

# Requisitos de elegibilidad para las consejerías de los OPLE. El caso de las excandidaturas independientes

María de Guadalupe Salmorán Villar

## Introducción

La vigencia de la democracia depende, entre otras cosas, del correcto desarrollo de los comicios y de su gestión por parte de las instituciones públicas. En México, como en el resto de América Latina, la creación de órganos especializados, imparciales, independientes y autónomos ha sido una de las apuestas más importantes del proceso de transición democrática (Córdova y Astudillo 2010, 120).

De acuerdo con la Constitución federal, todas las autoridades electorales, nacional y locales, deben actuar conforme a los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; para lograrlo, además de las garantías institucionales que rijan su composición y funcionamiento, las personas que ejercen las funciones electorales deben poseer el perfil y las cualidades idóneas para desempeñar el cargo.

Como sabemos, la reforma constitucional y legal de 2014 modificó radicalmente el sistema de designación y competencias de los organismos públicos locales electorales (OPLE), denominados anteriormente institutos electorales locales. Desde entonces, compete al Instituto Nacional Electoral (INE) —y no más a los congresos estatales según sus propias reglas— designar a todas las consejeras y los consejeros que integran los OPLE, mediante un procedimiento competitivo, riguroso y complejo de observancia general en todo el país. De esta mane-

ra se puso fin al viejo esquema de nombramiento directo por parte de los actores partidistas. Asimismo, por primera vez en la historia electoral moderna de México se homologaron los requisitos de elegibilidad, con lo cual se eliminaron las variaciones y discrepancias de las 32 legislaciones locales.

A la luz del nuevo marco normativo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sometido a examen de constitucionalidad varias de las exigencias que el Poder Legislativo federal dispuso para acceder al cargo. En una de sus sentencias más recientes, la Sala Superior del Tribunal ha avalado, por ejemplo, que las excandidaturas independientes puedan contender por un lugar en los OPLE, al interpretar uno de los supuestos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Se trata de la primera resolución en este sentido, y, por lo mismo, no ha formado algún criterio interpretativo que vincule al Tribunal Electoral, salvo el de la congruencia que debería orientar las decisiones de las magistraturas. Pero justamente por ser una decisión precursora en el tema, es necesario comprender su trascendencia a la luz de otras sentencias relacionadas con las condiciones de elegibilidad para fungir como consejera o consejero de los OPLE.

## El juicio ciudadano SUP-JDC-123/2020

El 4 de marzo de 2020, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el SUP-JDC-123/2020, decidió revocar parcialmente un acuerdo del INE<sup>1</sup> con el fin de asegurar la participación del ciudadano Hugo Dante Lucio García en la siguiente etapa del proceso de selección y designación de una consejería vacante en el OPLE de Nuevo León, a pesar de haber sido registrado como candidato independiente para competir por una diputación en dicha entidad durante el proceso electoral 2007-2008.

En ese asunto, la Sala Superior se pronunció acerca de la constitucionalidad del requisito de elegibilidad para ser consejero electoral de los OPLE, consistente en “no haber sido candidato ni haber desempe-

<sup>1</sup> Acuerdo INE/CVOPL/002/2020.

ñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación”, establecido en el artículo 100, párrafo 2, inciso g, de la LGIPE. La Sala Superior interpretó que dicho supuesto no se actualizaba en este caso, ya que la restricción se refiere exclusivamente a las candidaturas postuladas por los partidos políticos. Por lo tanto, el TEPJF dedujo que la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales<sup>2</sup> —órgano del INE encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes— excluyó indebidamente al ciudadano Lucio García de la lista de participantes elegibles. En consecuencia, la Sala Superior ordenó a la Comisión de Vinculación realizar a la brevedad el examen de conocimientos al promovente, que era la etapa sucesiva del proceso de integración del OPLE de Nuevo León, conforme a la convocatoria y en los términos establecidos en la ley electoral.

### Las razones de la decisión

De conformidad con una interpretación reiterada por el Tribunal Electoral,<sup>3</sup> la posibilidad de participar en los procesos de selección y designación de los OPLE está amparada por el derecho ciudadano a “poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público”, reconocido en la Constitución federal (artículo 35, fracción VI), pero delega al legislador ordinario la definición de los alcances y las limitaciones a tal derecho, mediante el establecimiento en leyes de las condiciones necesarias para su ejercicio y las incompatibilidades para acceder al cargo.

El Poder Legislativo puede establecer los requisitos a fin de que quienes aspiran a ser consejeros o consejeras locales tengan las cualidades idóneas para dar cumplimiento a los principios constitucionales que rigen la función electoral, a condición, sin embargo, de “no restrin-

<sup>2</sup> La Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales tiene a su cargo el desarrollo, la vigilancia y la conducción de los procesos de selección y designación de las consejerías electorales de los OPLE. Es un órgano colegiado conformado por cuatro consejeras y consejeros designados por mayoría de al menos ocho votos del Consejo General del INE (artículo 10, numeral 1, del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral).

<sup>3</sup> Jurisprudencia 11/2010.

gir de forma irracional, desproporcionada o hacer nugatorio el derecho humano de participación política de ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público” (SUP-JDC-123/2020, 16).

De acuerdo con la Sala Superior, a partir de una interpretación teleológica y sistemática de la Constitución federal, las leyes generales en la materia y las constituciones y legislaciones locales, puede deducirse que el requisito de “no haber sido registrado como candidato o candidata a un cargo de elección popular” busca garantizar la imparcialidad e independencia de las consejeras y los consejeros de los OPLE; en particular, se pretende evitar cualquier injerencia de los partidos políticos en el funcionamiento y las decisiones de los organismos electorales locales. Por lo anterior, debe entenderse que el requisito establecido en el artículo 100, párrafo 2, inciso g, de la LGIPE se refiere únicamente a las candidaturas partidistas y no a quienes se presentaron por la vía independiente.

A juicio de los magistrados, existen diferencias sustanciales entre las candidaturas independientes y las de los partidos políticos. Las primeras pueden ser definidas como aquellas personas que no pertenecen o no están afiliadas a un partido político y aspiran a un cargo de elección popular; se trata siempre de postulaciones individuales de la ciudadanía (aunque sujetas a determinados requisitos legales) al margen y sin mediación de los partidos. En cambio, las candidaturas presentadas por los partidos, por lo general, son afiliadas, adherentes o militantes de dichas organizaciones. Incluso cuando las instancias partidistas prevén la postulación de “candidaturas externas” —es decir, personas no afiliadas o simpatizantes del partido—, reclaman a quienes son elegidos precandidatos cumplir con los principios y la doctrina del partido, así como acatar la normativa interna (estatutos, códigos, reglamentos y plataformas) durante los comicios. Y no solo en caso de resultar electos: a algunos se les exige pertenecer al grupo parlamentario del partido que los postula, con el fin de garantizar la continuidad ideológica de la organización en los cargos de elección popular (SUP-JDC-123/2020, 19).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Para un mayor entendimiento de las diferencias entre las candidaturas de partido y las independientes, consúltese el SUP-JDC-1300/2015.

La Sala Superior determinó que las características distintivas de las candidaturas independientes permiten suponer que no representan riesgo alguno para los principios de imparcialidad e independencia, dado que están desvinculadas o son ajenas a las organizaciones partidistas. Para confirmar esta interpretación, la Sala refirió el contenido del artículo 115, párrafo 1, inciso j, de la LGIPE,<sup>5</sup> el cual permite de manera expresa ser magistrados electorales a quienes hayan sido registrados anteriormente como candidatos por la vía independiente en las entidades federativas.

Si bien uno de los principios generales del derecho ordena que “donde la ley no distingue, al juzgador no le es dable distinguir”, la Sala Superior argumentó que el artículo 1 constitucional obliga a todas las autoridades mexicanas —incluidas las magistraturas electorales— a observar el principio *propersona* en sus decisiones. Dicho principio constitucional exige que, cuando se trate de normas que contengan restricciones a un derecho, el juzgador opte por aquella interpretación que reduzca en menor medida la esencia del mismo derecho. De acuerdo con los magistrados de la Sala Superior, la interpretación propuesta en esta sentencia es la más favorable para los derechos políticos de los individuos (SUP-JDC-123/2020, 30).

### Comentarios a la sentencia

Como hemos visto, el orden constitucional federal faculta al Poder Legislativo para determinar las condiciones que acrediten la idoneidad de los aspirantes al cargo de consejero electoral local.<sup>6</sup> Con excepción de la proveniencia o residencia efectiva, los requisitos para ser consejero o consejera de un OPLE están establecidos en una norma ordinaria (el artículo 100 de la LGIPE).

<sup>5</sup> LGIPE, artículo 115, párrafo 1, inciso j: “Para ser Magistrado Electoral se requieren los siguientes requisitos: [...] j) No haber sido registrado como candidato, con excepción de los candidatos independientes, a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años inmediatos anteriores a la designación”.

<sup>6</sup> CPEUM, artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c, apartado 2: “Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley”.

## Requisitos de elegibilidad para las consejerías de los OPLE

Sin embargo, en este y otros asuntos, la Sala Superior ha sido enfática en que la libertad configurativa del Poder Legislativo no es ilimitada. De acuerdo con normas vinculantes al Estado mexicano,<sup>7</sup> los legisladores deben garantizar el acceso de la ciudadanía a las funciones públicas en igualdad de condiciones y abstenerse de imponer restricciones indebidas a su ejercicio. Las exigencias que se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales no deben ser discriminatorias; tienen que basarse en criterios objetivos y razonables, así como atender a un propósito útil y oportuno que las torne necesarias para satisfacer un interés público imperativo (SUP-JDC-249/2017 y acumulado, 7-10).

En su escrito de demanda, el actor solicitaba la inaplicación del requisito previsto en el artículo 100, párrafo 2, inciso g, de la LGIPE, por considerarlo una limitación excesiva del derecho de acceso a algún cargo público. No obstante, en este caso la Sala Superior no cuestionó la constitucionalidad del requisito impugnado a partir de tales parámetros, sino que armonizó el sentido de dicho precepto con el contenido de la Constitución federal, es decir, realizó un ejercicio de interpretación conforme.

Los magistrados definieron los alcances del precepto legal a partir de las razones que indujeron al Poder Legislativo federal a excluir de la posibilidad de integrar los OPLE a quien hubiese sido registrado en el pasado en alguna “candidatura de elección popular”, concluyendo que dicha regla se refería exclusivamente a las candidaturas postuladas por los partidos políticos.

Como señalan los magistrados en su sentencia, una de las ansiadas promesas de la reforma de 2014 era evitar las injerencias de las gubernaturas locales y las dirigencias partidistas, tanto en la conformación como en la toma de decisiones de las autoridades electorales estatales. Recordemos que, con el modelo anterior, la designación de los integrantes de los OPLE quedaba en manos de las organizaciones partidistas, por medio de los grupos o las fracciones parlamentarias, con base en lo dispuesto por la respectiva constitución y legislación local. En ese sentido, coincido en que el requisito al que se refiere el ar-

<sup>7</sup> De conformidad con los artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), junto con los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

título 100, párrafo 2, inciso g, de la LIGPE se dirige especialmente a los partidos políticos. Cuando dicha regla fue formulada,<sup>8</sup> se buscó evitar que quienes ocupan el órgano de dirección de los institutos electorales respondan a alguna bandera partidista que mine la imparcialidad de sus decisiones y su independencia respecto del mundo de la política.<sup>9</sup> Esto es especialmente relevante si consideramos que, además de las aptitudes técnicas y profesionales requeridas para ejercer el cargo, los consejeros deben tener la capacidad de establecer un diálogo cotidiano con cada uno de los partidos representados en la mesa del consejo, en aras de maximizar los consensos con los protagonistas de la contienda electoral.

Concuerdo con que la interpretación del artículo 100, párrafo 2, inciso g, de la LIGPE es la más favorable a los derechos de participación política ciudadana, por cuanto amplía el universo de personas que pueden aspirar al cargo, pero mantengo mis reservas respecto a que existan diferencias sustantivas entre las candidaturas independientes y las presentadas por los partidos. Conviene preguntarse, por ejemplo, si realmente podemos excluir *a priori* que las candidaturas independientes intenten ejercer algún tipo de presión política sobre los OPLE. Si traemos a la memoria el desenvolvimiento del primer candidato independiente a la presidencia —habilitado para participar, por cierto, gracias a una controvertida sentencia del Tribunal Electoral— en los últimos comicios,<sup>10</sup> podríamos pensar que el comportamiento de quienes participan por esta vía en la arena política no tiene por qué ser mejor o diferente a las viejas prácticas de los partidos. Asumo que esta última es una valoración fuera del alcance de los magistrados, pero más vale ser cautos y no extender demasiado las virtudes

<sup>8</sup> No se pierda de vista que los requisitos de elegibilidad para ser consejero del OPLE fueron retomados casi sin variaciones del desaparecido Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que regulaba la integración del Instituto Federal Electoral (artículo 112).

<sup>9</sup> No obstante, Nicolás Loza e Irma Méndez, a partir de un sofisticado índice de evaluación de desempeño de los OPLE en 2015, llegan a la conclusión de que, con base en la normatividad actual, no se ha avanzado mucho en la independencia de los órganos electorales locales (Loza y Méndez 2016). En principio, el esquema de designación actual para integrar los OPLE permite que una gran diversidad de personas independientes, con distintas trayectorias y conocedoras de la materia, puedan aspirar al cargo; no obstante, las normas vigentes no pueden excluir por sí solas y totalmente que ciudadanos afines a los partidos participen en los procesos de designación a cargo del INE (Bórquez y Cruz 2016, 174).

<sup>10</sup> Acerca de este punto, consúltese María Marván (2019).

de dicha modalidad de participación ciudadana. Por último, me pregunto si la distinción trazada por la Sala Superior entre candidaturas independientes y partidistas será relevante cuando alguien intente aspirar a ser consejero electoral, pero haya ejercido algún cargo de elección popular por vía independiente en la temporalidad establecida en la ley electoral.

Ahora bien, desde mi perspectiva, para comprender la importancia de la sentencia en comento resulta insuficiente hacer una lectura aislada de ella. Con excepción de las decisiones verdaderamente paradigmáticas, ya sea porque transforman el sentido de las normas o porque se convierten en fuentes creadoras de derecho —especialmente relevantes en aquellos sistemas jurídicos fundados en un robusto acervo de precedentes—, estimo que una mejor manera de observar la labor de cualquier órgano jurisdiccional es dar seguimiento a los criterios interpretativos (tanto procesales como sustanciales) que los jueces logran establecer a lo largo del tiempo, antes que simplemente obtener conclusiones de casos concretos. Por lo mismo, a continuación refiero algunas otras resoluciones igualmente relevantes respecto a los requisitos de elegibilidad para formar parte de los consejos generales de los OPLE, que, en ese sentido, condicionan el ejercicio de sus derechos político-electorales.

## El derecho a integrar las autoridades electorales

Desde 2008, la ciudadanía puede acudir al Tribunal Electoral para impugnar cualquier acto relacionado con el proceso de elección, designación o renovación de los institutos electorales locales; a partir de entonces, la ley procesal en la materia reconoce la procedencia del juicio ciudadano para conocer de las posibles afectaciones al “derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas”.<sup>11</sup> Con base en un criterio jurisprudencial emitido por ella,<sup>12</sup> la Sala Superior ha adoptado un papel prominente en la definición y los alcan-

<sup>11</sup> Artículo 79, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>12</sup> Jurisprudencia 3/2009.



ces de ese derecho ciudadano. Desde su reconocimiento, el TEPJF ha intervenido en los procesos de integración de los organismos electorales locales, pero también de los del Consejo General del INE, con lo cual delimita a golpe de sentencias las normas legales y constitucionales que regulan tales procedimientos y establece interpretaciones que, en ocasiones, prevalecen respecto a lo dispuesto en las leyes electorales (Salmorán 2014).

### **Acerca de la inconstitucionalidad de los requisitos legales para ser consejero electoral**

En varias ocasiones la Sala Superior se ha pronunciado por la constitucionalidad, e incluso inconvencionalidad, de los requisitos para ser consejero electoral de los OPLE. En otros asuntos, el Tribunal Electoral ha considerado contrarias a la Constitución federal la exigencia de poseer la ciudadanía mexicana por nacimiento<sup>13</sup> y la prohibición de no ser o no haber sido miembro del servicio profesional electoral nacional,<sup>14</sup> previstas en los incisos a y j, respectivamente, del numeral 1 del artículo 38 de la LGIPE.

Por un lado, la Sala Superior ha precisado que el requisito consistente en “no ser, ni haber sido miembro del servicio profesional electoral nacional durante el último proceso electoral” es una restricción desproporcionada del derecho a integrar las autoridades electorales locales, ya que no persigue una finalidad legítima, objetiva o razonable (SUP-JDC-249/2017 y acumulado, 12). De acuerdo con los magistrados electorales, puede presumirse que quienes pertenecen al servicio profesional cuentan con la experiencia y el conocimiento de las instituciones y el marco jurídico aplicable. La designación de una persona proveniente del servicio profesional como consejero electoral de un OPLE, lejos de obstaculizar o poner en riesgo la función electoral, podría fortalecer los principios constitucionales que deben regirla (SUP-JDC-249/2017 y acumulado, 14).<sup>15</sup>

<sup>13</sup> SUP-JDC-1078/2020 y acumulados; SUP-JDC-421/2018.

<sup>14</sup> SUP-JDC-249/2017 y acumulado; SUP-RAP-691/2017.

<sup>15</sup> Tesis I/2018.

## Requisitos de elegibilidad para las consejerías de los OPLE

Recordemos que el servicio profesional electoral nacional es un cuerpo de funcionarios creado desde 1992 con el propósito de asegurar el correcto desempeño de la función electoral a cargo del (ahora) INE y de los 32 organismos públicos locales. Para fungir como servidor público de dicho sistema, las personas deben acreditar una serie de requisitos, exámenes y entrevistas que las cualifica con las capacidades, habilidades y características suficientes para elevar la profesionalización y asegurar la especialización de los órganos electorales. En ese sentido, puede decirse que la decisión del TEPJF es compatible con dos de las motivaciones que impulsaron la nacionalización del servicio civil de carrera en materia electoral: en primer lugar, recuperar la experiencia acumulada en el ámbito federal y extenderla a las entidades federativas, y, en segundo, evitar los errores que en el pasado suscitaron cuestionamientos y suspicacias acerca de los resultados electorales (SUP-JDC-249/2017 y acumulado, 16).

Por otra parte, el Tribunal ha sostenido que requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento para integrar las consejerías electorales de los OPLE persigue un fin constitucional válido: el de proteger la soberanía y la seguridad nacional, y es también un medio idóneo para lograrlo. A juicio de la Sala Superior, subsisten dos presunciones a favor de las personas mexicanas por nacimiento: la primera, que poseen algún tipo de arraigo, interés o vínculo con el Estado y, por ende, pueden defender y promover los principios que sostienen el régimen democrático del país, y, la segunda, que carecen de cualquier injerencia, sumisión o compromiso con las “potencias extranjeras” que condicionen el desempeño de la función electoral a cargo de los OPLE. A pesar de las innegables reivindicaciones de patriotismo hacia quienes nacen en territorio mexicano o tienen alguna relación de parentesco “originario”, la Sala Superior llegó a la conclusión de que exigir la nacionalidad por nacimiento para ser consejero electoral no es una medida necesaria. La lealtad y fidelidad hacia México y la carencia de cualquier influencia extranjera —señalan— también pueden observarse en los demás requisitos legales exigidos para ocupar las vacantes de los OPLE y, sobre todo, en los filtros y las evaluaciones a las que son sometidos quienes desean ser naturalizados mexicanos (SUP-JDC-1078/2020,

52-56).<sup>16</sup> Con excepción del magistrado Indalfer Infante Gonzales —para quien la regla impugnada no es inconstitucional—,<sup>17</sup> la mayoría consideró que la exclusión de los mexicanos por naturalización de los procesos de selección y designación de consejeros y consejeras de los OPLE constituye una medida discriminatoria, basada en una distinción injustificada, que atenta contra el derecho de acceso a la función pública electoral.

Recientemente la Sala Superior aplicó ambos criterios de interpretación —el de la nacionalidad y el del servicio profesional electoral— al proceso de selección del más alto órgano de dirección del árbitro electoral nacional. En una decisión sin precedentes, y por idénticas razones, los magistrados inaplicaron los requisitos del artículo 38, párrafo 1, incisos a y j, de la LGIPE en el último proceso de renovación parcial del Consejo General del INE, incluyendo el del Comité Técnico de Evaluación, instancia que, como sabemos, está encargada de examinar, seleccionar y someter a consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión los perfiles mejor evaluados de entre las personas que aspiran a ser consejeros o consejeras del INE.<sup>18</sup>

Aunque sin reconocerlo explícitamente, el Tribunal Electoral retomó el criterio interpretativo de aquella polémica resolución, en la que, por primera vez en la historia de ese máximo órgano jurisdiccional, la Sala Superior se autoproclamó competente para conocer, mediante el juicio ciudadano, del proceso de selección de la Consejería General del entonces Instituto Federal Electoral.<sup>19</sup> Se trata de un supuesto procesal —conviene recordarlo— que no está expresamente reconocido ni en la Constitución federal ni en la legislación aplicable, pero que ha

<sup>16</sup> Desde mi perspectiva, el trato diferenciado entre dos clases de mexicanos —por naturalización y nacimiento— que tolera nuestro ordenamiento jurídico para acceder a numerosos cargos públicos no es más que un producto de reminiscencias históricas vinculadas con una ideología fuertemente nacionalista, que no encuentra una justificación válida y, por lo mismo, es contraria al derecho de no discriminación. Respecto a este punto, consúltese el voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en el SUP-JDC-1078/2020.

<sup>17</sup> Invito a leer el voto particular del magistrado, recogido en la sentencia SUP-JDC-1078/2020.

<sup>18</sup> SUP-JDC-134/2020 y acumulados.

<sup>19</sup> Me refiero al SUP-JDC-12639/2011. En este asunto, la Sala Superior 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 Instituto Federal Electoral.

permitido al Tribunal Electoral intervenir en los actos y las omisiones del Poder Legislativo federal vinculados con la renovación de los consejeros del INE. Antes de 2011, la Sala Superior había negado la admisión del juicio ciudadano para impugnar la conformación del árbitro electoral; no obstante, al conocer del SUP-JDC-12639/2011, cambió rotundamente de parecer y afirmó que se trataba de un acto administrativo electoral relacionado con el cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución federal que le correspondía a ella misma tutelar. Sin aquel otro precedente, la base jurídica de la jurisdicción del Tribunal Electoral en esta materia sería simplemente incomprensible. Prescindir de los precedentes que el Tribunal emite tampoco parece ser la mejor estrategia para ejercer la función jurisdiccional, sobre todo si se trata de decisiones innovadoras para las que no hay competencias preestablecidas por las normas jurídicas.

A la luz de las sentencias esbozadas en este texto, es evidente que el SUP-JDC-123/2020 no es un caso excepcional. Antes bien, la Sala Superior se ha mostrado propensa a cuestionar la validez de los requisitos para acceder al cargo de consejero electoral, tanto en el ámbito local como en el nacional, que fueron establecidos por el Congreso de la Unión mediante la reforma electoral de 2014, aunque, como hemos visto, dicha tendencia puede ser rastreada previamente, desde la introducción del derecho a integrar las autoridades electorales locales y la vía para hacerlo valer, cuando su designación aún estaba en manos de los congresos de los estados (Salmerón 2014).

## Reflexiones finales

De la independencia e imparcialidad de quienes integran los OPLE depende no solo el funcionamiento de estos, sino también la legitimidad de las elecciones en las entidades federativas. Queda claro que, para el Poder Legislativo federal, las cualidades y aptitudes exigidas a los consejeros de los OPLE condicionan directamente el ejercicio de las funciones electorales, empezando por las de organizar, realizar y declarar los resultados de los comicios. En principio, se espera que los requisitos para acceder al cargo establecidos en la LGIPE actúen como una especie de filtro que garantice que los consejeros electorales se con-

duzcan con profesionalismo y vocación de servicio, y no por intereses o sesgos políticos.

En última instancia, la razón de contar con perfiles especializados, y alejados de la política, es generar entre la ciudadanía la convicción de que sus derechos serán respetados, que los procesos electorales serán conducidos con pulcritud e imparcialidad, y que podrán confiar en los resultados (Favela 2014, 303). Por eso, el Poder Legislativo descartó la posibilidad a quien haya competido por algún cargo de elección popular (en los últimos cuatro años anteriores a la designación) de aspirar a ser consejero o consejera en los organismos electorales locales. Pero, como hemos visto, de acuerdo con el Tribunal Electoral, dicha regla está orientada fundamentalmente a las candidaturas postuladas por los partidos, y no a las personas que optan por la vía independiente.

Es recomendable que el Poder Legislativo modifique los requisitos para ser consejero o consejera electoral en atención a los criterios establecidos por el TEPJF en sus resoluciones; ello evitaría, o al menos aminoraría, el número de impugnaciones —en contra, no solo de la decisión final, sino también de las diferentes fases del proceso— por parte de quienes aspiran a integrar los OPLE, y que en más de una ocasión ha atrasado o dificultado los procesos de designación a cargo del INE. De conformidad con el principio de certeza que debería distinguir al derecho, es imprescindible que los requisitos de elegibilidad para ser consejero sean iguales y aplicables para toda la ciudadanía. En los últimos años, los magistrados del Tribunal Electoral han hecho diversos esfuerzos para extender los efectos de sus sentencias a todas las personas que aspiran a una vacante, y no solo a quienes accionan el juicio ciudadano, al determinar que una disposición inconstitucional no debe aplicarse en cierto procedimiento de integración de un órgano electoral.<sup>20</sup> Sin embargo, sería aún mejor eliminar los requisitos con demostrados vicios de inconstitucionalidad y, de esta manera, evitar la creación de un régimen de excepciones a favor de quienes tienen la posibilidad de recurrir ante el TEPJF, al ver afectados sus derechos por la aplicación de normas contrarias a la Constitución así consideradas por el Tribunal.

---

<sup>20</sup> Un ejemplo es el SUP-JDC-1078/2020.

## Fuentes consultadas

- Acuerdo INE/CVOPL/002/2020. Acuerdo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el listado con los nombres de las y los aspirantes que cumplen con los requisitos legales en el marco del proceso de selección y designación de la consejera o consejero presidente del organismo público local de Durango y de las consejeras o consejeros electorales de los organismos públicos locales de Campeche, Chiapas, Michoacán, Morelos, Nuevo León y Sonora, y de la consejera electoral del organismo público local de San Luis Potosí. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/01/UTVOPL-2020-Acuerdo-Cumplen.pdf>.
- Astudillo, César. 2018. *El derecho electoral en el federalismo mexicano*. México: Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Secretaría de Gobernación, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5660/16.pdf>.
- Bórquez Estrada, Zelandia y Cruz Hernández, Bulmaro. 2016. "Modelo del Instituto Nacional Electoral de designación de consejeros electorales locales ¿avance o retroceso?". *Justicia Electoral* 17 (enero-junio): 161-195. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Justicia%20Electoral%2017.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Justicia%20Electoral%2017.pdf).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Congreso de la Unión.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. México: Congreso de la Unión.
- Favela Herrera, Adriana. 2014. "Retos del Instituto Nacional Electoral en la designación de los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre): 291-317. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10079>.
- ICCPR. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1976. EUA: ONU.

- Jurisprudencia 3/2009. 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 Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009: 13-15).
- 11/2010. INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL (*Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010: 27-28).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: Congreso de la Unión.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1996. México: Congreso de la Unión.
- Loza, Nicolás y Méndez, Irma. 2016. “Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10 (julio-diciembre): 143-174. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/11124>.
- Marván Laborde, María. 2019. El Bronco, candidato por virtud de una sentencia. En *Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral*, coords. Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Pedro Salazar Ugarte, 79-100. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6230-sentencias-electorales-a-debate#176769>.
- Pacto de San José. Convención Americana sobre los Derechos Humanos. 1969. Costa Rica: OEA.
- Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. 2020. México: INE.
- Salmorán Villar, María de Guadalupe. 2012. “Derecho a integrar las autoridades electorales”, *Líneas jurisprudenciales*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Autoridades\\_electorales.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Autoridades_electorales.pdf).

## Requisitos de elegibilidad para las consejerías de los OPLE

- . 2014. “Integración de las autoridades electorales: (re)construcción jurisdiccional de un derecho por el TEPJF”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XLVII, 139 (enero-abril): 181-207. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4863>.
- Soto Acosta, Leticia Catalina. 2014. “Sistema nacional electoral. El gran reto”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 6 (julio-diciembre): 319-337. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10080>.
- SUP-JDC-12639/2011. Actor: Jaime Fernando Cárdenas Gracia. Autoridades responsables: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_jurisdiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12639-2011.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-12639-2011.pdf).
- SUP-JDC-1300/2015. Actor: Víctor Hugo Medina Elías. Autoridad responsable: Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_jurisdiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1300-2015.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1300-2015.pdf).
- SUP-JDC-249/2017 y SUP-JDC-250/2017, acumulado. Actores: Raúl Villegas Alarcón y Benjamín Colín Martínez. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00249-2017.htm>.
- SUP-JDC-123/2020. Actor: Hugo Dante Lucio García. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral.
- SUP-JDC-134/2020, SUP-JDC-140/2020, SUP-JDC-146/2020, SUP-JDC-147/2020, SUP-JDC-148/2020 y SUP-JDC-153/2020, acumulados. Actores: Jorge David Aljovín Navarro y otros. Autoridad responsable: Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias\\_salas\\_tepjf/documento/2020-03/SUP-JDC-134-2020.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sentencias_salas_tepjf/documento/2020-03/SUP-JDC-134-2020.pdf).
- SUP-JDC-421/2018. Actor: Francisco Antonio Rojas Choza. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electro-



ral. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JDC/421/SUP\\_2018\\_JDC\\_421-800128.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JDC/421/SUP_2018_JDC_421-800128.pdf).

SUP-JDC-1078/2020, SUP-JDC-1190/2020 y SUP-RAP-38/2020, acumulados. Actores: Jorge David Aljovín Navarro y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1078-2020.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1078-2020.pdf).

SUP-RAP-691/2017. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/RAP/SUP-RAP-00691-2017.htm>.

Tesis I/2018. DERECHO A INTEGRAR AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES. LA RESTRICCIÓN RELATIVA A NO SER NI HABER SIDO MIEMBRO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL, DURANTE EL ÚLTIMO PROCESO ELECTORAL, ES INCONSTITUCIONAL (Pendiente de publicación en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).