

60

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL

ÓRGANOS ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

MECANISMOS Y FORMAS
DE INTEGRACIÓN

Manuel Jiménez Dorantes

Nota introductoria
María de Guadalupe Salmorán Villar



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

60

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL

ÓRGANOS ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Mecanismos y formas de integración

COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS
SUP-JRC-391/2000; SUP-JRC-189/2002;
SUP-JRC-1/2003; SUP-JRC-60/2004;
SUP-JRC-118/2005; SUP-JRC-395/2006;
SUP-JRC-401/2006; SUP-RAP-13/2006;
SUP-JRC-18/2008; SUP-JRC-19/2008;
SUP-JDC-3000/2009; SUP-JDC-3003/2009;
SUP-JDC-3004/2009; SUP-JRC-1/2009;
SUP-JDC-28/2010; SUP-JDC-1188/2010;
SUP-JRC-4/2010; SUP-JRC-412/2010;
SUP-JDC-44/2011, SUP-JDC-4984/2011.

Manuel Jiménez Dorantes

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE
María de Guadalupe Salmorán Villar

342.78
J798o

Jiménez Dorantes, Manuel.

Órganos electorales de las entidades federativas : mecanismos y formas de integración / Manuel Jiménez Dorantes; nota introductoria a cargo de María de Guadalupe Salmorán Villar. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

58 p; + 1 cd-rom .-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral; 60)

Comentarios a las sentencias SUP-JRC-391/2000; SUP-JRC-189/2002; SUP-JRC-1/2003; SUP-JRC-60/2004; SUP-JRC-118/2005; SUP-JRC-395/2006; SUP-JRC-401/2006; SUP-RAP-13/2006; SUP-JRC-18/2008; SUP-JRC-19/2008; SUP-JDC-3000/2009; SUP-JDC-3003/2009; SUP-JDC-3004/2009; SUP-JRC-1/2009; SUP-JDC-28/2010; SUP-JDC-1188/2010; SUP-JRC-4/2010; SUP-JRC-412/2010; SUP-JDC-44/2011, SUP-JDC-4984/2011

ISBN 978-607-708-247-7

1. Tribunales Electorales -- México 2. Autoridades Electorales -- México. 3. Organización Judicial -- México. 4. Administración de Justicia -- México. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) -- Sentencias. I. Salmorán Villar, María de Guadalupe, introd. I. Título. II. Serie

SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Primera edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-247-7

Impreso en México.

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	13
Órganos electorales de las entidades federativas. Mecanismos y formas de integración.	23

SENTENCIAS

SUP-JRC-391/2000; SUP-JRC-189/2002;
SUP-JRC-1/2003; SUP-JRC-60/2004;
SUP-JRC-118/2005; SUP-JRC-395/2006;
SUP-JRC-401/2006; SUP-RAP-13/2006;
SUP-JRC-18/2008; SUP-JRC-19/2008;
SUP-JDC-3000/2009; SUP-JDC-3003/2009;
SUP-JDC-3004/2009; SUP-JRC-1/2009;
SUP-JDC-28/2010; SUP-JDC-1188/2010;
SUP-JRC-4/2010; SUP-JRC-412/2010;
SUP-JDC-44/2011, SUP-JDC-4984/2011. . . Incluidas en CD

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha impulsado el análisis casuístico de sentencias relevantes a través de su serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. En ella, reconocidos académicos y conocedores de la materia electoral han estudiado aquellas resoluciones de las Salas del TEPJF que merecen un estudio particular, ya sea porque constituyen un hito de interpretación, o bien porque son una referencia relevante para la resolución de casos.

El Tribunal Electoral avanza en ese propósito ofreciendo a sus lectores una reflexión sobre un conjunto de casos que explican una temática determinada. En esta ocasión Manuel Jiménez Dorantes presenta un artículo acerca de los mecanismos y formas de integración de los órganos electorales de las entidades federativas. En el trabajo explora las bases constitucionales que señalan las características esenciales que, por mandato federal, deben tener los árbitros electorales locales, con ello enfatiza el principio de independencia que debe guiar no sólo su actuación, sino también sus procesos de renovación. Al respecto, destaca la trasposición de la doctrina sobre el principio de independencia —construida en primer lugar para los órganos jurisdiccionales— a las autoridades electorales a nivel federal y local. Por último, el autor expone algunas de las pautas en la materia que se derivan de las sentencias de las Salas del TEPJF.

Una de las vías por la que ha sido edificada la transición democrática mexicana es el diseño de autoridades electorales autónomas e imparciales. Las cuales están encargadas, por una parte, de organizar los comicios y que los procesos de renovación del poder político se realicen correctamente; y, por otra, de solucionar las controversias que se presenten en el marco

de los propios procesos electorales y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos. Por tanto, la adecuada integración de las autoridades electorales constituye un proceso elemental para garantizar confianza, transparencia y certidumbre en el ejercicio de la función electoral.

El Tribunal Electoral a través de la resolución de los juicios de revisión constitucional (JRC), y desde 2007 también por medio de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), ha establecido una serie de pautas que deben cumplir las designaciones de los miembros de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales. Ello ha sido así —como el autor demuestra— a partir del criterio del TEPJF que califica la integración de dichas autoridades como un acto que forma parte de la organización de las elecciones, entendidas éstas en sentido lato, congruente con los siguientes razonamientos que señalarían, además, que es un acto de naturaleza electoral desde un punto de vista “material”, al tratarse de la aplicación de normas electorales.

El autor demuestra como el TEPJF se ha ocupado de la vigilancia o control de dichos procesos complejos, conformados por una serie de etapas que deben ser perfeccionadas una tras otra, de acuerdo a las reglas establecidas por los propios ordenamientos jurídicos locales.

La integración de las autoridades electorales está constituida por un conjunto de actos jurídicos que se accionan con la publicación de la convocatoria respectiva. La cual permite, además de su publicidad, la participación de los ciudadanos en ellos.

En la etapa preparatoria de los procedimientos de renovación de las autoridades electorales, el autor enfatiza la función que tenía la propuesta de aspirantes presentada (normalmente) ante los órganos legislativos de las entidades federativas. Su objetivo principal consistía en delimitar la lista de aquellos candidatos que cumplieran con todos los requisitos exigidos por la ley. En esta fase resulta de vital importancia el estableci-

miento previo y preciso de los documentos adecuados para comprobar el cumplimiento de los mismos.

Era una facultad discrecional a cargo de los órganos legislativos estatales configurar las reglas bajo las cuales los ciudadanos podían participar para aspirar a un puesto de naturaleza electoral y también la etapa decisoria, es decir, eran ellos los que tomaban la determinación final de quiénes integrarían los órganos locales.¹ Sin embargo, reitera el autor, dicha tarea no puede ser ejercida bajo un margen de apreciación subjetiva ni caprichosa, sino que debe estar basada en elementos objetivos y racionales, esto es, deben ser decisiones debidamente motivadas y fundamentadas.

Una de las conclusiones de este trabajo consiste en exigir a los aspirantes a un cargo electoral que cuenten con experiencia en la materia, lo cual es acorde con el principio de profesionalismo que debe caracterizar a quienes realizan tales funciones estatales.

En su estudio, el Tribunal Electoral se ha pronunciado respecto del régimen de inelegibilidades e incompatibilidades de los aspirantes a integrar un órgano electoral. Respecto del primero, destaca el supuesto que excluye a quienes hayan ocupado un cargo directivo dentro de algún partido político (nacional o local) con anterioridad a aspirar a un procedimiento de integración de una autoridad electoral. Mientras que del segundo, sobresalen aquellas incompatibilidades accionadas por fungir de manera simultánea como miembro de un órgano electoral y notario, o bien, como consejero electoral local y consejero distrital del Instituto Federal Electoral (IFE).² El objetivo de tales condiciones garantiza que algún impedimento, formal o ma-

¹ Juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

² El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales consiste en la refundación del sistema competencial de las autoridades electorales, tanto a nivel federal como local, aspecto que incluye la designación de sus integrantes. Uno de los cambios sustanciales es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE).

terial, afecte los principios de imparcialidad e independencia y el ejercicio de las funciones propias de los órganos electorales locales.

Los mecanismos y formas de integración de los órganos electorales de las entidades federativas sin duda merecen ser estudiados, pues constituyen procesos en los que convergen materias de diverso orden, principalmente administrativas y electorales. Un estudio en mayor profundidad ayudaría a garantizar los principios rectores de la función electoral: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad ante la celebración de los comicios locales, acorde al principio de federalismo que identifica a la República mexicana.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-JRC-391/2000; SUP-JRC-189/2002;
SUP-JRC-1/2003; SUP-JRC-60/2004;
SUP-JRC-118/2005; SUP-JRC-395/2006;
SUP-JRC-401/2006; SUP-RAP-13/2006;
SUP-JRC-18/2008; SUP-JRC-19/2008;
SUP-JDC-3000/2009; SUP-JDC-3003/2009;
SUP-JDC-3004/2009; SUP-JRC-1/2009;
SUP-JDC-28/2010; SUP-JDC-1188/2010;
SUP-JRC-4/2010; SUP-JRC-412/2010;
SUP-JDC-44/2011, SUP-JDC-4984/2011.

María de Guadalupe Salmorán Villar

De acuerdo con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)¹ el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales y resolver las controversias que surjan durante los mismos. Siempre y cuando i) se transgreda algún precepto constitucional, y que ii) dicha violación sea determinante para el desarrollo del proceso electoral de que se trate o el resultado final de las elecciones. Además iii) la reparación solicitada debe ser material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, esto es, antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos de elección popular (Jurisprudencia 51/2002) o la toma de posesión de funcionarios electos. Por último, iv) debe cumplirse con el principio

¹ El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales consiste en la refundación del sistema competencial de las autoridades electorales, tanto a nivel federal como local, aspecto que incluye la designación de sus integrantes. Uno de los cambios sustanciales es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE).

de definitividad; deben haberse agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones objeto de reclamo que los pudiera haber modificado, revocado o anulado (artículo 86 LGSMIME).

Uno de los supuestos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) es que resulta procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas (artículo 80 LGSMIME).

Si bien la ley en materia electoral no menciona expresamente la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral para impugnar los actos o resoluciones emitidos en los procesos de integración de las autoridades electorales de las entidades federativas, desde 2000 el TEPJF ha interpretado sistemáticamente que este juicio sirve también para conocer sobre el tema (Jurisprudencia 3/2001), al considerar que desde un punto de vista material (por su contenido) son actos de naturaleza electoral (Jurisprudencia 3/2001) y que forman parte de los procesos electorales en sentido amplio (Jurisprudencia 4/2001). Desde entonces los partidos políticos, a través de sus representantes registrados ante el IFE, han podido controvertir este tipo de asuntos.

Más tarde, con la reforma legal de 2008 a la LGSMIME se reconocería a los ciudadanos el poder de impugnar los procesos de renovación de los órganos electorales locales, por quien considere que afecta su derecho para integrarlas, a través de los juicios ciudadanos.

Por tanto, actualmente el Tribunal Electoral —por medio de su Sala Superior (Jurisprudencia 03/2009) y Salas Regionales (Jurisprudencia 23/2011) de acuerdo con el ámbito de sus competencias— puede conocer de los actos que intervienen en los procedimientos de integración de las autoridades electorales locales a través del juicio de revisión constitucional electoral (JRC) y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). Según se trate de ciudadanos o partidos políticos.

En este trabajo el autor toma como base las sentencias de JRC y JDC más relevantes sobre el tema, las cuales no sólo han establecido pautas de carácter procesal sino también otros tantos criterios sustantivos dignos de comentarse. El conjunto de sentencias elegidas por el autor son las siguientes:

Cuadro 1

Sentencia	Estado	Tipo de órgano	Tema	Sentido
SUP-JDC-4984/2011 y acumulados/ SUP-JDC-4985/2011, SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC-5001/2011	Sonora	Administrativo	Tesis XXIV/2011 GÉNERO. SU ALTERNANCIA EN LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)	Se revoca
SUP-JDC-1188/2010	Colima	Administrativo		Se revoca
SUP-JRC-412/2010 y acumulados	Querétaro	Administrativo		Parcialmente fundada
SUP-JDC-28/2010	Sonora	Jurisdiccional		Se revoca
SUP-JRC-4/2010	Baja California	Administrativo	Jurisprudencia 11/2010 INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL	Se confirma
SUP-JDC-3003/2009 y SUP-JDC-3004/2009	Baja California	Administrativo		Se modifica la convocatoria
SUP-JDC-3000/2009	Zacatecas	Jurisdiccional		Se confirma
SUP-JRC-1/2009	Quintana Roo	Administrativo		Parcialmente fundada
SUP-JRC-18/2008 y acumulados Y SUP-JRC-19/2008	Durango	Administrativo	Jurisprudencia 1/2011 CONSEJEROS ELECTORALES. PARA SU DESIGNACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD (LEGISLACIÓN DE TAMAULIPAS Y SIMILARES)	Se modifica el decreto reclamado

Continuación.

Sentencia	Estado	Tipo de órgano	Tema	Sentido
SUP-JRC-401/2006	Yucatán	Jurisdiccional		Parcialmente fundada
SUP-JRC-395/2006	Yucatán	Jurisdiccional		Se confirma
SUP-RAP-13/2006	Tamaulipas	Administrativo		Se revoca y modifica
SUP-JRC-118/2005	Guerrero	Administrativo		Se modifica
SUP-JRC-60/2004	Guerrero	Jurisdiccional		Se modifica
SUP-JRC-1/2003	Campeche	Jurisdiccional		Se revoca
SUP-JRC-189/2002	Nuevo León	Jurisdiccional	Jurisprudencia 7/2007 FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE OTROS QUE ADOLESCEN DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD INDEBIDA	Se revoca

Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF.

Las sentencias que se abordan son diversas, sin embargo, puede establecerse cierta clasificación temática respecto del a) sentido y alcances del derecho a integrar las autoridades electorales, b) violaciones procedimentales, como falta de mayorías para designar a un miembro de un órgano electoral, o bien, la ausencia de la debida motivación y fundamentación que deben caracterizar a un acto de autoridad, etcétera, c) la diferenciación entre los procedimientos de designación y ratificación de los miembros de un órgano electoral, así como d) el régimen de inelegibilidad de los candidatos y e) el régimen de incompatibilidades con la función electoral.

Respecto del derecho a integrar las autoridades electorales, el TEPJF ha sostenido que éste no sólo incluye la posibilidad de aspirar a un cargo de esta naturaleza, sino también poder ejercer todas las facultades inherentes al cargo, por ejemplo, ser parte de una comisión determinada o ser designado presidente del

órgano electoral de que se trate. Así lo señaló al ocuparse del SUP-JDC-28/2010, sobre la integración del Tribunal Estatal Electoral de Sonora.

Por otra parte, respecto de las violaciones formales a los procesos de renovación de los árbitros electorales locales, el Tribunal Electoral ha revocado y mandado a reponer el (o una parte del) procedimiento de designación de ciertos órganos electorales, al no haberse cumplido con la mayoría calificada requerida para tal efecto. En el SUP-JRC-391/2000 los integrantes del congreso de Yucatán no cumplieron con la mayoría de cuatro quintas partes de los miembros presentes que se necesitaban para elegir a los integrantes del consejo electoral de la entidad, además de que la comisión parlamentaria correspondiente sólo emitió su opinión respecto de los consejeros que podían ser ratificados sin referirse a los demás candidatos elegibles, lo que obstaculizó la valoración de esas opciones.

En el SUP-JRC-001/2003 tampoco se cumplió con la mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso de Campeche para designar a los integrantes de la sala administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la entidad. La cual sólo había contado con 23 de los votos necesarios para tomar la decisión, cuando en realidad eran 24 los requeridos por la legislación local. En este caso, el Tribunal Electoral enfatizó que los votos de los diputados no podían fraccionarse con la finalidad de cumplir con la mayoría requerida.

En otros casos, el Tribunal Electoral vigiló que el procedimiento de selección de los integrantes de los órganos electorales estuviera correctamente motivado y fundamentado, de acuerdo con lo que mandatan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Es el caso del SUP-JRC-189/2002 que concluyó que en el proceso de designación de los miembros del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León existía una falta de fundamentación e indebida motivación; en razón de que no se explicó el proceso de selección ni la metodología de revisión de los documentos para acreditar los requisitos establecidos por ley. Además de no haberse fijado el tipo de pruebas que

podían presentarse ni se notificó las deficiencias a los candidatos para que pudieran ser subsanadas. No se hizo un análisis de los aspirantes ni se discutieron las propuestas presentadas ante el legislativo.

En este rubro también puede citarse el SUP-JRC-001/2003 en el cual hubo una indebida fundamentación, pues se omitió hacer un análisis personalizado de cada uno de los candidatos participantes para ser integrante de la sala administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Campeche. El informe presentado no se refería a las cualidades y meritos de los candidatos ni se establecieron con anterioridad los elementos comprobatorios de los requisitos exigidos por ley. Mientras que en el caso de la integración del Consejo General del Instituto Electoral de Colima de 2010, se infringieron las normas procesales en contravención de los principios de certeza y transparencia; en razón de que los grupos parlamentarios acordaron arbitrariamente reglas diferenciadas por las que se regirían los candidatos que se presentarían ante el pleno. Es el asunto identificado como SUP-JDC-1188/2012 y acumulados.

Por otra parte, el Tribunal Electoral ha precisado que la ratificación de integrantes de una autoridad electoral no se rige por las mismas reglas; porque se trata de dos procedimientos diversos. La ratificación por lo general no está expresamente reglamentada; sin embargo era una atribución de los órganos legislativos establecer las reglas mínimas que deben regirla, siempre y cuando respeten los principios de objetividad y racionalidad. Por tanto, los miembros de un órgano electoral que pretendieran ser ratificados en su puesto no tenían por qué someterse al mismo procedimiento ni cumplir con los requisitos a los que se sometieran los demás candidatos que se presentaran por primera vez a ocupar el cargo. Así lo señaló al resolver sobre la integración del Tribunal Electoral Estatal de Yucatán de 2006 (SUP-JRC-395/2006), del Consejo del Instituto Electoral de Quintana Roo en 2009 (SUP-JRC-1/2009), del Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California (SUP-JDC-4/2010) y del Consejo del Instituto Electoral de Querétaro (SUP-JRC-412/2010).

Los miembros de un órgano electoral que aspiraran a ser ratificados sólo debían cumplir con los requisitos que les fueron solicitados para ser nombrados en las leyes y constituciones locales. Así lo especificó el Tribunal Electoral al conocer del procedimiento de renovación del Consejo Electoral del Instituto Electoral de Baja California.

El TEPJF ha precisado que la posibilidad de los miembros de un órgano electoral para ser ratificados en su puesto no implica necesariamente que éste fuera nombrado de nueva cuenta. Así lo resolvió al conocer del SUP-JDC-3000/2009 sobre la integración del Tribunal de Justicia Electoral de Zacatecas.

Además de las violaciones formales en los procesos de designación de los árbitros electorales, el Tribunal ha conocido del cumplimiento de las cualidades que deben poseer los candidatos para ser elegidos. Por ejemplo, en el SUP-JRC-60-2004, el Tribunal Electoral encontró que en la legislación del estado de Guerrero existía una antinomia entre lo dispuesto por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de la entidad. Mientras que la primera exigía tener 35 años de edad y 10 años de experiencia profesional en derecho, la segunda exigía 30 años de edad como mínimo y cinco años de experiencia. En este caso, el TEPJF hizo prevalecer la primacía de la Constitución local y, por tanto, instruyó modificar el procedimiento y reponer las dos vacantes que aún quedaban por designar, al no haberse satisfecho en el procedimiento anterior las condiciones precisadas.

Un año después el Tribunal Electoral se ocupó del (SUP-JRC-118/2005) proceso de renovación de los integrantes del Consejo Estatal Electoral de aquella entidad, en el cual concluyó que uno de los aspirantes que se presentó era inelegible, ya que había desempeñado un cargo de dirección estatal de un partido político dentro de los cinco años anteriores a su presentación como candidato. Lo cual afectaba abiertamente los principios de independencia e imparcialidad que debe regir a la función electoral. Este criterio también fue reiterado en el SUP-JRC-18/2008 al ocuparse de la elección de los miembros del Consejo del Instituto Estatal Electoral de Durango en 2008, así como en el

procedimiento para integrar al Consejo del Instituto Electoral de Querétaro en 2010 (SUP-JRC-412/2010).

Respecto del régimen de incompatibilidades que conducía a la renovación de las autoridades electorales locales, el Tribunal Electoral ha establecido que no puede laborarse de manera simultánea en otro cargo que, por su naturaleza o reclamo de horario, afecte el ejercicio de la función electoral.

Por ejemplo, no se puede fungir como notario y consejero electoral a la vez. Si bien haberse desempeñado como notario público con anterioridad a aspirar un cargo de naturaleza electoral no es incompatible con dicha función estatal, dada la exigencia profesional de ambos puestos, no es posible seguir fungiendo como notario si un candidato es elegido como miembro de un órgano electoral. Así lo estableció al resolver el SUP-JRC-401/2006, relativo a la designación de tres integrantes del Tribunal Electoral de Yucatán.

También, bajo los mismos razonamientos, el Tribunal Electoral ha determinado que es causa de incompatibilidad desempeñar simultáneamente el cargo de consejero electoral local y consejero de un distrito electoral. Al conocer del proceso de designación de consejeros electorales distritales en el estado de Tamaulipas en el año de 2006 (SUP-RAP-13/2006).

Por último, al conocer del SUP-JDC-4984/2011, el Tribunal Electoral revocó la designación de los miembros del Consejo Estatal Electoral de Sonora al no cumplirse con el principio de alternancia de género establecido por la ley electoral local. Puesto que no se varió la proporción masculina establecida en la integración anterior. Lo cual transgredió la pretensión de que hombres y mujeres participaran en igualdad de condiciones para acceder a los cargos de naturaleza electoral.

Fuentes consultadas

Jurisprudencia 3/2001. AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL. *Justicia Electoral*. Suplemento 5: 7-8.

— 4/2001. AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN Y SIMILARES). *Justicia Electoral*. Suplemento 5: 8-9.

— 51/2002. REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. EL REQUISITO DE REPARABILIDAD SE ENCUENTRA REFERIDO A LOS ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS ELECTOS POPULARMENTE. *Justicia Electoral*. Suplemento 6: 68.

— 23/2011. COMPETENCIA. LAS SALAS REGIONALES DEBEN CONOCER DE LOS JUICIOS RELACIONADOS CON LA INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES, CUYA ACTUACIÓN NO INCIDA EN LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR O JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, 9: 16-7.

Tesis de Jurisprudencia 03/2009, COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, 4: 13-5.

ÓRGANOS ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Mecanismos y formas
de integración

Manuel Jiménez Dorantes

EXPEDIENTE:

SUP-JRC-391/2000;
SUP-JRC-189/2002;
SUP-JRC-1/2003;
SUP-JRC-60/2004;
SUP-JRC-118/2005;
SUP-JRC-395/2006;
SUP-JRC-401/2006;
SUP-RAP-13/2006;
SUP-JRC-18/2008;
SUP-JRC-19/2008;
SUP-JDC-3000/2009;
SUP-JDC-3003/2009;
SUP-JDC-3004/2009;
SUP-JRC-1/2009;
SUP-JDC-28/2010;
SUP-JDC-1188/2010;
SUP-JRC-4/2010;
SUP-JRC-412/2010;
SUP-JDC-44/2011,
SUP-JDC-4984/2011.

SUMARIO: I. Bases de organización;
II. Independencia de los cargos
de los órganos electorales como
elemento diferenciador; III. Pautas
derivadas de las sentencias del

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
IV. Conclusiones; V. Fuentes consultadas.

I. Bases de organización

La dinámica política y social mexicana ha tenido influencia directa en la conformación del sector electoral y tuvo reflejo jurídico en los textos constitucionales (federal y estatales) a través de una serie de reformas que, por lo que ahora interesa, transformaron la distribución del poder público heredada del modelo liberal o, en su caso, reorganizaron la estructura especializada de los órganos del Poder Judicial.

El acuerdo logrado entre las diferentes corrientes políticas que exige el órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), generó reformas¹ a la organización del sector electoral con un órgano administrativo especializado y dotado de autonomía constitucional para llevar a cabo la organización de elecciones federales: Instituto Federal Electoral (IFE) (CPEUM, artículo 41, inciso V), completando el círculo con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y, en ocasiones, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como los órganos del denominado “sistema integral de justicia en materia electoral” (Tesis P. I/2007).²

La reforma constitucional federal de 22 de agosto de 1996 estableció una organización electoral con alta especialización y adecuación a las responsabilidades y necesidades político-elec-

¹ Véase las reformas constitucionales federales de 6 de abril de 1990; de 19 de abril de 1994 y de 22 de agosto de 1996.

² El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia político-electoral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los cambios sustanciales consiste en la refundación del sistema competencial de las autoridades electorales, tanto a nivel federal como local, aspecto que incluye la designación de sus integrantes. “Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución” (CPEUM, Art. 41, V, apartado C).

torales de México, en la que los órganos electorales (administrativos y jurisdiccionales) reforzaron el entramado orgánico electoral junto con el legislador.

El sistema electoral correspondiente a cada una de las entidades federativas mexicanas también experimentó el necesario ajuste para adecuarse a las disposiciones constitucionales federales derivadas de la reforma de 1996, especialmente, del artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la CPEUM:

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[...] b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones [...].

A partir de las pautas organizativas de la CPEUM (especialmente el régimen de autonomía constitucional del órgano electoral), cada uno de los estados federados llevó a cabo la regulación propia y diferenciada de su sector electoral aunque, en la mayor parte de los casos con la tendencia a “calcar” la organización federal.³

No obstante, cabe destacar la existencia de algunos modelos estatales que aportaron hechos diferenciales al diseño electoral nacional como el caso del estado de Chiapas, en el que las autoridades electorales quedaban conformadas de la siguiente manera:

³ Esta tendencia también se encuentra identificada en Córdoba y Astudillo (2011, 32).

Cuadro 2.

Autoridad legislativa	Autoridades administrativas	Autoridad jurisdiccional
Congreso del Estado	Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (órgano constitucional autónomo) Fiscalía Electoral de la Procuraduría General del Estado*	Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado
<p>* Cabe señalar que las reformas constitucionales estatales de 2004 y las legales de 2005 establecieron que la Fiscalía Electoral del Estado de Chiapas no pertenecía a la Procuraduría de Justicia del Estado adscrita al gobernador sino que se conformaba como órgano autónomo con patrimonio propio y personalidad jurídica propia cuyo fiscal era designado por el Congreso del Estado. Sobre este asunto véase Corzo 2006, 349-53. No obstante, este diseño desapareció con la reforma constitucional de septiembre de 2007, para recuperar la estructura del modelo federal y depositar dicha fiscalía en la Procuraduría General de Justicia del Estado</p>		

Fuente: Elaboración propia.

La posibilidad del hecho diferencial —propio de un estado federal— ha sido respaldado por el mismo Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al señalar en su Jurisprudencia P./J. 13/2008 que:

los Estados de la República no están obligados a establecer, cómo órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal (Tesis P./J. 13/2008).

De ahí que el citado artículo 116, fracción IV inciso c) de la CPEUM funcionara como referente de las bases constitucionales de organización electoral de las entidades federativas que buscaran establecer un mínimo de uniformidad en el diseño electoral estatal, pero correspondía a cada una de las entidades federativas la posibilidad de diseñar una organización electoral propia y diferenciada sin necesidad de seguir un modelo determinado único y acabado.

Precisamente, esta posibilidad constitucional sobre el hecho diferencial estatal derivó en una serie de modelos de organización

electoral que presentaba diferencias en su diseño. Los órganos electorales de las entidades federativas (administrativos o jurisdiccionales) estaban integrados por una serie de cargos (consejo o magistrado) que ejercerán las atribuciones normativas en la materia electoral.

Como señalaba la misma CPEUM, los órganos electorales presentan una doble vertiente. Por un lado, la objetiva que se refiere al órgano electoral con pautas constitucionales de actuación, y la subjetiva referida al sujeto o persona que ocupaba el cargo en el órgano electoral respectivo, que también quedaba sujeta a una serie de principios jurídicos, como se verá más adelante.

Sobre esta última vertiente se advierte la relevancia de las sentencias del TEPJF sobre la integración de los órganos electorales de las entidades federativas que vinieron a colmar los espacios de “indeterminación” normativa para ajustar la actuación del órgano legislativo estatal en sus funciones de designación de cargos a los órganos electorales.

II. Independencia de los cargos de los órganos electorales como elemento diferenciador

Entre los datos básicos para la organización electoral estatal que aporta el mismo artículo 116 de la CPEUM, se encontraba que las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales debían estar protegidas mediante la “autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones...”.

Esta disposición constitucional destacaba como elemento fundamental de la organización del sector electoral la autonomía de los órganos y la independencia de los cargos de dichos órganos electorales estatales. Precisamente esa autonomía e independencia requerían de elementos esenciales que fueran configurando un espectro de regulación y actuación propia.

Como precisaba el texto constitucional, la autonomía se refiere al órgano estatal correspondiente (instituto o tribunal) y ésta podrá tener diferentes alcances expresados en las atribuciones o facultades

otorgadas por el derecho (normativas: aprobar reglamentos; jurisdiccionales: resolver litigios; y ejecutivas: registrar candidatos, por citar ejemplos básicos) que se desplegarán sobre determinada materia, asunto o sector, en este caso la materia electoral.

Cabe apuntar que la doctrina mexicana parece decidida a señalar que la autonomía de los órganos electorales presenta una dimensión “personal” (Córdova y Astudillo 2011, 55) referida al “funcionario” o cargo del órgano electoral, de ahí que, sea necesario que la persona que ocupe el cargo debe cumplir con determinados requisitos técnicos para ocupar el puesto en el órgano electoral correspondiente (principio de profesionalización).

Por lo que resulta necesario precisar que, a diferencia de la autonomía orgánica, la independencia está referida directamente al funcionario o cuerpo de funcionarios que ejercerán las funciones del órgano electoral; de manera que se trata de un asunto subjetivo referido al funcionario (especialmente de sus altos cargos: consejero o magistrado) que debe actuar únicamente con la imparcialidad y seguridad que le brinda el propio derecho.

Si bien la autonomía de un órgano se refiere directamente al mismo como ente jurídico-público, dicha autonomía no se refleja en las posibilidades de actuación del órgano sino que inevitablemente requiere también tener reflejo en el ámbito personal de quien ocupará el cargo dentro del respectivo órgano, existiendo una correlación entre autonomía e independencia.

En este caso, la misma CPEUM determina una serie de principios elementales para las personas que desempeñarán el cargo electoral: “independencia” e “imparcialidad”.

En particular, en este caso la imparcialidad se refiere a la vinculación jurídica del funcionario electoral respecto del ordenamiento jurídico, de manera que en el ejercicio de sus funciones se desenvuelva dentro del marco normativo previsto y sin posibilidad jurídica de utilizar las atribuciones que —como cargo— tiene encomendadas para otorgar un trato diferenciado con la finalidad de favorecer o perjudicar a un sujeto concreto, a menos, claro está, que el tratamiento diferenciado venga establecido en la norma jurídica. Para consolidar la imparcialidad del funcionario electo-

ral resulta preceptivo cerrar este sistema mediante el régimen de profesionalización del funcionario (estabilidad y permanencia), así como el régimen jurídico de responsabilidades (políticas, penales y administrativas) del funcionario con sus correspondientes medios de defensa jurídica.

Se trata, como bien ha señalado la doctrina especializada, de la vertiente subjetiva del principio de objetividad de la actuación de los órganos públicos sujetos al Estado de derecho (juridicidad, interdicción de la arbitrariedad, control judicial).

En el caso de la independencia, ha sido desarrollada especialmente para el caso de los funcionarios judiciales para separarlos de condicionamientos o presiones en el desempeño de sus funciones.

La independencia ha sido abordada tradicionalmente para el caso de los cargos de jueces y magistrados. La posición de fortaleza de los órganos jurisdiccionales radica en la “independencia de sus cargos” respecto de algún otro sujeto público o privado que pueda influir en las personas que ocupan el cargo de jueces o magistrados para condicionar el sentido de las resoluciones judiciales (véase Báez 2007, 3-12 y Ferrajoli 2003, 28).

Dicha independencia tiene influencia sobre la actuación imparcial de los jueces y magistrados para que ejerzan sus atribuciones únicamente sometidos al derecho y sin influencia, presión o condicionamiento externos, o de los órganos superiores, para dar preferencia indebida a alguna de las partes involucradas en los procesos judiciales.

De ahí que la independencia judicial y la imparcialidad de sus miembros es un requisito básico del régimen de derechos y libertades fundamentales del Estado de derecho expresado judicialmente en el artículo 17 de la CPEUM: “*Toda persona tienen derecho a que se le administre justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes...*”,[§] y reconocido en el artículo 8, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “*Toda persona tiene derecho a ser oída,*

[§] Énfasis añadido.

con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial...”.[§]

Al respecto, el Pleno de la SCJN ha señalado que:

la independencia judicial constituye un rasgo distintivo de la regulación constitucional y legal que rige, entre otros aspectos, los relacionados con el nombramiento, duración en el cargo, remuneraciones y demás aspectos relevantes de los derechos y obligaciones de los titulares de los órganos jurisdiccionales, por lo que, al interpretar dicha regulación, las conclusiones a las que se arribe deben ser acordes con ese principio (Tesis P. XVI/2006).

Como se advierte, la independencia judicial extiende su influencia a la vertiente económica

ya que evita preocupaciones de carácter económico y con ello la posibilidad de que sean objeto de presiones de esa índole en el desempeño de su función jurisdiccional e incentiva que profesionales capacitados opten por la carrera judicial (Jurisprudencia 18/2006).

En el caso de la independencia de los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas, ésta requiere la atención de los siguientes elementos:

a) el establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; c) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al

[§] Énfasis añadido.

término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad. Estos principios deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales... (Jurisprudencia 15/2006).

Como señala la jurisprudencia anterior, una parte esencial de la independencia consiste en la profesionalización de los cargos del Poder Judicial mediante un sistema de ingreso, permanencia, promoción, responsabilidades y destitución (carrera judicial), jurisdiccional y régimen de responsabilidades acotado, preciso y claro.

No obstante, el Poder Judicial también está sujeto a mecanismos de control o inspección, pero derivado de su independencia funcional dichos mecanismos son más débiles que los que se ejercen sobre otros órganos públicos (por ejemplo la administración pública), de ahí que se admita la fiscalización que realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación sobre el ejercicio de los recursos federales.

Al respecto la SCJN ha delimitado los alcances de la atribución de fiscalización sobre el Poder Judicial federal a:

verificar si se cumplieron los programas federales en cuestión en relación con el uso de recursos públicos, de acuerdo al ejercicio fiscal de que se trate, esto es, si dichos recursos se destinaron en la forma que se estableció en el presupuesto de egresos correspondiente y llevó a la consecución de sus objetivos, sin que pueda incidir en las facultades propias del Consejo. Esto es, la Auditoría Superior de la Federación tiene atribuciones para solicitar información relacionada con el cumplimiento de los objetivos del referido programa, pero limitada sólo a verificar si ello se hizo bajo los indicadores aprobados en el presupuesto del año respectivo, es decir, a su gestión financiera en el periodo que corresponde a una cuenta pública (Tesis P. XXV/2009).

Dicho principio desarrollado dentro del ámbito de los funcionarios judiciales ha sido utilizado para el caso de los funcionarios

de los órganos administrativos electorales. Al respecto, la propia Sala Superior del TEPJF, utilizando la garantía institucional de Schmitt⁴ considera que la independencia es:

una garantía institucional que permite a las autoridades de la materia, emitir sus decisiones con plena rectitud, y se patentiza en la ausencia de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o situaciones, y en estricto apego a la normativa aplicable al caso; además, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de sus superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de otras personas. La noción de independencia ha sido desarrollada en el derecho internacional y la doctrina sobre todo respecto a la figura del juez. Según el punto 2 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura,⁵ la independencia consiste en la facultad de decidir sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo (SUP-JDC-1188/2010).

Asimismo, la SCJN, dejó sentada la jurisprudencia P./J. 90/2007 que indica:

Si se toma en cuenta que las autoridades a cargo de la organización de las elecciones se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, esto es, en el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones [...] pues en ambos casos, la finalidad del órgano reformador

⁴ Cabe recordar que Carl Schmitt diferencia entre garantía individual y garantía institucional para que “mediante regulación constitucional puede garantizarse una especie de protección a ciertas instituciones. La regulación constitucional tiene entonces la finalidad de hacer imposible una supresión en vía legislativa ordinaria [...] La garantía institucional es, por esencia, limitada” (Schmitt 2001, 175).

⁵ “Aprobados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, así como por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32, de 29 de noviembre de 1985, y 40/146, de 13 de diciembre de 1985”. (Énfasis añadido.)

de la Constitución Federal es que las autoridades electorales (tanto administrativas como jurisdiccionales), dada la alta función que les fue encomendada, emitan sus decisiones con plena imparcialidad y estricto apego a la normatividad aplicable, resulta evidente que los conceptos de autonomía e independencia desarrollados en torno a los Poderes Judiciales Locales son aplicables a los integrantes de los organismos estatales encargados de la organización de las elecciones... (Jurisprudencia P./J. 90/2007).

Derivado de estos razonamientos, la propia Sala Superior y la Suprema Corte de Justicia de la Nación trasladan la teoría de la independencia judicial al ámbito de los funcionarios del órgano administrativo electoral. De esta forma queda construida la doctrina judicial federal sobre el papel de la independencia de los funcionarios de los órganos electorales (administrativos y jurisdiccionales), en el que, los procesos de nombramiento de sus cargos forma parte esencial.

La independencia del funcionario electoral (sea administrativo o jurisdiccional) está respaldada por mecanismos de designación, permanencia y remoción, como elementos esenciales para garantizar en la medida de lo posible su actuación imparcial.

Sobre este caso, la Sala Superior del TEPJF recuerda que:

El proceso de nombramiento de los consejeros electorales constituye uno de los factores fundamentales para garantizar la independencia del funcionario (junto a otros más como las causas de impedimento y las condiciones de estabilidad en el cargo, entre otros); de ahí la exigencia de que se trate de un proceso abierto, transparente y reglado⁶ (SUP-JDC-1188/2010).

⁶ Respecto de la importancia del proceso de nombramiento como garantía de la independencia relacionada con los tribunales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que: *"Con el fin de establecer si un tribunal puede ser considerado 'independiente' según los propósitos del artículo 6.1, se debe considerar, entre otros, a la manera en que son nombrados sus miembros y su término en el cargo, a la existencia de salvaguardias contra presiones externas y a la cuestión de si presenta una apariencia de independencia"* (TEDH 1988, párr. 65).

III. Pautas derivadas de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Antes de iniciar la exposición acerca de los contenidos de las sentencias del TEPJF sobre la conformación de las autoridades electorales de los estados federados, debo advertir al lector que dicha exposición se centra, precisamente, en destacar la labor de interpretación o de concreción del TEPJF para “perfeccionar” los mecanismos constitucionales o legales de designación de los funcionarios electorales (administrativos o jurisdiccionales). De ahí que la parte “reglada” de la designación únicamente se concreta en corroborar lo que las disposiciones normativas estatales señalan, y que, en todo caso, sería inútil reproducir en este momento, ya que distraen del tema central acerca del papel de las sentencias del TEPJF con respecto a la designación de funcionarios electorales de las entidades federativas.

La lectura de todos los instrumentos normativos aplicables a dichas sentencias (Constitución estatal, código electoral y demás leyes aplicables) dejaban un margen de actuación al órgano estatal encargado de la designación de las autoridades electorales. Precisamente, más allá de la mera reproducción normativa, las resoluciones del TEPJF se han encargado de delimitar la actuación de dicho órgano estatal para mantener principios de objetividad, independencia y autonomía de las autoridades electorales estatales.

El fondo de la cuestión consistía en configurar límites jurídicos que tenía el órgano estatal que designaba a los funcionarios electorales, especialmente en los casos de “libre apreciación” que la propia normatividad le permitía. Y aunque el legislador ejercía funciones administrativas de designación de cargos electorales, también diseñaba las reglas a las que se debía sujetar su actuación; pero como cualquier otro órgano público, también estaba constreñido a lo que determinara el ordenamiento jurídico y circunscrito a límites jurídicos.

Integración de órganos electorales

COMO ACTO DE ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES

Uno de los primeros asuntos que tuvo que resolver el TEPJF fue la condición jurídica del acto de designación de las autoridades electorales. Si bien todas las constituciones estatales determinaban el nombramiento o, a veces, la ratificación de los consejeros o magistrados electorales, dicha atribución constitucional implicaba el ejercicio de facultades públicas que, dependiendo de su condición jurídica (normativa-administrativa) derivaba en diferentes mecanismos de defensa jurisdiccional.

Por ello, la cuestión a resolver de la normatividad aplicable radicó en definir si el acto de designación de autoridades electorales por parte del Poder Legislativo estatal (Congreso del estado) era un acto aislado o integraba uno de los diferentes actos de preparación de elecciones (legislativo o administrativo). De ahí que el TEPJF marcó como pauta judicial, desde los primeros pronunciamientos (SUP-JRC-391/2000), la consideración del acto de preparación de elecciones. Es decir, el periodo electoral no se circunscribe al momento mismo de las elecciones (jornada) y sus posteriores etapas de calificación y resolución de impugnaciones, sino que incluye un momento previo en el que la autoridad administrativa electoral lleva a cabo una serie de actos encaminados a preparar y organizar las elecciones.

En este caso, el TEPJF aclaraba que la normatividad estatal sobre la integración o conformación de las autoridades electorales estatales (administrativas o judiciales) también debía considerarse como un “acto de preparación de elecciones” (SUP-JRC-391/2000), y que mediante dicha conformación los órganos electorales pudieran quedar integrados debidamente para ejercer las atribuciones constitucionales y legales.

La integración de los cargos que conforman a los órganos electorales colegiados —sean administrativos o jurisdiccionales— sentarían una de las bases de actuación independiente e imparcial de dicho órgano.

Precisamente, con esta consideración judicial la actual legislación electoral federal aplicable, dejaba abierta la posibilidad para interponer el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano por: i) violaciones a la Constitución o aquéllas que ii) puedan ser determinantes para el resultado de la elección.

PROCESO COMPLEJO DE DESIGNACIÓN

Las normas jurídicas estatales (Constitución o ley) que regulaban la designación de las personas que ocuparían los cargos de los órganos electorales administrativos o jurisdiccionales de las entidades federativas, como ha señalado el mismo TEPJF, preveían un

proceso complejo que se desarrollo en el Poder Legislativo, con la participación de los ciudadanos, a partir de las propuestas que formulen las fracciones parlamentarias, y culmina con la decisión adoptada por el Congreso, a través de una mayoría calificada (SUP-JDC-4984/2011 y SUP-JRC-189/2002).

En tal sentido, si bien era cierto que la decisión final del acto administrativo-electoral de designación de cargos electorales competía únicamente al Congreso estatal, independientemente de la mayoría que cada normatividad establece (dos terceras partes como regla general), el punto central de este apartado consiste en precisar el sentido de la participación ciudadana en la conformación de la decisión legislativa.

De ahí que el TEPJF hubiera señalado que la intervención ciudadana en el proceso “complejo” de designación buscaba fortalecer la ciudadanización en la decisión administrativa del órgano legislativo.

De esta manera, se pueden producir algunos supuestos:

- 1) que se permita a cualquier ciudadano (sea individualmente o asociado) proponer al órgano legislativo a algunas personas que consideren para ocupar los cargos electorales sujetos a renovación.

- 2) permitir que cualquier ciudadano que considere que cumple con los requisitos normativos puede postularse para aspirar al cargo electoral.

En definitiva, resulta más favorecedor para la transparencia y la objetividad del proceso de selección o designación de cargos electorales la apertura de propuestas mediante convocatoria, frente aquellos modelos estatales que optaban porque cada fracción parlamentaria hiciera directamente las propuestas que unilateralmente prefirieran.

Precisamente, el control que tenían las fracciones partidarias representadas en el Congreso estatal, dejaba una amplia posibilidad del correspondiente reparto de cargos electorales a través de un “acuerdo” político interparlamentario. Por ello, la apertura del proceso de propuestas de ciudadanos para ocupar los cargos electorales, al menos, representaba la posibilidad de que un mayor número de aspirantes pudiera hacer su correspondiente propuesta con la consecuencia jurídica de que el Congreso estatal debiera analizar, estudiar y justificar objetivamente la preferencia de una propuesta sobre las demás, por lo que dicho mecanismo constreñía favorablemente la decisión del legislador.

Naturaleza del acto de designación de cargos de los órganos electorales: el Congreso del estado como autoridad electoral

Si bien es cierto que las constituciones y leyes estatales aplicables definían que el órgano legislativo ejercería la atribución jurídica de designación de autoridades electorales, nuevamente, el *quid* radicaba en definir la condición del acto de designación. Por ello, una de las cuestiones iniciales que tuvo que atender el TEPJF se refirió a la identificación de la naturaleza jurídica del acto de designación de las personas que ocuparían el cargo en los órganos electorales estatales.

Precisamente, el modelo establecido en la normatividad electoral estatal —como se ha visto— se conformaba a través de un acto complejo que se definía con la resolución o decisión de —al menos— la mayoría calificada de cada Congreso estatal (dos terceras partes).

El TEPJF acudió a la clásica diferenciación acuñada por P. Laband para determinar las posibilidades de la ley (formal o material). Por ello, la resoluciones del TEPJF aplicaron dicha teoría al acto jurídico-electoral, es decir, la resolución unilateral del Congreso del estado sobre la designación de los ciudadanos que ocuparían el cargo (consejero o magistrado) en los órganos electorales administrativos o jurisdiccionales, la cual puede ser tratada desde un punto de vista “formal” atendiendo al órgano que emite dicho acto jurídico, en este caso, el Congreso del estado; dicha emisión aporta la naturaleza de “acto legislativo” al provenir del órgano estatal que ejerce la potestad legislativa (Congreso del estado o Poder Legislativo).

Pero, además, las mismas sentencias electorales señalan que este acto legislativo podía ser analizado desde su contenido jurídico, es decir que al tratarse de un acto del Congreso estatal que no tenía características normativas (por no seguir un proceso legislativo constitucionalmente previsto que produjera derecho objetivo) derivaba en la aplicación de una norma electoral mediante una resolución de contenido administrativo (acto administrativo).

Obviamente, hay que advertir al lector que en ningún caso debe confundirse con el acto administrativo “puro” que formalmente emite la administración pública y de contenido también administrativo.

En el caso de la designación de ciudadanos para ocupar los cargos de los órganos electorales, “materialmente” se trataba de un acto administrativo cuya facultad o atribución correspondía “formalmente” al Congreso del estado (SUP-JRC-391/2000; SUP-JRC-189/2002, SUP-JRC-118/2005).

De ahí que vuelva a afirmarse que los órganos legislativos —en general— y el Congreso del estado, en particular, tenían todas las

características jurídicas de una “autoridad electoral” responsable de un acto jurídico impugnado ante las instancias jurisdiccionales.

Esta cualidad de acto de autoridad electoral dejaba abierta las posibilidades a la impugnación de la decisión del órgano legislativo sobre la designación de los cargos a los órganos electorales, ya que, como cualquier otro acto de autoridad, debía encontrar en todo caso algún fundamento jurídico y motivar las razones que habían llevado al Congreso del estado a decidir de una manera determinada.

Al respecto, cabe apuntar que la propia Sala Superior del TEPJF ha señalado que la motivación de este tipo de actos complejos de designación responde a una lógica diferenciada del acto de molestia tradicional o “típico” que, en sí mismo, debe encontrar el fundamento y la motivación, ya que:

cuando un procedimiento es complejo, debido al desahogo de distintas etapas para ir construyendo la decisión final, la fundamentación y motivación de algún punto concreto que no consta en el documento final, se puede encontrar en algún anexo a esa determinación, en el cual el impugnante participó o lo conoce y, por tanto, está consciente de sus consecuencias, porque con esto se garantiza la finalidad perseguida por esta garantía (SUP-JRC-412/2010 y 14 acumulados).⁷

Convocatoria de inicio del procedimiento para la designación y su efecto vinculante

En algunos modelos estatales (Baja California, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán) el proceso de designación de ciudadanos a ocupar los cargos de los órganos electorales estatales iniciaba con la publicación de la convocatoria respectiva. Precisamente, por medio de este documento el órgano legislativo del estado abría la posibilidad de que los ciudadanos que lo consideraran participaran

⁷ En el mismo sentido véase SUP-JRC-395/2006.

libremente con las propuestas para aspirar a ocupar dichos cargos electorales.

Pero inmediatamente surgieron dudas jurídicas que las normas estatales no resolvían, por ejemplo, ¿qué condición jurídica tenía la convocatoria legislativa? Ante la indeterminación normativa, fue necesaria la intervención del TEPJF para fortalecer el papel jurídico de la convocatoria y su consecuente vinculación para el legislador.

Esta convocatoria tenía un papel fundamental del proceso complejo de designación, ya que funciona como norma que concretiza plazos, condiciones, términos y requisitos; de ahí que el propio Congreso estatal quedaba vinculado a las disposiciones de la convocatoria y, en caso de no ajustarse a sus disposiciones, el órgano electoral incurriría en arbitrariedad, que no es otra cosa que actuación fuera del marco que delimita el derecho.

Evidentemente, dicha convocatoria no aseguraba la participación ciudadana pero, en cualquier caso, aquellos particulares que llevaban a cabo sus propuestas encontraban en la convocatoria elementos de certeza, objetividad e imparcialidad en la designación de los cargos.

Asimismo, el papel normativo de la convocatoria consistía en vincular al mismo órgano que la emitía a su regulación específica, con la finalidad de dar certeza al proceso de selección de cargos electorales, y mediante su aplicación sistemática dar respaldo a la motivación del acto decisorio del Congreso.

Como señaló la propia Sala Superior del TEPJF (SUP-JRC-412/2010), la convocatoria conformaba la “parte reglada” del procedimiento de designación que tenía efectos vinculantes para todos los involucrados en el mismo, y su aplicación servía de sustento para la motivación de este tipo de actos complejos. De ahí que el acto decisorio o “parte discrecional” de la designación que realizaba el Congreso del Estado no requería —como se ha señalado— de motivación en sí misma.

Designación de los cargos de los órganos electorales

ETAPA PREPARATORIA: LA FUNCIÓN DE LA PROPUESTA DE ASPIRANTES ANTE EL PLENO

En la mayor parte de la normatividad estatal, el Congreso del estado solía llevar a cabo el procedimiento de designación de ciudadanos para ocupar los cargos de los órganos de las autoridades electorales (administrativas) mediante dos grandes fases,⁸ por ello, resulta preceptivo exponer cuál era el sentido de dicho procedimiento para limitar la intervención legislativa conforme a principios constitucionales.

La primera, denominada “etapa preparatoria” (SUP-JDC-4984/2011 y acumulados), que consistía en conformar un “órgano auxiliar” del Pleno del Congreso (comisión) integrada de manera “plural” y “representativa” por las distintas fuerzas políticas que integran el órgano legislativo estatal.

En otros modelos estatales (Colima y Guerrero) se preveía que cada grupo parlamentario en el Congreso estableciera los criterios para hacer la propuesta de un número determinado de ciudadanos, siempre que cumplieran con los requisitos constitucionales o legales.

La función primordial de la comisión legislativa radicaba en integrar la lista de aspirantes a los cargos de los órganos electorales (administrativos o jurisdiccionales, según el caso) que, por medio de un dictamen, sería propuesta al pleno del Congreso del estado para su correspondiente aprobación, modificación o rechazo.

Para integrar dicha lista de aspirantes destacan algunas cuestiones: ¿todos los aspirantes inscritos y que cumplían los requisitos de la convocatoria debían integrar la lista? O ¿qué elementos

⁸ En el caso de los cargos de magistrados electorales, en algunos modelos (Zacatecas) se realizaba mediante la propuesta que hacía el Poder Judicial del estado para que el Congreso estatal decidiera sobre la designación. No obstante, se debían prever los mismos principios de objetividad, fundamentación, motivación y certeza, véase (SUP-JDC-3000/2009).

debía considerar la comisión para incluir a algunos aspirantes y, por tanto, excluir de la lista al resto de aspirantes? ¿Cómo se valoraban objetivamente dichos elementos? Son respuestas que no aporta la normatividad estatal aplicable al caso y que, precisamente, han sido las sentencias del TEPJF las que fueron construyendo al legislador para considerar objetivamente los elementos de designación.

Algunas de las sentencias analizadas en este trabajo (SUP-JDC-4984/2011 y acumulados) aportan pautas judiciales que permiten afirmar, en primer lugar, que la comisión del Congreso no tenía obligación jurídica de incluir a todos los aspirantes que cumplieran con los requisitos de la convocatoria, sino que, precisamente, dicha comisión tenía el deber jurídico de revisar los expedientes de los aspirantes que hubiesen cumplido los requisitos normativos establecidos y, derivado de esta revisión, seleccionar a los aspirantes que considerasen tenían un “mejor perfil” (SUP-JDC-4984/2011).

En segundo lugar, la decisión de la comisión *ad hoc* del Congreso estatal para seleccionar algunos de los aspirantes no podía considerarse de manera alguna libre, caprichosa o subjetiva, sino que, por el contrario, el mismo TEPJF ha señalado que para cumplir con la fundamentación y motivación, en este caso, “basta con que lo emita la autoridad facultada por la legislación y ésta se haya apegado al procedimiento previsto en la ley y a los principios de objetividad y racionalidad” (SUP-JRC-412/2010).[§]

Si bien es cierto que inicialmente la comisión verificaba que todos los aspirantes hubiesen cumplido los requisitos normativos (explícitos o implícitos), también lo es que la comisión encargada de integrar la lista estaba limitada o constreñida a comprobar mediante elementos objetivos y verificables la idoneidad de la depuración de aspirantes que integraran la lista.

El mismo TEPJF ha señalado que la comisión debía acudir, por ejemplo, a la formación académica, la especialización en la materia electoral o la trayectoria de un ciudadano (SUP-JDC-4984/2011

[§] Énfasis añadido.

y acumulados), precisamente porque se trata de elementos verificables, confrontables y objetivos que debía considerar la comisión del Congreso en sus funciones de revisión y selección de algunos ciudadanos de entre todos los aspirantes inscritos.

Ahora bien, el TEPJF ha dado un paso adelante en los mecanismos de control y verificación de las designaciones de los ciudadanos que ocuparán el cargo de los órganos electorales de las entidades federativas, ya que, no sólo ha señalado la necesidad de que la actuación legislativa debe utilizar mecanismos objetivos sino que, además, se ha introducido en la verificación de dichos elementos objetivos para hacer un control judicial más efectivo, reduciendo así el margen de apreciación legislativa a criterios jurídicos (objetividad, certeza, idoneidad, imparcialidad, entre otros).⁹

Por ejemplo, aquella normatividad electoral estatal que establece expresamente como requisito la comprobación de “experiencia en materia electoral”, podía ser abordada con diferentes criterios por los respectivos congresos estatales y ha sido necesaria la participación del TEPJF para ir configurando pautas sobre dicho tópico.

En su momento, la Sala Superior del TEPJF (SUP-JRC-18/2008 y acumulado) dejó sin efecto la designación de algunos ciudadanos para ocupar el cargo de consejero electoral del estado de Durango, porque dicha “experiencia” en la materia electoral debe cumplirse con actividades especializadas comprobables. Por ejemplo, no resulta suficiente para comprobar la experiencia en materia electoral que el ciudadano tenga el grado de licenciado en Derecho o que tenga formación académica (posgrado) o desempeño profesional en otras áreas del derecho (notarial, amparo, penal).

Esta decisión judicial, mediante un criterio de “mínimos”, fortaleció el cumplimiento de los requisitos para valorar la experiencia en la materia electoral de un ciudadano.

⁹ Sobre su aplicación con la designación de magistrados electorales véase (SUP-JDC-3000/2009), entre otras.

Ahora bien, en los modelos en los que cada fracción parlamentaria con representación en el Congreso podía decidir “libremente” la fórmula para seleccionar a sus aspirantes que propondrían al pleno del Congreso, también debía entenderse que quedaba sujeta, limitada o condicionada a estándares mínimos objetivamente verificables, que permitiesen a todos los ciudadanos participar con certeza y en condiciones de igualdad en este débil proceso de selección.¹⁰

La selección de aspirantes —fuera por dictamen de comisión o por propuesta directa de grupos parlamentarios— para valorar características objetivas de cada aspirante, cumplía una doble función: por un lado, reducir el margen de apreciación o discrecionalidad del órgano legislativo para fortalecer la motivación del dictamen de la comisión y, por efecto, de la decisión del pleno del Congreso estatal; por el otro, favorecer el control judicial del TEPJF mediante elementos objetivos y comprobables sobre la idoneidad de un aspirante sobre otro (SUP-JRC-18/2008 y acumulado) y robustecer la protección judicial.

Sobre la discrecionalidad del Congreso en la selección de aspirantes la Sala Superior del TEPJF ha señalado que:

en efecto, es inconcuso que la discrecionalidad que se reconoce a los grupos parlamentarios para conformar sus propuestas, así como para definir las bases o principios para tales efectos, no es una atribución que pueda revestir una forma arbitraria o caprichosa, no razonable, porque está sujeta a criterios de proporcionalidad, en el que si bien se puede optar por un amplio abanico de posibilidades que lo regulen y justifiquen, la decisión respectiva debe recaer sobre aquellas que no hagan nugatorio el ejercicio de un derecho político-electoral (acceso a los cargos públicos), bajo condiciones de igualdad y sin discriminación, así como de transparencia (SUP-JDC 1188/2010).

¹⁰ Véase SUP-JDC.1188/2010 y los votos con reserva de los magistrados Alanís y Penagos.

Evidentemente, ante el caso en el que haya dos o más aspirantes con igual formación y trayectoria objetivamente verificable, se produce un espacio de libre apreciación y decisión legislativa.

Finalmente, en atención a lo antes expuesto, y aunque en algunos modelos estatales (Sonora) la normatividad electoral no establecía la necesidad de comprobar la “experiencia en materia electoral” como requisito exigible para ocupar el cargo dentro del órgano administrativo y judicial electoral (en sentido contrario véase SUP-JDC-4984/2011), se considera que, por influencia de los principios de imparcialidad, independencia, de profesionalismo de la función electoral (SUP-JDC-3003/2009 y SUP-JDC-44/2011 y acumulado), capacidad y objetividad que deben tener las personas que ocupan un cargo en dichos órganos electorales, esta experiencia (aunque no exigible formalmente) debía considerarse implícitamente como un criterio orientador o preferencial para ocupar la lista, manteniendo así una tendencia de “máximos”, con la finalidad de elevar las posibilidades de mayor capacidad en el ejercicio de sus funciones electorales, cada vez más complejas y de alta especialización (distribución de tiempos en radio y televisión, métodos de fiscalización electoral, procedimientos sancionadores, medios de impugnación, entre muchas otras).

Sobre el principio de profesionalismo, la sentencia SUP-JDC-44/2011 refiere a la relevancia práctica de la experiencia:

pues se permite que personas que hayan laborado para el consejo local y en el desempeño de sus actividades han adquirido una experiencia valiosa, de llegar a ser designados como consejeros, apliquen esos conocimientos de manera inmediata, para así cumplir sus funciones de manera más eficiente. Esto porque la función electoral es una función estatal que en los últimos tiempos ha adquirido una alta especialización, con lo cual se evitaría la curva de aprendizaje necesaria para cualquier persona que se inicia en una nueva función (SUP-JDC-44/2011).

ETAPA DECISORIA: LAS POSIBILIDADES DEL PLENO DEL CONGRESO ESTATAL PARA MODIFICAR LA PROPUESTA

Como se ha señalado, una vez que la comisión legislativa *ad hoc* presentaba al pleno del Congreso el dictamen que contenía la lista de aspirantes seleccionados, se producía la “etapa decisoria”, de la que derivaban dos posibilidades: i) aprobación de la lista propuesta, o ii) modificación de la lista por parte del mismo pleno.

Como se ha observado, la comisión legislativa encargada de la “etapa preparatoria” funcionaba como un sub-órgano auxiliar del Pleno del Congreso, encargado de decidir sobre la designación, de manera que se amplía el requisito constitucional de que el Congreso del estado designara a los ciudadanos que ocuparían el cargo de consejeros o magistrados (según fuera el caso).

En ejercicio de sus facultades decisorias, el pleno tenía la posibilidad de aprobar la lista propuesta en el dictamen o, en su caso, modificar la misma lista. En el segundo supuesto, el TEPJF ha tenido la oportunidad de concretar las posibilidades del pleno del Congreso estatal sobre la modificación de la lista presentada por la comisión.

La Sala Superior del mismo TEPJF tuvo oportunidad de señalar que:

Lo actuado como proyecto por una parte del Congreso, no puede surtir efectos contra el Pleno de esa misma legislatura como si fuera un acuerdo definitivo, pues es evidente que éste siempre tendrá la facultad de revisar de nueva cuenta dichos requisitos, dado que tiene la facultad soberana de origen para aprobar o desaprobar proyectos que le son sometidos a su potestad... (SUP-JRC-401/2006).

La cuestión radica en determinar si al ser rechazada la propuesta contenida en el dictamen necesariamente debía devolverse a la comisión *ad hoc* para que llevara a cabo un nuevo dictamen

con otras propuestas o, en su caso, directamente el Congreso pudiera llevar a cabo la modificación del dictamen y rehacer la lista sin que dicho acto implicara la ruptura de la objetividad o una alteración indebida del procedimiento de designación.

La respuesta a esta cuestión ha sido aportada por la propia Sala Superior del TEPJF, ya que: “a juicio de esta Sala Superior tal irregularidad en el procedimiento es insuficiente para ordenar la reposición del mismo” (SUP-JDC-4984/2011).

Consecuentemente, el Congreso tenía habilitación jurídica para seleccionar a nuevos aspirantes de entre los debidamente inscritos o propuestos (según fuera el modelo) y que hubiesen cumplido los requisitos. Pero desde mi perspectiva, el órgano legislativo decisor también quedaba constreñido a la valoración de los elementos objetivos (véase SUP-JDC-1188/2010 y acumulados y SUP-JRC-118/2005) de cada nuevo aspirante que integrara la nueva lista para mantener la debida fundamentación y motivación de su acto decisorio. Precisamente, porque la objetividad como principio constitucional de la función electoral también involucra al legislador en todos sus actos, como el de designación de cargos de los órganos electorales, especialmente aquéllos que requieren valoraciones.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF, sobre la designación de órganos electorales del estado de Guerrero, señaló en la sentencia SUP-JRC-118/2005), que la fundamentación y la motivación constitucionalmente exigibles puede producirse durante el desahogo del procedimiento (reuniones) y no necesariamente en el acto final o decisorio del Congreso del estado

[...] son los trabajos realizados en las reuniones celebradas [...] por los coordinadores de las fracciones parlamentarias y los representantes de partido, en los que se propusieron las listas de candidatos a consejeros electorales del Consejo Estatal Electoral, se verificaron los requisitos para ocupar dichos cargos y se llegó a un consenso respecto a quienes debían fungir como candidatos para tal efecto, los que habrán de constituirse en sustento de la

resolución final de designación que se emita por parte del Poder Legislativo local.

Lo hasta aquí expuesto, genera la convicción en este órgano jurisdiccional de que, por una parte, el decreto controvertido sí se encuentra fundado y motivado [...] (SUP-JRC-118/2005).

DESEMPEÑO DE UN CARGO COMO IMPEDIMENTO (FORMAL O MATERIAL) PARA OCUPAR EL CARGO ELECTORAL

En la dinámica judicial-electoral destaca el argumento sobre la posibilidad jurídica para que un ciudadano que ocupa un cargo público determinado pueda inscribirse y aceptar la designación como aspirante a ocupar el cargo de alguno de los órganos electorales estatales (administrativos y jurisdiccionales).

Las respectivas legislaciones electorales de los estados federados regulaban los requisitos e impedimentos para ocupar el cargo de los órganos electorales respectivos, de manera que, aunque la ley electoral enunciara los casos de impedimento, la cuestión central radicaba en verificar si dicho impedimento resultaba generalizado a cualquier cargo público o, en su caso, si debía analizarse desde el parámetro del principio de proporcionalidad y así admitir matices jurídicos.

El TEPJF ha señalado que la regla general sobre el impedimento para que funcionarios públicos puedan ocupar el cargo electoral respectivo debe ser sometida a la proporcionalidad (similar al “test” que ha venido utilizando, primero, el Tribunal constitucional alemán y, después, el Tribunal español) que permita identificar el riesgo para los principios de independencia e imparcialidad que deben acompañar a los cargos de los órganos electorales.

Para ello, indica que dicho impedimento únicamente debe verificarse para los ciudadanos que ocupan un cargo dentro de los poderes Legislativo y Ejecutivo en los niveles federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, debido al funcionamiento subordinado y jerárquico de la estructura. Como ha señalado la Sala Superior del TEPJF:

porque la finalidad perseguida con tal prohibición se encamina a garantizar los principios constitucionales que rigen la función electoral relativos en la independencia en su ejercicio e imparcialidad en sus decisiones, al impedir que personas con facultades de mando y decisión de los tres niveles de gobierno sean elegidos como consejeros electorales, por posibles vínculos partidistas, toda vez que los titulares del ejecutivo y legislativo son electos democráticamente y, por ende, postulados por los partidos políticos y las personas que prestan sus servicios en estos poderes en encuentran vinculados a los titulares de los mismos (SUP-JDC-44/2011 y acumulado).

Derivado de esta decisión, el caso de los impedimentos y la necesidad de solicitar permiso o la renuncia al cargo que actualiza el impedimento, no involucran a los funcionarios (por ejemplo, el secretario del Consejo) de los órganos electorales que gozan de autonomía, por un lado, y de independencia, por el otro, respecto de los tradicionales poderes estatales. Por ello, los funcionarios de los órganos electorales estatales pueden participar en las convocatorias de aspirantes a consejeros o magistrados sin que sea exigible su renuncia o licencia (SUP-JDC-44/2011).

Ahora bien, en la dinámica de designación de cargos para los órganos electorales también se han presentado casos de incompatibilidad de un cargo con el cargo electoral respectivo, pero sin que dicha incompatibilidad esté formalmente expresada en las normas electorales.

En este caso, puede afirmarse que el TEPJF ha establecido la doctrina de “impedimentos materiales”, es decir, aquéllos impedimentos que si bien no están previstos expresamente en la normatividad electoral, tienen reflejo material o fáctico que hacen materialmente imposible que un ciudadano que desempeña un cargo o función al mismo tiempo pueda ejercer el cargo electoral correspondiente.

Esto es así porque la función de los cargos electorales requiere de un tiempo determinado (por ejemplo, todos los días

y horas hábiles) y además de una dedicación intensiva para atender los asuntos derivados del cargo.

Al respecto, constituye un ejemplo la sentencia SUP-JRC-401/2006, que se refiere a la situación de un ciudadano con funciones de notario público en el estado de Yucatán, que había sido designado magistrado del Tribunal Electoral de dicha entidad federativa.

En primer lugar, el TEPJF determinó que en el caso concreto de los notarios públicos —a su parecer— no implica una subordinación con el titular del Poder Ejecutivo estatal que los designó y, por tanto, gozan de independencia.

En segundo lugar, la incompatibilidad se produce en los hechos, ya que materialmente es imposible que la misma persona atienda las funciones de notario público y las funciones de magistrado electoral del estado, como dice la Sala Superior en el SUP-JRC-401/2006:

la incompatibilidad consiste en la imposibilidad legal o material para ejercer simultáneamente determinadas funciones públicas. Dicha imposibilidad puede establecerse expresamente en la ley o derivar de situaciones de hecho. [...] Las diversas causas de incompatibilidad constituyen limitaciones legales y materiales para evitar que una misma persona ejerza, al mismo tiempo, más de una función pública, pues ello podría generar conflictos en el cumplimiento de horarios, concentración de esfuerzos e, incluso, confrontación de intereses (SUP-JRC-401/2006).

DESIGNACIÓN Y REELECCIÓN DE CARGOS DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

En los procesos de nombramiento que el Congreso estatal solía llevar a cabo para la designación de ciudadanos que ocupasen el cargo de los órganos electorales, ha sido planteado al TEPJF el caso de los ciudadanos que, en el marco del proceso de designación, ocupaban el cargo en el mismo órgano electoral sujeto a renovación.

En el caso de que la legislación estatal fuera omisa respecto de la reelección de funcionarios electorales, la Sala Superior del TEPJF ha señalado contundentemente que no existe un derecho subjetivo público del ciudadano-funcionario para ser reelecto al cargo.¹¹

Por el contrario, la única posibilidad del ciudadano-funcionario que aspira a ser reelecto se circunscribe a solicitar su incorporación como aspirante, sólo que a diferencia de los ciudadanos restantes, el órgano electoral deberá considerar como elemento de fortaleza de su aspiración la experiencia, desempeño e independencia que lo haya caracterizado durante sus funciones en el órgano electoral. Pero en ningún caso implica la obligación por parte del órgano legislativo decisorio para reelegir al ciudadano-funcionario.

Al respecto, la misma Sala Superior del TEPJF¹² ha señalado que la reelección debe entenderse como la:

oportunidad que tienen los funcionarios que concluyen su periodo constitucional, para poder volver a ocupar el cargo por un periodo adicional, para lo cual se incorporarán al listado de candidatos, de donde las legislaturas estatales elegirán a quienes ostentarán ese cargo, siendo deseable la emisión de un dictamen en que únicamente se pronuncie sobre la conveniencia de reelegir a algún funcionario, atendiendo a su desempeño o al diseño legal del sistema electoral en la entidad federativa (SUP-JDC-3000/2009).

A modo de sistematización, los diferentes modelos estatales que existían pueden expresarse de la siguiente manera:

¹¹ Véase (SUP-JDC-3003/2009 y SUP-JRC-412/2010).

¹² Véase también (SUP-JRC-395/2006).

Cuadro 3.

Modelo	Entidad federativa
<p>Consejeros electorales. Designación por el voto de la mayoría calificada de los integrantes del Congreso del Estado (dos terceras partes) mediante rondas de votación.</p> <p>Limitaciones a otros empleos que no estén bajo supervisión del Congreso.</p> <p>Bases de la convocatoria.</p>	<p>Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.</p>
<p>Consejeros electorales. Designados mediante coordinación de grupos parlamentarias, teniendo como requisitos el prestigio y la honorabilidad del candidato.</p> <p>Designados cada uno por el voto de, cuando menos, las dos terceras partes de los diputados presentes, de entre los aspirantes que para cada caso propongan los grupos parlamentarios.</p> <p>Realización previa de consulta a la sociedad.</p>	<p>Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Michoacán y San Luis Potosí.</p>
<p>Magistrados electorales. Designación mediante los votos de la tercera parte de los integrantes.</p> <p>Requisito que sean licenciados en derecho y sus nombramientos se dan preferentemente entre aquellas personas que hayan desempeñado su servicio de manera eficaz además de tener antecedentes en ramas jurídicas.</p>	<p>Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima y Chiapas.</p>
<p>Magistrados electorales. Nombramientos de entre los que haga el gobernador con aprobación de las dos terceras partes del Congreso.</p> <p>Al no haber mayoría se llevarán a cabo ternas de candidatos para una mayor y correcta asignación participación de grupos parlamentarios.</p>	<p>Chihuahua y Jalisco.</p>
<p>Magistrados electorales. Designación del Congreso del Estado, teniendo como requisito el título de licenciado en derecho como un mínimo de años. Serán designados con base en la asignación realizada de acuerdo a los magistrados del Tribunal de Justicia.</p>	<p>Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.</p>
<p>Magistrados electorales. Mediante la participación de la Legislaturas y el Consejo de la Judicatura en comisiones asignadas que hacen la propuesta.</p>	<p>México, Zacatecas y Distrito Federal.</p>

Fuente: Elaboración propia.

IV. Conclusiones

Derivado de la exposición, se pueden condensar las pautas judiciales que orientaban el sentido de las normas constitucionales o legales referidas a la designación de funcionarios electorales de las entidades federativas.

Las disposiciones del artículo 116, fracción IV, inciso c) de la CPEUM constituyen las bases generales a partir de las cuales se regulan los procesos y mecanismos de conformación y designación de los órganos electorales estatales.

Hasta hace poco, las entidades federativas tenían la posibilidad de establecer un hecho diferenciador en la conformación de sus órganos electorales, sin necesidad de seguir el modelo federal, por ejemplo, como sucedía con los estados de Chiapas y Nuevo León.

La resolución del Congreso del estado sobre la designación de ciudadanos para ocupar los cargos (consejero o magistrado) de los órganos electorales (administrativos o jurisdiccionales) era considerada un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo.

Las resoluciones del Congreso estatal que resolvían sobre la designación de cargos de los órganos electorales (administrativos o jurisdiccionales), debían cumplir con la debida fundamentación y, especialmente, con la motivación sobre las razones que tenía el órgano legislativo estatal para seleccionar a los ciudadanos y responder a través de dicha motivación al resto de aspirantes no seleccionados.

En consecuencia, este acto administrativo del Congreso estatal era considerado un acto de “organización” o “preparación” de elecciones que permitía su impugnación ante la Sala Superior del TEPJF.

La actuación preparatoria que llevaba a cabo la comisión del Congreso o los grupos parlamentarios representados en el mismo para seleccionar a los aspirantes que integrarían la lista propuesta al pleno del mismo Congreso, debían motivar su decisión selectiva mediante elementos objetivos, verificables y confrontables

que permitiesen reducir su margen de valoración y favoreciera la idoneidad de un ciudadano sobre los otros.

El Congreso del Estado tenía posibilidades jurídicas para aprobar la lista propuesta por la comisión o para modificarla directamente con nuevos aspirantes sin que fuera considerado una irregularidad significativa que invalidara la designación.

El desempeño de un cargo como impedimento para ocupar un cargo dentro del órgano electoral no aplicaba para los ciudadanos que ocupasen un puesto en los órganos electorales de los estados, sino sólo para aquéllos ciudadanos que ocuparan cargos en los poderes Legislativo o Ejecutivo federal, estatal o en algún órgano municipal. En este último caso debían solicitar licencia al cargo o renunciar al mismo.

Aunque la normatividad electoral estatal no establecía alguna causa de incompatibilidad del cargo, si dicha incompatibilidad resultaba material, debía optarse por alguno de los dos cargos incompatibles.

Los ciudadanos-funcionarios de órganos electorales sujetos a renovación no podían alegar un derecho a ser reelectos, sino que debían sujetarse a un proceso de renovación que podía derivar en la reelección o en la culminación de su cargo.

Las vías procesales para impugnar los actos administrativos de designación de cargos de los órganos electorales son: juicio de revisión constitucional (JRC) y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

En definitiva, aunque la normatividad constitucional o legal de cada entidad federativa describía los elementos básicos de las designación (procedimiento, requisitos, condiciones, etcétera) dicha designación presentaba un margen de “discrecionalidad” legislativa. En consecuencia, el papel de las sentencias del TEPJF sobre estos casos ha sido útil para reducir dicho margen de apreciación legislativa, de manera que el legislador en su actuación administrativa estaba limitado o condicionado a elementos objetivos, verificables y comprobables.

V. Fuentes consultadas

- Báez, Carlos. 2007. *La independencia judicial*, México: Porrúa.
- Córdova Vianello, Lorenzo y César Astudillo Reyes. 2011. *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México: UNAM/IEPC-Jalisco.
- Corzo, Edgar. 2006. "Ley orgánica de la Fiscalía electoral del Estado de Chiapas". *Cuestiones Constitucionales* 15: 349-53.
- Ferrajoli, Luigi. 2003. "El papel de la función judicial en el Estado de Derecho". *Justicia Electoral* 18: 21-30.
- Jurisprudencia 15/2006. PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA. Disponible en <http://www.jurisconsulta.mx/index.php/JurisprudenciaSCJN/ViewTesis?iD=215359> (consultada el 11 de julio de 2014).
- 18/2006. MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL. Disponible en <http://www.jurisconsulta.mx/index.php/JurisprudenciaSCJN/ViewTesis?iD=215323> (consultada el 11 de julio de 2014).
- P./J. 90/2007. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 111, FRACCIÓN III, INCISO D), DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, QUE PREVÉ QUE LOS CONSEJEROS ELECTORALES DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL GOZARÁN DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES DE LA REMUNERACIÓN QUE DE ACUERDO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS LES CORRESPONDA Y QUE ENTRE PROCESOS, RECIBIRÁN ÚNICAMENTE DIETAS DE ASISTENCIA A LA SESIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE INDEPENDENCIA, AUTONOMÍA E IMPARCIALIDAD. Disponible en <http://www.jurisconsulta.mx/index.php/>

JurisprudenciaSCJN/ViewTesis?iD=220330 (consultada el 11 de julio de 2014).

Schmitt, Carl. 2001. *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza Editorial.

Sentencia SUP-JRC-391/2000. ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. AUTORIDAD RESPONSABLE: H. CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JRC-391-2000.pdf> (consultada el 11 de julio de 2014).

— SUP-JRC-189/2002. ACTOR: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. AUTORIDAD RESPONSABLE: LXIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2002/JRC/SUP-JRC-00189-2002.htm> (consultada el 11 de julio de 2014).

— SUP-JRC-118/2005. ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. AUTORIDAD RESPONSABLE: QUINCUAGÉSIMA SÉPTIMA LEGISLATURA AL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2005/JRC/SUP-JRC-00118-2005.htm> (consultada el 11 de julio de 2014).

— SUP-JRC-401/2006. ACTOR: PARTIDO “ALIANZA POR YUCATÁN”. RESPONSABLE: CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2006/JRC/SUP-JRC-00401-2006.htm> (consultada el 11 de julio de 2014).

— SUP-JRC-18/2008. ACTORES: PARTIDO DEL TRABAJO Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/16_SUP-JRC-18-2008.pdf (consultada el 11 de julio de 2014).

— SUP-JDC-3000/2009. ACTOR: JOSÉ MANUEL ORTEGA CISNEROS. TERCERO INTERESADO: MANUEL DE

- JESÚS BRISEÑO CASANOVA. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/iv_obs/sentencias/tema3SUP-JDC-3000-2009.pdf (consultada el 11 de julio de 2014).
- SUP-JDC-3003/2009 y acumulado. ACTORES: HUMBERTO HERNÁNDEZ SOTO Y OTRO. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-3003-2009.pdf (consultada el 11 de julio de 2014).
- SUP-JRC-412-2010. ACTORES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y OTROS. AUTORIDAD RESPONSABLE: LVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y OTRA. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0412-2010.pdf (consultada el 11 de julio de 2014).
- SUP-JDC-1188/2010, SUP-JDC-1214/2010, SUP-JDC-1215/2010, SUP-JDC-1216/2010, SUP-JDC-1217/2010, SUP-JDC-1218/2010, SUP-JRC-383/2010 Y SUP-JRC-384/2010 ACUMULADOS. ACTORES: JOSÉ LUIS PUENTE ANGUIANO Y OTROS. AUTORIDAD RESPONSABLE: LVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA. Disponible en <http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/SUP-JDC-1188-2010%20y%20acums.pdf> (consultada el 11 de julio de 2014).
- SUP-JDC-44/2011. ACTORES: HUGO URBINA BÁEZ Y OTRO. RESPONSABLE: CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DEL ESTADO DE SONORA. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-00044-2011.htm> (consultada el 11 de julio de 2014).
- SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4985/2011, SUP-JDC-4987/2011 Y SUP-JDC-5001/2011, ACUMULADOS. ACTORES: JESÚS AMBROSIO ESCALANTE LAPIZCO Y

- OTROS. AUTORIDAD RESPONSABLE: QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-04984-2011.htm> (consultada el 11 de julio de 2014).
- TEDH. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 1998. Caso Incal c. Turquía, sentencia del 9 de junio, Informes 1998-IV: 1571, párr. 65.
- Tesis P./J. 13/2008. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/172/172456.pdf> (consultada el 11 de julio de 2014).
- P. XVI/2006. MAGISTRADOS ELECTORALES DE SALAS REGIONALES. EL EJERCICIO DE SU ENCARGO INICIA EL DÍA EN EL QUE RINDEN SU PROTESTA CONSTITUCIONAL ANTE EL SENADO DE LA REPÚBLICA. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/175/175891.pdf> (consultada el 11 de julio de 2014).
- P. XXV/2009. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. ES COMPETENTE PARA EVALUAR EL SISTEMA DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ÚNICAMENTE EN CUANTO A LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ENTE FISCALIZADO, EN EL EJERCICIO FISCAL QUE CORRESPONDA. Disponible en <http://www.jurisconsulta.mx/index.php/JurisprudenciaSCJN/ViewTesis?iD=223643> (consultada el 11 de julio de 2014).

Órganos electorales de las entidades federativas. Mecanismos y formas de integración es el número 60 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Se terminó de imprimir en diciembre de 2014 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de IEPSA.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.