

# Desempeño y autonomía de los tribunales electorales locales

Felipe de la Mata Pizaña\*

## Introducción

El objetivo del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre el funcionamiento y las garantías mínimas que se deben observar para una administración de justicia electoral independiente, imparcial y eficaz, a la luz de las experiencias y problemáticas conocidas a partir de la reforma electoral de 10 de febrero de 2014.

El funcionamiento de los tribunales electorales locales en México es esencial para la protección de los derechos político-electorales y las libertades; debe ser un contrapeso esencial de los otros poderes públicos que asegure que las leyes del legislativo y los actos del ejecutivo respeten los derechos humanos y el estado de derecho.

Esta función crucial ha sido destacada por todos los sistemas internacionales de derechos humanos. La Asamblea General de las Naciones Unidas y el Comité de Derechos Humanos han manifestado en varias ocasiones que la administración de justicia cumple un papel central en la promoción y protección de los derechos humanos (Resoluciones 48/137 de 20 de diciembre de 1993, y 50/181 de 22 de diciembre de 1995, tituladas “Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia”).

---

\* Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) ha precisado que “la garantía de los derechos implica la existencia de medios legales idóneos para la definición y protección de aquéllos, con intervención de un órgano judicial competente, independiente e imparcial, cuya actuación se ajuste escrupulosamente a la ley, en la que se fijará, conforme a los criterios de oportunidad, legitimidad y racionalidad” (CIDH 2002).

En general, la existencia de tribunales independientes autónomos e imparciales constituye un pilar fundamental de un sistema judicial garante de los derechos humanos de conformidad con el derecho internacional.

Por tanto, la Constitución, las leyes y las políticas de un país deben asegurar que los tribunales sean verdaderamente independientes de los demás poderes del Estado.

En este trabajo se analizará, con base en algunas experiencias y precedentes judiciales, la situación actual de los tribunales electorales locales, de frente a las garantías judiciales reconocidas en el derecho internacional de los derechos humanos y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante Constitución.

Lo anterior, a fin de proponer algunas recomendaciones para fortalecer la independencia, autonomía y funcionamiento de los tribunales electorales locales.

## **Origen y evolución de la jurisdicción contenciosa electoral local**

En México el sistema político de auto calificación electoral de los integrantes del Poder Legislativo Federal se conservó casi durante la mayor parte del siglo XX, con una participación no vinculante de la SCJN.

En la denominada reforma política promovida por el titular del Poder Ejecutivo Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de diciembre de 1977, el Decreto por el cual el poder revisor de la Constitución reformó y adicionó diversas disposiciones que incluyó al artículo 60, para quedar con el texto siguiente:

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral, que de acuerdo con las constancias de

mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos [...] Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

Casi diez años después, por decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 del mismo mes y año, el Constituyente Permanente reformó el artículo 60 constitucional para derogar el recurso de reclamación ante la SCJN y dejar el artículo 60 con el texto siguiente: “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas”.

La anterior reforma fue complementada con la promulgación del Código Federal Electoral, según decreto de 29 de diciembre de 1986 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

En el libro octavo de ese ordenamiento se instituyó legalmente el Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja (CFE 1987).

Posteriormente, en 1990, se creó el Tribunal Federal Electoral (Trife), como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral. Sin embargo, sus resoluciones no eran definitivas, ya que podían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales, órganos supremos en materia electoral.

Con la citada reforma, se modificó nuevamente el artículo 60 constitucional y se adicionó el 41, para establecer la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, cuyo conocimiento se otorgó al organismo público encargado de preparar y realizar las elecciones, así como a un Tribunal calificado constitucionalmente como órgano electoral jurisdiccional.

La creación del Trife sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral. El nuevo Tribunal fue definido por la propia Constitución como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad.

Sin embargo, en 1993 un nuevo cambio a la Constitución reforzó la jurisdicción electoral al desaparecer la auto calificación de la va-

lidez de las elecciones de diputados y senadores y crear un sistema de medios de impugnación en materia electoral, aunque mantuvo la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral (Decreto 1993).

En general, es en estos años (1990-1993) cuando surge la jurisdicción contenciosa electoral en las entidades federativas, y su evolución se va dando en paralelo con las referidas reformas a nivel federal.<sup>1</sup>

### **Reforma electoral de 1996**

La reforma constitucional y legal de 1996 consolidó el sistema contencioso electoral de carácter jurisdiccional, al incorporarse el Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Con tal reforma se eliminó la intervención del Congreso en la calificación de la elección presidencial y se confirió a la Sala Superior la atribución de realizar el cómputo final de la elección, una vez resueltas las impugnaciones correspondientes y formular la declaración de validez de la elección y de presidente electo.

Asimismo, se consolidó un sistema de medios de impugnación para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En el Distrito Federal, esta reforma de 1996 modificó el artículo 122 constitucional con el propósito de que los ciudadanos eligieran mediante voto universal, libre, directo y secreto a sus autoridades más importantes: diputados a la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se dividía el Distrito Federal.

A su vez, sentó los principios de la legislación electoral en el Distrito Federal y determinó la sujeción de las disposiciones que rijan las elecciones a las bases del Estatuto de Gobierno, tomando en cuenta los principios fundamentales establecidos en la fracción IV, incisos b) al i) del artículo 116 constitucional, es decir: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia como los principios rectores de

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el caso del estado de Oaxaca, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el 12 de febrero de 1992, estableció la integración del Tribunal Estatal Electoral y desapareció la Comisión Estatal Electoral.

la función electoral; autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales.

A partir de tal reforma, se constituye el Tribunal Electoral del Distrito Federal como máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Después de esta reforma, en las entidades federativas generalmente las magistraturas electorales eran designadas por las legislaturas locales a propuesta de los tribunales superiores de justicia.

### Reforma electoral 2007-2008

En esta reforma se destaca el establecimiento de la permanencia de las salas regionales del TEPJF y, como consecuencia, también a nivel local el funcionamiento permanente de los tribunales locales.

Con la permanencia de los tribunales electorales se avanzó en el fortalecimiento de la autonomía y la independencia como garantías judiciales, pues el carácter temporal les impedía ejercer su función de emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normativa aplicable al caso.<sup>2</sup>

En las entidades federativas por lo general correspondió a las legislaturas locales la designación de la magistratura electoral,<sup>3</sup> previa convocatoria pública.

<sup>2</sup> Como lo ha interpretado el Pleno de la SCJN en la Jurisprudencia J./P. 73/2010, de rubro: TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. LAS NORMAS QUE LES IMPIDEN FUNCIONAR EN FORMA PERMANENTE E ININTERRUMPIDA VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL.

<sup>3</sup> Por ejemplo, la Sala Superior en el juicio de revisión constitucional electoral: SUP-JRC-111/2013, analizó el procedimiento de designación de la magistratura electoral del Estado de Michoacán (antes de la reforma electoral 2014), el cual emanaba del Congreso local, bajo el siguiente procedimiento:

- Los magistrados debían satisfacer cuando menos los requisitos exigidos para ser magistrado del Supremo Tribunal del Estado.
- El Congreso, a través de la Comisión respectiva, emitía convocatoria pública dirigida a las instituciones académicas, culturales, civiles, colegios de profesionistas y la sociedad en general, a más tardar 90 días anteriores a la fecha en que concluyera el periodo para el cual fue electa la magistratura en funciones.
- El Poder Legislativo elegiría a las magistradas y magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.
- Las magistradas y magistrados eran designados por un periodo constitucional de dos procesos electorales ordinarios sucesivos.

Similar procedimiento se previó en la legislación del estado de Sonora, el cual fue analizado por la Sala Superior en precedente: SUP-JRC-173/2012.

## **Reforma electoral 2013-2014**

En esta reforma se destaca un nuevo método de integración de los tribunales electorales locales, ya que se les separa de cualquier otro poder.

La exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de reforma señaló que se consolidaría a las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales para impedir la injerencia de otros poderes públicos en las elecciones.

Es por tal motivo que, a partir de esta reforma, el proceso de designación de la magistratura electoral corresponderá al Senado de la República previa convocatoria pública que contendrá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo.

### **Marco normativo y jurisprudencial de los tribunales electorales locales**

La reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014 pretendió fortalecer a los tribunales electorales de las entidades federativas y evitar la injerencia de otros poderes públicos en los comicios.

Con motivo de esta reforma, las magistraturas que integran las autoridades jurisdiccionales electorales en los Estados son electas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determina la Legipe (Artículos 116, fracción IV, inciso c, párrafo 5° de la Constitución).

Por otra parte, se establece en la Legipe que los tribunales se integren en número impar y que sus presidencias sean designadas por votación mayoritaria de sus magistraturas.

También se precisa que la magistratura electoral gozará de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la Constitución a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica.

Al respecto, la línea jurisprudencial de la Sala Superior ha reconocido la naturaleza de órganos constitucionales autónomos a los tribunales electorales locales.

En precedentes de la Sala Superior se prevé que los tribunales como órganos autónomos deben de concebirse a la par de los poderes tradicionales estatales ya que cumplen con una función esencial como lo es la administración de justicia electoral (SUP-JE-7/2018, SUP-JE-72/2018 y SUP-JE-1/2018).

Lo anterior porque están establecidos y configurados directamente en la Constitución; mantienen con otros órganos del Estado relaciones de coordinación, cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, y atienden funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

### **Autonomía e independencia de los juzgadores en el Sistema interamericano**

La autonomía de los tribunales puede analizarse, al menos, desde dos facetas distintas: (1) desde la posición personal de los juzgadores como consecuencia del derecho humano de acceso a la justicia; y (2) desde la perspectiva netamente orgánica, es decir, desde la facultad que deben tener para defender sus competencias (De la Mata 2018).

En el sistema interamericano el derecho de acceso a la justicia deriva de los artículos 8 y 25 de la Convención. La Comisión IDH ha reiterado que, en ejercicio de su mandato de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, una de sus prioridades es el funcionamiento de los sistemas de justicia de los Estados miembros de la OEA y las garantías para su independencia tanto a nivel institucional como individual, el cual se circunscribe a evitar que existan barreras para el acceso a la justicia (ComIDH 2013, 28).

La Corte IDH en el caso Reverán Trujillo contra el estado de Venezuela interpretó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con determinadas garantías debido a la independencia necesaria del poder judicial para los justiciables, lo cual la Corte ha entendido como esencial para el ejercicio de la función judicial (CIDH 2009).

La independencia, desde el punto de vista institucional, se refiere a la relación que guarda la entidad de justicia respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales. Cuando no existe independencia en esta faceta se presentan situaciones de subordinación o dependencia a

otros poderes o instituciones ajenos a la entidad de justicia que debería ser independiente (*Ídem*, 29).

La autonomía e independencia de los tribunales implican garantías constitucionales a favor de los ciudadanos, y se refieren a aquella situación institucional que permite a las autoridades judiciales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y con estricto apego a la normativa aplicable al caso, sin tener que someterse a indicaciones, instrucciones o injerencias provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes públicos o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural (SCJN 2010).

Por otro lado, el Comité de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, como órgano encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha sostenido que el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna. Es por tanto un derecho aplicable en todas las circunstancias y en todos los tribunales, ya sean ordinarios o especiales (CDH 2001).

En el ámbito internacional, los principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura establecen el requisito de independencia en el primer Principio.<sup>4</sup>

El principio de un poder judicial independiente deriva de los principios básicos del estado de derecho, específicamente del principio de división de poderes.

La Corte IDH, en la sentencia del caso del Tribunal Constitucional (Perú), dijo que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. La Corte por lo tanto consideró necesario que “se garantice la independencia de cualquier juez en un estado de derecho (...)” (CIDH 2001, párr. 75).

<sup>4</sup> “La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o legislación del País. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.” Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985 y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Consultable en: [www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx](http://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx).



### **Autonomía presupuestaria como garantía judicial**

El manejo del presupuesto constituye un aspecto esencial para garantizar la independencia institucional de los tribunales judiciales, pues hace que no dependan para su disposición y manejo de otros poderes públicos y que cuenten con recursos suficientes para posibilitar el desempeño adecuado de la función judicial.

Al respecto, la Comisión IDH ha considerado que la autonomía institucional del poder judicial —incluidos su gestión, administración y financiamiento— son “atributos esenciales e indispensables para mantener el equilibrio de poder necesario en una sociedad democrática” (CIDH 2000, párr. 13).

También ha reconocido que los recursos humanos y técnicos adecuados son condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de las y los operadores de justicia y, en consecuencia, para el acceso de las personas a la justicia en los casos que tienen bajo su conocimiento (ComIDH 2013).

En ese sentido, el que los operadores de justicia cuenten con las condiciones adecuadas para realizar efectivamente sus funciones y conozcan ese hecho evita que sean objeto de presiones y, por lo tanto, fortalece su independencia frente a otros poderes o factores externos como la corrupción.

En el caso opuesto, cuando los órganos operadores de la función jurisdiccional conocen de antemano que no podrán realizar sus funciones de manera efectiva por no contar con los recursos técnicos o humanos adecuados, se merma la garantía de independencia que regula su actuación (*Ídem*, párr. 136).

Con base en ello, la Comisión IDH recomendó que los Estados garanticen la dotación de recursos financieros, técnicos y humanos adecuados y suficientes con el fin de asegurar que los jueces puedan realizar de manera efectiva sus respectivos roles en el acceso a la justicia, de tal manera que no se incurra en demoras o dilaciones como consecuencia de la falta de recursos materiales o financieros.

Varios instrumentos internacionales reconocen la necesidad del poder judicial de recibir suficientes fondos. Por ejemplo, Los Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura establecen que: “cada miembro proporcionará recursos

adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones” (*op. cit.*, Principio 7). La Carta Europea sobre el estatuto de los jueces dispone que “el estado tiene el deber de asegurar que los jueces tengan los medios necesarios para cumplir sus tareas adecuadamente, y en particular decidir casos dentro de un plazo razonable” (CE 1998, 1.6). Los principios de *Beijing* también reconocen este requisito (CIJ 2007, párr. 41).

Incluso, en países con dificultades para proporcionar al poder judicial los recursos que éste considera necesarios para el desempeño adecuado de sus funciones, especialmente aquellos en vía de desarrollo.

Al respecto, los *Principios de Beijing* estipulan que: “cuando las restricciones económicas dificulten la asignación de instalaciones y recursos que los jueces consideren adecuados para desempeñar sus funciones, el mantenimiento esencial del estado de derecho y la protección de los derechos humanos requieren que se dé máxima prioridad a las necesidades de la judicatura en la asignación de recursos” (CIJ 2007, párr. 42).

Un requisito adicional con relación a la autonomía financiera debe ser que el poder judicial sea autónomo para decidir cómo asignar sus recursos con base en criterios de racionalidad y economía en el gasto y máxima transparencia, a fin de evitar excesos en el ejercicio del gasto público (en observancia al artículo 134 constitucional).

### Carrera judicial electoral

En la reforma constitucional de 1994 se estableció la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación y se delegó su administración en el Consejo de la Judicatura Federal.

En la exposición de motivos de esta reforma se estableció como objetivo principal elevar la calidad profesional de quienes impartirían justicia, de manera que, en lo futuro, el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994, que reformó y adicionó, entre otros, el artículo 94 de la Constitución, consultable en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/83/el/el14.htm>.

A partir de 1995 y hasta 2019, se han dado una serie de reformas legales que han ido desarrollando nuestro modelo actual de carrera judicial.

En el ámbito judicial electoral a nivel federal, la carrera judicial se establece por reforma legal de 2008, incorporando al personal del TEPJF y delegando su reglamentación y administración a la Comisión de Administración.

En la judicatura electoral local se comienza a regular la carrera judicial porque los tribunales locales, en algunos casos, formaban parte de los Poderes Judiciales de los Estados, pero en otros, como el Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal, eran considerados como órganos autónomos.

Sin embargo, con la reforma constitucional de 2014 se separan los tribunales electorales locales de cualquier otro poder y son reconocidos como órganos autónomos e independientes.

## **Problemática actual de los tribunales electorales locales**

La reforma político-electoral de 2014 requiere de una regulación más completa en lo atinente a la autonomía e independencia institucional de los tribunales locales.

Lo anterior porque es necesario que se prevean los mecanismos para garantizar la autonomía de los tribunales locales y, en consecuencia, que éstos no vean vulnerada su independencia frente a otros poderes públicos.

Asimismo, debe establecerse a nivel constitucional y legal un sistema de carrera judicial para prever procedimientos y criterios objetivos en la promoción y ascenso del personal de la judicatura electoral teniendo en cuenta los méritos y la capacidad profesional de las personas.

También deben establecerse garantías para que los tribunales locales cuenten con recursos suficientes y estables para cumplir de forma independiente y eficiente sus funciones como juzgadores; así como medidas positivas para lograr la paridad de género en su integración.

Igualmente, los tribunales locales deben aplicar mecanismos de rendición de cuentas que sean eficaces, objetivos y transparentes con

miras a reforzar la administración de justicia y evitar la impunidad o el dispendio.

Actualmente, la sociedad exige que los juzgadores actúen con arreglo a normas éticas predefinidas y a los deberes y responsabilidades inherentes a sus funciones.

Al respecto, hay que analizar las condiciones prevalecientes para proponer soluciones de mejora.

### **En cuanto al método de designación de la magistratura electoral local**

La Legipe establece el proceso de elección de las magistraturas (Legipe 2014, Artículo 105), el cual se puede resumir de la forma siguiente:

- a) La Cámara de Senadores emite a propuesta de la Junta de Coordinación Política, la convocatoria pública que contendrá la descripción del procedimiento respectivo.
- b) La convocatoria contiene esencialmente los requisitos de ley para ser magistrado o magistrada electoral, así como los documentos que se deberán exhibir para acreditarlos; las magistraturas que se renovarán y las fechas en que iniciarán los encargos; la elaboración de un ensayo sobre distintos temas de la materia electoral y la asistencia a entrevistas que al efecto convoque la Comisión de Justicia.
- c) La Comisión de Justicia será la encargada de acordar el procedimiento de evaluación de los aspirantes y emitirá dictamen fundado y motivado del listado de candidatos que, cumpliendo los requisitos de la ley y la convocatoria, considere que reúnen los requisitos de elegibilidad para la magistratura electoral. Dicho listado no será vinculante para la decisión que tome el Pleno del Senado (con base en la Convocatoria).
- d) Una vez recibido el dictamen con las listas de candidaturas, la Junta de Coordinación Política, mediante acuerdo, propondrá al Pleno del Senado los candidatos o candidatas que considere reúnen las condiciones de idoneidad para ocupar el cargo.
- e) La elección de la magistratura electoral se realizará mediante votación por cédula, conforme al Reglamento del Senado de la República (Legipe 2014, Artículo 97, numeral 1, fracción III).

Ahora bien, tomando en cuenta que el diseño del método de selección y nombramiento de la magistratura electoral corresponde al Senado de la República a través de convocatoria pública, se hace posible garantizar en mayor medida diversos principios básicos en los procesos correspondientes, como la igualdad de condiciones y no discriminación en la participación de aspirantes, una selección con base en los méritos y la experiencia y la máxima transparencia en los procesos.

Lo anterior, a fin de evitar la politización en los procesos de selección, como uno de los principales problemas detectados por la Comisión IDH en los países de la región, en detrimento del funcionamiento del aparato de justicia (ComIDH 2013, párr. 57 y 249 B).

Además, con la finalidad de garantizar que la sociedad tenga la certeza de que quienes sean designados para la judicatura electoral cuenten con los méritos y perfiles idóneos para su desempeño.

En la actualidad, aunque se garantiza la igualdad de condiciones y no discriminación en los procesos de designación, también se omiten acciones positivas para lograr la paridad de género de las magistraturas,<sup>6</sup> así como el acceso de personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas en aquellos estados donde se dirimen conflictos de sistemas normativos internos.

Asimismo, para garantizar la independencia e imparcialidad de la judicatura electoral, se requiere seguir los *Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura* que establecen:

“Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio” (Principio 10).

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el precedente SUP-JDC-2012/2016 la Sala Superior recomendó al Senado de la República analizar la pertinencia de implementar medidas afirmativas para lograr la paridad de género en la designación de las magistraturas.

De modo similar, el *Estatuto Universal del Juez* estipula que: “el ingreso en la carrera y cada uno de los nombramientos del juez deben hacerse según criterios objetivos y transparentes fundados en su capacidad profesional” (Artículo 9).

### **En cuanto a su autonomía y suficiencia presupuestaria**

La Sala Superior ha analizado casos donde se plantean problemas presupuestales de los tribunales electorales locales.

En el SUP-JE-76/2017, la Sala Superior conoció de una demanda de un Tribunal Electoral contra el gobernador y el congreso de su entidad. Básicamente, el tribunal reclamaba que el ejecutivo local había sido omiso en entregarle parte de los recursos aprobados en el presupuesto de egresos, así como tramitar y entregarle una ampliación presupuestal.

Dada la ausencia de constancias relativas a pagos, la Sala Superior ordenó al ejecutivo local contestar de manera fundada y motivada sobre los adeudos, si procedía su pago y, en su caso, dar trámite a la ampliación presupuestal.

Lo anterior permitió obtener una respuesta a las pretensiones del tribunal local y dejó a salvo su derecho de impugnar de nueva cuenta ante una respuesta desfavorable.

En el SUP-JE-1/2018, la Sala Superior resolvió la impugnación del Tribunal Electoral de otra entidad federativa contra su gobernador y el congreso estatal. El tribunal reclamaba que el ejecutivo había modificado el presupuesto de egresos formulado por el propio tribunal, sin contar con competencia para ello.

Se analizaron las facultades del gobernador y se concluyó que no podía modificar el presupuesto de egresos propuesto por el tribunal local, por lo que debería remitirlo al congreso estatal para que resolviera al respecto y, en su caso, impactara los ajustes al presupuesto de egresos.

Los casos reseñados muestran que el funcionamiento de los tribunales locales se ha visto mermado con motivo de las asignaciones presupuestales, en detrimento de su autonomía para disponer de recursos necesarios que le permitan cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales sin depender de otros poderes públicos, como el ejecutivo y el legislativo.

## En cuanto a la protección de las remuneraciones de la magistratura

La Sala Superior también ha analizado casos que tienen que ver con la seguridad económica de la magistratura electoral.

En el juicio SUP-JDC-184/2016 se impugnaba un ajuste a las percepciones de los magistrados electorales por falta de aprobación de una ampliación presupuestal. Así, a pesar de que éstos tenían derecho a ser retribuidos conforme al momento máximo del tabulador de salarios que perciben los magistrados del Poder Judicial de la entidad federativa, sus sueldos sufrían un ajuste temporal.

La Sala Superior ordenó a la Secretaría de Finanzas y Administración y al congreso local, que hicieran las gestiones y trámites necesarios para otorgar la ampliación presupuestal a fin de pagar retroactivamente la remuneración íntegra a los magistrados electorales.

En el SUP-JE-71/2018, el Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos de un estado determinó reducir las percepciones mensuales brutas de la magistratura electoral para el ejercicio 2019.

La magistrada y magistrados integrantes del tribunal local impugnaron las determinaciones del mencionado Comité Técnico.

La *Litis* se centró en determinar, entre otras cosas, si los preceptos de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro que daban sustento a las determinaciones del referido Comité eran constitucionales o si debían ser inaplicados; y si, conforme a los principios de autonomía e independencia judicial, resultaba factible la reducción a las remuneraciones de la magistratura electoral.

La Sala Superior determinó la inaplicación al caso concreto del artículo 22 de la citada Ley,<sup>7</sup> porque se vulneraba la autonomía e inde-

<sup>7</sup> Artículo 22: Los Comités, para la elaboración de los tabuladores que correspondan, sesionarán, previa convocatoria de su presidente, de manera ordinaria una vez al año, a más tardar durante el mes de septiembre del ejercicio que corresponda, o extraordinariamente cuando, en términos del artículo 15 de esta Ley, deban modificarse los tabuladores vigentes.

Los tabuladores autorizados por el Comité en sesión ordinaria, serán remitidos a los titulares de los Entes Públicos respectivos, a más tardar el día último del mes señalado en el párrafo anterior con la finalidad de que los incluyan integralmente en el proyecto de presupuesto correspondiente; para el caso de los que se autoricen en sesiones de carácter extraordinario, deberán ser enviados a los titulares de los Entes Públicos dentro de los dos días hábiles siguientes a la sesión correspondiente.

pendencia del tribunal electoral local, al haberse facultado a un comité para fijar el tabulador respecto de las percepciones de la magistratura.

Lo anterior, porque el que se prevea que una dependencia del poder ejecutivo esté facultada para establecer la creación de un comité técnico, presidida por el ejecutivo local, constituye una intromisión en el ámbito de competencias del tribunal local, porque se permite que el ejecutivo local interfiera en la forma en que aquél determine sus remuneraciones y formule el tabulador anual.

La Sala Superior estimó que, el conferir la facultad al comité técnico para que determine las remuneraciones y formule el tabulador, le impide al tribunal electoral ejercer la competencia constitucional expresa para incluir dentro de su proyecto de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.

También, la Sala Superior consideró que a la magistratura electoral le asiste la garantía de irreductibilidad en sus remuneraciones,<sup>8</sup> y que existe la prohibición de que las magistradas y los magistrados que integran los tribunales electorales de las entidades federativas sean objeto de reducciones en sus percepciones durante el ejercicio de su encargo, como garantía dirigida a salvaguardar los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial.

La Sala Superior precisó que la garantía de irreductibilidad en las percepciones con que cuenta la magistratura es inquebrantable, pues mientras la autonomía e independencia en el ejercicio de la judicatura se encuentran inscritos constitucionalmente como principios, la irreductibilidad del salario de los jueces electorales constituye una regla o garantía de la función jurisdiccional dirigida a salvaguardar los aludidos principios; por ende, los principios y las garantías para su protección son inseparables.

Por ello, se determinó que la parte actora tenía garantizada la irreductibilidad salarial y presupuestaria, en el sentido de que jurídicamente no podía fijársele una disminución a sus remuneraciones respecto a lo aprobado para el ejercicio anual anterior; determinación que tiende a proteger la autonomía en su funcionamiento e independencia en

<sup>8</sup> Acorde con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución y 116 de la Legipe.



sus decisiones, salvaguardándolo de todo tipo de presiones ajenas, para que cumpla cabalmente con las atribuciones encomendadas por la Constitución Federal y las leyes locales.

La Sala Superior concluyó que tal garantía no solo es un derecho exclusivo en beneficio de los funcionarios públicos promoventes, sino que también se establece en favor de la sociedad, pues redundaría en la calidad de la impartición de justicia en un estado constitucional de derecho, que es un tema de interés público; además de incentivar a profesionistas capacitados para que opten por la carrera judicial.<sup>9</sup>

### Ausencia de reglamentación de la carrera judicial

La reforma constitucional de 2014 separó la designación de las magistraturas locales de los congresos estatales sin establecer un sistema de carrera judicial electoral.

La carrera judicial hoy corre por cuerdas separadas de los poderes judiciales. La Legipe no hace mención de la reglamentación del ingreso, ascenso y permanencia de la judicatura electoral local, por lo que la magistratura debe asumir sus facultades reglamentarias para establecer estándares de carrera que cumplan con las exigencias para asegurar la tutela judicial efectiva.

Ello, en observancia de los principios básicos reconocidos a nivel internacional para considerar una justicia independiente e imparcial. Sobre todo, en los temas esenciales que son el ingreso, la promoción y la ratificación en los cargos de actuarios, secretarios de estudio y cuenta y secretarios generales de acuerdos de los tribunales locales.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> La SCJN se pronunció en el mismo sentido en la tesis del Pleno, de rubro "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL." al señalar que dichas garantías: "evitan preocupaciones de carácter económico y con ello la posibilidad de que sean objeto de presiones de esa índole en el desempeño de su función jurisdiccional e **incentiva que profesionales capacitados opten por la carrera judicial.**"

<sup>10</sup> Al respecto, el Pleno de la SCJN ha considerado en Jurisprudencia de rubro: "PODERES JUDICIALES. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", como un principio básico para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, la consagración de la carrera judicial, al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los estados establezcan las condiciones para el ingreso, la formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales locales, y por la otra, la preferencia para el nombramiento de juzgado-

## Conclusiones y recomendaciones

I. Para garantizar la igualdad de condiciones y no discriminación en los procesos de designación de la magistratura, se deben establecer medidas para lograr mayor paridad de género.<sup>11</sup>

II. En cuanto a la protección de la autonomía presupuestal de los tribunales locales, se debe garantizar la dotación de recursos técnicos y humanos suficientes a aquellos, a fin de que puedan realizar sus funciones de manera completa y eficaz.

III. Por otra parte, es necesario establecer un sistema de carrera judicial electoral a fin de garantizar que en los tribunales locales se logre el acceso a la magistratura con base en los méritos y experiencia.

---

res entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los tribunales de justicia de los estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura cuando se hayan establecido.

<sup>11</sup> Como dato estadístico, actualmente la mayoría de los tribunales locales están integrados en su mayoría por varones. Incluso, en aquellos que se integran por 5 personas, las mujeres son minoría de dos. Al respecto, debe observarse lo que dispone el artículo 23.1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho de todas las personas de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Asimismo, el artículo III, de la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, que dispone que las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Asimismo, La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, conocida como "*Convención de Belem Do Para*", en su artículo 4, incisos f) y j), señala que todas las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.

Estos derechos comprenden, entre otros: la igual protección ante la ley y de la ley, así como el acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos.

A su vez, la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés) señala en su artículo 3 que los Estados parte tomarán en todas las esferas y, en particular, en la política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y la libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

También, en la *Recomendación General 25* formulada por el Comité de la CEDAW, se precisa que la finalidad de las "medidas especiales" (o acciones afirmativas) es acelerar la mejora de la situación de las mujeres para lograr su igualdad sustantiva o de facto con los hombres y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra las mujeres, así como compensarlas.

Para tal efecto, se debe prever a nivel constitucional y legal una carrera judicial nacional como obligatoria en la judicatura electoral, y encargar su diseño y regulación a la Escuela Judicial del TEPJF, para que las personas que aspiren a formar parte de los tribunales locales cumplan con los requisitos de ingreso, promoción y profesionalización correspondientes<sup>12</sup>

De esta manera, se formarían abogados especialistas en la materia electoral, al establecer un escalafón de servidores públicos de carrera judicial, como, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal donde existen los puestos de Actuaría, Secretariados de Estudio y Cuenta de Salas Superior y Regional, Secretariado General de Acuerdos, entre otros (LOPJF 2019, Artículo 110).

En este orden de ideas, se debe recurrir a la capacitación a través de cursos o especialidades con reconocimiento oficial para que las personas que aspiren a la magistratura local tengan los mejores perfiles para el desempeño del cargo.

Al respecto, la Escuela Judicial Electoral del TEPJF, como órgano auxiliar de la Comisión de Administración, cuenta con la capacidad técnica para evaluar a través de criterios objetivos a las personas que aspiren a integrar los tribunales electorales locales.<sup>13</sup>

Con tal evaluación, el Senado de la República tendría elementos más objetivos para seleccionar a las personas idóneas para el desempeño de las magistraturas y sería como una salvaguarda para reforzar el procedimiento de designación y evitar que éste obedezca a criterios políticos.

Con base en lo anterior, se lograría fortalecer a los tribunales locales a fin de garantizar plenamente el derecho humano de acceso a la tutela judicial, ya que:

- a) Contarían con personal acreditado en la carrera judicial electoral basada en los principios de objetividad, legalidad, profesionalismo, excelencia, imparcialidad, independencia, antigüedad, paridad de género e igualdad de oportunidades.

<sup>12</sup> Al respecto, ante la ausencia de legislación, los tribunales locales pueden recurrir a su facultad reglamentaria para establecer la carrera judicial en sus órganos jurisdiccionales.

<sup>13</sup> De hecho, actualmente existe un Convenio celebrado en 2018, entre el TEPJF y la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana para certificar en materia de carrera judicial al personal de dichos órganos jurisdiccionales, a través de la Escuela Judicial Electoral.

- b) Se fomentaría el acceso de las mujeres a la magistratura en condiciones que favorezcan su inclusión; así como el acceso de abogadas y abogados indígenas y otras minorías, concedores de sus sistemas normativos internos.
- c) La formación y capacitación del personal sería obligatoria tanto para la magistratura como para el demás personal.
- d) Se consolidarían las sentencias con criterios homogéneos para proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía.

IV. Finalmente, resulta importante establecer mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas de la judicatura electoral local. Precisamente porque la judicatura electoral existe para responder al interés público, debe estar sometido al escrutinio público.

Para tal efecto, debe establecerse en el plano nacional un sistema integral de rendición de cuentas judicial electoral que sea eficaz, objetivo, transparente y conforme a las obligaciones internacionales de derechos humanos.

Tal sistema debiera incluir por lo menos:

- Reglas y procedimientos que respeten los derechos humanos, que garanticen un procedimiento justo con criterios objetivos establecidos en la ley, así como basarse en normas de conducta profesional a fin de evitar que se utilicen como un medio para obstaculizar la independencia judicial de los tribunales locales.
- Un código de ética y de conducta para todos los operadores de la justicia electoral nacional, que incluya reglas claras a fin de garantizar que actúan de acuerdo con normas aceptadas y apropiadas a sus funciones profesionales.
- Mecanismos para reforzar la transparencia para que cualquier persona conozca de cerca el actuar de la judicatura electoral local.
- Sistemas de registro oficial con información oportuna y veraz del ejercicio de los recursos presupuestales y otros bienes que dispongan. ¶