

# El fortalecimiento de la autonomía de los órganos electorales

CARLOS BÁEZ SILVA

<carlos.baez@te.gob.mx>

Secretario de estudio y cuenta  
Sala Superior del Tribunal Electoral  
Poder Judicial de la Federación  
México

[Resumen] El artículo expone el conflicto generado entre las atribuciones en materia electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el cual surge con el nombramiento de los cargos de Consejero Presidente y Consejeros Electorales para el Distrito Federal. El autor describe con minuciosidad el caso, detallando las modificaciones normativas que se emitieron, los procesos de impugnación que se realizaron, y finaliza mostrando la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia. El texto ahonda en el análisis de los conceptos de «independencia» y «autonomía». Sostiene que en el caso de los órganos electorales no es un concepto absoluto sino relativo; asimismo, participa en el debate respecto de qué o quién son independientes los institutos electorales.

[Palabras clave] Instituciones electorales / derecho electoral / México / autonomía.

[Title] Strengthening the autonomy of electoral institutions

[Abstract] The article discusses the conflict generated by the electoral powers conferred on the Political Constitution of the United Mexican States (CPEUM) and the Federal District Legislative Assembly (ALDF), which arises with the appointment of the positions of chair adviser and electoral advisers for the Federal District. The author describes the case in detail, outlining the regulatory amendments that were made, the injunction processes that took place and ends by presenting the resolution that was passed by the Supreme Court. The text delves into the analysis of the concepts of “independence” and “autonomy”. It argues that in the case of electoral institutions it is not an absolute but a relative concept; it also debates who the electoral entities are independent of.

[Keyword] Electoral institutions / electoral law / Mexico / autonomy.

Báez Silva, Carlos. «El fortalecimiento de la autonomía de los órganos electorales». En: ELECCIONES, 2011, enero-diciembre, v. 10, n.º 11, pp. 61-88.

[Recibido] 15/09/11 & [Aceptado] 24/11/11

## 1. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA NOMBRÓ

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prescribe, en su artículo 116.º, fracción IV, incisos b) y c), que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad. Además, señala que las autoridades encargadas de la organización de las elecciones, así como las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Es facultad del Congreso de la Unión, conforme al artículo 122.º, apartado A, fracción II, de la referida CPEUM, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual se debe sujetar a las bases prescritas en dicho artículo constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha precisado las características de ese Estatuto (PJF 2007: 1642):

- 1) Es la norma esencial que, expedida por el Congreso de la Unión, define el contenido del artículo 122.º de la Constitución; por tanto, este es su fundamento.
- 2) Estructura el sistema de fuentes local, pues establece los requisitos de creación de las normas expedidas por los órganos de gobierno locales y desarrolla sus distintas competencias.
- 3) En el ámbito federal, tiene igual valor jerárquico que las demás leyes del Congreso de la Unión, en tanto que es expedido por este.
- 4) En el ámbito local, goza del atributo de ser superior en relación con las autoridades del Distrito Federal, quienes deberán sujetarse a lo dispuesto por él.

La referida SCJN ha prescrito que los artículos 122.º, apartado A, fracción II y apartado C, base primera, fracción v, inciso f) y 116.º, fracción IV, incisos b) al i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las normas que en particular establezca el legislador federal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, integran un bloque de constitucionalidad en materia electoral para esta entidad (PJF 2007:1641). En otras palabras, el

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es a dicha entidad lo que una constitución es para un Estado de la Unión.

Por su parte, conforme con el Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) tiene la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en dicha entidad federativa (artículo 42.º, fracción X del Estatuto de Gobierno). En 2005, dicha ALDF tenía la facultad de elegir, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, tanto al Consejero Presidente como a los Consejeros Electorales que integrarían el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), según el artículo 125.º del Estatuto de Gobierno, a propuesta de los grupos parlamentarios. En aquel entonces, el Estatuto de Gobierno, que junto con otras normas conforma un «bloque» de constitucionalidad local en materia electoral, prescribía que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarían en su cargo siete años.

Bajo tal marco normativo, el 23 de diciembre de 2005, el Pleno de la ALDF aprobó el *Acuerdo de la comisión de gobierno para la designación del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales propietarios y suplentes del instituto electoral del distrito federal* (ALDF 2006: 29). El cuarto punto considerativo de dicho documento precisa lo siguiente:

iv. Que la fracción II del artículo 55.º del Código Electoral del Distrito Federal determina que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo siete años improrrogables.

Así, en tal fecha y «en términos de lo dispuesto por del artículo 125.º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal», la ALDF designó a los siguientes ciudadanos para ocupar los cargos de Consejero Presidente y Consejeros Electorales:

Nombre	Cargo	Votos recibidos
Dr. Isidro H. Cisneros Ramírez	Consejero Presidente	50
Lic. Gustavo Anzaldo Hernández	Consejeros Electorales propietarios	46
Mtra. Yolanda Columba León Manríquez		46
Mtro. Néstor Vargas Solano		46
Lic. Carla Astrid Humphrey Jordán		46

Nombre	Cargo	Votos recibidos
Lic. Fernando José Díaz Naranjo	Consejeros Electorales propietarios	46
Lic. Ángel Rafael Díaz Ortiz		48
Lic. Diana Talavera Flores	Consejeros Electorales suplentes	43
Mtro. José Luis Vargas Valdéz		41
Mtro. Manuel Larrosa Haro		40

Tal nombramiento, conforme a lo prescrito por el Estatuto de Gobierno, se hizo para un período de siete años. Las personas así electas rindieron protesta el 12 de enero de 2006. En la sesión de dicha fecha, la diputada Martha Teresa Delgado Peralta manifestó lo siguiente:

Aunque es absolutamente imprescindible modificar el proceso de elección de las autoridades electorales, así como de otros funcionarios públicos de la Ciudad, debe reconocerse la voluntad y la sensibilidad de los partidos políticos aquí representados para priorizar en la selección de los nuevos Consejeros, su formación, el profesionalismo y los perfiles de *quienes serán importantes árbitros de la contienda electoral del próximo 6 de julio y de contiendas electorales que se presentarán en nuestra Entidad durante los próximos 7 años.* (ALDF 2006: 5)

Por su parte, el diputado Arturo Escobar y Vega manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] es trascendente para la vida político electoral del Distrito Federal elegir por parte de esta Asamblea al nuevo Cuerpo Colegiado de Consejeros que va a regir, va a organizar y va a calificar los procesos electorales por los próximos 7 años. (ALDF 2006: 7)

Dicho diputado recalcó a las personas nombradas y que estaban por rendir su respectiva protesta, que una enorme responsabilidad recaería a partir de ese día en su vida por los próximos siete años. Inclusive, el diputado Héctor Mauricio López Velázquez pidió a los nuevos Consejeros que «ojalá y sean Consejeros de 7 años y no brinquen después a otros cargos políticos» (ALDF 2006: 10).

Evidentemente, la ALDF nombró a los integrantes del Consejo General del IEDF para un período improrrogable de siete años. Como ya se precisó al inicio de este trabajo, al momento del nombramiento antes precisado, el artículo 116.º, fracción IV, incisos b) y c) de la CPEUM ya prescribía aspectos fundamentales para el desarrollo de las actividades de las autoridades (véase supra).

Al respecto, en 2005 el Estatuto de Gobierno precisaba, en sus artículos 123.º y 124.º, que el IEDF es la autoridad en materia electoral cuya función estriba en la organización de las elecciones en el Distrito Federal. Allí se lo define como un órgano o autoridad independiente en sus decisiones y autónomo en su funcionamiento. Por su parte, el artículo 126.º del referido ordenamiento prescribía expresamente que los Consejeros Electorales del IEDF estarían sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la ley de la materia.

Asimismo, el artículo 57.º, inciso e), del Código Electoral local entonces vigente prescribía que tanto el Consejero Presidente como los Consejeros Electorales del IEDF estarían sujetos al régimen de responsabilidades establecidas en la ley de la materia y que su remoción se determinaría por el voto de las  $\frac{2}{3}$  partes de los integrantes de la ALDF, *de acuerdo con las causas que señale dicha ley*.

Hasta el momento, la ALDF ha omitido crear una ley de responsabilidades de servidores públicos del Distrito Federal, aunque el 21 de enero de 2008 se publicó la *Ley que establece el procedimiento de remoción de los servidores públicos que designa la asamblea legislativa del Distrito Federal y de los titulares de los órganos político administrativos del Distrito Federal*, en cuyo artículo 3.º, fracción v, se prescribe que la Comisión Jurisdiccional sesionará para conocer, entre otros supuestos, cuando los Consejeros Electorales del IEDF incurran en alguna causal prevista en la normatividad respectiva.

En torno al tema de la responsabilidad de los servidores públicos estatales, el artículo 108.º, párrafos uno y cuatro, de la CPEUM indica que:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

[...]

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

## 2. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA CREÓ UN NUEVO CÓDIGO ELECTORAL

El 10 de enero de 2008 se publicó en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal el nuevo Código Electoral del Distrito Federal, cuyo artículo 89.º, párrafo tercero, prescribe lo siguiente:

El Consejero Presidente y los seis Consejeros Electorales serán elegidos, de manera escalonada y sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, previa realización de una amplia consulta a la ciudadanía del Distrito Federal. Durarán en su cargo siete años improrrogables.<sup>1</sup>

Evidentemente, la disposición transcrita dispone algo que, al momento de ser publicado el nuevo código, contradecía lo prescrito por el artículo 125.º del Estatuto de Gobierno. Es altamente probable que esta no haya sido la única divergencia entre la norma fundamental y la norma secundaria, en razón de que el artículo cuarto transitorio del decreto de publicación del citado Código Electoral precisó que el contenido de este que contraviniera lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia electoral, entraría en vigor una vez que el Congreso de la Unión hubiera hecho las modificaciones correspondientes al Estatuto de Gobierno y estas hayan sido publicadas.

Así, y quizás con una técnica legislativa criticable, la renovación escalonada de los Consejeros Electorales del IEDF no entró en vigor hasta que, como se verá más adelante, el Congreso de la Unión adecuó el Estatuto de Gobierno al Código Electoral del Distrito Federal.

Específicamente en torno a dicha renovación escalonada, el artículo transitorio noveno del referido decreto de publicación del nuevo código electoral precisó lo siguiente:

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, concluirán el período para el que fueron electos. Previo a la conclusión del período, y para efectos de la renovación escalonada de estos cargos, la Asamblea Legislativa procederá de la siguiente manera:

- a) Elegirá al Consejero Presidente y dos Consejeros Electorales para un período de siete años.

---

<sup>1</sup> El artículo 55.º, fracción I y II, del anterior Código Electoral del Distrito Federal precisaba que el Consejero Presidente y los seis Consejeros Electorales serían nombrados sucesivamente por las  $\frac{2}{3}$  partes de los miembros presentes de la ALDF, de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios y que durarían siete años en el cargo.

- b) Elegirá a dos Consejeros Electorales para un período de cinco años; y
- c) Elegirá a dos Consejeros Electorales para un período de tres años.

Al respecto, cabe señalar que la modificación al mecanismo de integración ciudadana del Consejo General del IEDF es, en buena medida, un reflejo de la reforma que en materia electoral federal se practicó entre noviembre de 2007 y enero de 2008. En particular, la renovación escalonada de los Consejeros Electorales persiguió, en ambas reformas (tanto la federal como la del Distrito Federal), el objeto de fortalecer la autonomía de los órganos electorales administrativos:

Combinar renovación y experiencia ha dado positivos resultados en otros órganos públicos colegiados, estamos seguros de que dará resultados igualmente positivos para las [...] instituciones pilares de nuestro sistema electoral.<sup>2</sup>

### 3. EL CONGRESO DE LA UNIÓN REFORMÓ EL ESTATUTO

El 28 de abril de 2008 se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación las modificaciones que, en ejercicio de su facultad constitucional, llevó a cabo el Congreso de la Unión al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En particular, se modificó la redacción del artículo 125.º del referido ordenamiento, que regula el nombramiento del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales del Consejo General del IEDF. En la tabla 1 se manifiestan las diferencias entre el texto anterior y el texto vigente de dicho artículo.

TABLA 1

Artículo 125.º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Diciembre de 2005

El Consejo Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General, serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán tres Consejeros Electorales suplentes generales.

A partir de 28 de abril de 2008

Los Consejeros Electorales del Consejo General durarán en su encargo siete años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral.

<sup>2</sup> «Iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral», en *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, Nueva Época, Año 1, núm. Especial, mayo de 2008, «Proceso de reforma constitucional electoral 2007», p. 13.

...

La ley determinará la duración en el cargo, así como las reglas y el procedimiento correspondientes. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años.

La Ley determinará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los propios Consejeros elegirán a uno de ellos como su Presidente, quien durará en el cargo dos años sin posibilidad de reelección.

De darse la falta absoluta de alguno de los Consejeros, el sustituto será elegido por la Asamblea Legislativa para concluir el período de la vacante. El Consejo General contará con un Secretario Ejecutivo que será nombrado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a propuesta de su Presidente.

Quienes hayan fungido como Consejero Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los tres años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Las diferencias esenciales entre un texto y otro se centran, en lo que interesa a este comentario, en lo siguiente:

- Ya no existe una distinción en el nombramiento del Consejero Presidente y el resto de Consejeros del IEDF. Todos son nombrados de manera sucesiva por la ALDF.
- El Consejero Presidente ya no es electo por la ALDF, sino por los propios Consejeros.
- El Consejero que ocupe la Presidencia del Consejo General del IEDF ya no es electo para un período de siete años, sino para uno de dos, sin posibilidad de reelección.
- Los cargos de Consejero Presidente y de Consejeros Electorales ya no se renuevan todos al mismo tiempo, sino ahora se renovarán de manera escalonada.
- El Estatuto hace una remisión a la legislación secundaria para regular específicamente estas prescripciones.

Por su parte, en el decreto de publicación de la citada reforma se incluyeron los siguientes artículos transitorios:

**Artículo Primero.**- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



**Artículo Segundo.-** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto. Dentro del mismo plazo, deberá determinar el procedimiento y el *número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos de la renovación escalonada* a que hace mención el artículo 125.º contenido en el presente Decreto.

**Artículo Tercero.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

#### **4. LA COMISIÓN DE GOBIERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA ACTUÓ**

Conforme al artículo 41.º de la Ley Orgánica de la ALDF, la Comisión de Gobierno es el órgano interno de gobierno permanente y expresión de pluralidad de la Asamblea. Dicho órgano se encarga de dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la ALDF; como órgano colegiado, impulsa acuerdos, consensos y decisiones. Esta Comisión de Gobierno está integrada por los coordinadores de cada uno de los Grupos Parlamentarios, más otros tantos Diputados del grupo con mayoría absoluta en la ALDF.

El artículo 44.º, fracción VI, de la mencionada ley orgánica, prescribe que la Comisión de Gobierno tiene la facultad de deliberar sobre las propuestas de los Grupos Parlamentarios respecto de la elección de Consejeros Electorales del Consejo General del IEDF, en función de lo establecido en el Código Electoral del Distrito Federal, procurando el consenso necesario para la elección por el Pleno de la Asamblea. Ello sin perjuicio de que, en los términos del artículo 125.º del Estatuto de Gobierno, los Grupos Parlamentarios presenten sus propuestas ante dicho Pleno, de conformidad con las reglas que la Comisión de Gobierno en ese supuesto emita.

Resulta evidente que la prescripción citada de la ley orgánica resultaba acorde, tanto con lo prescrito por el artículo 125.º del Estatuto de Gobierno *antes de su reforma* de abril de 2008, como con el contenido del artículo 55.º, fracción I, del anterior Código Electoral del Distrito Federal. Sin embargo, tal norma no resulta conforme con la nueva normatividad electoral tanto estatutaria como legislativa. El 13 de mayo de 2008, la Comisión de Gobierno de la ALDF acordó, entre otras cosas, lo siguiente:

**Primero.** Para efectos de la renovación escalonada de los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal, a la que se refiere el artículo 125.º primer párrafo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a más tardar el 29 de mayo de 2008, el Pleno de la Asamblea Legislativa procederá de la siguiente manera:

- a) Ratificará hasta cuatro Consejeros Electorales que se encuentren en funciones, quienes concluirán el período para el que fueron electos; y
- b) Nombrará hasta cuatro nuevos Consejeros Electorales para un período de siete años. El número de Consejeros nombrados dependerá del número de Consejeros ratificados.

En consecuencia, los Consejeros Electorales —y de ser el caso, el Consejero Presidente— que se encuentren en funciones y que no sean ratificados por la Asamblea Legislativa, cesarán inmediatamente en sus funciones.

**Segundo.** La Comisión de Asuntos Político-Electorales llevará a cabo una evaluación del desempeño del Consejero Presidente y de cada uno de los Consejeros Electorales que se encuentran en funciones. Con base en tal evaluación, propondrá a la Comisión de Gobierno quiénes de ellos serán ratificados.

La referida Comisión justificó este acuerdo fundamentalmente mediante las siguientes consideraciones:

- a) El artículo segundo transitorio ya transcrito prescribe que la ALDF deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del propio decreto y que, dentro del mismo plazo, la ALDF deberá determinar el procedimiento y el número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos de la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125.º contenido en el mismo Decreto.
- b) Si bien el artículo 125.º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que será la ley la que determine las reglas y el procedimiento que correspondan para la elección de los Consejeros Electorales del Consejo General, el artículo segundo transitorio *solamente* otorga a la ALDF treinta días naturales —contados a partir del inicio de la vigencia del Decreto— para determinar el procedimiento y el número de Consejeros en funciones que serán sujetos a la renovación escalonada.
- c) Por lo que se concluye que si bien el Estatuto de Gobierno le ordena a la ALDF legislar sobre las reglas y el procedimiento para la elección de los Consejeros Electorales del IEDF, con la aprobación del referido Decreto, el Congreso de la Unión «ha considerado que por esta única ocasión pueda ser a través de un instrumento legislativo distinto a la ley como se determine el procedimiento para la renovación —y en consecuencia

la elección— de Consejeros Electorales, a efecto de cumplir con el escalonamiento a que se refiere el artículo 125.º del Estatuto de Gobierno».

No obstante lo señalado por el decreto de publicación del nuevo código electoral local, en el sentido de que «[e]l Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, concluirán el período para el que fueron electos», el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de las reformas al Estatuto de Gobierno prescribió que la ALDF «deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto. Dentro del mismo plazo, deberá determinar el procedimiento y el *número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos de la renovación escalonada* a que hace mención el artículo 125.º contenido en el presente Decreto».

Evidentemente, existió un conflicto entre lo normado en las disposiciones transitorias del nuevo código electoral (que los Consejeros nombrados en 2005 permanecerán en sus cargos) y las del Estatuto reformado (que los Consejeros nombrados en 2005 serían sujetos de renovación escalonada antes de concluir el período de su nombramiento).

El conflicto se suscitó porque en la publicación del propio decreto del nuevo código electoral el Distrito Federal precisó que el contenido de dicho decreto que contraviniera lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia electoral, entraría en vigor una vez que el Congreso de la Unión hubiera hecho las modificaciones correspondientes al Estatuto de Gobierno y estas hayan sido publicadas.

Una vez que fueron publicadas las reformas al Estatuto, al margen de cualquier contradicción, las disposiciones del nuevo código electoral local entraron en vigor. En términos generales, la plena vigencia de las prescripciones jurídicas contradictorias debe ser examinada por un órgano jurisdiccional que, para resolver dicha antinomia, debe declarar qué norma pierde su vigencia frente a la otra. Así, si bien la contradicción entre lo prescrito por el código y lo prescrito por el Estatuto evidentemente podía ser resuelta en atención a los principios de *lex superior* y *lex posterior*, tal resolución solo podía dictarla, a petición de parte, un órgano jurisdiccional con competencia para conocer dicho problema.

Pero adicionalmente a la contradicción anterior, se hizo notar que la prescripción del artículo segundo transitorio del decreto de publicación de reformas al Estatuto contradecía el mandato del artículo 14.º de la Constitución, en torno a la irretroactividad de las normas jurídicas. Esta antinomia resultó, evidentemente, de entidad mayor que la anterior, y su planteamiento y resolución se tornó urgente.

Por ello es que, por un lado, el 20 de mayo de 2008, los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Convergencia promovieron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cada uno por su parte, juicios de revisión constitucional electoral, cuya sentencia es el objeto del presente comentario. Por el otro, el 28 de mayo del mismo año, Convergencia promovió también una acción de inconstitucionalidad,<sup>3</sup> ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

## 5. DOS IMPUGNACIONES, DOS RESULTADOS

Debe recalarse que el acto que el PRD y Convergencia impugnaron ante la Sala Superior estribó en el acuerdo tomado por la Comisión de Gobierno de la ALDF, así como en la correspondiente convocatoria a la que da origen dicho acuerdo. La pretensión de los partidos actores consistió en la revocación de dicho acuerdo, en razón de que consideraron inconstitucional el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de las reformas al Estatuto, por lo que solicitaron a la referida Sala la inaplicación de dicha prescripción.

Por su parte, la pretensión que Convergencia expresó ante la SCJN en su demanda de acción de inconstitucionalidad consistió, entre otras normas impugnadas, en la invalidez del referido artículo segundo transitorio. Este es un claro ejemplo de la manera en que funcionan diferentes medios de control de la constitucionalidad nacional en el sistema jurídico mexicano, aunque la situación descrita solo se pudo haber presentado tras la reforma constitucional que en materia electoral se publicó el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>3</sup> Acción de inconstitucionalidad 80/2008, cuya sentencia fue dictada el 9 de julio de 2008.

En efecto, hasta antes de la citada reforma, y por prescripción de la SCJN, el TEPJF carecía de competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes (PJF 2002a: 82), menos aún para inaplicarlas, y además la única vía para impugnar las leyes electorales era la acción de inconstitucionalidad (PJF 2002b: 81). Sin embargo, tras la referida modificación al artículo 99.º de la Constitución, se precisó de manera expresa que —sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105.º de la CPEUM— las salas del TEPJF podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la referida Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio y, en tales casos, la Sala Superior informará a la SCJN.

Los partidos políticos nacionales, como los son el PRD y Convergencia, están legitimados expresamente tanto para promover juicios de revisión constitucional electoral como acciones de inconstitucionalidad; en ambos casos estos mecanismos de protección constitucional son los instrumentos idóneos para, en su caso, satisfacer pretensiones como las planteadas por los referidos partidos; igualmente, tanto la Sala Superior del TEPJF como la SCJN tienen competencia para conocer y resolver el fondo de las cuestiones litigiosas planteadas por los partidos promoventes. Sin embargo, resulta evidente que las soluciones que impongan la Sala Superior, por un lado, y la SCJN, por el otro, no pueden ser —en casos similares al comentado— contradictorias, pues el sistema normativo se encarga de evitarlo. Ello se analizará con mayor detenimiento más adelante.

Lo que debe quedar perfectamente claro en este punto es que el PRD y Convergencia impugnaron ante la Sala Superior un *acto concreto de aplicación* del artículo segundo transitorio del decreto de publicación de las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (el acuerdo tomado por la Comisión de Gobierno de la ALDF, así como la convocatoria emitida consecuentemente). El argumento fue que dicho acto concreto de aplicación, así como la prescripción que le servía de fundamento, contradecían el artículo 14.º de la Constitución en torno a la irretroactividad de la ley. En tanto que en la demanda de acción de inconstitucionalidad que Convergencia promovió ante la SCJN, se impugnó en *abstracto* (es decir, sin que existiera un acto concreto de aplicación) la referida contradicción entre el mencionado artículo segundo transitorio y el citado artículo 14.º de la Constitución.

El 11 de junio de 2008, la Sala Superior decidió revocar el acuerdo de la Comisión de Gobierno de la ALDF (y consecuentemente la convocatoria), en virtud de que se consideró que la prescripción en la que se fundaba (el artículo segundo transitorio) es inconstitucional, por lo que se inaplicó en el caso concreto; por su parte, el 9 de julio de 2008, la SCJN resolvió declarar la invalidez de la porción normativa del referido artículo segundo transitorio específicamente relacionada con la renovación escalonada de los entonces Consejeros Electorales del IEDF.

Los efectos de estas sentencias están perfectamente delimitados en el ordenamiento constitucional nacional:

- En el caso de la resolución del TEPJF, el pronunciamiento en torno a la inconstitucionalidad de una norma general solo se debe llevar a cabo en la parte considerativa de la sentencia, pues en la parte resolutive se debe confirmar, modificar o revocar el acto concreto de aplicación de dicha norma general, que es propiamente el acto impugnado; esta inaplicación solo opera en el caso particular y concreto de aplicación del que conoce dicho órgano jurisdiccional, sin que tenga efectos generales.
- Por su parte, en la sentencia dictada por la SCJN, la declaración de invalidez de la norma general impugnada se lleva a cabo en la parte resolutive, puesto que al ejercerse un control abstracto de la constitucionalidad no existe un acto concreto de aplicación de la norma impugnada; esta declaración de invalidez tiene efectos generales.

Es importante precisar que, en este caso, las sentencias dictadas por órganos diversos resultaron no solo compatibles, sino complementarias. Así, en razón de la decisión de la Sala Superior, se revocó el acuerdo de la Comisión de Gobierno de la ALDF por haberse inaplicado, específica y concretamente, el artículo segundo transitorio al satisfacer la pretensión del PRD y Convergencia; en tanto que, en razón de la sentencia dictada por la SCJN, la porción normativa de dicho artículo segundo transitorio que se consideró inconstitucional se declaró inválida y, por lo tanto, inaplicable en cualquier caso desde entonces.

En caso de la SCJN, tras haber dictado sentencia después de la Sala Superior, podría haber declarado la constitucionalidad íntegra del artículo segundo transitorio. Entonces, la sentencia dictada por la Sala Superior habría mantenido su

estatus de definitividad e inatacabilidad, en virtud de que es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, salvo lo decidido por la SCJN al conocer de acciones de inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral.

En el caso hipotético descrito, la sentencia de la SCJN habría tenido como consecuencia, tras haber reconocido la constitucionalidad integral del artículo impugnado, la posibilidad de que la Comisión de Gobierno de la ALDF dictara un nuevo acuerdo similar al que había revocado la Sala Superior. Esta Sala no podría conocer nuevamente de un medio de impugnación a través del cual se impugnara un acto concreto de aplicación en el cual se solicitara exclusivamente la inaplicación del artículo segundo transitorio del decreto de publicación de las reformas del Estatuto, puesto que ello constituye una causal de improcedencia, en función de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

Artículo 10.º

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

[...]

f) Cuando en el medio de impugnación se solicite, en forma exclusiva, la no aplicación de una norma general en materia electoral, cuya validez haya sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la fracción II del artículo 105.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Sala Superior hubiera considerado que el artículo segundo transitorio no resultaba contrario al artículo 14.º de la Constitución y que, por lo tanto, el acto impugnado era correcto, confirmando entonces el acuerdo de la Comisión de Gobierno de la ALDF y la consecuente convocatoria, y de que la SCJN —por el contrario— hubiera resuelto, como en efecto sucedió, la inconstitucionalidad de una parte normativa de dicha prescripción, la sentencia dictada por la Sala Superior habría mantenido su estatus de definitividad e inatacabilidad. Sin embargo, las consecuencias de la misma sí se hubieran visto alteradas por la resolución de la SCJN, la cual es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral *exclusivamente* cuando conoce de acciones de inconstitucionalidad en contra de normas electorales generales, conforme con el artículo 99.º, párrafo primero, de la CPEUM.

Como se nota, aun en el caso de que se pudieran emitir sentencias divergentes o incluso contradictorias en asuntos similares al presentado, el sistema

normativo prevé soluciones específicas. Así, la certeza que reclama la función electoral está plenamente garantizada.

## 6. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESOLVIÓ

La decisión de la SCJN en torno al caso que nos ocupa estribó en invalidar el texto del artículo segundo transitorio que dice: «y el número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos». En otras palabras, según la SCJN el referido artículo segundo transitorio se debe leer de la siguiente manera:

**Artículo Segundo.**- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto. Dentro del mismo plazo, deberá determinar el procedimiento de la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125.º contenido en el presente Decreto.

La referida SCJN precisó, expresamente, los efectos de esta declaración de invalidez:

La Asamblea Legislativa se encuentra facultada de manera concreta para establecer el procedimiento que debe llevarse a cabo para el nombramiento escalonado de Consejeros Electorales, **a partir del vencimiento del plazo del que rige** respecto de los Consejeros actualmente en funciones, de tal forma que **de ninguna manera ese procedimiento podrá tener efectos modificatorios hacia el pasado**, sino únicamente a partir del veintitrés de diciembre de dos mil quince, año en que expira el nombramiento que rige en la actualidad.<sup>4</sup>

En otras palabras, los Consejeros Electorales del IEDF nombrados el 23 de diciembre de 2005 deberán concluir su período, en una situación ordinaria, en 2012, y solo entonces (en 2012) procederá la renovación escalonada de dichos Consejeros. Como la SCJN ha precisado que la ALDF se encuentra facultada de manera concreta para establecer el procedimiento que debe llevarse a cabo para el nombramiento escalonado de Consejeros Electorales a partir de que expire el de quienes actualmente se encuentran en funciones, hay que recordar que, por lo menos hasta el momento, dicha Asamblea ya ha prescrito

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 80/2008, negritas en el original. Si bien en el texto de la sentencia se afirma que el período de los Consejeros Electorales del IEDF que fueron nombrados en diciembre de 2005 concluirá en diciembre de 2015, lo cierto es que, al haber sido nombrados para un período de 7 años, su cargo concluirá en diciembre de 2012.



dicho procedimiento en el artículo noveno transitorio del decreto de publicación del nuevo código electoral del Distrito Federal:

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, concluirán el período para el que fueron electos. Previo a la conclusión del período, y para efectos de la renovación escalonada de estos cargos, la Asamblea Legislativa procederá de la siguiente manera:

- a) Elegirá al Consejero Presidente y dos Consejeros Electorales para un período de siete años.
- b) Elegirá a dos Consejeros Electorales para un período de cinco años; y
- c) Elegirá a dos Consejeros Electorales para un período de tres años.

Así, uno de los efectos de la sentencia dictada por la SCJN estriba en la plena vigencia de esta disposición transitoria, la cual —no obstante y salvo el enunciado «El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, concluirán el período para el que fueron electos»—, puede ser modificada por la ALDF en todo momento.

Por lo que toca a la materia que es objeto del presente comentario, la principal afirmación de la SCJN en su sentencia estriba en que «en el caso a estudio se quebranta el respeto jerárquico a la Constitución Federal, en virtud de que a través del artículo segundo transitorio que ahora se combate, se retrotraen los efectos de la reforma, al acto de designación acaecido en dos mil cinco, lo que en sí mismo lo torna retroactivo y por ende, contrario al artículo 14.º constitucional».<sup>5</sup>

Lo anterior se sostuvo en razón de que:

[...] los Consejeros actualmente en funciones fueron nombrados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en ejercicio de sus atribuciones el veintitrés de diciembre de dos mil cinco, por un período de siete años [...] al prever la disposición transitoria una obligación a cargo de la Asamblea Legislativa referente a un hecho acaecido en diciembre de dos mil cinco, obra sobre el pasado **modificando la forma de nombramientos (ya sea disminuyendo o prorrogando el plazo)** de los Consejeros Electorales actualmente en funciones.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Acción de inconstitucionalidad 80/2008.

<sup>6</sup> *Ibidem*, negritas en el original.

Para justificar la decisión, la sentencia de la SCJN y la de la Sala Superior recurren a las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma jurídica. Si bien ante la Sala Superior, tanto el PRD como Convergencia esgrimieron agravios adicionales al de la retroactividad de la norma transitoria, la referida sala se avocó al estudio de este agravio, en razón de que si resultaba fundado, como en efecto resultó, y, consecuentemente, al ser suficiente para satisfacer la pretensión de los actores (la revocación del acuerdo de la Comisión de Gobierno y la inaplicación concreta del artículo segundo transitorio), el estudio del resto de agravios se tornó innecesario.

## 7. LA SALA SUPERIOR DECIDIÓ

De la lectura detenida de la sentencia de la Sala Superior se puede afirmar que esta se basa, fundamentalmente, en la teoría de los componentes de la norma más que en la de los derechos adquiridos, al igual que la sentencia dictada por la SCJN. En la sentencia del SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008 Acumulados se lee lo siguiente:

La cuestión a dilucidar es, si los Consejeros Electorales, al momento de entrar en vigor el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se encontraban en el contexto de una situación jurídica concreta de la cual derivara un derecho efectivo al exigir el cumplimiento de la obligación correlativa, en términos de la normatividad electoral local abrogada.

Para estar en posibilidad de determinar si existía, al momento de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal una situación jurídica concreta, que pudiera verse afectada por la emisión de la nueva normativa, es preciso atender a lo dispuesto por la ley vigente hasta el veintiocho de abril de dos mil ocho [...]

La SCJN ha fijado jurisprudencia firme en torno a la irretroactividad de las leyes conforme a la teoría de los componentes de la norma en, al menos, dos ocasiones (PJF 1997: 7, PJJF 2001:16). Del análisis de dichas prescripciones se sigue, como se sostiene en la sentencia de la SCJN, que:

[...] toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda analizar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

- a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se pueden variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.
- b) Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.
- c) Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo, por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.
- d) Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma, se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontece bajo la vigencia de la nueva disposición).

En el caso que nos ocupa, el texto normativo en análisis era el siguiente:

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General, serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán tres Consejeros Electorales suplentes generales. La ley determinará la duración en el cargo así como las reglas y el procedimiento correspondientes. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años.

De lo anterior se deduce lo siguiente:

- a) La Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios, elegirá por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes al Consejero Presidente del Consejo General.
- b) Después de haber elegido al Consejero Presidente, la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios, elegirá por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a los Consejeros Electorales del Consejo General.

- c) Después de haber elegido a los Consejeros Electorales del Consejo General, la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios, elegirá por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a tres Consejeros Electorales suplentes generales.

Bajo el tradicional esquema *si A es, entonces B debe ser*, los textos normativos anteriores son los supuestos que, de realizarse o actualizarse, darían lugar a una determinada consecuencia: *si* la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios, elige por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes al Consejero Presidente del Consejo General, *entonces* el consejero Presidente *deberá* durar en su cargo siete años, y lo mismo sucede en los siguientes casos.

Resulta evidente que, en este caso, una vez que se actualiza o se realiza el supuesto normativo, de manera inmediata se produce la consecuencia. Entonces, una vez que se nombra al Consejero Presidente o al resto de los Consejeros Electorales, las personas así designadas deberán permanecer en su cargo siete años.

Así, en el momento en que, el 23 de diciembre de 2005, la ALDF nombró a determinadas personas para que ocuparan los cargos tanto de Consejero Presidente y Consejeros Electorales del IEDF, se actualizó la hipótesis normativa que dio lugar a la consecuencia legalmente prescrita: las personas nombradas deberán durar en sus cargos siete años.

Conforme con la normatividad vigente, al momento de hacer el presente comentario, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del IEDF, estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecidos en la ley de la materia. La remoción del Presidente y de los Consejeros Electorales se determinará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con las causas que señale dicha ley.<sup>7</sup>

En razón de lo anterior, se actualiza la primera de las cuatro hipótesis que contempla la citada jurisprudencia para afirmar que se está en presencia de normas retroactivas: cuando durante la vigencia de una norma jurídica se

<sup>7</sup> Artículo 92.º, fracción V, del Código Electoral del Distrito Federal, que prescribe esencialmente lo mismo que el artículo 57.º, inciso e), del referido código vigente en 2005.

actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se pueden variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

Así, tanto la Sala Superior como la SCJN coincidieron en afirmar que la porción de la prescripción contenida en el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal resultaba violatoria del artículo 14.º de la Constitución, puesto que alteraba o modificaba de manera retroactiva situaciones jurídicas concretas, resultado de la actualización de una determinada hipótesis normativa que habría generado consecuencias específicas, particulares e inmediatas.

## 8. LA GARANTÍA DEL EJERCICIO AUTÓNOMO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

Como se mencionó, el artículo 116.º, fracción IV, incisos b) y c), de la CPEUM, prescribe que, en materia electoral, las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que, por un lado, las autoridades electorales ejerzan la función electoral bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, y, por el otro, que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

«Independencia» se define como cualidad o condición de independiente; «independiente», a su vez, tiene los sentidos de que no tiene dependencia, que no depende de otro, «dicho de una persona: que sostiene sus derechos u opiniones sin admitir intervención ajena»; también tiene el significado de «autónomo», es decir, que tiene autonomía, que se define como «potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios». La autonomía es la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.<sup>8</sup>

---

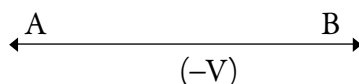
<sup>8</sup> Para todas las definiciones, cfr. *Diccionario de la lengua española*, vigésima segunda edición, disponible en: <<http://buscon.rae.es>>.

De lo anterior se sigue válidamente que, en el lenguaje comúnmente empleado, «independencia» y «autonomía» son palabras cuyo sentido, si bien no es igual, es muy cercano. En torno a la «independencia» y la «autonomía» en la materia electoral, la SCJN ha precisado que

[...] los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes, ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.<sup>9</sup>

Esta precisión de la SCJN se acerca mucho a las definiciones que Robert A. Dahl ofrece en torno al binomio autonomía-control político. Para este autor, ser *autónomo* significa no estar bajo el *control* de otro; por *control*, Dahl entiende «una relación entre actores tal que las preferencias, deseos o intenciones de uno o más actores provoquen acciones de ajuste, o predisposiciones a actuar, de parte de uno o más actores» (1991: 26).

El control no implica ni equivale a la obtención de beneficios, aunque siempre presupone la *intención* de quien lo ejerce. Es decir, para que se pueda hablar de que uno ejerce control sobre otro, se requiere, necesariamente, que aquel tenga la intención de controlar a este, por ello no puede hablarse de control no intencional. Por otra parte, del hecho de que una persona ajuste su conducta al interés de otra no se sigue que esta obtenga algún beneficio de dicho control. Linares (2004: 76) lo grafica de la siguiente manera:



En el gráfico:

(-V) representa un vínculo negativo, o la ausencia de vínculo alguno

(A) puede simbolizar a los órganos electorales, en tanto que órganos del Estado, a los consejos electorales en tanto que órganos de decisión o a un consejero en particular.

(B) puede ser el Ejecutivo, el Legislativo, los partidos políticos, las agrupaciones políticas, los concesionarios o permisionarios de radio o televisión, el Consejo Coordinador Empresarial o los medios de comunicación.

<sup>9</sup>

Acción de inconstitucionalidad 3/2005, fallada en sesión del 17 de marzo de 2005.

En un sistema político nadie puede ser enteramente autónomo ni tampoco puede alguien ejercer un control total sobre todos. La autonomía es una cuestión de grados. En ese sentido, la «independencia» y la «autonomía» de los órganos electorales no será un concepto absoluto, sino relativo: ¿qué tan independientes son los institutos electorales? Para responder esta pregunta hay que contestar primero a esta otra: ¿respecto de quién son independientes?

En el ámbito de la transición política mexicana, a los órganos administrativos electorales se les dio el estatus de órganos constitucionales autónomos con el objeto de «enfrentar los excesos del Poder Ejecutivo, reducir las capacidades políticas del partido dominante con el propósito de propiciar condiciones de relativa simetría política, y sentar bases institucionales que generaran confianza y credibilidad social» (CÁRDENAS et al. 1999: 481). De hecho, la cuestión de la autonomía e independencia del órgano administrativo electoral federal fue uno de los principales temas de la reforma constitucional de 1996 (IFE-TEPJF-PNUD 1996). En el tránsito hacia la plena autonomía e independencia de los órganos electorales, la *ciudadanización* fue un elemento determinante, al que se sumaron la eliminación de la presencia decisoria tanto de los poderes públicos en dichos órganos (sobre todo del Ejecutivo y del Legislativo), como de los partidos políticos (ALCÓCER 1995: 59).

De esta manera, en un contexto democrático, los órganos electorales deben ser independientes respecto de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales,<sup>10</sup> así como de los partidos políticos y de, en general, todos aquellos sujetos o actores que tengan algún tipo de interés particular en el ejercicio de la función electoral.

En las Constituciones y en la legislación secundaria de los Estados, por lo regular se ha seguido el modelo empleado en la CPEUM y en la legislación electoral federal en el sentido de definir a los consejos generales de los órganos administrativos electorales como sus órganos superiores de dirección. Así, a los Consejeros Electorales les correspondería el derecho tanto de hablar como de votar en las sesiones de resolución de asuntos. En este sentido cabe hablar de

---

<sup>10</sup> No hay que perder de vista que la atribución que ciertos tribunales tienen para revisar la legalidad y constitucionalidad de los actos y disposiciones de los órganos administrativos electorales no altera o vulnera su autonomía o independencia, sino que dicho control de legalidad y constitucionalidad es el complemento, en un esquema de *checks and balances*, de dicha autonomía e independencia.

diferentes planos o tipos de la autonomía de la que gozan los órganos administrativos electorales, y en particular sus órganos superiores de dirección:

- a) desde un punto de vista *institucional*, se habla de la autonomía del órgano respecto de otros órganos del Estado y sujetos del sistema político;
- b) desde un punto de vista *funcional*, se habla de la autonomía del órgano en tanto que ejerce funciones cuya competencia le es exclusiva;
- c) desde un punto de vista *personal*, la autonomía estriba en el conjunto de características derivadas de la situación en que las normas constitucionales y legales colocan a los integrantes del órgano superior de dirección individualmente considerados, y que protegen a estos de eventuales presiones ejercidas por otros sujetos del sistema político;
- d) desde un punto de vista *interno*, la autonomía consiste en el amparo que cada uno de los integrantes del órgano superior de dirección tiene, en su individualidad, frente al resto de la estructura orgánica.

La integración del órgano superior de dirección, el mecanismo de designación y el estatus de los Consejeros integrantes de dicho órgano, ha sido reconocida como elemento fundamental en la consolidación de la autonomía del Instituto Federal Electoral (CARDENAS et al. 1999: 486). Respecto al estatus de los Consejeros, en buena medida se han adoptado para estos las llamadas «garantías judiciales»; es decir, un conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que poseen, además, un doble enfoque, pues al mismo tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura, también favorecen la situación de los justiciables (FIX-ZAMUDIO 1974: 37, FIX-ZAMUDIO & COSSÍO 1996: 31).

Así, es posible hablar de garantías «electorales» en el sentido de la existencia de un conjunto de normas constitucionales y legales que tienen como objeto el ejercicio independiente, autónomo e imparcial<sup>11</sup> de la función electoral. Tales prescripciones benefician tanto a los integrantes del órgano superior de

<sup>11</sup> Recuérdese que la imparcialidad es otro de los principios rectores de la función electoral, y que la SCJN ha afirmado que, en materia electoral, consiste «en que en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista»; cfr. Acción de inconstitucionalidad 3/2005, fallada en sesión del 17 de marzo de 2005.



dirección de los órganos estatales que ejercen la función electoral, como a todos los participantes en los procedimientos electorales, sobre todo a los propios partidos políticos.

Las garantías judiciales, y en su caso las garantías «electorales», tienen como finalidad, como su nombre lo precisa, garantizar un ejercicio independiente e imparcial<sup>12</sup> de la función estatal que se desempeña. Así, quienes gozan de tales garantías no deben estar bajo el control de ningún sujeto determinado, sino que deben ser autónomos en los términos antes precisados.

Entre las principales garantías judiciales se ubican las relacionadas con el nombramiento, la estabilidad en el cargo, la remuneración y la remoción derivada de responsabilidad. Puesto que se han asimilado las garantías judiciales al ámbito de los órganos administrativos electorales, el caso que ahora se comenta está íntimamente relacionado con la cuestión de la estabilidad en el cargo y la remoción de los integrantes del órgano superior de dirección del IEDF.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, la estabilidad es una garantía que implica que los sujetos son nombrados para el desempeño de un cargo durante un tiempo determinado, fijo, preestablecido, el cual deben culminar hasta su término o su muerte. En otras palabras, la garantía de la estabilidad implica la *inamovilidad*; es decir, los nombrados no pueden ser desplazados de sus cargos, *salvo* que los sujetos incurran en alguna causal de responsabilidad sancionada con la destitución, que es la segunda cuestión.

Así, conforme a lo que se ha precisado anteriormente, los Consejeros del IEDF que fueron nombrados en 2005 son inamovibles hasta la conclusión del tiempo para el cual fueron designados (7 años). Por lo tanto, salvo que alguno de ellos o todos incurrieran en alguna de las causales previstas legalmente para fincarles responsabilidad sancionable con la destitución, deberán permanecer en su cargo hasta el año 2012.

---

<sup>12</sup> Entre la independencia y la imparcialidad existe una relación estrecha, a grado tal que, se dice, la primera está al servicio de la segunda (CÁRDENAS 1999: 96). No obstante, del hecho de que un sujeto goce de un alto grado de independencia no se sigue necesariamente que actúe de manera imparcial dentro de un determinado proceso o procedimiento. Sin embargo, a mayor grado de independencia mayor probabilidad de que el sujeto se conduzca, en el proceso o procedimiento, de manera imparcial.

Como ha quedado precisado con anterioridad, en el ordenamiento jurídico del Distrito Federal no existe hasta el momento un catálogo preciso de las conductas atribuibles a los Consejeros Electorales del IEDF sancionables, en su caso, con la destitución. Así, las acciones de Comisión de Gobierno de la ALDF fueron un claro y evidente atentado a la autonomía del órgano superior de dirección del IEDF.

El hecho de que la Sala Superior del TEPJF haya revocado el acto impugnado, por considerar que se fundaba en una prescripción inconstitucional, si bien estuvo justificado en cuestiones de técnica normativa, ha venido a precisar los límites que aún los órganos reformadores de la ley tienen en el ejercicio de esta función. En este caso, el poder contramayoritario del juez de constitucionalidad se hizo evidente, puesto que, no obstante el consenso de los partidos políticos representados en la Comisión de Gobierno de la ALDF, su actuar no solo fue objeto de escrutinio constitucional, sino que se declaró violatorio de la norma suprema, lo que pone en evidencia que, aun ante el consenso de los partidos políticos, cualquier infracción constitucional será sancionada por los órganos guardianes de las promesas democráticas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÓCER VILLANUEVA, Jorge

1995 «La autonomía del IFE (elementos para superar un falso debate)». En: *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*, tomo v. Documento inédito consultable en el Centro de Documentación del propio Tribunal. México: IFE.

ALDF-ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

2005 *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Primer Período de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio. III Legislatura. Año 3, México D. F., 23 de diciembre, N.º 34.

2006 *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Primer Período Extraordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio. III Legislatura. Año 3. México D. F., 12 de enero, ÚNICA.

CÁRDENAS, Jaime F.

1999 «El Poder Judicial en transición». En MERINO, Mauricio. *La ciencia política en México*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica.

CÁRDENAS, Jaime et al.

1999 «Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral». En: *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo II. México: TEPJF-IFE-UNAM-UQROO-PNUD.

DAHL, Robert A.

1991 *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México: CONACULTA-Alianza Editorial.

FIX-ZAMUDIO, Héctor

1974 *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*. México: UNAM.

1993 «Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano». En: *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

FIX-ZAMUDIO, Héctor & José Ramón COSSÍO DÍAZ

1996 *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.

IFE-TEPJF-PNUD

1996 *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*. México: IFE-TEPJF-PNUD.

LINARES, Sebastián

2004 «¿Qué es y cómo remide la independencia judicial?». *Política y Gobierno*, vol. XL, N.º 1, primer semestre.

PJF-Poder Judicial de la Federación

1997 «Irretroactividad de las leyes. Su determinación conforme a la teoría de los componentes de la norma». *Semanario Judicial de la*

- Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VI, noviembre. Tesis: P./J. 87/97.
- 2001 «Irrretroactividad de las leyes. Su determinación conforme a la teoría de los componentes de la norma». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, octubre. Tesis: P./J. 123/2001.
- 2007a «Estatuto de gobierno del distrito federal. Sus características». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXV, mayo. Tesis: P./J. 17/2007.
- 2002a «Tribunal electoral del poder judicial de la federación. Carece de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, junio. Tesis: P./J. 23/2002.
- 2002b «Leyes electorales. La única vía para impugnarlas es la acción de inconstitucionalidad». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, junio. Tesis: P./J. 25/2002.
- 2007 «Estatuto de gobierno del distrito federal. Junto con la constitución política de los estados unidos mexicanos integra bloque de constitucionalidad en materia electoral». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época XXV, mayo. Tesis: P./J. 18/2007.

[Sobre el autor]

CARLOS BÁEZ SILVA

Mexicano. Licenciado en Derecho, maestro en Ciencia Política y candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor titular en las Universidades La Salle, Iberoamérica y Latina, en los institutos de la Judicatura Federal (IJF) y Tecnológico Autónomo de México (ITAM), así como en la Escuela Libre de Derecho. Investigador en el Instituto de la Judicatura Federal, del que también fue Secretario General, Jefe de la Unidad de Capacitación e Investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial.