

Sección
Documental



La integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Una decisión judicial para materializar la norma constitucional

*The integration of the General Council
of the Federal Electoral Institute.
A judicial decision to make the constitutional rule effective*

Constancio Carrasco Daza (México)*

RESUMEN

El presente artículo versa sobre el sensible tema de los límites de los poderes públicos, concretamente entre el legislativo y el judicial, a la luz de una problemática concreta que tiene que ver con los mecanismos para la integración de los órganos electorales. Específicamente se habla del entrapamiento que durante varios meses sufrió el proceso de la Cámara de Diputados para designar tres consejeros para el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), y de cómo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) colaboró a destrabarlo a partir de la sentencia SUP-JDC-12639/2011, que conminaba al Congreso a cumplir con su mandato constitucional para la integración del Consejo General del IFE, pero sin dejar de respetar el ejercicio legislativo y en consonancia con otras decisiones del TEPJF ante derechos políticos en el ámbito parlamentario.

PALABRAS CLAVE: Derecho parlamentario, derechos políticos, integración de órganos electorales, consejo general del IFE.

* Magistrado de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
constancio.carrasco@te.gob.mx.

ABSTRACT

This article deals with the sensitive issue of public power borders, particularly between legislative and judicial branches from a perspective that comprehends the mechanisms for integrating electoral authorities. Specifically, speaking of the delay and complications of the process by which the House of Representatives continued to appoint the counselors and took too long, as well as how the Federal Electoral Court contributed to unlock it with the decision SUP-JDC-12639/2011. This resolution invited the House of Representatives to fulfill its constitutional mandate to integrate the IFE's General Council, while respecting the legislative action and in line with other decisions taken by TEPJF regarding political rights in the parliamentary arena.

KEYWORDS: Parliamentary law, political rights, integration of electoral bodies, IFE's General Council.

Exordio

El debate parlamentario que durante poco más de 14 meses se desarrolló en la Cámara de Diputados, con el fin de nombrar a los tres consejeros que faltaban para integrar el máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE), encontró el 15 de diciembre pasado su momento de consolidación, con lo que logró cumplirse el imperativo orgánico establecido en el artículo 41, base V, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), respecto a que el Consejo General debe conformarse por un presidente y ocho consejeros.

El preludio de este momento de definición constitucional no se advertía prometedor, en tanto se escuchaban voces recurrentes augurando que la integración completa del órgano no se alcanzaría en un futuro cercano, lo cual implicaba que los actos esenciales del proceso electoral para renovar, entre otros, el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos se tendrían que llevar a cabo con sólo cinco consejeros y el presidente del Consejo General del IFE, lo que es permisible en la normatividad de la materia, al estar prevista la manera en que puede funcionar la autoridad ante la ausencia o vacante de algunos de sus miembros.

Era del conocimiento público que se desenvolvía una incesante deliberación parlamentaria para efectuar las designaciones, pero la incertidumbre alcanzó tal magnitud que no se vislumbraba con claridad cuál órgano del Estado, y menos aún, qué vía o mecanismo, podría servir para cristalizar la integración del citado órgano electoral y, con ello, hacer efectiva la norma constitucional.

La decisión jurisdiccional pronunciada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en sesión del 30 de noviembre de 2011, en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-12639/2011, se inscribió en un esquema de comunicación constitucional entre los poderes del Estado, porque solventó una problemática que no sólo aquejaba al aparato estatal electoral, sino a la ciudadanía misma.

Estas vías de colaboración entre órganos de Estado son comunes en sistemas comparados, tal y como sucede con el Tribunal Constitucional Federal alemán, el cual “se ha evidenciado como el más importante garante del respeto que le deben los demás órganos estatales al derecho constitucional” (Anzola 2009, 32).

Una decisión paradigmática

El estudio que precedió a la elaboración de la sentencia referida invitó a unas reflexiones relevantes. ¿Tiene el TEPJF la potestad, a partir de su competencia jurisdiccional, de requerir al órgano legislativo el cumplimiento eficaz del mandato contenido en la norma fundamental? ¿Puede impulsarse un debate parlamentario mediante una decisión tomada en vía judicial?

Al plantear las interrogantes anteriores, vino a mi memoria, inevitablemente, el juez John Marshall y la histórica sentencia que plasmó en *Marbury vs. Madison*; caso que marcó, por su magistral solución, el acercamiento de muchos a la teoría constitucional.

El carácter ejemplificativo e influencia que ha significado este caso en el desarrollo del control judicial de la ley y en el constitucionalismo moderno, aun en sistemas de tradición jurídica distinta a la estadounidense, como ha sucedido en el ámbito latinoamericano desde el siglo XIX,¹ tiene su origen a inicios de 1801, próximo a la toma de posesión de Thomas Jefferson como presidente de los Estados Unidos de América, cuando su antecesor, John Adams, aprobó el nombramiento de 42 jueces de paz, los cuales fueron ratificados por el Senado un día antes de la citada toma de posesión.

John Marshall, ferviente federalista y quien fungía en ese momento como secretario de Estado, debía firmar los nombramientos; empero, con el cambio de gobierno no le dio tiempo de hacerlo. Entonces, su

¹ Ejemplo de ello fue México, con el amparo contra leyes.

sucesor, James Madison, se negó a firmar los nombramientos de los juzgadores. Al año siguiente, aún sin haberse resuelto tal problemática, el Senado modificó los circuitos judiciales y eliminó las plazas creadas por Adams.

En ese escenario emerge William Marbury, uno de los jueces nombrados por el presidente y ratificado por el Senado, que no recibió su nombramiento como juzgador, quien se inconformó con la posición de Madison y acudió a la jurisdicción a solicitar una orden para que se le entregara su nombramiento.

La intervención judicial solicitada enfrentó una disyuntiva fundamental:

- ¿Las leyes del país ofrecían alguna solución a su petición?
- ¿El mandamiento que debía efectuarse habría de ser expedido por la Corte?

El juez John Marshall (1803 en Carbonell 2006, 93) dilucida magistralmente la controversia el 24 de febrero de 1803, argumentando, entre los párrafos más destacados de su sentencia, que:

- «La quintaesencia de la libertad civil de seguro consiste en el derecho de todo individuo a reclamar la protección de las leyes siempre que recibe una injuria».
- «Al Gobierno de los Estados Unidos se le ha llamado un gobierno de derecho y no un gobierno de hombres. Indudablemente dejaría de merecer ese alto calificativo si la leyes no otorgaran un remedio contra la violación de todo derecho legal adquirido».

Con esta sentencia, el juez Marshall edificó una nueva concepción del control judicial de los actos legislativos que ha ejercido gran influencia en la visión constitucional contemporánea.

Desde mi perspectiva, el interesante posicionamiento del juez Marshall encuentra su valía al resolver con solvencia un asunto de profunda complejidad política y jurídica, mediante la aportación de las siguientes bases:

- La Constitución es la ley suprema de todo Estado.²
- Ninguna ley o acto legislativo puede contrariar lo establecido por la norma fundamental.
- Compete al Poder Judicial determinar y hacer valer la superioridad de la Constitución.
- Si una ley se opone a la Constitución, el deber judicial debe privilegiar la Constitución cuando ésta y la ley presenten un conflicto de aplicación.

Las decisiones del Tribunal Electoral ante derechos políticos en el ámbito parlamentario

El maestro Héctor Fix-Zamudio (1994, 21 y ss.), en un redimensionamiento del concepto de derecho parlamentario, lo concibe como todas aquellas potestades adicionales que corresponden al Poder Legislativo, entendiendo entre ellas, las de control, las presupuestarias, las que se refieren a las comisiones investigadoras, los juicios de responsabilidad, la intervención del Estado en el nombramiento de altos funcionarios y la política internacional, entre otras.³

En ese tenor, los parlamentos de los estados democráticos contemporáneos no reducen sus funciones a la creación de leyes, sino que tienen un espectro de mayores responsabilidades que se han ido incrementando con el fin de satisfacer otro tipo de interrelaciones y equilibrios del órgano legislativo para cubrir necesidades específicas del Estado.

² En el caso mexicano, hoy la acompañan los tratados de derechos humanos.

³ Véase Fix-Zamudio (1994, 21).

El ejercicio jurisdiccional desplegado por la Sala Superior del TEPJF, uno de cuyos ejes rectores es la salvaguarda de los derechos político-electorales de los ciudadanos y, consecuentemente, la regularidad constitucional en la materia, ha tenido la necesidad de abordar actos provenientes de autoridades de naturaleza legislativa o parlamentaria en dos supuestos concretos y claramente definidos:

- Cuando se trastoquen derechos de naturaleza político-electoral en la vertiente del derecho a ser votado, ya sea al momento de asumir la función o en la permanencia de cargos públicos de elección popular.
- Cuando se controvertan actos relacionados con la integración de las autoridades electorales.

Respecto de la primera vertiente, se ha precisado que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para controvertir actos y resoluciones que violen el derecho a ser votado, el cual, comprende el derecho de ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales y, por supuesto, el derecho consecuente de ocupar el cargo (Jurisprudencia 20/2010).

Desde esta perspectiva, y dado que la protesta constitucional de los cargos de elección popular se encomienda tradicionalmente a los órganos del Poder Legislativo, los medios de impugnación en materia electoral experimentaron una extensión, en cuanto a las autoridades que pueden ser responsables de la conculcación de esos derechos político-electorales.

La tutela jurisdiccional en materia electoral ha sido cautelosa en ceñirse al fuero que le corresponde, de manera tal que su ámbito encuentra como límite actos que revisten incidencia electoral. Así, su alcance ha quedado circunscrito a la protección del derecho político-electoral de que se trate, sin abarcar otros actos políticos exclusivos de las potestades del ámbito parlamentario.

Al respecto, se ha determinado que el derecho de acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento de las garantías y condiciones de igualdad para ocuparlo y para el ejercicio de la función pública correspondiente. Empero, deja fuera aspectos que no son connaturales al puesto para el que se fue electo, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público (Tesis XVIII/2007).

Desde otra arista, en lo tocante a los asuntos relacionados con la integración de autoridades electorales administrativas, la dirección jurisdiccional ha orientado su posición en el tamiz siguiente:

- Los actos de designación de los integrantes de las autoridades encargadas de la función estatal, quedan comprendidos dentro de la organización y preparación de las elecciones en un sentido amplio (Jurisprudencia 4/2001).
- En esa designación deben respetarse los principios de independencia, objetividad e imparcialidad (Jurisprudencia 1/2011).
- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano o el juicio de revisión constitucional en materia electoral constituyen la vía a través de la cual puede ejercerse dicha tutela (Jurisprudencia 3/2009).
- La tutela jurisdiccional respecto de la debida integración de las autoridades electorales, ya sea en el ámbito federal o en las entidades federativas, le corresponde a la Sala Superior del TEPJF.

En ese sentido, los actos tendentes a la integración de las autoridades electorales pueden ser impugnados ante el Tribunal Electoral, toda vez que representan actos de preparación de la elección en sentido amplio y su tutela se enmarca en el ámbito de la jurisdicción electoral; con lo cual es patente que al ejercer esa función no se está invadiendo un

ámbito ajeno a los órganos de jurisdicción electoral —por quedar intocada la actividad legislativa ordinaria— y, en realidad, sólo incursionan en un ámbito de jurisdicción concreto que circunscribe sus fines a preservar los valores constitucionales de la materia electoral en la designación de las autoridades electorales.

Es así como la inmersión de la tutela jurisdiccional electoral ha cercado sus propios límites, respetando la función parlamentaria, pero sin apartarse de la defensa de los principios rectores de la materia electiva.

Una decisión de colaboración constitucional: SUP-JDC-12639/2011

En virtud de los razonamientos anteriores, resultó posible el pronunciamiento que ahora se comenta.

El estado de incertidumbre que generó la falta de designación de tres de los miembros de la máxima autoridad electoral administrativa del país, obligaba a redimensionar la tutela judicial efectiva,⁴ de ahí la introspección respecto de la correspondencia y corresponsabilidad entre los órganos del Estado.

El precedente *Marbury vs. Madison* es un baluarte de la perspectiva idónea del control judicial de la ley. Por él se reconoce como indiscutible que los jueces pueden revisar la regularidad de los actos y leyes de los órganos parlamentarios.

⁴ La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 25.1 la obligación a cargo de los estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales, garantía que “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención” (Corte IDH 1997, párr. 82), la cual “se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley” (Corte IDH 1987, párr. 23). Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que “para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla” (Corte IDH 1987, párr. 24). Véase también Opinión Consultiva OC-9/87.

En el caso concreto, ¿la exigencia de apego al orden constitucional puede exentar a ciertos órganos del Estado?

El ejercicio jurisdiccional que ha efectuado la Sala Superior del TEPJF ha quedado de esa forma limitado estrictamente a los dos supuestos anteriores y encuentra su teleología, fundamentalmente, en el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuyas determinaciones son definitivas e inatacables.

En el contexto que se ubicó la controversia, debe tomarse en cuenta que la decisión preservó el deber de velar por los derechos político-electorales que le corresponde tutelar, en tanto no sería dable considerar que el máximo Tribunal en materia electoral tuviera vedada la potestad de revisar la constitucionalidad y legalidad de una omisión motivada por la abstención de desahogar y consolidar el procedimiento de designación de funcionarios electorales de la autoridad electoral administrativa del país; aspecto que fue determinante en la adecuada prosecución del proceso constitucional electivo.

Así, la decisión judicial que emitió la Sala Superior pugnó por la validez y eficacia del mandato constitucional, con el objetivo de alcanzar a plenitud la integración del máximo órgano administrativo electoral federal.

Es verdad que el llamado que se hizo al Poder Legislativo tocó un ámbito específico de la función parlamentaria, circunscrito a la facultad de la Cámara de Diputados de designar integrantes del Consejo General del IFE. De esta manera se explicó en la ejecutoria que, de la clase de actos que se denominan “actos administrativos en materia electoral”, quedan fuera todos los actos legislativos, dejando incólume la función legislativa ordinaria.

En esos términos, el sentido de la sentencia no significa que el TEPJF pueda inmiscuirse en la actividad legislativa general, sino que, desde el bloque de constitucionalidad, tiene la obligación de velar por la aplicación óptima del mandato constitucional en el ámbito específico de su jurisdicción. Por tanto, la omisión de llevar a cabo los actos necesarios para la

integración del Consejo General del IFE fue objeto de análisis, en la medida que incide de manera inminente en la materia electoral.

Al respecto se consideró, de modo fundamental, la perspectiva que ha trazado la Sala Superior, en cuanto a que la integración de las autoridades electorales constituye un acto inmerso en la materia electoral (Jurisprudencia 11/2010) en sentido amplio, y por ello es susceptible de tutela mediante la jurisdicción electoral, por erigirse como verdadero acto administrativo de naturaleza electoral.

La interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales y legales patentizan que el procedimiento para la designación e integración del Consejo General del IFE persigue el objetivo de ejecutar con eficacia el deber superior que le corresponde, consistente en vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios rectores del proceso —certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad— orienten toda la actividad institucional de la autoridad electoral.

En el contexto de la ejecutoria se plasmó con claridad que aunque se advertía hasta ese momento un despliegue de actos parlamentarios concretos para conseguir la designación de los consejeros electorales del Consejo General del IFE, lo cierto era que la Cámara de Diputados no había logrado la consolidación del procedimiento de esa designación.

Por tanto, se tomó en cuenta el inexorable deber de desahogar todos los actos instrumentales para alcanzar lo más pronto posible ese objetivo, lo cual fue precisamente la materia ordenada por la ejecutoria. Esto encontró justificación en el alto valor que implica el ejercicio de las funciones encargadas al Consejo General del IFE, ya que aunque las normas orgánicas permitían preservar el funcionamiento del órgano —con la mayoría de sus integrantes—, lo cierto era que esas alternativas de funcionalidad no podían sustituir el objetivo primario y esencial que impone la norma fundamental, atinente a reincorporar de inmediato la optimización constitucional en la integración del órgano.

Así, y de modo singular, también se ponderó que el proceso electoral federal —para renovar la presidencia de la República, 300 diputaciones de mayoría relativa, 200 de representación proporcional, así como 128 senadores de la República— había iniciado desde el 7 de octubre de 2011.

En esas condiciones, reconociendo la complejidad del desenvolvimiento de los actos parlamentarios y la dificultad material para alcanzar un consenso, se exhortó al órgano legislativo para que de manera prioritaria y dentro de la agenda parlamentaria, al tratarse de un asunto de urgente resolución, procediera a celebrar los actos propios y necesarios tendentes a la designación de los consejeros electorales del Consejo General del IFE, en el periodo de sesiones que culminó el 15 de diciembre de 2011 o, en su defecto, una vez concluido éste, lo incluyese en un periodo extraordinario inmediato, en la inteligencia de que atendiera a la viabilidad de acordar la designación.

Asimismo, se dieron alternativas al órgano legislativo para lograr la efectividad del cumplimiento de la ejecutoria:

- Concluir el procedimiento ya iniciado.
- O bien, instaurar uno diverso, ajustado al orden constitucional y legal sobre el tema, en ejercicio de la plenitud soberana de sus atribuciones.

Resaltando que alcanzar la consolidación del procedimiento de designación atinente, de acuerdo con las condiciones de temporalidad en que se encontraba el proceso electoral federal, resultaba ser una oportunidad que permitiría que las subsiguientes etapas electorales —precampañas, registro de candidatos, campañas, jornada electoral, resultados y declaraciones de validez de las elecciones, dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo, así como la toma de protesta correspondiente— se desahogaran, en lo subsecuente, con un IFE inte-

grado en la optimización constitucional que traza la CPEUM; esto es, con un consejero presidente y ocho consejeros electorales.

Reflexión final

En suma, la ejecutoria explora un esquema de interacción entre los poderes del Estado, al entablar un verdadero diálogo constitucional, en el cual el Tribunal Electoral no impuso una vía única para dar cumplimiento a la ejecutoria, sino que, mediante una textura abierta de posibilidades, conminó a la Cámara de Diputados para que cumpliera con su deber constitucional, empero, sin sustituir o desplazar las funciones que corresponden a dicho órgano soberano.

La interpretación constitucional que ejerció la Sala Superior se perfiló en una dirección de funcionalidad y optimización constitucional que consolidó, en la especie, un *statu quo* mínimo para asegurar el respeto y garantía de los principios rectores del proceso electoral federal en curso.

Fuentes consultadas

- Anzola Gil, Marcela. 2009. Nota introductoria. En *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán: Extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe*, comp. Jürgen Schwabe, 32. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- Carbonell, Miguel. 2006. "Marbury versus Madison: en los orígenes de la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad". *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 5 (enero-junio): 289-300.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1987. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Solicitada por el Gobierno de la República de Uruguay. Disponible en www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_09_esp.doc (consultada el 1 de noviembre de 2012).

- 1997. Caso Castillo Páez Vs. Perú, Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_34_esp.pdf (consultada el 1 de noviembre de 2012).
- Fix-Zamudio, Héctor. 1994. *La función actual del Poder Legislativo. El Poder Legislativo en la actualidad*. México: UNAM/Cámara de Diputados.
- Jurisprudencia 4/2001. AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación del Estado de Yucatán y similares). *Justicia Electoral* 5. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*: 8-9.
- 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 de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 4 (año 2): 13-5.
- 11/2010. INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 6 (año 3): 27-8.
- 20/2010. DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 7 (año 3): 17-9.
- 1/2011. 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* 8 (año 4): 15-6.

Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Serie A No. 9, párr. 23, supra nota, párr. 24.

Tesis XVIII/2007. DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 1 (año 1): 68-9.

