales se conformen por un número impar de Magistrados tienen, entre otras finalidades, la relativa a que los asuntos sean resueltos por unanimidad o mayoría de votos.

En ese sentido, podría pensarse que la integración de un Tribunal con número par de Magistrados, eventualmente, podría ser un obstáculo para resolver los asuntos que se someten al conocimiento de ese órgano jurisdiccional.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Electoral de Nayarit quedó conformado temporalmente por cuatro Magistrados; de modo que, mientras permanezca esa integración transitoria, los asuntos podrán seguirse resolviendo por unanimidad de votos, e incluso por mayoría, en caso de que existan tres votos a favor de un sentido y un voto en contra.

Además, en el eventual caso de que en un asunto se presentara un empate en la votación, el Magistrado Presidente cuenta con voto de calidad, en términos de lo que dispone el artículo 40 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de Nayarit<sup>5</sup>. De modo que, ni en ese eventual supuesto, existe el riesgo de que algún asunto se quede sin resolver.

---

<sup>5</sup> "Artículo 40.

1. Para que el Tribunal sesione válidamente, se requerirá la presencia de por lo menos tres magistrados entre los que deberá estar el Presidente quien la presidirá.

2. **Los asuntos serán resueltos por unanimidad o mayoría de votos, en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.** El Magistrado que disienta del sentido del fallo aprobado por la mayoría o que su proyecto fuera rechazado, podrá formular voto particular por escrito; si comparte el sentido, pero disiente de las consideraciones que lo sustentan, podrá formular voto concurrente, o bien, voto aclaratorio o razonado.

(...)"

## **La reforma a la Constitución Local ni invade ni afecta las atribuciones del Senado de la República**

Como se ha explicado, la determinación del número de las Magistraturas que integran los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas es una cuestión que atañe a la libertad de configuración de los Congresos Estatales.

En ese sentido, aunque el Senado de la República tiene la atribución de nombrar a los Magistrados de los Tribunales Electorales Locales, esa atribución debe ejercerse con apego al diseño y a las reglas que, en uso de su libertad de configuración, hayan establecido las Legislaturas de los Estados.

Bajo ese contexto, si el Congreso de Nayarit, en uso de su libertad configurativa, reformó la Constitución Local para reducir de cinco a tres el número de las Magistraturas que integrarán el Tribunal Electoral Local y estableció un régimen transitorio, conforme al cual, el órgano jurisdiccional quedará integrado temporalmente por un número par de Magistrados, con ello no se invaden ni se afectan las atribuciones del Senado de la República, porque esa Cámara Alta del Congreso de la Unión seguirá ejerciendo su atribución de nombrar a los Magistrados Locales de aquella entidad federativa, con apego a las nuevas disposiciones emitidas por la Legislatura Local.

En un distinto aspecto, comparto la opinión en el sentido de que la reforma impugnada no resulta contraria a la regularidad constitucional por la circunstancia de no prever expresamente la integración paritaria de género del Tribunal Local. Lo anterior, en virtud de que esa cuestión ya se encuentra regulada expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las consideraciones anteriores son las que justifican mi voto en contra de la opinión emitida por la mayoría.