

Designación de consejeros electorales

Caso inconstitucionalidad de los requisitos de nacionalidad y no pertenencia al Servicio Profesional Electoral para ser designado consejero electoral del Instituto Nacional Electoral

Arturo Castillo Loza*

1) Hechos

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellas, el artículo 41 que dispuso la creación del Instituto Nacional Electoral (INE).

El 3 de abril siguiente, el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión designó al consejero presidente y a los 10 consejeros y consejeras electorales que integrarían el Consejo General del INE por periodos escalonados de tres, seis y nueve años.

El 13 de febrero de 2020 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura el acuerdo de la Junta de Coordinación Política relativo a la Convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del INE que sustituirían a los que fueron designados para un periodo de seis años y concluirían su encargo el 3 de abril de 2020, a saber: la consejera electoral Pamela San Martín Ríos y Valles y los consejeros electorales Marco Antonio Baños Martínez, Enrique Andrade González y Benito Nacif Hernández.

* Secretario de tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez.

Caso inconstitucionalidad de los requisitos de nacionalidad y no pertenencia...

En contra de dicho acuerdo, cinco ciudadanos promovieron diversas demandas de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

2) Planteamiento de la demanda

En sus demandas, los inconformes cuestionaron la constitucionalidad y la legalidad del acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados en la base de que los requisitos dispuestos en la misma —que replicaban los de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)— los excluían de manera injustificada del proceso de designación de consejeros electorales. Sus argumentos consistían esencialmente en lo siguiente:

- 1) El requisito de “ser ciudadano o ciudadana por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad”, previsto en la fracción a, párrafo 1, del artículo 38 de la LGIPE, excluye de manera injustificada a los ciudadanos mexicanos por naturalización, creando una categorización discriminatoria entre mexicanos de primera y de segunda clase.
- 2) La exigencia de “no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario”, establecida en el artículo 38, párrafo 1, inciso j, de la LGIPE, no abona a la observancia y consecución de los principios constitucionales de independencia y profesionalización de la autoridad electoral, pues se trata de funcionarias y funcionarios con capacidad acreditada para el desempeño de la función electoral, aunado a que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ya ha decretado la inconstitucionalidad de dicha exigencia legal en procesos de selección de integrantes de organismos públicos electorales locales.
- 3) El requerimiento de “poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura”, dispuesto en el inciso d, párrafo 1, del artículo 38 de la LGIPE, coloca en desventaja a las personas que no estuvieron en posibilidad de

tramitar el título profesional por encontrarse en condiciones económicas de desventaja, además de que la antigüedad exigida en la obtención del grado no es un elemento que acredite, por sí mismo, la capacidad para desempeñar la función especializada.

3) Resolución de la Sala Superior

A partir de un análisis de proporcionalidad¹ de las disposiciones legislativas impugnadas, la Sala Superior del TEPJF declaró fundados los primeros dos agravios e infundado el tercero, por las razones que a continuación se exponen.

a) Inconstitucionalidad del requisito de nacionalidad por nacimiento

Resulta excesivo el requisito dispuesto en la fracción a, párrafo 1, del artículo 38 de la LGIPE, consistente en ser mexicano por nacimiento para ser designado consejera o consejero electoral del INE. Si bien la norma persigue un fin constitucionalmente válido —acreditar que la persona designada tiene tal vinculación con México que es razonable esperar que defienda y promueva los principios de su régimen de-

¹ Metodología para evaluar la proporcionalidad de una restricción legal a un derecho humano a partir del análisis de los siguientes elementos:

- a) Que la intervención normativa persiga un fin constitucionalmente válido.
- b) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional.
- c) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental.
- d) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Esta metodología ha sido adoptada tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio de rubro TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO.

Caso inconstitucionalidad de los requisitos de nacionalidad y no pertenencia...

mocrático y que desempeñe sus funciones con absoluta independencia de intereses o gobiernos extranjeros— y establece una medida idónea para tal efecto, no satisface el análisis de necesidad del test de proporcionalidad.

Lo anterior, porque existen otras medidas que permiten alcanzar la finalidad perseguida por el legislador sin excluir a las ciudadanas y ciudadanos mexicanos por naturalización. Los requisitos que impone la legislación mexicana para obtener la nacionalidad por naturalización son suficientes para tener por presumiblemente acreditados los lazos de lealtad y fidelidad equiparables a los de cualquier mexicano por nacimiento. Por ello, el requisito legal en análisis resulta discriminatorio, pues impide injustificadamente a los ciudadanos mexicanos por naturalización acceder a un cargo público electoral a partir de las diferentes formas en las que adquirieron su nacionalidad.

En consecuencia, la Sala Superior resolvió inaplicar al caso concreto la reserva dispuesta en la fracción a, párrafo 1, del artículo 38 de la LGIPE, en lo tocante a la exigencia de ser ciudadano mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de consejera o consejero del Consejo General del INE.

b) Inconstitucionalidad del requisito de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal

La Sala Superior del TEPJF estimó que

la restricción en estudio no persigue un fin constitucionalmente válido pues, lejos de verse afectados los principios rectores de la función electoral con la designación del personal de carrera de las autoridades electorales nacional y locales, éstos podrían verse fortalecidos por la experiencia, trayectoria y permanente capacitación de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional.

Más aun, estimó que tampoco debe considerarse que la medida en estudio “pudiera tener el fin legítimo de garantizar igualdad de condiciones” entre los aspirantes a consejeros provenientes del Servicio Profesional Electoral y aquellos ajenos a este, pues

el procedimiento para la selección y designación de los consejeros electorales se desarrolla a través de diversos filtros objetivos que generan condiciones de igualdad en cuanto a las posibilidades de ser designado, con independencia de si se es miembro del servicio profesional o no.

Por estas razones, la última instancia electoral consideró que el requisito establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso j, de la LGIPE, resulta inconstitucional porque limita de manera innecesaria y desproporcionada el derecho a integrar las autoridades electorales. Por ende, procedió a inaplicar la norma al caso concreto.

c) Validez del requisito relativo a contar con título profesional con una antigüedad mínima de cinco años

La Sala Superior consideró que, contrario a lo argumentado por los enjuiciantes, el requisito previsto en el inciso d, párrafo 1, del artículo 38 de la LGIPE, relativo a poseer, al día de la designación como consejera o consejero electoral, título profesional de nivel licenciatura con antigüedad mínima de cinco años, es acorde con la Constitución y no transgrede el derecho a integrar la autoridad electoral.

Lo anterior, porque la citada norma persigue un fin constitucionalmente válido, esto es, garantizar

las cualidades técnicas que debe tener un consejero electoral para cumplir de manera eficaz con la función que tiene encomendada [y] cumplir con el principio de profesionalización de los órganos electorales.

Ello, pues el cumplimiento del requisito en cuestión presupone la adquisición de conocimientos y la experiencia profesional necesaria para integrar el

órgano máximo de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional con perfiles aptos para el desempeño del puesto, quienes tendrán como principal competencia la calificación de las elecciones para la renovación de los Poder Ejecutivo y Legislativos a nivel federal.

Caso inconstitucionalidad de los requisitos de nacionalidad y no pertenencia...

Asimismo, la Sala Superior señaló que este requisito “no restringe de manera total el derecho a integrar los órganos de dirección de las autoridades electorales, sino que únicamente impone una condición para el ejercicio de tal derecho”.

Por todo lo antes expuesto, y en atención a que las normas en estudio se retomaban íntegramente en el acuerdo y convocatoria impugnados, la Sala Superior del TEPJF resolvió inaplicar al caso concreto las porciones normativas contenidas en el artículo 38, párrafo 1, incisos a y j de la LGIPE y, en consecuencia, modificar la referida convocatoria, vinculando al Comité Técnico de Evaluación para que, al momento de analizar la documentación presentada por cualquier aspirante a consejeras y consejeros electorales, tuviera en cuenta los alcances de las inaplicaciones realizadas a fin de garantizar el principio de igualdad.