

I. Comentarios a la sentencia del SUP-JDC-12639/2011. Integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral

*La democracia es una forma superior de gobierno,
porque se basa en el respeto del hombre como ser racional.*

John F. Kennedy

Contexto de la impugnación

El 7 de octubre de 2011, al dar inicio el proceso electoral federal para renovar la Presidencia de la República, 300 diputaciones de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, así como 128 senadores, en el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) resentían la ausencia de tres de los Consejeros por conclusión de su encargo.

La incompleta composición del órgano electoral implicó que actos importantes del señalado proceso electoral se desahogaran por sólo cinco consejeros y el presidente del Consejo General, ya que en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se había complicado alcanzar el consenso para cumplir con el imperativo establecido en el artículo 41, base V, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de integrar el órgano electoral federal.¹

¹ Artículo 41.-

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes

La falta de designación de tres integrantes de la autoridad electoral, abrió la posibilidad para que un diputado integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, planteara a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la vía del juicio ciudadano, la contravención a sus derechos político-electorales, en la vertiente de ejercer las funciones inherentes a su cargo, derivada de la omisión impugnada, al considerar que ésta afectaba sus *atribuciones legislativas* relacionadas con la configuración del sistema democrático del país, de poder aprobar o designar a los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE), hasta quedar integrado conforme a la composición diseñada en la Constitución Federal.

La pretensión del actor se dirigió a que el Tribunal Electoral estableciera si la exigencia de respeto al orden constitucional eximía a ciertos órganos del Estado, o si por la vía ejercida y en restitución de la prerrogativa que adujo contravenida, debía “requerir” a la autoridad legislativa señalada como responsable, a cumplir con su corresponsabilidad como ente del poder público, de nombrar a los consejeros faltantes, para de esa manera hacer cesar la contravención a la Norma Fundamental impugnada.

Importancia de la decisión

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió el fallo en el juicio ciudadano 12639/2011, el 30 de noviembre de 2011.

La resolución abordó la temática de los límites entre los poderes públicos, concretamente, el legislativo y el judicial, a la luz de la problemática suscitada por la omisión atribuida a la Cámara de Diputados, de integrar debidamente al Instituto Federal Electoral (IFE), esencialmente desde dos aspectos.

Por un lado, establecer si procedía reconocer legitimación a un diputado federal para promover el medio de impugnación para deducir la acción intentada, y por otro, determinar si de llegar a estimarse fundados los agravios, resultaba procedente “requerir” al Congreso de la Unión a impulsar un debate parlamentario para dar cumplimiento eficaz al mandato constitucional de integrar el Consejo General del ente electoral, sin propiciar una intromisión al ejercicio legislativo ordinario.

de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos.

La interpretación constitucional de la Sala Superior fue dar funcionalidad y optimizar constitucionalmente el respeto y garantía de los principios rectores del proceso electoral federal en esa época en curso.

La controversia ubicó a la ejecutoria en un esquema de comunicación constitucional entre los poderes del Estado, en el tema específico sometido a debate, por lo que desde el bloque de constitucionalidad, el fallo pugnó por dar validez y eficacia al mandato constitucional de alcanzar plenamente la integración del órgano electoral, sin imponer una vía única para cumplir la ejecutoria, sino que mediante diversas alternativas conminó a la Cámara de Diputados a cumplir con el deber constitucional hasta entonces omitido, sin irrumpir las funciones de dicho órgano soberano.

Antecedentes

A efecto de satisfacer el requisito del inciso B), del artículo 22, de la Ley procesal adjetiva de la materia, relativo a que las sentencias contendrán “el resumen de los hechos”, el historial relevante tomado en cuenta para dictar la ejecutoria es el siguiente:

- 1) El 30 de septiembre de 2010, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, remitió a la Mesa Directiva, la Convocatoria para el proceso de selección de candidatos a ocupar el cargo de consejero electoral del IFE para el periodo 2010 a 2019.
- 2) El 11 de octubre siguiente, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados envió a la Junta de Coordinación Política la lista de los 136 aspirantes que cumplieron con los requisitos de la convocatoria.
- 3) En su oportunidad los candidatos se presentaron ante Comisión de Gobernación para desahogar una entrevista pública.
- 4) El 27 de octubre, la señalada Comisión remitió a la Junta de Coordinación Política, el dictamen por el que propuso a la Cámara de Diputados a los candidatos a integrar el Consejo General del instituto comicial federal, para el periodo antes señalado.
- 5) El 6 de octubre de 2011, la Junta de Coordinación Política presentó como propuesta tres nombres al Pleno de la Cámara de Diputados para elegir a quienes debían ocupar las vacantes de consejeros electorales del mencionado instituto; sin alcanzar la mayoría calificada requerida para la designación de esos aspirantes.

- 6) Ante tal escenario, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, por el Partido del Trabajo, promovió juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, inconformándose por la omisión de la Cámara de Diputados, su Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y los diversos grupos parlamentarios, de presentar al Pleno del parlamento, la propuesta para elegir y designar a los consejeros faltantes para alcanzar la plena integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La sentencia

La Sala Superior asumió competencia para conocer del juicio ciudadano, en el que se impugnó la omisión de integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), a partir de establecer que esos actos administrativos electorales de incumplimiento a los principios establecidos en el artículo 41, base v, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal,² tendentes a dejar de integrar debidamente las autoridades electorales se pueden impugnar en la vía jurisdiccional, al estar inmersos en la preparación de la elección, pero sin invadir el ejercicio de la actividad legislativa, de ahí que la impugnación se circuns-

² La Sala Superior en su ejercicio jurisdiccional, entre otras vertientes, le compete la salvaguarda de los derechos político-electorales de los ciudadanos, tema que ha abordado para analizar actos provenientes de autoridades de naturaleza legislativa o parlamentaria, para lograr la regularidad constitucional en la materia de su competencia, en dos supuestos concretos: a) Cuando se plantea la contravención a derechos de naturaleza político-electoral en el aspecto de la posibilidad a ser votado, para asumir la función o para permanecer en el cargo público para el que se resultó electo, y b) Al controvertirse actos relacionados con la integración de las autoridades electorales.

El tema ha derivado en los siguientes criterios jurisprudenciales:
“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 (Jurisprudencia 4/2001)”; “CONSEJEROS ELECTORALES. PARA SU DESIGNACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD (Jurisprudencia 1/2011)” y, “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 (Jurisprudencia 3/2009)”.

cribió a esos límites, para preservar los valores constitucionales materia de su competencia establecida en el Código Fundamental.³

Respecto a la causal de improcedencia planteada por la autoridad legislativa responsable, consistente en que la impugnación solamente era viable si provenía de los órganos electorales de las entidades federativas y no del ámbito federal,⁴ fue desestimada con el argumento de que contrario a lo expuesto, tenerla por acreditada implicaba llevar a cabo interpretación restrictiva sobre la procedencia del juicio, porque los principios *pro homine* y *pro actione*, inscritos formal y materialmente en el orden jurídico nacional, imponen a los órganos jurisdiccionales un ejercicio de interpretación en el sentido de que los actos relacionados con la integración de las autoridades electorales federales, y como consecuencia, las omisiones vinculadas, también pueden ser objeto de tutela jurisdiccional.

De esta manera se estableció, que la Sala Superior tiene potestad para analizar la abstención del Poder Legislativo de llevar a cabo los actos conducentes para designar a los consejeros electorales, con independencia del nivel de Gobierno del que provengan, al constituir un acto eminentemente administrativo electoral de preparación de la elección en sentido amplio, y por ello, su tutela se enmarca en el ámbito de la jurisdicción electoral que el ordenamiento le atribuye.

En la ejecutoria se estimaron cumplidos los requisitos de procedencia del juicio, la acción fue ejercida oportunamente, porque al impugnarse una omisión de “tracto sucesivo”, era susceptible de reclamarse mientras se incumplía la obligación reclamada,⁵ también el interés legítimo del actor, porque a través de su interpelación como legislador federal, en ejercicio de la representatividad popular derivada de la Norma Fundamental,⁶ sometió al análisis del órgano

³ Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Juicio ciudadano 1212/2010 que desechó la demanda era inaplicable al caso, toda vez que el promovente de aquel.

⁴ Al respecto, se consideró, que lo resuelto en el medio impugnativo, se ubicó en la hipótesis de acreditar el interés jurídico a que alude el artículo 79, párrafo 2, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁵ Jurisprudencia 15/2011, de rubro: “PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES”.

⁶ Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

jurisdiccional, una eventual afectación —que sin reclamarla como cierta, directa e individualizada—, la vinculó con la indebida integración de la autoridad administrativa electoral federal.

Conforme con lo anterior, se estimó que el actor, al estar asistido de la representatividad derivada de haber sido designado mediante el voto para ocupar un cargo de elección popular, podía reclamar en la vía jurisdiccional la tutela de un interés colectivo como el que estimó contravenido, de ahí que su interés legítimo para promover el juicio ciudadano encontró su especificidad en el hecho de que la omisión reclamada implicó un acto administrativo de naturaleza electoral, concretamente la indebida integración de la autoridad electoral federal.

Ahora bien, se advirtió que los motivos de inconformidad se dirigieron a cuestionar la omisión estimada contraria al derecho del accionante para ejercer las funciones inherentes a su cargo de diputado federal, por afectar sus *atribuciones legislativas* relacionadas con la configuración del sistema democrático del país, de aprobar o designar a los consejeros electorales que deben integrar el IFE, o en caso de ausencia de alguno de estos, para elegir a los sustitutos para que concluyan el periodo de la vacante.

En efecto, el actor adujo afectación a su derecho por la aducida omisión, desde los ángulos siguientes:

- 1) Se trastocó el ejercicio de su función como diputado federal;
- 2) Se contravino el artículo 51 de la Constitución Política, así como el derecho de participar directamente en los asuntos públicos;
- 3) Se violentó su derecho de acceso y permanencia en el cargo público; y
- 4) Se transgredió el principio de legalidad (artículos 14 y 16 de la Constitución).

La Sala Superior al llevar a cabo el estudio de fondo, consideró fundados y suficientes para reconocer el derecho del accionante, los agravios 2 y 4 enunciados, y en este sentido señaló:

Que de la interpretación sistemática del artículo 41 Constitucional, con los preceptos 109, 110, 111 y 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el procedimiento para designar e integrar el CGIFE, persigue un objetivo superior, cumplir con eficacia el deber asignado a dicho ente por la propia Norma Fundamental, de vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones del propio ordenamiento supremo y de las leyes en la materia, así como velar porque los principios rectores del proceso electivo —certeza, legalidad,

independencia, imparcialidad y objetividad— orienten toda la actividad institucional de esa autoridad.

Que el IFE ocupa un lugar autónomo en el orden constitucional y le están asignadas funciones estatales, a efecto de que, sin contravenir el principio de división de poderes, atienda necesidades torales del Estado y de la sociedad, en concreto velar por los principios rectores de la materia electoral; para lo que se legisló que dicho órgano se debe integrar con un consejero presidente y ocho consejeros electorales, así como por consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

Que en el párrafo 5, del artículo 110, del Código comicial federal, el legislador ordinario trasladó el mandato constitucional al expresar que —los consejeros electorales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad—, lo que revela que la integración total del máximo órgano de dirección cobra relevancia en su organización interna y para su eficaz funcionamiento.

Que el marco normativo de regulación del mencionado órgano, conforma rubros relevantes para el funcionamiento, capacitación y educación cívica, servicio profesional, registro de electores, instrumentación de quejas y denuncias, entre otros, tareas asignadas en sus funciones específicas a comisiones que se deben integrar por consejeros electorales, cuya integración privilegia que se conformen de manera diversa y plural, objetivo que se torna complejo cuando el número de consejeros queda incompleto, porque se alteran funciones específicas del actuar institucional de esa autoridad electoral.

En tales condiciones, después de explicar los rasgos concretos de la optimización en la integración del multicitado Consejo General, así como de las comisiones que se conforman para su funcionamiento óptimo, la Sala Superior analizó el esquema de atribuciones establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 20, 21, 26, 33, 34 y 34 BIS), correspondientes a los órganos de la Cámara de Diputados a los que se atribuyó la omisión impugnada, lo que permitió concluir que tanto los grupos parlamentarios como la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, participan activamente en la instrumentación del procedimiento de designación del presidente y de los consejeros del órgano electoral.

De lo anterior se desprende, que del artículo 33 del ordenamiento citado, a la Junta de Coordinación Política le corresponde llevar a cabo, entre otros

actos, la actividad de gestión y búsqueda de conciliación para proponer al Pleno de la Cámara de Diputados las decisiones y acuerdos que constitucional y legalmente le están encomendadas, para que éste último órgano, mediante mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes, consolide el procedimiento de designación.

Se destacó en la ejecutoria, que si bien, después de llevar a cabo la instrumentación necesaria, el 6 de octubre de 2011, la Junta de Coordinación Política presentó una propuesta con tres nombres al Pleno de la Cámara de Diputados para elegir a las personas consideradas para ocupar las vacantes de consejeros de la autoridad administrativa federal, pero al no alcanzarse la mayoría calificada en la votación, se imposibilitó consolidar el procedimiento.

Ante ese escenario, se estimó que el proceder de los diversos órganos de la Cámara de Diputados, aún y cuando demostraron un actuar parlamentario concreto, dirigido a alcanzar la designación de los consejeros electorales faltantes de la autoridad electoral federal, estos resultaban insuficientes, al no lograr el objetivo pretendido, de ahí que al dejarse de advertir alguna justificación normativa para explicar la abstención de la aludida designación, se consideró trastocado el principio de legalidad derivado de los artículos 1, 14 y 16, de la Constitución Federal.

También se resaltó en la sentencia que el contenido del artículo 115 del Cofipe privilegia el funcionamiento del CGIFE, cuando por alguna razón queda fragmentada su integración, pero se consideró que de ningún modo esto se podía traducir en una aceptación de que la falta de Consejeros se ajusta o cumple con la finalidad perseguida en el artículo 41, Base V, párrafo segundo, de la Ley Fundamental.

Se concluyó, que ante la falta de tres consejeros electorales, la autoridad legislativa debía proceder a gestionar y conciliar de manera expedita y eficiente la consolidación del procedimiento de designación inconcluso.

Por tanto, la Sala Superior determinó que las autoridades responsables debían actuar en el sentido de cumplir con lo establecido en la Constitución y en la ley, para la salvaguarda de la prerrogativa ciudadana contravenida con su omisión, y por ello requirió a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, para que de manera prioritaria, al tratarse de un asunto de inaplazable resolución, procediera a llevar a cabo los actos propios y necesarios tendentes a la designación de los consejeros electorales faltantes, en el periodo ordinario de sesiones en curso, o que concluido éste, los desahogara en el extraordinario inmediato.

Para ese efecto, se señaló que para alcanzar la designación pendiente, el órgano responsable podía concluir el procedimiento ya iniciado, o bien, instaurar uno distinto ajustado al orden constitucional y legal, en ejercicio de la plenitud soberana de sus atribuciones.

Conclusiones

- 1) El contexto de la promoción de la demanda, reveló circunstancias específicas que denotaron la necesidad de una decisión jurisdiccional favorecedora de la fuerza normativa de la Constitución.
- 2) En la temática en cuestión, se estimó la perspectiva trazada por la propia Sala Superior, en cuanto a que la integración de las autoridades electorales constituye un acto inmerso en la materia electoral⁷ que es susceptible de tutela jurisdiccional electoral, al erigirse como un acto administrativo de naturaleza electoral.
- 3) Se asumió el criterio de que a los legisladores, conforme a su representación popular derivada de la Constitución, se les debe reconocer interés legítimo para ejercer acción jurisdiccional en defensa de los intereses de la sociedad que representan.
- 4) En las consideraciones de fondo de la ejecutoria, se destacó que la falta absoluta de los consejeros electorales, involucraba consecuencias inconvenientes en el funcionamiento del Consejo General, así como de las comisiones que se conforman en su interior para atender rubros de medular importancia, toda vez que los consejeros participan en un máximo de dos de las seis comisiones,⁸ empero por el retardo en las designaciones, éstas se integraban de manera irregular para asumir las tareas correspondientes.
- 5) La Sala Superior enfatizó que el orden normativo rector de la votación de las decisiones del órgano electoral federal, omitía reglamentar algún instrumento de definición de las decisiones colegiadas.
- 6) Se consideró que si bien la responsable había llevado a cabo una serie de actos concretos para conseguir la designación de los consejeros electorales, el procedimiento estaba indefinido, de ahí que resultaba oportuno “requerir”

⁷ Jurisprudencia 11/2010, de rubro “INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL”.

⁸ Artículo 116, párrafo 2 del Cofipe.

a la Cámara de Diputados para que procediera a celebrar otros eficientes y necesarios tendentes a concluirlo debidamente, propiciando con tal proceder un esquema de interacción entre dos poderes del Estado, sin que pasara inadvertido para llegar a tal determinación, que las alternativas de funcionalidad de la autoridad electoral establecidas en la normatividad aplicable impedirían desconocer el mandato impuesto por la norma fundamental, de que el órgano electoral debía operar completamente integrado.

- 7) De ese modo, se determinó que la Cámara de Diputados, en plenitud de atribuciones, nombrara a los tres consejeros faltantes, ante la inminencia del proceso de la elección presidencial del 2012, máxime que decisiones importantes de ese órgano habían sido pospuestas por la falta de integración completa del órgano, por lo que de llegarse a integrar las etapas subsiguientes del proceso electoral, como precampañas, registro de candidatos, campañas, entre otras, se desahogarían de manera eficaz.
- 8) De ese modo, el requerimiento (exhortación) al Poder Legislativo, para hacer cesar el incumplimiento a la Carta Magna, involucró solamente un ámbito específico de la función parlamentaria, circunscrito a conminarla a ejercer su facultad de designar a los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de ahí que la función legislativa ordinaria quedó intocada.
- 9) La lectura de la ejecutoria permite establecer, que el marco normativo fundamental que sustentó la interpretación de la Sala Superior, derivó del contenido de los artículos 41 de la Constitución Federal y 111 del Cofipe, que prevén el plazo previsto para efectuar la designación de un Consejero ante una vacante, por lo que se resolvió hacer un llamado a las responsables, para que llevaran a cabo la nominación pendiente con la celeridad exigida en dichas normas.
- 10) Cabe hacer mención que al llevarse a cabo la designación de los consejeros electorales, mediante acuerdo del 15 de diciembre de 2011, se tuvo por cumplida la sentencia dictada en el juicio ciudadano, al estimarse que el órgano legislativo responsable subsanó la omisión impugnada, de ahí que la interpretación de funcionalidad y optimización constitucional llevada a cabo por la Sala Superior fue acatada, con lo que a su vez se respetaron los principios rectores del proceso electoral federal que estaba en curso a la fecha de la comentada decisión trascendental.