

INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES: (RE)CONSTRUCCIÓN JURISDICCIONAL DE UN DERECHO POR EL TEPJF*

*CONSTITUTION OF THE ELECTORAL AUTHORITIES:
A JURISDICTIONAL (RE)CONSTRUCTION OF A RIGHT BY THE TEPJF*

María de Guadalupe SALMORÁN VILLAR**

RESUMEN: Este artículo ofrece un diagnóstico de la protección jurisdiccional del derecho a integrar las autoridades electorales locales, incluido en la Ley a partir de la reforma electoral de 2008. Presenta además, una explicación de los diversos mecanismos de control que existen para conocer de los procesos de renovación de los órganos electorales de las entidades federativas. El objetivo del ensayo es reconstruir el contenido y alcances de este derecho, a través de las resoluciones del Tribunal Electoral, señalando las coordenadas esenciales para entenderlo; asimismo, se ofrecen algunos cuestionamientos a las argumentaciones que los jueces electorales han utilizado para conocer de él. Prácticamente no existe en la literatura mexicana trabajos que se ocupen del derecho a integrar las autoridades electorales, por lo que este artículo representa un primer esbozo en la comprensión del tema.

Palabras clave: democracia; derecho a integrar las autoridades electorales locales; justicia electoral.

* Artículo recibido el 12 de abril de 2013 y aceptado para su publicación el 31 de octubre de 2013. Este texto se basa en la monografía titulada “Derecho a integrar las autoridades electorales locales”, que la autora realizó para el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF, en abril de 2012.

** Licenciada en derecho por la UNAM. Asistente de investigación del TEPJF (2009-2012); asesora en el IFE y colaboradora en la Cátedra Extraordinaria “Benito Juárez” (UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional).

ABSTRACT: This article offers a diagnosis about the jurisdictional protection of the right to be a member of the local electoral authorities, which was included on the law since the 2008's electoral reform. It presents also, an explanation of the different judicial mechanisms to control the processes of renovation of the electoral authorities that exist in the states. The objective of this essay is reconstruct the content of this right, throughout the sentences of the Electoral Court, but also, question the argumentations that the electoral judges have used to solve those cases. Practically, no work in the mexican literature has been written about the right to be a member of the electoral authorities, and that's why this article represents a first outline to understand this topic.

Keywords: Democracy; the Right to be a Member of the Electoral Authorities; Electoral Justice.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,
nueva serie, año XLVII, núm. 139,
enero-abril de 2014, pp. 181-207.

SUMARIO: I. *Integración de las autoridades electorales y la democracia.* II. *Mecanismos de control de la integración de las autoridades electorales.* III. *El papel del Tribunal Electoral en la protección del derecho a integrar las autoridades electorales.* IV. *Gestación del derecho a integrar las autoridades locales.* V. *Alcances del derecho a integrar las autoridades electorales.* VI. *Evaluación general de las salas del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Bibliografía.*

I. INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES Y LA DEMOCRACIA

La democracia constitucional es una forma de gobierno que implica más que un conjunto de reglas para la toma de decisiones políticas. No obstante, si bien la democracia no se reduce a prácticas procesales, su vigencia depende del adecuado desarrollo del procedimiento electoral y de su gestión por parte de las instituciones públicas, entre ellas, las que se encargan precisamente de las funciones electorales.

En la formación de las democracias de Latinoamérica, ha sido clave la creación de órganos especializados encargados de la organización, el control y la calificación de los comicios. Se trata de un reclamo iniciado desde el segundo decenio del siglo XX, que puede ser explicado históricamente como una reacción a un pasado caracterizado por la cooptación de los procesos de renovación del poder político realizada por los poderes Ejecutivo y Legislativo para su propio beneficio.¹

Los órganos electorales latinoamericanos tienden a constituirse como órganos estatales al margen de los poderes públicos clásicos, o bien, están integrados al Poder Judicial. Dada las funciones que desempeñan, generalmente son materia de regulación constitucional y han adquirido carácter permanente. Algunos países encargan las funciones electorales a dos órganos diversos según se trate de las funciones propiamente administra-

¹ Jaramillo, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral, 2007, p. 371.

tivas, o bien, jurisdiccionales.² Sin embargo, existen algunos países en que una sola autoridad puede desempeñar ambas funciones, como en Brasil.

En México la creación de órganos imparciales, independientes y autónomos ha sido una de las apuestas más importantes del proceso de transición democrática a finales el inicio del siglo pasado.³

De acuerdo con la Constitución federal, todas las autoridades electorales, tanto federales como locales, deben gozar de autonomía en sus decisiones y actuar bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.⁴ Para ello, deben preverse las garantías institucionales, tanto orgánicas (objetivas) como personales (subjetivas), que les permitan desempeñar sus funciones de manera plena.⁵

Las garantías institucionales objetivas (orgánicas) se refieren a los aspectos organizacionales de las autoridades electorales, que permiten a quienes las componen cumplir con sus actividades. Por su parte, las garantías de carácter subjetivo (personales) se refieren al establecimiento de determinados requisitos que deben cubrir quienes las integran, con la finalidad de que tengan el perfil adecuado para desempeñar el cargo.⁶

El cabal cumplimiento de los principios que rigen la función de los órganos electorales no sólo está directamente relacionado con las características de sus órganos de dirección, sino también con las cualidades y

² Zovatto, Daniel y Henríquez, J. Jesús, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en Zovatto, Daniel y Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, IDEA Internacional-UNAM, 2008, p. 117.

³ Sobre el tema véase Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005.

⁴ Artículos 41 y 116 de la Constitución federal, incisos b) y c). Véase la Jurisprudencia 1/2011 que emitió el Tribunal Electoral, de rubro CONSEJEROS ELECTORALES PARA SU DESIGNACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD (LEGISLACIÓN DE TAMAULIPAS Y SIMILARES). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, núm. 8, 2011, pp. 15 y 16.

⁵ Véase Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

⁶ TEPJF, Tesis XX/2010. ÓRGANOS DE AUTORIDAD ELECTORAL. CONDICIONES QUE SE DEBEN SATISFACER PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, núm. 7, 2010, pp. 61 y 62.

calidades de los sujetos que los integran, es decir, de quienes ejercen las funciones electorales. De modo que su conformación no sólo puede ser observada desde un punto de vista institucional, sino también desde una personal, en el que los individuos adquieren un papel determinante.

Desde esa perspectiva, es de vital importancia el aseguramiento de las condiciones jurídicas necesarias para que los ciudadanos puedan acceder a los organismos electorales y desempeñar una de las funciones de especial relevancia en la legitimación de la renovación del poder político. Las condiciones mencionadas pueden ser reclamadas a través del derecho de los ciudadanos a integrarlas.

A nivel internacional este derecho puede ser derivado del derecho fundamental que tienen los ciudadanos de acceder a las funciones públicas en igualdad de condiciones, que incluye la posibilidad de que sean considerados y admitidos en el ejercicio de los cargos y comisiones respectivas. El derecho señalado se encuentra reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁷ en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸ y en la Convención Americana de Derechos Humanos.⁹

En México, el derecho a integrar las autoridades electorales es una construcción jurídica reciente, reconocida a partir de la reforma de 2008 a la Ley de Medios en materia electoral.¹⁰ Fue entonces cuando se reconoció la garantía jurídica para hacerlo efectivo, aunque circunscrita sólo para los procesos de renovación de las autoridades electorales locales.

Por una razón fundamental, las legislaturas de los estados tienen un amplio margen de decisión para establecer los procesos de elección, designación o renovación de los integrantes de los institutos electorales de su competencia. Por tanto, resultaba de especial relevancia que los ciudadanos que los conforman tuvieran la capacidad de reclamar que las garantías institucionales que permiten su adecuado funcionamiento se

⁷ Artículo 21, pfo. 2, Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217, 10 de diciembre de 1948.

⁸ Artículo 25, inciso c), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

⁹ Artículo 23, pfo. primero, inciso c, Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969.

¹⁰ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

respetaran. Ello se consiguió con el reconocimiento de su derecho a integrarlas, en cuyo aseguramiento, la jurisdicción electoral federal ha jugado un papel determinante.

II. MECANISMOS DE CONTROL DE LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Si en 2008 se reconoció expresamente el derecho de los ciudadanos para impugnar los actos relacionados con la integración de las autoridades electorales locales, no quiere decir, en absoluto, que los actos jurídicos relacionados con ella quedaran fuera de todo control jurisdiccional. Desde antes existían cauces institucionales para conocer de ese tipo de asuntos, los cuales aún pueden ser accionados, incluso, de manera simultánea.

En el periodo 2007-2011, el control jurisdiccional de la integración de las autoridades electorales llegó a ser cuádruple, es decir, se conoció de estos asuntos a través de cuatro mecanismos de defensa. Uno de ellos funcionando como control de constitucionalidad abstracto, otro como medio de control de constitucionalidad concreto y dos más como mecanismos de protección de los derechos (políticos o no) de los ciudadanos. Se trata de las acciones de inconstitucionalidad, el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio de amparo y el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, respectivamente.

La actual configuración dual del control de constitucionalidad en materia electoral, consolidada con la reforma constitucional de 2007, permite que los dos órganos jurisdiccionales pilares del ordenamiento jurídico mexicano puedan pronunciarse sobre los vicios de constitucionalidad de los procedimientos de integración de las autoridades electorales locales mediante dos medios de defensa completamente independientes entre sí: las acciones de inconstitucionalidad a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el juicio de revisión constitucional electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En materia electoral, ambos recursos se comportan como mecanismos de control constitucional, pero con definidas diferencias. Mediante las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte sólo puede pronunciarse sobre la constitucionalidad en abstracto de las normas que establecen lo relativo a la composición y renovación de los árbitros electorales;

no así contra los actos que apliquen tales disposiciones.¹¹ Por el contrario, el juicio de revisión constitucional se erige justo como un mecanismo de control concreto para revisar la constitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades que intervienen en esos procesos.

A pesar de que la Ley de Medios en materia electoral no lo mencione, el Tribunal Electoral ha interpretado sistemáticamente que el JRC procede para impugnar ese tipo de asuntos, con independencia de la naturaleza de las autoridades que intervienen en tales procedimientos, incluso si se trata de los congresos de las entidades federativas.¹²

Las acciones y el recurso de revisión pueden verse como complementarios entre sí; unas ocupándose de la validez de las normas en abstracto y el otro de los actos de su aplicación individual. Sin embargo, ello no excluye la posibilidad de contradicciones en la resolución de ambos medios, sobre todo si se tiene en cuenta que su conocimiento está a cargo de dos órganos jurisdiccionales distintos.

En los dos mecanismos de control, los ciudadanos están excluidos del derecho de promoción. Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral sólo pueden ser promovidas por las minorías parlamentarias (federales y locales), el procurador general de la República y, de manera especial, los partidos políticos, en tanto que en el juicio de revisión constitucional son éstos quienes están legitimados para iniciar el proceso de manera exclusiva.

El deber de los actores consiste en reclamar que quienes se encargan de organizar las elecciones o resolver las controversias electorales sean el

¹¹ SCJN, ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES, tesis P./J. 65/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, junio de 2000, p. 339, Pleno. Véase la ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, marzo de 2000, p. 565.

¹² TEPJF, 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, Jurisprudencia 3/2001, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, año 2002, pp. 7 y 8. Así como la Jurisprudencia 4/2001 de rubro 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, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, año 2002, pp. 8 y 9.

resultado de procedimientos acordes al orden legal y constitucional. Por ello, sólo deben demostrar la supuesta violación del ordenamiento jurídico en abstracto, y no una afectación directa a sus intereses, contrariamente a lo que acontece con los mecanismos de protección de los derechos de los ciudadanos.

La indefinición jurídica respecto de la naturaleza de la integración de las autoridades electorales y la coexistencia de dos mecanismos de protección de derechos a cargo de órganos jurisdiccionales diversos, también ha permitido la procedencia del juicio de amparo para impugnar este tipo de actos, en un momento anterior, e incluso, a la par del juicio ciudadano.¹³ De nueva cuenta se tienen dos jurisdicciones, una ordinaria y otra especializada, conociendo de un mismo tema. El Tribunal Electoral a cargo de resolver los juicios ciudadanos, y los jueces federales del Poder Judicial ocupándose del juicio de amparo que, naturalmente, incluye a la Suprema Corte.

A pesar de que expresamente la Ley de Amparo excluya la procedencia de este juicio cuando se trata de normas de naturaleza electoral, la Suprema Corte sustentó (2008-2011) que, por vía de excepción, el juicio de amparo procedía, por ejemplo, para reclamar que una disposición im pidiera la reelección o ratificación de los magistrados electorales locales.¹⁴

Sin embargo, recientemente dicho órgano jurisdiccional estableció que el juicio de amparo no puede conocer de la materia, ya que a partir de la reforma legal de 2008¹⁵ el legislador ha reconocido la procedencia del juicio ciudadano para impugnar el derecho a integrar las autoridades electorales.¹⁶ Por lo tanto, actualmente esta es la única vía con que cuen-

¹³ Para dar cuenta de ello, basta referir las resoluciones contradictorias dictadas en el amparo en revisión 45/2010, resuelto por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y en el JDC 3000/2009, conocido por la Sala Superior del TEPJF. En estos casos el mismo ciudadano impugnó el decreto del Congreso del Estado de Zacatecas del 28 de octubre de 2009, mediante el cual se eligieron a los magistrados del Tribunal Electoral de dicha entidad. Mientras se le otorgaba el juicio de amparo, el Tribunal Electoral reconoció la validez del acto respectivo.

¹⁴ SCJN, AMPARO CONTRA NORMAS ELECTORALES. PROcede EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE AFECTAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, COMO CUANDO SE PROHÍBE LA RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE JUSTICIA ELECTORAL, tesis 2a. XLVI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Segunda Sala, t. XXVII, mayo de 2008, p. 223.

¹⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de julio de 2008.

¹⁶ SCJN, AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES QUE VERSEN SOBRE LA INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES,

tan los ciudadanos para impugnar los actos relacionados con su integración y renovación.

El fin del juicio ciudadano es restituir a los ciudadanos el goce de su derecho político-electoral transgredido por un acto de autoridad. A diferencia de las acciones de inconstitucionalidad o el juicio de revisión constitucional, los magistrados no hacen referencia sobre la constitucionalidad de las normas ni los actos de autoridad que sustentan el procedimiento de renovación de un órgano, sino que hacen un pronunciamiento sobre la afectación o no del derecho (en particular) de los ciudadanos para integrarlas.

La mayoría de los principios del juicio de amparo aplican al juicio ciudadano, por lo que algunos autores han identificado a este juicio como un verdadero amparo electoral.¹⁷ La característica más destacada del juicio ciudadano en consonancia con el juicio de amparo es que sólo vincula a las partes involucradas en el litigio. Lo que la jerga jurídica denomina como los *efectos relativos de las sentencias* (fórmula Otero), tan criticados por la doctrina, porque sólo aquellos que acudieron ante un juez se benefician de la protección constitucional, mientras que a los demás les siguen aplicando las reglas ya consideradas violatorias de la Constitución federal.¹⁸

En suma, actualmente es posible interponer las acciones de inconstitucionalidad, el juicio de revisión constitucional y el juicio ciudadano respecto de la integración de las autoridades electorales locales, según se trate de partidos políticos o ciudadanos. Los dos primeros buscando la reparabilidad de la violación constitucional de las normas electorales, o bien, de actos de las autoridades que intervengan en el procedimiento. Mientras que el juicio ciudadano se ocupa de una finalidad distinta, restituir a los ciudadanos sus derechos, específicamente el de ser considerado

TANTO ADMINISTRATIVAS COMO JURISDICCIONALES, tesis aislada 2a. LXXI/2011, *Semáforo Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 527.

¹⁷ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alonso, “El amparo electoral en México y España: una perspectiva comparada”, *Temas selectos de derecho electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 30 y ss.

¹⁸ En el juicio de amparo la relatividad de las sentencias parece haber quedado notoriamente a la zaga en relación con otros medios de control constitucional. Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2011, p. 244.

para ocupar el cargo electoral para el cual aspiran, o bien, conservar el cargo para el cual fueron elegidos.

III. EL PAPEL DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A INTEGRAR LAS AUTORIDADES ELECTORALES

La Ley es omisa con respecto a la competencia que tienen las salas del Tribunal Electoral para conocer sobre la integración de las autoridades electorales locales. En un principio, la Sala Superior definió que ella misma era el único órgano competente para conocer este tema, ya fuera mediante el juicio de protección de los derechos político-electorales o el juicio de revisión constitucional.¹⁹

Sin embargo, recientemente, el propio Tribunal Electoral rectificó sus propias interpretaciones y redefinió el papel de las salas regionales en cuanto al tema. Ha reconocido que éstas son competentes para conocer de los juicios relacionados con la integración de autoridades electorales locales, siempre que su actuación no incida en la elección de gobernador o jefe de gobierno del Distrito Federal, materia que corresponde a la Sala Superior.²⁰

A pesar de ello, la Sala Superior ha tomado un papel protagónico en la protección del derecho a integrar los árbitros electorales. No sólo de sus órganos máximos, sino también de otros que los componen. De acuerdo con los magistrados, la competencia de la Sala es tan amplia que puede conocer del proceso de designación de los órganos desconcentrados de una autoridad administrativa electoral, independientemente de que este

¹⁹ TEPJE, 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*, tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, núm. 4, 2009, pp. 13-15.

²⁰ TEPJE, Jurisprudencia 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*, tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, núm. 9, 2011, pp. 16 y 17.

supuesto no se regule expresamente en la legislación ordinaria.²¹ De igual forma, tiene competencia para conocer de las determinaciones de los institutos electorales relativas a la integración de sus propios órganos,²² o bien, para conocer de la integración de los consejos locales del IFE.²³

Incluso, en una sentencia sin precedentes y altamente cuestionable, el propio Tribunal Electoral se *autodeclaró* competente para conocer de la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a pesar que la Ley sólo se refiera al derecho de formar parte de las autoridades electorales de las entidades federativas. Se trata del SUP-JDC-12639/2011,²⁴ en el cual, el TEPJF conoció de la omisión de la Cámara de Diputados para presentar la lista de aspirantes y realizar el procedimiento de designación de las tres plazas vacantes para ocupar los cargos de consejeros electorales en el IFE en el periodo 2010-2019.

En casos anteriores, el Tribunal Electoral había negado la admisión del juicio ciudadano tratándose de actos u omisiones relacionadas con la conformación del Consejo General del IFE. Sin embargo, la Sala Superior sostuvo que ella era competente para conocer de este asunto, al tratarse de un acto administrativo electoral relacionado con el cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución federal²⁵ y con incidencia directa en la preparación de los comicios en sentido amplio. Por ello, en

²¹ TEPJF, SUP-JDC-6/2010, p. 17.

²² TEPJF, SUP-JRC-10/2010, p. 4. En este caso, el Tribunal Electoral conoció de la impugnación del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo por el que aprobó la convocatoria para designar consejeros presidentes, consejeros electorales y vocales de los consejos distritales y municipal, así como juntas distritales y municipal ejecutivas para el proceso electoral ordinario local de 2010.

²³ TEPJF, Jurisprudencia 6/2012, COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE CONSEJOS LOCALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. La Sala Superior en sesión pública celebrada el 14 de marzo de 2012, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación. Así como la tesis relevante V/2013, de rubro CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU INTEGRACIÓN INCIDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL. La Sala Superior en sesión pública celebrada el 27 de febrero de 2013, aprobó por unanimidad de seis votos la tesis que antecede. Pendiente de publicación.

²⁴ Resuelto el 30 de noviembre de 2011.

²⁵ TEPJF, SUP-JDC-12639/2011, p. 6.

opinión de la Sala, su tutela se enmarcaba en el ámbito de la jurisdicción electoral.²⁶

El Tribunal Electoral señaló que de acuerdo con el paradigma de interpretación constitucional, establecido por la reforma a la Constitución en materia de derechos humanos de 2011, se exige a los jueces decidir bajo los principios *pro homine* y *pro actione*. Según los cuales, debía interpretarse que también los actos relacionados con la integración de las autoridades electorales de carácter federal y, consecuentemente, las omisiones vinculadas con ellos, pueden ser objeto de tutela a través de la jurisdicción electoral.²⁷

IV. GESTACIÓN DEL DERECHO A INTEGRAR LAS AUTORIDADES LOCALES

Antes de la reforma de 2008, el Tribunal Electoral señalaba que la integración de las autoridades electorales locales no podía ser impugnada por los ciudadanos mediante el juicio ciudadano, porque no mediaba ningún derecho político-electoral que pudiera ser reclamado, como el de votar, ser votado, de asociación o afiliación política.²⁸

La integración de este tipo de órganos no era considerada un derecho de los ciudadanos, sino de las autoridades. Según el Tribunal Electoral, la designación de los órganos electorales era un *derecho político administrativo* a cargo de las autoridades competentes, mediante la que se ejercía una atribución que la Constitución y las leyes otorgaban a los órganos de gobierno correspondiente.²⁹

²⁶ *Ibidem*, p. 12. Véase la Jurisprudencia 4/2001 de rubro 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, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, año 2002, pp. 8 y 9.

²⁷ SUP-JDC-12639/2011, p. 17.

²⁸ Así lo estableció al desechar el SUP-JDC-221-2000, el SUP-JDC-222/2000 y el SUP JDC-1166/2002 que sustentaron la tesis S3EL 078/2001 de rubro FUNCIONARIOS ELECTORALES. CONTRA SU DESIGNACIÓN RESULTA IMPROCEDENTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, Sala Superior, Tercera Época, *Revista Justicia Electoral*, suplemento 5, 2002, pp. 77.

²⁹ TEPJF, SUP-JDC-221-2000, p. 17.

Quizás el primer caso que se acerca a una línea argumentativa desde la perspectiva de los derechos se encuentra en los asuntos que llevan por rubro SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008.³⁰

Al resolverlos, los magistrados admitieron la adquisición de derechos y obligaciones de los miembros de un órgano electoral derivados de su designación como funcionarios electorales, entre los cuales destaca el derecho a permanecer en el cargo, o bien, de no ser removidos anticipadamente.³¹

Fue el 1o. de julio de 2008 que, como parte del paquete de reforma en materia política-electoral, el Congreso de la Unión reconoció en la Ley el derecho de los ciudadanos de integrar las autoridades electorales, mediante la inclusión del juicio ciudadano para impugnarla (artículo 79, párrafo segundo, LGSMIME).

Tal inserción no estuvo acompañada de ninguna consideración en la exposición de motivos del decreto de reforma a la ley electoral por parte de los legisladores. Esta situación hace pensar a algunos autores que el derecho a integrarlas no tiene ningún asidero constitucional.³²

No obstante, tal derecho tiene las características suficientes para ser considerado un derecho de los ciudadanos, si atiende a las reglas básicas del positivismo jurídico, según la cuales basta que una potestad (u obligación) sea incluida por los legisladores como norma jurídica para que sea vinculatoria y, por tanto, susceptible de ser exigida. Esto es, es el resultado de la función legislativa, del ejercicio del procedimiento previsto para la

³⁰ Resueltos el 11 de junio de 2008.

³¹ TEPJE, SUP-JRC-105/2008 y acumulado, p. 80. Sobre este asunto Juan Antonio Cruz Parcero hace una crítica a la argumentación del Tribunal Electoral, puesto que desde su perspectiva, los funcionarios de un órgano electoral no pueden ser considerados personas a las que hace referencia el artículo 14 constitucional. Ello en razón de que los consejeros electorales no tienen una relación de tipo laboral, sino administrativa, y por tanto, no podía ser aplicada la teoría de los derechos adquiridos a la de las posiciones abstractas y concretas. De acuerdo con Cruz Parcero, las atribuciones legales y competenciales de los consejeros no pueden ser concebidos como derechos adquiridos. Véase Cruz Parcero, Juan Antonio, *Inaplicación de normas electorales. Cuando las malas teorías conducen a malas decisiones*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 40 y ss.

³² Coello Cetina, Rafael, “Bases sobre la articulación de las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral”, *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, México, núm. 7, junio-noviembre de 2011, p. 130.

producción de normas por parte de las autoridades competentes y, en consecuencia, goza de toda vigencia jurídica.

La posición apuntada se fortalece si se tiene en cuenta que el derecho a integrar las autoridades electorales fue incluido en una norma de carácter procesal. El legislador no sólo reconoció el derecho de los ciudadanos a integrar las autoridades electorales, sino también su derecho a hacerlo valer mediante un juicio específico. Por lo que desde entonces es obligación del Tribunal Electoral garantizarlo.

Sin embargo, la ausencia de referencias expositivas que justifiquen la inserción del tal derecho en la Ley, su propia indefinición legal y un ausente acompañamiento teórico que dé luz sobre el contenido de este derecho, ha permitido que el Tribunal Electoral ocupe su propia inventiva para conocer de él.

V. ALCANCES DEL DERECHO A INTEGRAR LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Se ha insistido en que no es posible deducir desde una interpretación de exégesis (intención del legislador) ni del propio texto legal (interpretación literal) el contenido del derecho a integrar las autoridades electorales. Por lo que el Tribunal Electoral ha desempeñado un papel prominente en la definición de sus alcances. Si bien se trata de un derecho de configuración legal, su construcción jurídica es eminentemente jurisdiccional.

En principio, tal derecho se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos sean considerados y admitidos en el ejercicio de un cargo determinado. Esto es, que quienes cumplan con los requisitos legales sean tomados en cuenta para ingresar o formar parte de una institución electoral. Por lo tanto, los procedimientos de designación y los requisitos que deben reunir los aspirantes deben ser interpretados de manera que no restrinjan, limiten o menoscaben el derecho político-electoral de acceder al cargo o comisión electoral.³³

Sin embargo, la Sala Superior ha señalado que el derecho contemplado en la Ley no sólo hace referencia al proceso de integración de los órganos electorales, sino que también incluye la posibilidad formal y material de desempeñar el cargo para el cual fue designado. El derecho en

³³ TEPJE, SUP-JDC-1188/2010 y sus acumulados, p. 41.

comentario incluye la oportunidad de disfrutar plenamente el ejercicio de los derechos inherentes a la función pública electoral, de acuerdo con los principios y valores que establece la Constitución federal.³⁴

Los magistrados entienden que dentro del listado de prerrogativas que corresponden a los funcionarios electorales se encuentran los derechos a permanecer en el cargo, así como el de participar activamente en los procedimientos para reelegir o ratificar a un funcionario electoral.

No obstante, el Tribunal Electoral ha ido aún más lejos. Según él, el derecho no sólo implica la posibilidad de ingresar (a) o permanecer en las autoridades electorales de máxima dirección de las entidades federativas, institutos o tribunales (salas) electorales, sino que incluye también el derecho a formar parte de los órganos directivos o desconcentrados que las componen.³⁵

Aún más, la protección del derecho a integrar las autoridades electorales comprende las determinaciones relacionadas con el procedimiento de designación de quien encabeza un órgano electoral, esto es, abarca la posibilidad de presidir el órgano colegiado del que forma parte.³⁶ La tesis principal es que el incorrecto nombramiento del presidente de un órgano electoral (por ejemplo, la omisión de designarlo) hace que su conformación sea imperfecta y afecte a la función electoral.³⁷

Podría pensarse que con el reconocimiento del juicio ciudadano para reclamar el derecho a integrar las autoridades electorales, se diferencia-

³⁴ TEPJF, SUP-JDC-2676, p. 31, SUP-JDC-31/2009, p. 23. Así como la jurisprudencia 11/2010. INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL, *Gaceta de Jurisprudencia*, tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, núm. 6, 2010, pp. 27 y 28.

³⁵ TEPJF, Jurisprudencia 11/2010. INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL, *Gaceta de Jurisprudencia*, tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, núm. 6, 2010, pp. 27 y 28.

³⁶ Así lo ha establecido el Tribunal Electoral al conocer de los asuntos SUP-JDC-28/2010, SUP-JDC-4984/2011 y el SUP-JRC-268/2011, con sus respectivos acumulados, entre otros.

³⁷ TEPJF, SUP-JDC-28/2010, pp. 10 y 42. Así como la tesis relevante IV/2003, de rubro PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL. SU DESIGNACIÓN, POR PARTE DEL PODER LEGISLATIVO, ES INCONSTITUCIONAL. La Sala Superior en sesión pública celebrada el 20 de febrero de 2013, aprobó por unanimidad de seis votos la tesis que antecede. Pendiente de publicación.

rían sustancialmente los actos que los ciudadanos pueden reclamar mediante este juicio, de aquellos que son impugnados por los partidos políticos a través del juicio de revisión constitucional. Lo anterior en virtud de dos razones principales: i) la calidad de los sujetos que pueden interponerlos, y ii) la finalidad diversa que persiguen.

Sin embargo, la realidad ha sido muy distinta. Prácticamente, ambos actores (aunque por medios distintos) puedan oponerse a los mismos actos de autoridad que intervienen en los procedimientos de renovación de los órganos electorales locales, consiguiendo similares efectos de las determinaciones del TEPJF. Tanto el juicio ciudadano como el juicio de revisión constitucional, se han configurado como medios de defensa mediante los que el Tribunal Electoral:

1. Ha revisado que los legisladores estatales no establezcan requisitos absurdos o desproporcionados para acceder a los cargos electorales locales, de forma tal que hagan nugatorio el ejercicio del derecho a integrarlas.

En el caso SUP-JRC-10/2010, el Tribunal Electoral consideró inconstitucional una disposición de la ley electoral de Quintana Roo que exigía un requisito de residencia especial a los aspirantes a integrar los consejeros electorales que tuvieran a su cargo las elecciones de los ayuntamientos y que comprendieran dos o más distritos electorales. Mientras que en casos como el SUP-JDC-1/2010, dicho órgano electoral ha señalado que los órganos electorales pueden requerir a los aspirantes que no se hayan desempeñado como representantes de un partido político de una mesa directiva de casilla. Éste ha sido un tema ampliamente abordado en los juicios de revisión constitucional electoral y los juicios ciudadanos.³⁸

2. Ha revisado que los órganos máximos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales no establezcan en los reglamentos o convocatorias para renovarlos, requisitos adicionales a los establecidos en la ley o la Constitución.

³⁸ SUP-JDC-1/2010, SUP-JRC-59/2010 y SUP-JRC-65/2010, con sus respectivos acumulados.

Por ejemplo, en el SUP-JDC-44/2011 y SUP-JDC-54/2011, el Tribunal Electoral consideró inconstitucional que se hubiera requerido licencia o renuncia del cargo al candidato, quien se desempeñaba como secretario del órgano electoral administrativo de Sonora. Mientras que en otros juicios de revisión constitucional, se consideró inconstitucional exigir requisitos adicionales, como demostrar un modo honesto de vivir o no estar sujeto a un proceso penal por delito culposo o intencional.³⁹

3. Ha controlado que las autoridades correspondientes señalen previamente a los procedimientos de renovación de los órganos electorales, los medios idóneos y razonables para que los ciudadanos comprueben que cuentan con las calidades establecidas en la Ley.⁴⁰

Destacan los criterios que sustentan que es inconstitucional pedir a los aspirantes que comprueben fehacientemente los requisitos negativos (de no hacer) para ocupar el cargo,⁴¹ o bien, los que sustentan que la cédula profesional es el medio idóneo para comprobar la experiencia profesional.⁴² Sobre este último tema, mediante los juicios ciudadanos, el Tribunal Electoral ha señalado que la autoridad responsable debe contar con la documentación actualizada que acredite la experiencia profesional en materia electoral durante un proceso de ratificación de un órgano electoral.⁴³

4. Ha determinado el régimen de elegibilidad de los aspirantes a un cargo electoral.

El caso más destacado es la prohibición de integrar un órgano electoral a los ex dirigentes y ex militantes de un partido político (local o federal). Debido a que su presencia en un instituto en la materia presupone

³⁹ TEPJE, SUP-JRC-440/2000 y sus acumulados.

⁴⁰ TEPJE, SUP-JRC424/2000 y acumulados, así como el SUP-JRC-440/2000 y sus acumulados. Véase tesis relevante LXXII/2001 de rubro AUTORIDADES ELECTORALES, DESIGNACIÓN DE SUS INTEGRANTES. LA RESOLUTORA DEBE PRECISAR LOS DOCUMENTOS IDÓNEOS PARA ACREDITAR LOS REQUISITOS CORRESPONDIENTES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN Y SIMILARES), *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, año 2002, pp. 36 y 37.

⁴¹ SUP-JRC-440/2000 y acumulados, p. 112.

⁴² SUP-JRC-227/2005, JRC-151/2008, SUP-JRC-81/2011, entre otros.

⁴³ TEPJE, SUP-JDC-638/2009 y sus acumulados.

una afectación a los principios de imparcialidad, independencia y autonomía que rigen a la función electoral.⁴⁴ Sin embargo, es importante señalar que este requisito tiene que estar sujeto a una temporalidad.⁴⁵

Destaca también el criterio que señala que los servidores públicos de un instituto electoral sí pueden aspirar a integrar los órganos máximos de un órgano en la materia. Puesto que la prohibición relativa a no haber desempeñado otro cargo público se refiere exclusivamente a los poderes Ejecutivo y Legislativo.⁴⁶ Asimismo, resulta relevante el razonamiento que sostiene que haberse desempeñado como notario público no imposibilita para aspirar a un cargo electoral.⁴⁷

5. Ha garantizado que los miembros de los órganos electorales (administrativos y jurisdiccionales) tengan derecho a participar en los procedimientos de ratificación o reelección.

El Tribunal Electoral ha sido enfático en señalar que los procedimientos de ratificación o de reelección no tienen por qué regirse por las mismas reglas que se siguen para un procedimiento de designación. Para ratificar o reelegir a un funcionario existe un universo determinado (cerrado), definido por los miembros que se encuentran desempeñando el cargo. Por lo tanto, lo único que corresponde es comprobar que los funcionarios sigan

⁴⁴ TEPJE, SUP-JRC-79/2009 y el SUP-JDC-1/2010. Véase tesis relevante VII/2011. CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES. LA RENUNCIA A LA MILITANCIA PARTIDISTA ES INSUFICIENTE PARA SATISFACER EL REQUISITO DE NO SER MIEMBRO ACTIVO DE UN PARTIDO POLÍTICO (LEGISLACIÓN DE AGUASCALIENTES), *Gaceta de Jurisprudencia*, tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, núm. 8, 2011, p. 27. Así como la tesis relevante de rubro AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL, tesis CXVIII/2001. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, año 2002, pp. 37 y 38.

⁴⁵ Véase la tesis relevante III/2013 de rubro CONSEJERO CIUDADANO. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO MILITANTE DE UN PARTIDO POLÍTICO, PARA SER DESIGNADO, DEBE SUJETARSE A TEMPORALIDAD (LEGISLACIÓN DE GUANAJUATO). La Sala Superior en sesión pública celebrada el 20 de febrero de 2013, aprobó por unanimidad de seis votos la tesis que antecede. Pendiente de publicación.

⁴⁶ TEPJE, SUP-JDC-44/2011 y acumulados. Véase tesis relevante V/2012. CONSEJEROS ELECTORALES. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO ELECTORAL SON ELEGIBLES PARA DESEMPEÑAR EL CARGO (LEGISLACIÓN DE SONORA). Pendiente de publicación.

⁴⁷ TEPJE, SUP-JRC-227/2005 y SUP-JRC-401/2006.

cumpliendo con los requisitos legales previamente establecidos. Tema indistintamente abordado por los juicios ciudadanos y de revisión constitucional electoral.⁴⁸

6. Se ha pronunciado sobre la terminación anticipada o sin causa justificada de los integrantes de un órgano electoral.

Como se ha adelantado, el Tribunal Electoral ha abordado desde dos perspectivas este tipo de actos. Como un acto que transgrede el principio de legalidad en abstracto (juicio de revisión constitucional), o bien, como un acto de molestia a los integrantes de un órgano electoral, quienes al ser removidos antes de que concluya el período que dura su cargo, ven afectados los derechos que les corresponden como funcionarios electorales (juicio ciudadano).⁴⁹

VI. EVALUACIÓN GENERAL DE LAS SALAS DEL TIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Desde una evaluación general podría decirse que el trabajo de las salas del Tribunal Electoral ha sido determinante para garantizar que las autoridades respeten las reglas constitucionales y estén condicionadas por el respeto de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, la actuación de los jueces electorales en este tema ha abierto algunas interrogantes que difícilmente pueden pasarse por alto.

Las características de ambos juicios los hace sustancialmente diversos, sin embargo, ¿por qué es posible que mediante el juicio ciudadano y el juicio de revisión constitucional relativos a la integración de las autori-

⁴⁸ SUP-JRC-85/2011, SUPJRC-395/2006, SUP-JRC-1/2009, así como el SUP-JDC 2982/2009 y SUP-JDC-638 con sus respectivos acumulados. Véase tesis relevante XX-VII/2011, de rubro CONSEJEROS DEL INSTITUTO ELECTORAL. PROCEDIMIENTOS DE DESIGNACIÓN Y RATIFICACIÓN (LEGISLACIÓN DE ZACATECAS). Pendiente de publicación.

⁴⁹ Véase los SUP-JRC-105/2008 y SUP-JDC-2676/2008, así como el SUP-JDC-31/2009, el SUP-JDC-22982/2009 y el SUP-JDC-2920/2008; jurisprudencia 31/2009 de rubro CONSEJEROS DE LOS INSTITUTOS ELECTORALES LOCALES. LA NORMA QUE DETERMINA LA CONCLUSIÓN ANTICIPADA DEL PERÍODO DE ENCARGO DE AQUELLOS QUE SE ENCUENTRAN EN FUNCIONES, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, *Gaceta de Jurisprudencia*, tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, núm. 5, 2010, pp. 25 y 26.

dades electorales se impugnen actos idénticos y puedan obtenerse efectos similares en las sentencias del Tribunal Electoral? La respuesta a esta pregunta puede tener diversas explicaciones. Sin embargo, existen dos factores proclives a consentir dicha situación. Se trata de dos mutaciones en el comportamiento del juicio ciudadano.

La primera de ellas se refiere a la extensión de los sujetos que pueden interponer los juicios ciudadanos y, por tanto, a la laxitud del interés jurídico para promoverlos.

En principio, la potestad para reclamar el derecho a integrar las autoridades electorales corresponde sólo a aquellos que participan en un proceso de integración de un órgano electoral, ya sea mediante elección, reelección o ratificación.⁵⁰ La demostración del interés jurídico de quienes ya han integrado un órgano electoral no demuestra mayor complicación, si se tiene en cuenta que los magistrados consideran que el derecho a ser reelegido, ratificado o permanecer en el cargo, forma parte de los derechos de los funcionarios electorales.

En tanto que el interés jurídico de los aspirantes se actualiza cuando un ciudadano se registra con ese carácter en un proceso de designación. Por lo tanto, es necesario que la convocatoria respectiva sea emitida. Sin ello, los ciudadanos sólo presentan un interés simple y no pueden accionar el juicio ciudadano.⁵¹

El juicio ciudadano es un medio de defensa de los ciudadanos que procede contra toda afectación a sus derechos político-electORALES. Pero es necesario que el acto de autoridad produzca o pueda producir una afectación individualizada, cierta e inmediata de los derechos de quien acude a tribunales. Siempre y cuando mediante una resolución pueda derivar la restitución al actor en la titularidad de un derecho o hacer posible el ejercicio de un derecho presuntamente transgredido.⁵²

⁵⁰ Véase tesis de jurisprudencia 28/2012 de rubro INTERÉS JURÍDICO. LO TIENEN QUIENES PARTICIPAN EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS LOCALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA PROMOVER JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. La Sala Superior en sesión pública celebrada el 17 de octubre de 2012, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación.

⁵¹ SUP-JRC-92/2011 y sus acumulados; SUP-JRC-93/2011, SUP-JDC-602/2011 y SUP-JDC-630/2011, p. 15

⁵² *Ibidem*, p. 12.

Pero entonces, por ejemplo, ¿cómo ha sido posible que el Tribunal Electoral conozca de la omisión de los congresos locales de realizar (o emprender) los procedimientos de integración de una autoridad electoral mediante el juicio ciudadano? Para contestar esta pregunta es necesario referirse de nueva cuenta al caso SUP-JDC-12369/2011, en el cual, el Tribunal Electoral conoció de la omisión de la Cámara de Diputados para designar a quienes ocuparían las tres vacantes para integrar el Consejo General del IFE (2011).

Según el Tribunal Electoral, cuando un congreso incumple con su obligación de emitir la convocatoria o reglamentación necesaria para renovar un órgano electoral, los legisladores pueden interponer un juicio ciudadano para reclamar tales omisiones. Se trata verdaderamente de una situación irregular, ya que el juicio ciudadano procede exclusivamente para impugnar el derecho a integrar los órganos electorales. Y está claro que los legisladores no pueden tener un interés propio para reclamarlo, pues están abiertamente excluidos para ser miembros de una institución de esa naturaleza mientras ejerzan sus funciones de representantes populares.

Sin embargo, el Tribunal Electoral ha sostenido que los miembros del órgano legislativo conservan un interés válido para combatir los actos relacionados con la integración de una autoridad electoral federal. Para los magistrados, los legisladores —en su carácter de representantes populares— tienen la facultad de activar acciones colectivas para reclamar los asuntos que interesan a la sociedad que representan, a través del juicio ciudadano.⁵³

El asidero jurídico bajo el cual descansa el razonamiento es la sustitución del interés jurídico por el interés legítimo, valiéndose de las consideraciones que los propios legisladores ocuparon para introducir esta figura en el juicio de amparo en las reformas de 2011. La cual permite extender las posibilidades de defensa de los intereses de una colectividad indeterminada y, por tanto, mayor protección de los derechos fundamentales de los individuos.

⁵³ Véase la tesis relevante XXX/2012, de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LOS DIPUTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO CONTRA LA OMISIÓN DE ELEGIR A LOS CONSEJEROS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. La Sala Superior en sesión pública celebrada el 24 de octubre de 2012, aprobó por unanimidad de cinco votos la tesis que antecede. Pendiente de publicación.

Sin duda, se trata de una herramienta jurídica más flexible que actúa en favor de la protección de los derechos de las personas. En contraste con el interés jurídico, caracterizado por la exigencia de formalismos que tienden a dejar ajenos al control jurisdiccional un sinnúmero de actos autoritarios que lesionan los derechos fundamentales de los gobernados.

No obstante, el uso del interés legítimo ha quedado como una herramienta destinada a guardarse en el cajón del olvido una vez utilizada en aquellos casos que el propio Tribunal Electoral considera “excepcionales”. La pregunta que permanece en suspenso es, si los propios magistrados electorales han reconocido que el interés jurídico es una herramienta arcaica, un resabio del paradigma positivista del siglo pasado, restrictiva cuando se trata de la protección de los derechos de los ciudadanos ¿por qué sigue aplicándola?

El segundo factor que contribuye a la posibilidad de impugnar actos similares en ambos juicios se encuentra en la extensión de los efectos de las sentencias del juicio ciudadano. Al comienzo de este ensayo se insistió en que la finalidad del juicio de revisión constitucional es la reparabilidad legal de los actos de autoridad, mientras que la de los juicios ciudadanos es la restitución de un derecho particular.

Pues bien, la praxis jurisdiccional que se ha ocupado de la integración de las autoridades electorales revela un resultado diverso. En estos casos es posible que los alcances de las resoluciones de los juicios ciudadanos sean generalizados aunque deriven de un caso concreto. Esto es, es posible que recaigan sobre la generalidad de los participantes en un proceso de renovación de una autoridad electoral o ciudadanía en general, sin ser partes en el juicio.

Por ejemplo, cuando el Tribunal Electoral considera que una convocatoria o los reglamentos que regulan un procedimiento de designación de una autoridad electoral son inconstitucionales, o cuando decreta que las propias disposiciones de las Constituciones de los estados transgreden el orden federal. También cuando obliga a los congresos locales o a las propias autoridades electorales (administrativas o jurisdiccionales) a emitir los actos necesarios para emprender o concluir un procedimiento de integración de un órgano electoral.

Podría decirse que la ampliación de los efectos de las sentencias de los juicios ciudadanos en este tópico se explica simplemente porque dicho

órgano ejerce su facultad de inaplicar al caso concreto aquellas normas contrarias a la Constitución federal (artículo 99).

En los juicios de revisión constitucional dicha objeción es totalmente válida, sin embargo, no lo es respecto los juicios ciudadanos. Éstos están diseñados para que sólo beneficien a quienes acudan a juicio, sustentados en el principio de relatividad de las sentencias a semejanza del juicio de amparo. En un mecanismo de defensa como éste —en el cual también se inaplican al caso concreto aquellas disposiciones con algún vicio de inconstitucionalidad— sería impensable adaptar un razonamiento que amplíe los efectos de una sentencia en favor de los demás individuos.

No obstante, se reconocen las virtudes que ello representa para los ciudadanos. Lo que ha hecho el Tribunal Electoral con sus decisiones es abrir —aunque sea de manera tangencial— un cauce institucional para conseguir que una disposición relativa a los procesos de renovación de las autoridades electorales deje de operar, si es contraria a la Constitución federal. Ello no quiere decir que dicha norma sea expulsada por completo del ordenamiento jurídico. Pero en términos reales, cuando el Tribunal Electoral determina que una disposición inconstitucional no debe ocuparse en cierto procedimiento de integración de un órgano electoral, lo que hace es quitarle vigencia efectiva para todos aquellos que intervienen en aquél.

La variación de los efectos de las resoluciones de los juicios ciudadanos en este asunto puede explicarse a partir de una de las fallas estructurales más relevantes del diseño institucional de los mecanismos de control constitucional en México.

En este país no existe ningún mecanismo de defensa que pueda ser accionado por los individuos para plantear la inconstitucionalidad de una disposición y reclamar su expulsión del sistema jurídico. Ante lo cual, el Tribunal Electoral actúa modificando los efectos de sus resoluciones cuando las disposiciones impugnadas rigen inevitablemente a un grupo social determinado o determinable; en este caso, los participantes o potenciales participantes de un concurso de renovación de un órgano electoral local.⁵⁴

⁵⁴ Lo mismo sucede, por ejemplo, cuando el Tribunal Electoral conoce de los elementos mínimos de democracia interna que deben cumplir los partidos políticos. Cuando dicho órgano jurisdiccional advierte la inconstitucionalidad de una disposición de sus estatutos o reglamentos, la resolución beneficia a todos los afiliados del partido, y no nada más a quienes las impugnaron en juicio. Véase el SUP-JDC-1728/2006; Astudillo, Cesar, “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional”, *Serie*

La ausencia de un mecanismo de control abstracto en favor de los ciudadanos es un vacío procesal importante para toda democracia constitucional, que se debe caracterizar justo porque existan las garantías jurídicas suficientes para proteger sus derechos y el respeto a las reglas y principios del Estado constitucional. Por tanto, esta situación debe ser urgentemente superada.

VII. CONCLUSIONES

La política mexicana descansa sobre una premisa fundamental: el curso de la democracia depende —en buena medida— del adecuado funcionamiento de los órganos electorales. Desde el siglo pasado ha sido una preocupación constante su diseño institucional para asegurar transparencia, imparcialidad y confianza en el desarrollo de los comicios y proteger los derechos políticos de los ciudadanos.

La versión más acabada de dicha inquietud se encuentra en el reconocimiento del derecho a formar parte de las instituciones que se encargan de organizar las elecciones y resolver los conflictos en la materia. Medida que puede ser comprendida sólo si se entiende el papel que las autoridades electorales han jugado en la transición democrática.

Reconocer que los ciudadanos pueden reclamar la correcta integración de tales instituciones equivale a otorgarles el poder de controlar los actos de las autoridades que intervienen en ella, congruente con el proceso de *ciudadanización* de los órganos electorales, que coloca a los individuos como piedras angulares de su conformación.

Usando una metáfora que Norberto Bobbio solía ocupar para explicar la inversión de la lógica del poder político en la sociedad moderna, se puede decir que, el reconocimiento del derecho a integrar los órganos electorales es una especie de *revolución copernicana* que coloca a los individuos en primer plano. Es el ejercicio de un derecho lo que faculta a los ciudadanos para exigir el cabal cumplimiento de los procesos de renovación de las autoridades que se encargan de una de las funciones más especializadas y acabadas del Estado.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 8, 2008.

Los mecanismos de control jurisdiccional, tanto ordinaria como especial, han jugado un papel protagónico en el tema. La complejidad de los procesos de renovación de las autoridades electorales, entre otras cosas, por la naturaleza de actos jurídicos que la acompañan y la pluralidad de actores que intervienen, ha permitido que su tratamiento sea materia de más de un lente jurídico, en la que convergen el derecho constitucional, el derecho parlamentario, el derecho electoral e, incluso, el derecho laboral.

Comprender tal estado de cosas es elemental, ya que puede generar un importante grado de incertidumbre sobre el curso de acción que los actores políticos, los partidos políticos y los ciudadanos deben seguir para reclamar los actos relacionados con la conformación de las autoridades electorales. Sin embargo, dicha situación está condicionada por la dualidad de competencias del control de constitucionalidad en el ordenamiento jurídico mexicano.

La jurisdicción electoral federal, al ocuparse del derecho a integrar las autoridades electorales (federales y locales) no sólo ha expandido su ámbito de actuación y ha incursionado en áreas antes restringidas a su labor. También ha ampliado los alcances de sus resoluciones, con una importante incidencia en otros campos de acción del Estado, especialmente en los órganos legislativos de las entidades federativas y la administración electoral federal.

No obstante, la actuación de ese órgano no ha sido lineal. El reconocimiento de este derecho permite dar cuenta de una verdadera vuelta de timón en las consideraciones argumentativas que los magistrados han utilizado para conocer de él, que parte de su total desconocimiento y negación, hasta la ampliación de su contenido, incluso, más allá de los verederos del derecho electoral.

El Tribunal Electoral no sólo ha determinado la competencia jurisdiccional que corresponde a cada una de las salas que lo componen, la posición jurídica que acredita el interés legal para reclamarlo, sino también los alcances del derecho y los efectos jurídicos de sus propias sentencias. Lo que abre de nuevo la discusión sobre los alcances del activismo judicial para hacer efectivo un derecho dentro de la democracia constitucional.

El ejemplo más polémico —hasta el momento— lo encabeza el SUP-JDC-12369/2011 sobre la integración del Consejo General del IFE, antes mencionado. El Tribunal Electoral en este asunto se erigió como la última instancia legal mediante la que se superó uno de los sucesos más irregula-

res en la integración de una de las autoridades electorales determinantes para la democracia formal mexicana.⁵⁵ Sin embargo, es importante reconocer que las argumentaciones de los magistrados al ocuparse del tema presentan una fragilidad importante. En el ordenamiento jurídico no existe ninguna disposición que le otorgue atribución al TEPJF para controlar la integración de la máxima autoridad administrativa electoral de la Federación, ni el juicio ciudadano está diseñado para atender estos casos.

Si bien en toda democracia constitucional es fundamental que los jueces garanticen la observancia del marco constitucional y legal, también lo es que su actuación debe circunscribirse a una de las máximas fundamentales del Estado de derecho, que señala que las autoridades —incluyendo las jurisdiccionales— sólo están facultadas para hacer lo que las leyes señalan, principio que garantiza el respeto de los derechos de los individuos, al evitar que aquéllas extralimiten su propia acción de poder. A menos que se sostenga que en aras de resolver una decisión política de gran calado, las instancias jurisdiccionales pueden autoarrogarse facultades para intervenir y solucionar el conflicto.

La legitimación de los jueces no deviene del consentimiento del voto popular, sino que recae en el contenido de sus decisiones. Por esa razón deben ser especialmente cuidadosos cuando deciden “innovar” reglas excepcionales para “casos especiales”. Máxime si se trata de la deducción de nuevas facultades para la propia autoridad que resuelve.

El derecho a integrar las autoridades electorales es un derecho de reciente construcción, cuyo contenido y alcances deben ser estudiados por la doctrina. Especialmente porque se encuentra fuertemente determinado por la actividad casuística de los jueces, que requiere de un ejercicio de interpretación no menor.

Existen algunas posturas que sostienen que la actividad de los órganos jurisdiccionales debe medirse en razón de las interpretaciones particulares que los jueces utilizan para delimitar un tema de inexplorado derecho.

⁵⁵ El TEPJF determinó que la omisión del órgano legislativo para designar a los tres consejeros electorales del IFE transgredía los artículos 14, 16 y 51 de la Constitución federal. Por lo que ordenó a la Cámara de Diputados celebrar los actos necesarios para designar a los tres consejeros electorales del IFE. Finalmente la Cámara de Diputados designó a María Marván Laborde, Sergio García Ramírez y Lorenzo Córdova Vianello, quienes rindieron protesta ante el IFE el 15 de diciembre de 2011.

Por tanto, es permisible que los jueces innoven tantas “sub-reglas” como situaciones jurídicas concretas se actualicen.⁵⁶

Sin embargo, resulta esencial que la actividad de los jueces se traduzca en la emisión de interpretaciones claras, concisas y generalizables. De forma tal que el derecho protegido por la ley pueda ser exigido desde un piso común por sus titulares. En términos generales, la actividad de la jurisdicción electoral federal es positiva; no obstante, existen importantes particularidades que deben ser atendidas. Entre ellas, destacan las mutaciones a las reglas procesales del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuando el Tribunal Electoral se ha ocupado del derecho objeto de estudio.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ASTUDILLO, César, “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional”, *Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 8, 2008.
- y VIANELLO CÓRDOVA, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005.
- COELLO CETINA, Rafael, “Bases sobre la articulación de las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral”, *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, México, junio-noviembre de 2011.
- FERRER MAC-GREGOR *et al.*, “El amparo electoral en México y España: una perspectiva comparada”, *Temas selectos de derecho electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International

⁵⁶ López Medina, Diego, “La línea jurisprudencial. Análisis de precedentes”, *Derecho de los jueces*, Bogotá, Legis, 2002, pp. 53-85.

- IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral, 2007.
- LÓPEZ MEDINA, Diego, *Derecho de los jueces*, Bogotá, Legis, 2002.
- SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Pórrua, 2011.
- ZOVATTO, Daniel y HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada”, en ZOVATTO, Daniel y HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA Internacional-UNAM, 2008.