

## EL DERECHO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO COMO GARANTÍA DE INDEPENDENCIA JUDICIAL. APUNTES SOBRE EL NOMBRAMIENTO DE MAGISTRATURAS ELECTORALES

Salvador O. NAVA GOMAR\*

SUMARIO: I. *A manera de introducción: la independencia de los jueces y el nombramiento oportuno de magistraturas electorales.* II. *El procedimiento para la designación de integrantes de la Sala Superior del TEPJF.* III. *El SUP-JDC-956/2015: un caso paradigmático.* IV. *Las diferentes perspectivas de resolución.* V. *Notas sobre la dimensión social de la justicia electoral y la necesidad de un recurso judicial efectivo.* VI. *La necesidad de un recurso efectivo ante la falta de designación de magistraturas electorales federales.* VII. *Reflexión final.*

### I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN: LA INDEPENDENCIA DE LOS JUECES Y EL NOMBRAMIENTO OPORTUNO DE MAGISTRATURAS ELECTORALES

El derecho a un recurso judicial efectivo —ser y esencia del juicio de amparo— abarca también otros mecanismos de protección, siempre que resulten efectivos, particularmente en materias que, como en el ámbito electoral, el amparo resulta improcedente. De ahí la conveniencia de reflexionar sobre el alcance de figuras como el juicio para la protección de los derechos político-electorales —equivalente a la institución del amparo en materia electoral— que constituyen (o deberían ser) vías de impugnación efectivas

---

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016). El presente texto se basa en las consideraciones contenidas en el proyecto original presentado como ponente al Pleno de la Sala Superior en el juicio SUP-JDC-956/2015 y su acumulado (votado en contra por la mayoría de los magistrados), cuyas consideraciones forman parte del voto particular emitido con motivo de la sentencia. El magistrado presidente, Constancio Carrasco Daza, también emitió un voto particular.

frente a actos de autoridad, cualquiera que ésta sea, que vulneren los derechos político-electorales, así como los principios fundamentales del derecho electoral. Ello también abona en la reflexión sobre los alcances de la justicia como herramienta práctica e instrumento de la razón pública.

En este sentido, se afirma que la justicia tiene una doble finalidad principal e ineludible: resolver controversias y aplicar el derecho como expresión de una razón pública, basada en principios y valores compartidos por una comunidad. Como lo ha expresado Owen Fiss, los jueces son instrumentos del derecho y encarnan la razón pública, su función —señala— “consiste en evaluar la realidad práctica a la luz de los valores que el derecho dota de autoridad, y en hallar luego las vías adecuadas para adaptar la realidad a estos valores”.<sup>1</sup> Desde esta perspectiva, la tarea del juez consiste en dar sentido a los valores fundamentales (de fuente constitucional e internacional) mediante la interpretación de textos situados en su contexto histórico, político y social, partiendo de la idea de que la Constitución es “un elemento constitutivo del derecho”.<sup>2</sup>

En la concreción del significado de tales valores, los tribunales son una fuente coordinada de poder estatal y tienen una esfera de influencia propia, definida en términos que unifican tanto el momento como la función del ejercicio del poder, por lo que su papel no depende del fallo de otro órgano del Estado, a saber, el Legislativo o el Ejecutivo. Esta autonomía funcional y orgánica, expresada en la concreción de los principios de independencia e imparcialidad, sirve de base esencial para entender el papel de los tribunales constitucionales en el escenario constitucional, frente a las actuaciones u omisiones de otros poderes que lesionen los derechos fundamentales o los principios constitucionales.<sup>3</sup> Ello dado que, como lo destaca Luigi Ferrajoli, “el primer fundamento común a la división del poder, es la necesidad de fragmentarlo para contener su natural tendencia a acumularse en formas absolutas”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Fiss, Owen, *El derecho como razón pública*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 15.

<sup>2</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *La ley y su justicia. Tres capítulos de justicia constitucional*, Madrid, Trotta, 2008, p. 137.

<sup>3</sup> Siguiendo también a Fiss (*op. cit.*, pp. 30, 31 y 34), la objetividad del juez se traducirá en independencia. En su tarea habitual, los jueces están obligados a hablar, escuchar y tomar decisiones fundados en buenas razones. Están obligados, también, a ser independientes e imparciales, o sea, a no tener influencias externas ni conexiones con las partes o el objeto del proceso y, a su vez, a mantener una posición distante y desprendida frente a los litigantes, de modo que sus decisiones no constituyan una expresión de los intereses o preferencias de éstos. La regla de independencia o imparcialidad también requiere que el juez sea independiente de la política. Al juez le está vedado concebir su labor como un registro de sus preferencias.

<sup>4</sup> Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, vol. II, p. 208.

En el Estado constitucional democrático, el Poder Judicial debe contar con garantías mínimas para cumplir sin dificultades con la función jurisdiccional. Esto supone que la independencia debe estar garantizada tanto para la magistratura en general, en su carácter de organización desligada de condicionamientos externos, como para quienes ejercen la función del juzgamiento, en su calidad de individuo frente a las jerarquías internas de la propia institución judicial.

Así —como lo señalé en mi voto al expediente SUP-JDC-956/2015 y acumulado, siguiendo diferentes posturas doctrinales—, la independencia judicial puede entenderse como la ausencia de mecanismos de interferencia, tanto internos como externos, en el ejercicio de la función jurisdiccional. En su dimensión funcional (interna), el principio protege al juzgador en lo individual, y en virtud de ello se impide que algún juzgador de jerarquía mayor pretenda influir o poner en peligro la imparcialidad de los jueces de rango inferior. En su dimensión institucional (externa), el principio supone una garantía que protege al Poder Judicial como institución frente a las partes del proceso y a los intereses de ellos, así como respecto a los otros poderes constitucionales.<sup>5</sup>

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha considerado que uno de los objetivos de la separación de poderes es, precisamente, la garantía de la independencia judicial, para lo cual los diferentes sistemas políticos han diseñado procedimientos estrictos, tanto para el nombramiento como para la destitución de jueces y magistrados.<sup>6</sup> En congruencia con lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) ha señalado que la independencia del Poder Judicial y su clara separación de los otros poderes debe ser respetada y garantizada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. Díez-Picazo, Luis María, “Notas de derecho comparado sobre la independencia judicial”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, núm. 34, enero-abril de 1992, pp. 19-39; Linares, Sebastián, “La independencia judicial: conceptualización y medición”, *Política y Gobierno*, México, vol. XI, núm. 1, primer semestre de 2004, pp. 73-126; Toharia, Juan José, “La independencia judicial y la buena justicia”, *Revista Justicia y Sociedad. “Hacia un mejor servicio público de justicia”*, núm. 3, octubre de 1999, pp. 9-32; Wróblewski, Jerzy, “Theoretical and Ideological Problems of Judicial Independence”, en Igartua Salaverria, Juan (coord.), *Los jueces en una sociedad democrática*, Oñati Guipúzcoa, Instituto Vasco de Administración Pública, 1987, pp. 15-34.

<sup>6</sup> *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2001, serie C, núm. 71.

<sup>7</sup> *Informe Anual 2012*, Capítulo IV. Cuba. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 5 de marzo de 2013, párrafo 111.

Lo anterior confirma que uno de los elementos mínimos para impedir injerencias indebidas en la función judicial es el adecuado proceso de selección y nombramiento de las personas que ejercerán la función jurisdiccional; siendo que —como lo ha destacado también la Comisión IDH— el reconocimiento del principio de separación de poderes debe manifestarse en la práctica, entre otras formas, a partir de la designación oportuna, en propiedad y con el respeto de un adecuado y transparente proceso de elección y nombramiento de los magistrados y magistradas de las altas cortes nacionales.<sup>8</sup>

En el ámbito interno, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha considerado que para salvaguardar los principios de independencia y regularidad en el funcionamiento de los órganos, la elección de los integrantes de la judicatura cuyo nombramiento tiene fecha de conclusión determinada, debe realizarse antes de que se produzca la vacante, para que no se vean afectadas las atribuciones del órgano, en detrimento del servicio de administración de justicia.<sup>9</sup>

Todo lo anterior expresa la clara vinculación entre el principio de independencia judicial (en su dimensión institucional) y el de separación de poderes con el derecho de acceso a la justicia y con el deber de toda autoridad de garantizar, entre otros, el derecho a la tutela judicial efectiva mediante tribunales independientes, a través de un adecuado procedimiento de selección como elemento fundamental para garantizar la independencia judicial, considerando la oportunidad en el nombramiento como parte del principio de regularidad en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Partiendo de esta preocupación, el presente trabajo tiene por objeto analizar la pertinencia y necesidad de contar con un recurso judicial efectivo para conocer y resolver los asuntos relacionados con el procedimiento de designación de los magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), incluidas sus salas regionales y la Sala Superior, en caso de que exista una omisión por parte de la instancia encargada de la misma —en específico, del Senado del Honorable Congreso de la Unión— que implique un incumplimiento de su deber constitucional de nombramiento oportuno de los integrantes de dicho Tribunal.

---

<sup>8</sup> *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

<sup>9</sup> Tesis 2a. LII/2012 (10a.), cuyo rubro dice: “TITULARES DE LOS ÓRGANOS DE UN PODER QUE EJERCEN EL CARGO POR PLAZO DETERMINADO. SU DESIGNACIÓN ENCOMENDADA A OTROS PODERES, DEBE LLEVARSE A CABO CON LA ANTICIPACIÓN QUE PERMITA LA SUSTITUCIÓN DE AQUÉLLOS BAJO PARÁMETROS QUE SALVAGUARDEN EL FUNCIONAMIENTO REGULAR DEL ÓRGANO”.

En particular, se retoman y contextualizan los argumentos que sustentaron mi proyecto de sentencia en los juicios con las claves SUP-JDC-956/2015 y SUP-JDC-970/2015 acumulados que fue sometido a consideración del Pleno de la Sala Superior del TEPJF, y resuelto en la sesión pública de resolución del 1o. de julio de 2015. El proyecto fue votado en contra por la mayoría de los integrantes del Pleno al considerar que los juicios promovidos por diversos senadores debían sobreseerse, bajo el argumento de que la Sala Superior no podía ser “juez y parte” y resolver sobre quiénes deben integrar la propia Sala. En oposición a este argumento, el que escribe y el magistrado Constancio Carrasco Daza, emitimos votos particulares para dejar patente nuestra visión contraria a la de la mayoría.

En el fondo, la propuesta original que consta en mi voto presentado, se sitúa en la difícil encrucijada de definir si existe algún recurso judicial efectivo en contra de la falta de designación de magistrados electorales de la Sala Superior, o se trata de un ámbito de impunidad legislativa que en última instancia afecta el normal desarrollo de las funciones de un tribunal clave para la vida democrática del país.

## II. EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN DE INTEGRANTES DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF

El procedimiento definido tanto en la Constitución federal<sup>10</sup> como en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>11</sup> para la designación de magis-

---

<sup>10</sup> Artículo 99, párrafo décimo primero, que dispone: “Los magistrados electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley”.

<sup>11</sup> “Artículo 198. Las ausencias definitivas de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serán cubiertas, previa convocatoria pública a los interesados, de conformidad con las reglas y procedimiento siguientes: a) el pleno de la Suprema Corte aprobará por mayoría simple de los presentes en sesión pública, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores; b) el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hará llegar a la Cámara de Senadores las propuestas en una terna para cada uno de los cargos de magistrados a elegir para las salas regionales y Superior del Tribunal; c) se indicará la Sala para la que se propone cada terna; d) de entre los candidatos de cada terna, la Cámara de Senadores elegirá, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y e) si ninguno de los candidatos de la terna obtuviera la mayoría calificada, se notificará a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviarse dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de

traturas electorales es complejo, en la medida en que participan dos poderes de la Unión. Así, la primera etapa del procedimiento está a cargo de la SCJN, la cual emite la convocatoria pública (con las reglas, criterios y procedimientos atinentes) y selecciona la terna o ternas respectivas por cada magistratura. La ciudadanía conoce los nombres de los candidatos propuestos mediante la difusión que se hace en diversos diarios de circulación nacional y mediante la propia información generada por la SCJN. La segunda etapa es responsabilidad del Senado de la República. La normativa aplicable no exige de manera literal la instrumentación de un procedimiento específico para llevar a cabo el nombramiento de integrantes de la Sala Superior, pero sí exige que sea breve.

A partir de 1996 (año en que se reformó la Constitución para incorporar al Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad en la materia; salvo el control abstracto de constitucional que ejerce la SCJN), el procedimiento para designar integrantes de la Sala Superior se ha activado en cinco ocasiones; la quinta se encuentra en proceso al momento de escribir estas líneas (19 de agosto de 2016).

La primera con motivo de la integración inicial de la Sala Superior, que ejerció el cargo de noviembre de 1996 a noviembre de 2006.<sup>12</sup> La segunda para cubrir la ausencia definitiva de una magistratura con motivo del fallecimiento del magistrado José Luis de la Peza, ocurrido en enero de 2005.<sup>13</sup> En su lugar, en abril de 2006, fue designado el magistrado José Alejandro Luna Ramos, quien por disposición transitoria expresa, derivada de la reforma constitucional en materia electoral de 2007, duraría en su encargo hasta el 20 de abril de 2015.<sup>14</sup> La tercera actualización correspondió a la designación de las seis restantes magistraturas que completarían la

---

los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente”.

<sup>12</sup> Los magistrados designados fueron Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Leonel Castillo González, José Luis de la Peza, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata.

<sup>13</sup> Acuerdo 1/2005 del Tribunal Pleno de la SCJN. <https://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos/NormativaexpedidaporelPleno/Documents/AcuerdosGeneralesAdministrativosEfectosAgotados/Acuerdo01-2005.htm.pdf> (consultada el 19 de agosto de 2016).

<sup>14</sup> Artículo transitorio cuarto, fracción I, del Decreto publicado en el *DOF* del 1o. de julio de 2008, por el que se reformó la LOPJE, que establece: “Para efectos del escalonamiento en la elección de los magistrados de la Sala Superior establecido en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente: I) Antes del 20 de abril de 2015, la Cámara de Senadores elegirá al magistrado electoral que sustituya al magistrado cuyo mandato concluye en la fecha antes citada; el electo lo será para un periodo que concluirá el 4 de noviembre de 2016”. Cabe mencionar que esta disposición se incluyó en razón de la reforma constitucional en materia electoral de 2007, que modificó el artículo

integración de la Sala Superior de noviembre de 2006 al 4 de noviembre de 2016.<sup>15</sup>

En su oportunidad, ante la proximidad de la conclusión del periodo de ejercicio del magistrado Luna Ramos, se inició el procedimiento de designación por cuarta ocasión, el cual no fue concluido por el Senado de la República y que motivó el asunto que ahora se comenta. Finalmente, en julio de 2016 dio inicio nuevamente, y por quinta ocasión, el procedimiento para la renovación total y (por primera ocasión) escalonada de las siete magistraturas integrantes de la Sala Superior.<sup>16</sup>

Los hechos que motivaron el asunto que se analiza se generaron con motivo del término del periodo por el cual fue designado el magistrado Alejandro Luna Ramos. De acuerdo con el diseño legal, el 3 de febrero de 2015 el Pleno de la SCJN emitió el acuerdo 3/2015, mediante el cual determinó el procedimiento para integrar la terna que sería propuesta al Senado para la designación del magistrado de la Sala Superior que ocuparía el cargo hasta el 4 de noviembre de 2016, aprobándola en sesión solemne el 10 de marzo de 2015. En la misma fecha se recibió en el Senado la comunicación del alto tribunal y se acordó turnarla a la Comisión de Justicia.

El 23 de marzo de 2015, la Comisión de Justicia emitió el procedimiento para la comparecencia y dictaminación de los integrantes de la terna y al día siguiente emitió el dictamen por el que se pronunció sobre su elegibilidad, presentando el dictamen correspondiente a la Mesa Directiva del Senado, a fin de que lo sometiera al Pleno para su votación. Ante la demora en su aprobación por el Pleno y vencido ya el plazo previsto para la designación por el artículo cuarto transitorio de la reforma a la LOPJF de 2008, diversas senadoras y senadores el 29 de abril (nueve días después del vencimiento del plazo) presentaron un escrito de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En el caso, resulta claro que en el procedimiento que se llevó a cabo para designar al magistrado que debía cubrir la vacante que dejó el magistrado Alejandro Luna Ramos, se cumplieron las formalidades previstas

---

99, eliminando la intervención de la Comisión Permanente e incluyó el escalonamiento de los magistrados electorales.

<sup>15</sup> Acuerdo 13/2006 del Tribunal Pleno de la SCJN. <https://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos/NormativaexpedidaporelPleno/Documents/AcuerdosGeneralesAdministrativosEfectosAgotados/Acuerdo-13-2006.pdf> (consultada el 19 de agosto de 2016).

Los magistrados designados en esa ocasión fueron: Constancio Carrasco Daza, María del Carmen Alanís Figueroa, Pedro Esteban Penagos López, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar.

<sup>16</sup> *Cfr.* Acuerdo 6/2016 del 4 de julio de 2016 del Pleno de la SCJN, publicado en el *DOF* del 5 de julio de 2016.



en la Constitución y en la ley, e incluso la Comisión de Justicia del Senado emitió lineamientos para nombrar al magistrado electoral antes de que se generara dicha vacante, en cumplimiento a la normativa legal. Asimismo, se adoptaron medidas para garantizar los principios de transparencia y publicidad a partir de un procedimiento abierto al público, en el cual se realizaron entrevistas a los candidatos (mismas que fueron transmitidas en la página de Internet del propio Senado), con la finalidad de conocer el perfil de cada uno de ellos, y sobre esa base la aludida Comisión dictaminó a quienes consideró elegibles de la terna presentada. Sin embargo, el Pleno del Senado no concluyó con el procedimiento para designar a quien ocuparía la magistratura faltante, con lo que se dejó incompleta la integración de la Sala Superior, debiendo funcionar sin la totalidad de sus integrantes; procedimiento que a la postre quedaría inconcluso hasta la nueva convocatoria emitida por la SCJN en julio de 2016 para la renovación total de la Sala Superior. Lo anterior, no obstante que, al momento de los hechos, se desarrollaban diferentes procesos electorales locales, concurrentes con la elección federal de diputados, que implicaba la organización y calificación de 18 procesos electorales y un total de 2,179 cargos de elección popular.<sup>17</sup>

Conviene tener presente las consideraciones de la propia SCJN al momento de determinar los procedimientos para la selección de magistraturas ante la ausencia definitiva de un integrante o la conclusión del periodo de su nombramiento. Así, por ejemplo, en el Acuerdo 1/2005, el Pleno del Tribunal destacó que “ante la ausencia definitiva de un magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la responsabilidad constitucional y legal de proponer a la brevedad la terna para cubrir aquélla, con la finalidad de evitar cualquier afectación al desarrollo de las relevantes funciones de aquel Tribunal”; asimismo, precisó que “dado el fallecimiento de uno de los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta necesario que... se establezcan las bases de un procedimiento ágil y breve para integrar la terna que se proponga a la Cámara de Senadores... para cubrir esa ausencia definitiva”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Trescientos diputados federales de mayoría relativa y 200 diputados federales de representación proporcional; 1,516 puestos correspondientes a elecciones locales concurrentes: 363 diputados de mayoría relativa; 237 diputados de representación proporcional; 9 gubernaturas; 887 ayuntamientos y jefes delegacionales; 20 juntas municipales, y otros 163 cargos correspondientes a una elección local no concurrente (Chiapas); 24 diputados de mayoría relativa; 17 diputados de representación proporcional y 122 ayuntamientos.

<sup>18</sup> Puntos de acuerdo sexto y séptimo.



De forma similar, en el Acuerdo 13/2006, el Pleno de la SCJN destacó la “oportuna sustitución” de uno de los magistrados nombrados en 1996, con motivo del fallecimiento del magistrado De la Peza; asimismo, dada la conclusión de las seis restantes magistraturas, precisó claramente que,

...con la finalidad de impedir grave afectación al derecho de acceso a la justicia, derivada de la falta de quórum o de problemas relacionados con la votación de los asuntos, los órganos a los que constitucionalmente les corresponde desarrollar los procedimientos para la designación de los juzgadores que integran tribunales terminales, como lo es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deben actuar con la oportunidad necesaria que impida la ausencia de los titulares de estos tribunales.<sup>19</sup>

Tales consideraciones, aunque referidas a procesos de designación de magistraturas anteriores a la que se comenta en el presente texto, muestran la importancia de un nombramiento oportuno y su trascendencia respecto del deber de los órganos encargados de tal designación y del derecho de acceso a la justicia de la ciudadanía.

### III. EL SUP-JDC-956/2015: UN CASO PARADIGMÁTICO

Como se asentó, ante la falta de aprobación o conclusión del procedimiento de designación de la magistratura pendiente en la Sala Superior, diversos senadores de la República promovieron juicios ciudadanos con la finalidad de impugnar la omisión en que incurrió la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores, su Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, con motivo de no haber elegido, hasta el momento de la impugnación, al magistrado de la Sala Superior del TEPJF que debía ocupar la vacante existente, a raíz de la conclusión del periodo constitucional, el pasado 20 de abril de 2015, del magistrado José Alejandro Luna Ramos.

En las demandas, los promoventes reclamaron una posible violación a su derecho político-electoral a ejercer su cargo, “al afectar las atribuciones legislativas relacionadas con la configuración del sistema democrático del

---

<sup>19</sup> Puntos de acuerdo sexto y séptimo. En el mismo procedimiento de designación de magistraturas de 2006, ante la devolución de una terna por el Senado por no alcanzar la mayoría calificada, la SCJN volvió a hacer referencia a la necesidad de respetar los breves plazos fijados en la normativa aplicable. Acuerdo 17/2006, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos/NormativaexpedidaporelPleno/Documents/AcuerdosGeneralesAdministrativosEfectosAgotados/Acuerdo-17-2006.pdf> (consultada el 19 de agosto de 2016).

país, como lo es... la aprobación y designación del magistrado de la Sala Superior... que debería ocupar dicho cargo”, ello ante la imposibilidad de votar en el Pleno del Senado la terna propuesta para la designación del magistrado electoral faltante, “y no tener oportunidad de cumplir con el deber constitucional que implica participar en la designación de la mencionada magistratura y, en consecuencia, se [les habría privado] de manera injustificada del derecho político a tomar parte en la dirección de los asuntos públicos”. Asimismo, expresaron que la falta de conclusión del procedimiento de designación carece de fundamento, motivo y justificación, y vulnera también los principios de legalidad, certeza e independencia judicial, considerando que

...la completa integración de la Sala Superior y su funcionamiento en términos de regularidad constitucional y legal —y no en situación extraordinaria—, en tanto autoridad judicial con funciones torales para el Estado y la sociedad en general, constituyen aspectos sustanciales de los principios de certeza, seguridad, objetividad e independencia institucional que rigen la función jurisdiccional en materia electoral.

Aunado a lo anterior, manifestaron que

...la omisión impugnada violenta no sólo las normas específicas que regulan el procedimiento sino también el principio de legalidad y lo dispuesto en el citado artículo 99 constitucional, que dispone que la Sala Superior se integrará con siete magistrados. Siendo que la falta de uno de sus integrantes en pleno proceso electoral incide necesariamente en la certeza de la elección y en la percepción de la ciudadanía, al no integrarse de manera completa el órgano especializado que debe conocer y resolver de asuntos de enorme trascendencia en los... procesos electorales, federal y locales, sin justificación alguna.

Como adelanté, el asunto fue turnado a la ponencia a mi cargo como magistrado y presenté un proyecto de sentencia estimativa que ordenaba la conclusión del procedimiento para garantizar la constitucionalidad y legalidad del mismo y la plena independencia del Tribunal. El Pleno de la Sala Superior, por mayoría de votos, rechazó el proyecto y determinó declarar el sobreesimiento de los juicios bajo el argumento de que la Sala Superior no podía ser “juez y parte”. El magistrado Constancio Carrasco Daza disintió también del sentido mayoritario, y emitió, como yo mismo lo hice sobre la base del proyecto original, un voto particular.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> En su voto particular, el magistrado Constancio Carrasco considera que el juicio es procedente y destaca el interés legítimo como un aspecto primordial de la labor jurisdic-

#### IV. LAS DIFERENTES PERSPECTIVAS DE RESOLUCIÓN

En el proyecto de sentencia original que presenté al Pleno de la Sala Superior se proponía declarar procedente las demandas y fundados los agravios, vinculando a la Mesa Directiva del Senado para que llevara a cabo los actos atinentes con la finalidad de concluir el procedimiento de designación del magistrado electoral faltante. El proyecto fue votado en contra por mayoría de cuatro votos.

En esencia, la sentencia aprobada por la mayoría determinó que los juicios eran “notoriamente improcedentes” por considerar que la Sala Superior se encontraba impedida para conocer la controversia planteada porque las violaciones aducidas “están relacionadas de manera inmediata y directa con la integración de este órgano jurisdiccional especializado, motivo por el cual de conocer y resolver se estaría infringiendo un principio general del derecho, relativo al principio de imparcialidad, consistente en que nadie puede ser juez y parte en un mismo litigio”. Ello —se afirma— “evidencia que está inmerso el interés directo de este” Tribunal, con lo cual “perdería su naturaleza de auténtico tercero en la controversia ajeno al interés de las partes en conflicto”.

En el proyecto original —cuyas consideraciones fueron sustancialmente recogidas en mi voto particular— sostuve que la Sala Superior del TE-PJF es el órgano competente para conocer y resolver este tipo de medios de impugnación, toda vez que los promoventes plantearon una omisión vinculada con un proceso de designación de autoridades electorales en que participan como integrantes del órgano colegiado facultado para hacerla, cuestión que está vinculada esencialmente con la materia electoral porque las omisiones se relacionan con el derecho político-electoral de los actores a ser votados, en su vertiente de ejercicio del cargo, por cuanto hace a su participación en el procedimiento y a los efectos que tales omisiones generan en el deber que les corresponde como integrantes del Senado de

---

cional. Así, al analizar la omisión del Senado en designar al magistrado electoral faltante para integrar la Sala Superior, considera que los legisladores inconformes tenían derecho de acción para impugnar esa conducta omisiva, al considerar que “un control judicial basado en el resguardo de valores constitucionales, se activa al amparo de un interés legítimo”, ello tomando en cuenta que “una tendencia firme... en las democracias constitucionales se ha dirigido a que cada vez son menos los actos de autoridad que escapan de la revisión judicial...”. Cabe señalar que la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa presentó solicitud de excusa para conocer el fondo del medio de impugnación, la cual fue declarada infundada e improcedente por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior. *Cf.* SUP-JDC-956/2015 y acumulado. Incidente de impedimento por excusa de 30 de junio de 2015.

proteger y garantizar el respeto a los principios de separación de poderes e independencia judicial.

Asimismo, manifesté que a partir de la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral —publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 1o. de julio de 2008— la Sala Superior conoció y resolvió aproximadamente 72 juicios y recursos en los que se impugnaron actos relacionados con la designación de magistrados electorales.<sup>21</sup> De esta forma, en mi concepto, no existe obstáculo alguno para conocer y resolver en el fondo el asunto planteado, puesto que no se vincula con un acto del Tribunal o con el ejercicio de sus facultades, sino respecto del alcance de la omisión impugnada en los derechos y facultades de los promoventes.

La decisión mayoritaria sostuvo, en mi concepto, argumentos “esencialistas” relativos a que el Tribunal Electoral “perdería su naturaleza” de auténtico tercero en la controversia, ajeno al interés de las partes en conflicto, al revisar la omisión de cumplir con el procedimiento de elección de uno de sus integrantes, pues, en mi concepto, se confunde la materia de la impugnación, esto es, la posible afectación de derechos político-electorales y deberes constitucionales de los integrantes del Senado, y el resultado del mismo, esto es, la designación, siendo que el análisis de la Sala Superior no incide en quién será designado ni si existe interés en su designación, sino en valorar la posible afectación a tales derechos y deberes, como parte de su función de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, considerando que ésta incluye la designación de autoridades electorales.

---

<sup>21</sup> Dichos medios de impugnación fueron promovidos por aspirantes al cargo (29), partidos políticos (21), magistrados en funciones (21) y en dos casos por ciudadanos ajenos a la controversia, siendo que las autoridades señaladas como responsables han sido diversas: congresos de los estados (42), Cámara de Senadores (15), tribunales electorales locales (9), tribunales superiores de justicia de las entidades federativas (4), y jueces de distrito (3). En 18 casos se confirmó la designación de los magistrados, en ocho se revocó, en tres se declaró fundada la omisión de designación, en otros tres se determinó reponer el procedimiento, entre otros. Por lo que respecta a las autoridades administrativas electorales locales, la Sala Superior, en dos ocasiones, utilizando el método de insaculación, designó directamente a los consejeros electorales integrantes de institutos electorales locales. Uno en Sonora (SUP-JDC-4984/2011), promovido por diversos ciudadanos, y otro en Yucatán (SUP-JRC-391/2000), promovido por un partido político. En los casos donde se señaló como autoridad responsable a la Cámara de Senadores, se impugnaban actos relacionados con la designación de los magistrados electorales locales de: Campeche (tres juicios), Guerrero (un juicio), Michoacán (dos juicios), Oaxaca (un juicio), San Luis Potosí (dos juicios), Sonora (dos juicios) y Tabasco (cuatro juicios). Por otra parte, tratándose de la autoridad administrativa electoral federal, la Sala Superior del TEPJF conoció en dos asuntos la omisión de designar a los consejeros del entonces Instituto Federal Electoral (SUP-JDC-896/2013 y SUP-JDC-12639/2011), juicios que fueron promovidos por diputados federales.

Por ello, consideré que la omisión impugnada no debía escapar al control de su regularidad constitucional, especialmente porque ni la Constitución federal ni la ley adjetiva invocada prohíben la impugnación de la omisión reclamada. En estas circunstancias, el “juez natural” en este tipo de procedimientos es el TEPJF, por ser el órgano competente para conocer violaciones al derecho político-electoral de ser votado, en la vertiente de ejercicio del cargo y de la integración de autoridades electorales. Así lo ha hecho en diversas ocasiones, tanto respecto de magistrados como de consejeros electorales locales,<sup>22</sup> y ha dejado de manifiesto que los diputados tienen interés legítimo para combatir la omisión de la Cámara de Diputados de elegir a los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral (ahora INE),<sup>23</sup> lo que evidencia que la Sala Superior tiene competencia plena para estudiar la constitucionalidad y legalidad de omisiones legislativas,<sup>24</sup> incluidas, por supuesto, en las que incurra el Senado, así como aquellas que deriven de omisiones de tipo administrativo que provengan de cualquier órgano legislativo.<sup>25</sup> No obstante ello, la mayoría de magistrados de la Sala Superior consideró lo contrario y sobreseyó el juicio promovido por diversos sena-

---

<sup>22</sup> Cfr. jurisprudencia 3/2016, con el rubro: “CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. SU DESIGNACIÓN PARA UN TERCER PROCESO ELECTORAL FEDERAL RESPETA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES”, Quinta Época, la Sala Superior en sesión pública celebrada el 30 de marzo de 2016, aprobó por mayoría de cinco votos, con el voto en contra del magistrado Flavio Galván Rivera, la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación.

Jurisprudencia 6/2012, “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE CONSEJOS LOCALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Quinta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, núm. 10, 2012, pp. 15 y 16.

<sup>23</sup> Tesis XXX/2012, con el rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LOS DIPUTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO CONTRA LA OMISIÓN DE ELEGIR A LOS CONSEJEROS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Quinta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, núm. 11, 2012, pp. 40 y 41.

<sup>24</sup> Jurisprudencia 18/2014, con el rubro: “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Quinta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, núm. 15, 2014, pp. 23 y 24. Este criterio se complementa con el sostenido en la tesis XXVIII/2013, con el rubro: “OMISIÓN LEGISLATIVA. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL ES PROCEDENTE PARA IMPUGNARLA”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Quinta Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, núm. 13, 2013, pp. 106 y 107.

<sup>25</sup> Jurisprudencia XXIX/2013, con el rubro: “OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Quinta

dores, ante la omisión de la cámara de la que forman parte, de designar a quien ocupara la magistratura faltante de la Sala Superior del TEPJF.

#### V. NOTAS SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA JUSTICIA ELECTORAL Y LA NECESIDAD DE UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO

En el proyecto presentado originalmente consideré que la omisión impugnada resultaba violatoria del derecho a ejercer el cargo de los promoventes, porque les impedía tanto ejercer plenamente la representatividad que tienen para la defensa de los derechos de la ciudadanía como su derecho a cumplir oportunamente con los deberes que les imponen la Constitución y las leyes de proteger y garantizar la independencia judicial, en cuanto parte del derecho de tutela jurisdiccional de todas las personas, pues no existe justificación objetiva y razonable para que, estando vacante la magistratura electoral, el Senado de la República haya omitido concluir el procedimiento de designación, ya que antes de que se generara la vacante de la magistratura electoral en la Sala Superior, la SCJN y los órganos internos del Senado de la República desahogaron las etapas correspondientes, mediante un procedimiento público, transparente y abierto al escrutinio público, y durante el mismo dieron a conocer a la ciudadanía que quienes aspiraban al cargo reunían los requisitos y contaban con los méritos personales y la capacidad profesional para ocupar el cargo al que aspiraban.

He aquí una manifestación de la dimensión social de la justicia, que no encuentra atención ni respuestas en la posición mayoritaria, pues deja en la incertidumbre la definición de cuál es el órgano que pudiera tutelar los derechos de los promoventes y hacer efectivo el mandato constitucional y legal para la designación de magistraturas electorales; así como de garantizar plenamente que un poder público —el Legislativo, a través del Senado de la República— no incida indebidamente en la independencia de otro, el Poder Judicial, a partir de la falta de designación oportuna de un integrante de la Sala Superior del TEPJF.

En consecuencia, si se parte de la visión de la mayoría de la Sala Superior que decidió sobreseer los juicios ciudadanos, tendría que concluirse que la Sala Superior no puede resolver ningún asunto que controvierta la integración de la misma; ello revela una ausencia normativa en el marco ju-

---

Época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, núm. 13, 2013, pp. 107 y 108.

rido vigente, en cuanto al procedimiento para designar a los magistrados electorales en caso de ausencia permanente, cuando la Cámara de Senadores no cumple con su obligación de nombramiento y, a su vez, evidencia un vacío constitucional en cuanto al establecimiento de un recurso efectivo que pueda controvertir esta circunstancia, lo que supondría la creación de un medio impugnativo, a nivel constitucional y legal, que estableciera de modo expreso e inequívoco la competencia de la Sala Superior del TEPJF, o bien de algún otro órgano del Poder Judicial, como lo sería el Pleno de la SCJN, para resolver el juicio o recurso correspondiente y controvertir una omisión de esta naturaleza.

De acuerdo con la Constitución y la ley, una vez que ha sido remitida una terna al Senado, éste, dentro de los 15 días siguientes a su recepción, debe realizar la designación correspondiente. Sólo en el caso de que ninguno de los candidatos de las ternas obtenga la mayoría calificada, se notifica a la SCJN para que dentro de los tres días posteriores envíe una nueva terna, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente, que deberán votarse dentro de los cinco días subsecuentes a la recepción de las nuevas propuestas.<sup>26</sup>

En el caso analizado, el Senado se abstuvo de designar conforme al procedimiento previsto constitucional y legalmente, aunque tampoco devolvió la terna propuesta a fin de que la SCJN integrara una nueva, con miras a continuar el procedimiento de designación que permitiera cubrir la vacante del magistrado Alejandro Luna Ramos. A su vez, al momento que se promovió el juicio para combatir esta actitud omisiva, la mayoría de los integrantes de la Sala Superior se pronunció por el sobreseimiento, de modo que no prosperó el medio impugnativo, dejando en la completa incertidumbre la situación jurídica generada por la falta de un integrante de la Sala Superior, que si bien no impide su funcionamiento, sí modifica injustificadamente su normal desempeño.

Ante estas circunstancias, resulta ineludible reflexionar sobre la necesidad de modificar el marco legal para establecer una vía alternativa de designación de magistrados electorales federales, en caso de que el órgano encargado de su designación —el Senado— incurra en una omisión, y de modo adicional, incorporar este tipo de omisiones como uno de los supuestos de procedibilidad del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, así como abrir la posibilidad de controvertir con eficacia esa actitud omisiva y no dejar en estado de indefensión a los inte-

---

<sup>26</sup> Artículos 99, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



grantes de los órganos que intervienen en el proceso de designación, a los aspirantes y a la sociedad en su conjunto, que debe tener garantizada la regularidad en el funcionamiento de las autoridades estatales.

Particularmente grave sería la no designación oportuna de magistraturas electorales cuando ello supone su integración total, o de más de una magistratura. Si bien el escalonamiento limita los efectos de dicha posibilidad, lo cierto es que existe aún el riesgo de que la falta de acuerdos políticos afecte el funcionamiento regular de la institución. Garantizar la certeza y la seguridad jurídicas en la conclusión del procedimiento de designación resulta fundamental. Una alternativa es precisar que el juicio ciudadano o el juicio electoral son una vía efectiva para impugnar una omisión de esta naturaleza si no se considera procedente el juicio de amparo, dada la propia participación de la SCJN en el proceso de designación.<sup>27</sup>

#### VI. LA NECESIDAD DE UN RECURSO EFECTIVO ANTE LA FALTA DE DESIGNACIÓN DE MAGISTRATURAS ELECTORALES FEDERALES

La exigencia de un recurso judicial efectivo frente a actos que vulneren los derechos humanos en cualquiera de sus dimensiones, social o individual, es una exigencia del Estado constitucional y elemento indispensable del más amplio derecho de acceso a la justicia, que incorpora el derecho a contar con tribunales competentes, independientes e imparciales para resolver posibles violaciones a derechos humanos, lo que a la postre convierte a los jueces y tribunales nacionales en la “última trinchera” de los derechos humanos de las personas en la República.<sup>28</sup>

Esta última línea de defensa nacional se abastece de los instrumentos y precedentes internacionales y de la doctrina internacional, para conformar

---

<sup>27</sup> Podría pensarse en última instancia, para evitar la judicialización del procedimiento en su etapa final, que se insacule por la SCJN o por el Senado, de entre los participantes en el procedimiento de designación que hayan cubierto los requisitos o de las ternas presentadas, a quien deberá ocupar el cargo, en términos similares a lo previsto en la Constitución para la designación de consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral de acuerdo con el artículo 41, base V, apartado A, inciso d, que dispone: “Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo [respectivo], sin que el órgano de dirección política de la Cámara [de Diputados] haya realizado la votación o remisión [al Pleno], o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación”.

<sup>28</sup> Silva Meza, Juan, “Palabras”, *Ceremonia de despedida de los ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza*, México, Poder Judicial de la Federación, 2015, p. 44.

lo que en los últimos años se ha denominado por la doctrina “control de convencionalidad”, complementaria del amplio control de constitucionalidad, según lo ha reconocido la Corte IDH.<sup>29</sup> En tal sentido, se reconoce que los jueces nacionales se han constituido en verdaderos jueces interamericanos.<sup>30</sup>

Así, por ejemplo, el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece, en términos generales, la obligación de los Estados de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos humanos.<sup>31</sup> Al interpretar dicho artículo, la Corte IDH ha sostenido que la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial efectivo “no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aun a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad”,<sup>32</sup> esto es, debe ofrecerse a la persona la “posibilidad real” de interponer un recurso, en los términos del precepto invocado. En el mismo tenor, la Corte IDH ha sostenido que un “recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”,<sup>33</sup> esto es, el recurso debe permitir analizar “si ha habido una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación”.<sup>34</sup>

En esta medida, el reconocimiento de un recurso judicial efectivo constituye una garantía fundamental contra la arbitrariedad, ya que permite a las personas impugnar aquellos actos, particularmente de autoridad, que

---

<sup>29</sup> En efecto, como lo ha determinado la Corte IDH: la contraposición entre “control de constitucionalidad” y “control de convencionalidad” es un falso dilema, ya que, una vez que el Estado ha ratificado el tratado internacional y reconocido la competencia de sus órganos de control, mediante sus mecanismos constitucionales, dichos instrumentos pasan a conformar su ordenamiento jurídico, de forma tal que “el control de constitucionalidad implica necesariamente un control de convencionalidad, ejercidos de forma complementaria”. Caso *Gelman vs. Uruguay* (supervisión de cumplimiento de sentencia), sentencia del 20 de marzo de 2013, párr. 88.

<sup>30</sup> *Cf.* García Ramírez, Sergio y Toro Huerta, Mauricio Iván del, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 218.

<sup>31</sup> “Artículo 25. Protección judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales...”.

<sup>32</sup> Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184, párr. 78.

<sup>33</sup> *Ibidem*, párr. 118.

<sup>34</sup> *Ibidem*, párr. 178.

estimen violatorios de sus derechos humanos en el plano del derecho interno, incluso los emitidos por un órgano representativo. En esa línea, la Corte IDH determinó, en el caso *Gelman vs. Uruguay*, que incluso los órganos democráticos están sujetos a un control de convencionalidad.<sup>35</sup>

En tales circunstancias, la existencia jurídica de un recurso efectivo no supone una simple presencia normativa, sino la posibilidad —real— de que éste sea capaz de generar un análisis por parte del juez competente y, en su caso, la emisión de una sentencia que no sólo reconozca una posible violación de derechos, sino que incluso tenga un efecto reparador que permita al ofendido restablecer su esfera jurídica y gozar a plenitud de los derechos humanos de que fue privado.

Con base en tales consideraciones es que, en mi concepto, resulta evidente adecuar el ordenamiento interno a fin de que se subsane la falta de un recurso judicial efectivo que conozca sobre la afectación a los derechos político-electorales de quienes pretenden ejercer su cargo de elección popular a través de su participación en el proceso de designación de integrantes del máximo tribunal electoral, así como de los justiciables a tener un tribunal independiente e imparcial que funcione en condiciones de regularidad constitucional, y repare la posible omisión en que incurra el órgano encargado de designar a las magistraturas electorales. Máxime si tales recursos han sido ya reconocidos para la designación de cargos análogos o similares en el ámbito local o respecto de autoridades electorales. Ello conlleva también a repensar el marco jurídico vigente, con el objeto de delinear, de mejor manera, tal procedimiento de designación y, adicionalmente, crear los medios de defensa y garantía que permitan que la judicatura electoral federal esté siempre debidamente integrada y funcionando de modo regular.

Hasta que eso ocurra, las soluciones a estas carencias deberían buscarse en términos del marco normativo vigente y considerando las atribuciones que tiene la Sala Superior del TEPJF a fin de que conozca y analice en sus méritos los medios de impugnación que puedan ser presentados por los senadores, e incluso por cualquier persona si la falta afecta su derecho a un tribunal independiente e imparcial, puesto que ésta es la razón última del proceso de designación. Con ello, la Sala Superior, en su calidad de órgano límite o de cierre, también cumple su *deber especial de responsabilidad* de hacer efectivos los valores y principios constitucionales, al decidir los asuntos que se someten a su conocimiento, máxime que, desde mi perspectiva, no existe (ni existía) alguna otra vía impugnativa disponible entre los justiciables para reclamar sus derechos, y los de la ciudadanía, de contar con autoridades

---

<sup>35</sup> Caso *Gelman vs. Uruguay*, *cit.*

electorales de carácter jurisdiccional plenamente independientes, en su dimensión institucional, debidamente integradas en términos de lo establecido en la Constitución federal y en las leyes.

De esta manera, la Sala Superior del TEPJF, en el caso que se comenta, debió pronunciarse sobre la regularidad constitucional de la omisión atribuida al Senado, consistente en no elegir, dentro del plazo fijado legalmente, al magistrado electoral que cubriría la ausencia definitiva del magistrado don Alejandro Luna Ramos, cuyo periodo había concluido el 20 de abril de 2015; con ello también se hacía posible la total consolidación del procedimiento de designación respectivo, en plena observancia a los principios de división de poderes y de la regularidad en el funcionamiento de dicho órgano jurisdiccional, ello en función de que la controversia no estaba referida a quién integraba la Sala Superior del TEPJF, sino a si la falta de designación afectaba los derechos político-electorales de los promoventes, en tanto senadores de la República, por la imposibilidad para ejercer sus atribuciones en atención al alcance de su derecho a ejercer el cargo, así como el principio de independencia a partir del funcionamiento regular de la magistratura.

En efecto, con independencia del hecho de que el procedimiento se relacionaba con la designación de un integrante del máximo órgano jurisdiccional electoral, la Sala Superior resultaba materialmente competente para tutelar los derechos político-electorales de los actores y conocer de los juicios ciudadanos relacionados con la integración de las autoridades electorales federales y locales, ya sean administrativas o, como en el caso, jurisdiccionales. Por lo que el hecho de que circunstancialmente se trate de un procedimiento de integración de uno de sus miembros no puede limitar, restringir o desnaturalizar la función de garante del TEPJF como órgano especializado en la materia, a partir de la premisa equivocada de suponer que todo asunto que implica la integración o el funcionamiento de la Sala Superior queda excluido de su competencia, pues ello provoca un *non liquet* inconstitucional, esto es, una vulneración al principio general del derecho (o principio de inexcusabilidad), consistente en que los jueces deben conocer de los asuntos que se someten a su consideración y no pueden negarse a resolver las controversias que se les plantean, más que cuando haya una verdadera causa de incompetencia (debiendo remitir el asunto al tribunal competente); hacer lo contrario implica abdicar de las atribuciones constitucionales y legalmente conferidas, así como debilitar la institución de la tutela judicial.

## VII. REFLEXIÓN FINAL

La esencia del Estado de derecho es el sometimiento del poder al derecho.<sup>36</sup> En este sentido, el Poder Legislativo está limitado por la Constitución y los tribunales. La Constitución ya no sólo limita al legislador al establecer el modo de producir el derecho, sino que lo limita también al predeterminar amplias esferas de regulación jurídica.<sup>37</sup> La rematerialización de la Constitución supone un desplazamiento de la discrecionalidad desde la esfera legislativa a la judicial, de modo que la discrecionalidad inmotivada del legislador cede su sitio a una argumentación racional que está en manos del juez.<sup>38</sup>

El juez democrático, en el contexto del Estado constitucional de derecho, tiene que evaluar la regularidad de los actos de las autoridades legislativas y administrativas, así como sus omisiones. En ocasiones, como en el caso que se comenta a lo largo de este trabajo, los tribunales constitucionales o supremos deben hacer frente y conocer de aspectos vinculados a su propia integración o funcionamiento; ello es parte de la supremacía que ejercen en el ordenamiento, que puede tener, como en el contexto mexicano, divisiones en razón de la materia y de esta forma definir competencias específicas.

En este contexto, el juez tiene que interpretar la norma y llevar a cabo el control constitucional de la misma, tomando como parámetro insuperable los derechos humanos de la persona y los valores establecidos en la Constitución. Igualmente, debe valorar los casos en que el legislador no se ocupó de su tarea de legislar o de realizar una actividad determinada, y elucidar si esta ausencia de actividad configura una violación de derechos o principios elementales. Ello responde también al conjunto de deberes y responsabilidades que pesa sobre la judicatura a fin de que realmente esté en posibilidad de garantizar la estabilidad del sistema, siendo que sus actuaciones encuentran también límites y restricciones constitucionales y convencionales que rigen y orientan la labor judicial.

En la actualidad, el proceso de designación de magistraturas electorales federales tiene inconsistencias y una complejidad que deriva en gran medida de su diseño, lo que hace necesaria una nueva reflexión en torno al mismo y al recurso para controvertirlo, en caso de que no se cumpla con él o se haga de manera defectuosa. Hasta que eso ocurra, sin embargo, la Sala Su-

---

<sup>36</sup> Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003, p. 113.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 113 y 114; también, Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 4a. ed., Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1972, p. 21.

<sup>38</sup> Prieto Sanchís, *op. cit.*, p. 115.

perior —en mi concepto— está en plena condición de hacerse cargo de sus obligaciones, a fin de garantizar principios superiores que rigen la función de la judicatura constitucional: la independencia judicial, la separación de poderes y la inexcusabilidad para conocer asuntos que se ponen a su consideración, promoviendo a través de su actividad la adecuada tutela judicial y la eficacia de los recursos.

El caso analizado ilustra los límites teóricos y prácticos que implica la actuación de los tribunales constitucionales frente a omisiones del Poder Legislativo que inciden en la esfera de los derechos fundamentales y en los principios constitucionales que regulan la propia función jurisdiccional. Ante ello, un *non liquet* inconstitucional no contribuye a la certeza y la previsibilidad de la justicia; por el contrario, implica posponer la resolución de controversias y la aplicación efectiva del ordenamiento jurídico, y permite que la falta de certeza defina un procedimiento de designación de magistraturas electorales, de suyo complejo y con amplios espacios para la discrecionalidad.