

La protección del derecho político
para ocupar cargos públicos en
instituciones del Estado de México



La protección del derecho político para ocupar cargos públicos en instituciones del Estado de México

JOSÉ NEIRA GARCÍA

reflexiones sobre
·DERECHO ELECTORAL·



Ilustración de la portada:
II de la serie Xinantécatl
Tinta, 120 x 70 cm, 2011
Rocco Almanza

***La protección del derecho político para ocupar cargos
públicos en instituciones del Estado de México***

José Neira García

Serie Reflexiones sobre Derecho Electoral núm. 9.

Primera edición, 2014.

D. R. © José Neira García, 2014.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2014.

Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlalpatitlán,

Toluca, México. C. P. 50160.

ISBN de la versión electrónica: 978-607-9028-69-5

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo
son responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del
Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México.

Publicación de distribución gratuita.

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada
por el sistema de pares académicos.

Introducción

Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos en forma directa o por medio de sus representantes, así como de tener acceso a las funciones públicas de su país como servidores públicos, designados en equidad de condiciones, conforme al principio de igualdad que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); en ésta, se decreta también el derecho a la protección judicial a través de un recurso sencillo y rápido para amparar al ciudadano cuando se viole su derecho fundamental de ocupar cargos públicos o ser nombrado para tal efecto. En los tratados internacionales y en las constituciones federal y local se contempla este derecho político de acceder a las funciones públicas por la vía de la designación o nombramiento. En relación con lo expuesto, el objetivo de esta investigación es encontrar la existencia de algún instrumento de defensa eficaz del derecho político mencionado.

Los actores políticos han puesto mucho interés en los cargos de elección popular, mejorando los mecanismos para acceder a éstos; además, han perfeccionado las instituciones electorales. Sin embargo, se han descuidado los procedimientos e instrumentos que se utilizan

para obtener los cargos de designación o nombramiento (denominados también “cargos de elección indirecta”).

Las formas para acceder a los empleos públicos de designación en nuestra entidad federativa son muy importantes. Con base en lo dicho, podemos plantear las siguientes cuestiones: ¿son democráticos esos procedimientos o formas?, ¿cuáles son las reglas del juego?, ¿las reglas del juego, si existen, son suficientes para considerar democráticos los procedimientos?, ¿es válido justificar la obtención de los empleos públicos por la decisión discrecional del gobernante o del grupo en turno en un régimen de gobierno democrático?, ¿es eficaz y efectivo el derecho político de los ciudadanos mexicanos a ocupar un empleo público? Estas interrogantes se sintetizan en la hipótesis de la presente investigación: si el orden constitucional determina el derecho a ser nombrado para ocupar un empleo público, es menester la existencia de un procedimiento que haga efectiva la tutela y garantía de ese derecho político del ciudadano mexicano y de las reglas del juego que habrán de otorgarle legitimidad. La investigación condujo a encontrar la inexistencia de un procedimiento transparente y preciso que brinde certeza, y la ausencia de un mecanismo de defensa legal del mismo.

En este estudio se analiza el procedimiento para que los ciudadanos puedan acceder a los empleos públicos que no se obtienen por elección popular, así como el régimen impugnativo para tutelar y proteger el derecho político de obtener un cargo público. Lo anterior obedece a que en la designación de estos empleos se muestra un alto grado de politización, discrecionalidad y discriminación. Para responder a esta problemática, se comenzó estudiando, contextualizando y reflexionando

la manera en que actualmente se otorgan estos empleos o comisiones en los diversos órganos de gobierno. Se tomaron elementos hemerográficos, bibliográficos y legislativos que, enlazados con la construcción histórico-comparativa y teórica, permitieron estructurar algunos elementos que deberán formar parte de los procedimientos desarrollados para designar a los integrantes de los órganos, poderes o entidades ante el Poder Legislativo u otros órganos.

Al intentar indagar sobre las cualidades subjetivas de los titulares de los órganos, poderes o entidades, se encontró como obstáculo la falta de información para analizar el perfil socioprofesional de quienes han asumido un empleo o una comisión públicos; información que si bien en algunos casos se entregó en ejercicio del derecho de acceso a la información, se hizo de manera incompleta, pues se exageró en la protección de los datos personales de estos servidores públicos; incluso, a algunos titulares de esos órganos les alteró que se solicitara información sobre ellos.

Tomando en consideración todos los cargos públicos a niveles federal, local y municipal, el mayor volumen de éstos corresponde al grupo de designación o nombramiento. Por ello, se ha analizado cómo acceden a las funciones públicas los titulares de diversas instituciones de la entidad y algunos servidores secundarios al interior de las mismas. Las instituciones y los órganos autónomos estudiados fueron el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem), el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem); el Tribunal Electoral del Estado de

México (TEEM), el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (Tricaem), el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México (TSJEM), la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM), la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), los ayuntamientos y la Comisión Anticorrupción del Estado de México (esta última se encuentra en proceso de creación dentro de la Legislatura local).

Con base en lo expuesto, en el primer capítulo se hace una reseña de la evolución histórico-constitucional del derecho político a ser nombrado para ocupar un empleo público en México; ésta inicia con la Constitución de Cádiz, de 1812, y concluye con la reforma constitucional federal del 9 de agosto del 2012. A nivel local, se indagó este derecho en la Constitución del estado de 1827, en el Estatuto Provisional de 1855, en la misma Constitución con las reformas de 1861 y 1870, y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM) actual.

En el capítulo segundo, en el que se estudia el marco jurídico para la designación de los empleos públicos en las instituciones de la entidad, se hace un análisis del derecho a ser nombrado para ocupar un cargo público en los términos en los que se encuentra redactado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales; se abarcan los antecedentes en diversos documentos, declaraciones y pactos internacionales, además de la interpretación constitucional y convencional de este derecho; después, se analizan la Constitución local y la legislación estatal para describir el procedimiento por medio del cual los titulares de las dependencias y órganos autónomos es-

tudiados y algunos servidores secundarios al interior de éstos obtienen los cargos públicos.

En el capítulo tercero se aborda el procedimiento para la designación de empleos públicos; en particular, la existencia, la tutela y el régimen impugnativo del derecho de acceder a estos cargos por la vía del nombramiento en nuestra entidad federativa. Se inicia con el análisis de los entes estudiados; posteriormente, se indaga el alcance del derecho político a ser nombrado para ocupar un empleo público, además de la tutela y la defensa del ciudadano para proteger ese derecho. Se finaliza con argumentos para una propuesta que intenta encontrar una solución al problema o al menos atemperarlo.

Metateoría de la evolución histórico-
constitucional del derecho político
a ser nombrado para un
cargo público

Constitución de Cádiz, 1812

Antecedentes

En 1808, antes de la promulgación de la Constitución de Cádiz, denominada Constitución Política de la Monarquía Española, se tuvo conocimiento en la Ciudad de México de la renuncia de los reyes de España a favor de Napoleón, lo que generó inquietud en los criollos integrantes del ayuntamiento de esta ciudad. Así, se publicó *La representación del Ayuntamiento de México*, que fue el primer documento oficial que en la Nueva España sostuvo la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia del rey Carlos IV.

La Audiencia de México se opuso a las pretensiones de los criollos de la capital. Reconoció como virrey a don Pedro Garibay, con lo que terminó con el intento de aquéllos de iniciar la independencia de México, bajo el nombre de Fernando VII y utilizando citas lega-

les y doctrinarias. En ese mismo año se emitió el Acta del Ayuntamiento de México; de ésta sobresalió que:

Se declaró se tuviera por insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón: que se desconozca todo funcionario que venga nombrado de España: que el virrey gobierne por la comisión del ayuntamiento en representación del virreinato. (Tena Ramírez, 2008, p. 4)

En la sesión extraordinaria de cabildo del 19 de julio de 1808, en la que se emitió el acta mencionada, se solicitó al virrey que interviniera para la conservación y restitución de los dominios a sus legítimos soberanos, sin reserva de sus vidas y propiedades, señalando como argumento el juramento que prestó Carlos IV al tiempo de su coronación de no enajenar del todo o en parte los dominios que le prestaron obediencia. Se argumentó que la abdicación hecha a favor del emperador de los franceses era involuntaria y violenta. No debe pasar desapercibido el enfrentamiento entre la Real Audiencia, constituida por funcionarios peninsulares nombrados directamente por la Corona, y el ayuntamiento, en donde ocupaba los cargos la clase media criolla.

En 1811 Ignacio López Rayón instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a la Nueva España en nombre y en ausencia de Fernando VII. Surgió en Rayón la idea de formar una Constitución y elaboró un documento denominado “Elementos constitucionales”, en el que se reconocía a Fernando VII y se precisaba que la soberanía y su ejercicio residían en el Supremo Consejo Nacional Americano. En relación con el tema, se reproduce el siguiente punto: “22° Ningún empleo, cuyo honorario se erogue

de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la clase en que vivía, o le dé mayor lustre que a sus iguales, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia” (Rayón citado en Tena Ramírez, 2008, p. 26).

En el punto 20 de este mismo documento se señalaba: “más sólo los Patricios obtendrán los empleos, sin que en esta parte pueda valer privilegio alguno o carta de naturaleza” (Rayón citado en Tena Ramírez, 2008, p. 26). Esto último hacía referencia a los extranjeros que quisieran disfrutar de los privilegios del ciudadano americano.

En el documento se indicaban también algunos de los cargos que conformarían al Supremo Congreso (cinco vocales), al Consejo de Estado, a la Suprema Junta, a los despachos, entre otros. Éste es el antecedente inmediato de la Constitución de Cádiz en relación con el tema investigado.

Constitución de Cádiz

Esta Constitución fue suspendida por el virrey Venegas y restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes. En mayo de 1814 Fernando VII decretó el sistema absolutista, con lo que desconocía todo lo hecho por las cortes, por lo que fue precaria y limitada la vigencia de esta carta magna. En su contenido se habían establecido diputaciones provinciales para el territorio de la Nueva España, un representante por cada uno de los cuatro virreinos y cinco capitanías generales.

El 24 de septiembre de 1810 comenzaron las sesiones de las Cortes de Cádiz. Se sentaron 104 diputados. En estos primeros momentos, la diputación americana estaba com-

puesta por 29 representantes entre los cuales había siete novohispanos. Comenzaban unas Cortes que serán todo un precedente en la historia universal del parlamentarismo, al albergar a representantes de los territorios que formaban el antiguo imperio. La diputación de Nueva España en la legislatura de 1810 a 1813 estuvo formada por 20 representantes. (González Oropeza, 2008, p. 71)

En el capítulo III del título III de esta Constitución, “De las juntas electorales de parroquias”, se establecía la manera en que se podía ser nombrado elector parroquial: “Artículo 45. Para ser nombrado elector parroquial se requiere ser ciudadano, mayor de veinticinco años, vecino y residente en la parroquia”.

De igual forma, en el capítulo IV del mismo título, “De las juntas electorales de partido”, se establecía la forma en que se podía ser elector de partido:

Artículo 75. Para ser elector de partido se requiere ser ciudadano que se halle en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y vecino y residente en el partido, ya sea del estado seglar o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella.

En el capítulo V del mismo título, “De las juntas electorales de provincia”, se indicaba lo siguiente:

Artículo 91. Para ser diputado de Cortes se requiere ser ciudadano que esté en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que haya nacido en la provincia o esté vecindado en ella con residencia a lo menos de siete años, bien sea del estado seglar o del eclesiástico secular; pudien-

do recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella.

Artículo 92. Se requiere además, para ser elegido diputado de Cortes, tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios.

En el capítulo I del título VI, “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, se señalaba:

Artículo 317. Para ser alcalde, regidor o procurador síndico además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

En el capítulo II del mismo título, “Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales”, se indicaba:

Artículo 330. Para ser individuo de la diputación provincial se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, natural o vecino de la provincia con residencia a lo menos de siete años, y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia; y no podrá serlo ninguno de los empleados de nombramiento del Rey, estipulado en el artículo 318.

En el artículo 318 se señalaba que no podía ocupar estos cargos ningún empleado público nombrado por el rey, con excepción de los que servían en las milicias nacionales.

Por otro lado, se indicaba que era facultad de las cortes la creación y supresión de plazas en los tribunales que establecía este ordenamiento, así como la creación y supresión de los oficios públicos, independientemente de la prerrogativa del rey de nombrar y separar libremente a los secretarios de Estado y del Despacho. En estos nombramientos no podían participar los nacidos en la Nueva España; tenían que haber nacido en territorio español; además, quedaron excluidos los extranjeros, aunque tuvieran carta de ciudadano. En el caso de los tribunales judiciales, se necesitaba para ser magistrado haber nacido en territorio español y ser mayor de veinticinco años, entre otros requisitos.

Para participar como integrante de los ayuntamientos de las provincias y de los pueblos, se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y, cuando menos, cinco años de vecindad y residencia en el pueblo, entre otras cosas. El jefe superior de las provincias era nombrado por el rey; dicho jefe presidía la llamada diputación provincial, que se integraba por un presidente, un intendente y siete individuos elegidos; ésta se renovaría cada dos años.

Finalmente, en el artículo 374 del ordenamiento se señalaba: “Toda persona que ejerza cargo público, civil, militar o eclesiástico, prestará juramento, al tomar posesión de su destino, de guardar la Constitución, ser fiel al Rey y desempeñar debidamente su encargo”.

Antes de que entrara en vigencia esta Constitución, algunos cargos, como los de los regidores, los alguaciles, los escribanos, los gobernadores, los corregidores y los alcaldes mayores, eran concedidos por el rey de España a particulares a cambio de aportaciones o donativos para las arcas reales; incluso, se consideraban como propie-

dad privada: se heredaban, vendían, arrendaban; llegaron hasta hipotecarse y rematarse al mejor postor. Éstos eran ocupados por peninsulares y dichos movimientos debían contar con aprobación real. Sólo los cargos en los ayuntamientos eran ocupados por criollos.

El que los cargos fueran ocupados por peninsulares en perjuicio de la población criolla y mestiza, lo que limitaba el acceso a las funciones públicas, fue una de las causas del movimiento independentista. A pesar de que esta Constitución fue precaria y de vigencia limitada, resultó importante para la organización constitucional del México independiente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Antecedentes

Como antecedente inmediato de esta carta magna se encuentra la Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, denominada Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Este decreto careció de vigencia práctica, teniendo como mérito la emancipación plena de la nación mexicana.

En la primera sesión del Congreso que elaboró este decreto, se dio lectura a los *Sentimientos de la Nación*, en donde se expresan los 23 puntos que propuso Morelos para esta Constitución. Sobresale para fines de nuestra investigación el punto nueve: “Que los empleos sólo los obtengan los Americanos”. Lo expuesto obedece a que los puestos públicos sólo eran ocupados por peninsulares.

En el articulado de la Constitución en estudio, se mencionaba que la soberanía residía originalmente en el pueblo, y su ejercicio, en la representación nacional, compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos, y se establecía claramente la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En relación con los empleos públicos, en los artículos 25 y 26 se indicaba:

Art. 25. Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Éstos no son títulos comunicables ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

Art. 26. Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.

Se hacía una clara referencia a los empleados públicos y a sus nombramientos o elecciones conforme al ordenamiento en cuestión. Independientemente de cómo se conformaba el Supremo Congreso Mexicano, integrado por un diputado elegido por cada provincia, se crearon otras dos figuras, una denominada Supremo Gobierno, y otra, Supremo Tribunal de Justicia. En principio los diputados se elegirían por medio de juntas electorales de parroquia, partido y provincia.

En 1820 se redactó el Plan de Iguala, que se proclamó el 24 de febrero de 1821 por Agustín de Iturbide. En éste se declaraba la creación de un nuevo imperio, un gobierno monárquico, un monarca acotado por una Constitución, la absoluta independencia de este reino y que el clero podía seguir gozando de sus fueros. Son im-

portantes para el tema de estudio las bases 15 y 19, que a continuación se reproducen:

15. Todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y sólo serán removidos los que se opongan a este plan, y substituidos por los que más se distinguan en su adhesión, virtud y mérito.

...

19. Los empleos se darán en virtud de informes de los respectivos jefes, y a nombre de la nación provisionalmente.

Derivado de los Tratados de Córdoba, firmados el 24 de agosto de 1821 por Agustín de Iturbide y Juan O'Donojú, y del Plan de Iguala, se instaló la Junta Provisional de Gobierno, encargada a su vez de designar a los integrantes de la regencia. De los tratados surgió la propuesta de ofrecer la Corona de este nuevo imperio a Fernando VII o, en su defecto, a sus descendientes.

El primer congreso mexicano (integrado por 162 diputados y 29 suplentes) fue inaugurado por Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1822. La mayoría de los diputados eran criollos. Cuyas ideas se inclinaban hacia una forma republicana de gobierno, en contraste con los diputados monárquicos, que a su vez se dividían en borbonistas e iturbidistas. Mientras esto sucedía en México, en ese mismo mes y año, las Cortes Españolas decidieron anular el Tratado de Córdoba, por ilegítimo y nulo, no reconocer la firma del virrey Juan O'Donojú en ese documento ni la independencia de México.

Para hacer frente a esta situación, el 18 de mayo de ese año, el Congreso Constituyente proclamó la independencia

absoluta de México y nombró como emperador a Agustín de Iturbide, llamado a partir de entonces Agustín I. (González Oropeza, 2009, pp. 98-99)

Iturbide determinó disolver el Congreso y crear la Junta Nacional Instituyente, integrada por 45 miembros; ésta tenía como función elaborar una Constitución. El 21 de febrero de 1823 la Junta emitió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que ponía fin a la Constitución de Cádiz. Dicho reglamento buscaba legitimar el gobierno de Iturbide, a causa del Plan de Casa Mata, del 1 de febrero de 1823, en el que se rechazaba a su imperio.

Ante las inconformidades, Iturbide instaló nuevamente el Congreso y abdicó el 20 de marzo de 1823. Dicho Congreso estableció un gobierno provisional a través de un triunvirato; además, emitió un decreto en el que se fijaron las bases para la elección de un nuevo Congreso Constituyente, que se instaló el 7 de noviembre de 1823.

Este Congreso redactó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la cual fue publicada el 31 de enero de 1824. No fue la Constitución definitiva, pero sí estableció el sistema federal; también especificó que el Supremo Poder Ejecutivo tenía como atribuciones nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, designar a los empleados de las oficinas generales de Hacienda, así como a los del Ejército, la milicia y la Armada, además de a los enviados diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado.

*Aspectos relevantes de la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*

Aprobada el 3 de octubre de 1824 y promulgada al día siguiente de su firma con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, fue la carta magna que dio nacimiento a los Estados Unidos Mexicanos, con un sistema federal integrado por 19 estados, cinco territorios y un Distrito Federal; cada estado elegiría a su gobernador y a su asamblea legislativa. Esta Constitución estuvo en vigor hasta 1835.

Del articulado de esta Constitución surgieron nuevos elementos. Entre éstos, la facultad del Congreso General, compuesto por dos cámaras, para crear o suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir las dotaciones, retiros y pensiones de los empleados que ocuparan dichos cargos. Esta Constitución le dio atribuciones al presidente de los Estados Unidos Mexicanos para nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, así como para designar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, a los de las comisarías generales, a los enviados diplomáticos y cónsules, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, la milicia activa y la Armada, con aprobación del Senado. En la línea, el presidente podía nombrar a todos los empleados del Ejército, la Armada y la milicia activa; a los trabajadores de la federación; designar por terna a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.

Con estas facultades que le otorgaba la Constitución al presidente, éste designaba a toda la administración pública federal y a los titulares del Poder Judicial

de la federación; además, eran cargos vitalicios los de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Debemos delimitar los antecedentes histórico-legislativos de las designaciones o nombramientos para ocupar cargos públicos efectuados por uno o dos poderes, en las disposiciones normativas generadas a partir del México independiente. Para efectuar lo expuesto, nos basaremos, por su completitud, en la obra del jurista Felipe Tena Ramírez (2008, p. 167), de tal suerte que en la Constitución de 1824 las siguientes autoridades eran designadas de forma indirecta:

- a) Las legislaturas de los estados, a través de la mayoría absoluta de los votos de los diputados, designaban a dos senadores para conformar la Cámara de Senadores. Esta elección se hacía en un mismo día para todos los estados; se renovaba a la mitad de los senadores cada dos años.
- b) La Corte Suprema de Justicia se componía de 11 ministros y un fiscal, los cuales eran electos en un mismo día a través de la mayoría absoluta de los votos de los diputados de las legislaturas de los estados. Hecha la elección se remitían las listas al Consejo de Gobierno y, a su vez, éste se encargaba de presentarlas ante el Congreso General. La Cámara de Diputados calificaba la elección y la enumeración de los votos; nombraba a los individuos que obtuvieran más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas.
- c) El presidente de los Estados Unidos Mexicanos tenía la atribución de nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, a los comisarios generales, a

los enviados diplomáticos y cónsules, además de a los coroneles y oficiales superiores del Ejército, la milicia activa y la Armada, lo anterior con la aprobación del Senado o, en su defecto, del Consejo de Gobierno; también le correspondía nombrar a los jueces y a los promotores fiscales de circuito y de distrito, conforme a las ternas que le presentará la Corte Suprema de Justicia.

Estando vigente esta Constitución, y durante el gobierno de Guadalupe Victoria como presidente y Nicolás Bravo como vicepresidente, se logró que se reconociera la independencia de México, principalmente por los Estados Unidos de América y Gran Bretaña, entre otros países. Así, surgieron en esta época los conflictos entre las logias de masones, pues la del rito escocés promovía ideas centralistas y la del rito yorkino tenía tendencias federalistas, por lo que más adelante la primera apoyó el levantamiento del vicepresidente Nicolás Bravo.

En relación con los requisitos de la residencia y de haber nacido en el lugar en donde se pretendía ocupar un cargo, el ministro Sergio A. Valls Hernández (2011) comenta:

Pocas semanas después de que se hubiese introducido el principio de no reelección —el 19 de diciembre de 1911—, el Presidente de la República, don Francisco I. Madero, publicaría además la Ley Electoral que registraba como una de sus principales aportaciones la regulación jurídica de los partidos políticos en un capítulo específico.

Sin embargo, mantenía los rasgos principales heredados exactamente cien años atrás de la experiencia constituyente de Cádiz, así como del proceso por el cual se aprueba

la Constitución federal de 1824, lo que se explica porque varios de los constituyentes de Cádiz posteriormente repitieron como constituyentes en 1824. De ello interesa resaltar que en ambas ocasiones se argumentó vivamente acerca de la necesidad de introducir garantías para que los gobernantes efectivamente fuesen impuestos desde la Metrópoli del imperio en el caso del debate en Cádiz, o desde la Ciudad de México en el caso del proceso constituyente de 1824. Estas garantías consistieron en exigir no sólo la residencia de quienes pretendieran cargos de elección popular, sino el haber nacido en el lugar. (p. 2B)

El que se exigiera no sólo la residencia tenía como fin que los americanos obtuvieran los empleos, como lo plasmó Morelos en los *Sentimientos de la Nación*. En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana se definía como ciudadanos de esta América a todos los nacidos en ella, en los términos ya citados en los artículos 25 y 26 en relación con los empleados públicos.

Leyes Constitucionales, 1836

Antecedentes

El 15 de diciembre de 1835 el Congreso expidió las Bases Constitucionales, con lo que se dio por terminada la vigencia de la Constitución de 1824 y se implementó el sistema centralista de gobierno. Se determinó que las elecciones deberían estar reguladas por una ley constitucional, por lo que el 30 noviembre de 1836 se expidió la Ley sobre Elecciones de Diputados al Congreso General

y de los Individuos que Compongán las Juntas Departamentales; en ésta se implementó como requisito para ser diputado contar con una renta anual de mil 500 pesos provenientes de capital fijo.

Esta Constitución es conocida con el nombre de las Siete Leyes Constitucionales. Fue aprobada el 30 de diciembre de 1836; en ésta se determinó un sistema de centralización del poder y se dividió a la República en departamentos.

En su primera ley constitucional se reconocían los derechos políticos de los ciudadanos de votar y ser votados, la obligación de desempeñar los cargos concejiles y populares para los que fueran nombrados; en la segunda ley se creaba el Supremo Poder Conservador y se indicaba la forma de integrarlo; en la tercera ley se establecían la integración del Poder Legislativo, los requisitos para ser diputado y senador, y el procedimiento para la formación de las leyes.

En cuanto a las otras leyes, en la cuarta se indicaban la organización del Supremo Poder Ejecutivo y los requisitos para ser elegido presidente de la República, además de la figura del Consejo de Gobierno, que estaría compuesto por 13 consejeros, y la forma de elegir a sus integrantes; la quinta ley trataba del Poder Judicial de la República; la sexta, de la división del territorio del país y del gobierno interior de sus pueblos; la séptima, sobre la variación de las Leyes Constitucionales, de la cual destacaba el término fijado de seis años para no alterar ninguno de los artículos de la Constitución.

*De las Bases y Leyes Constitucionales de la
República Mexicana, 1836*

El Congreso federal, compuesto por dos cámaras, conforme a la Constitución de 1824, entonces vigente, abrió sus sesiones el 4 de enero de 1835. Fue hasta el 2 de octubre de ese año que la comisión a la que se le confió el proyecto de Bases Constitucionales lo discutió y aprobó; éstas se convirtieron en ley constitutiva el 23 de octubre, bajo el nombre de Bases para la Nueva Constitución, con lo que se dio fin al sistema federal. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, por lo que se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes. De estos ordenamientos surgieron las siguientes autoridades:

- a) El Supremo Poder Conservador se depositaba en cinco individuos, de los que se renovaba uno cada dos años en un sorteo realizado por el Senado. Las elecciones de los miembros del Supremo Poder eran ordinarias bienales y extraordinarias para la renovación del total de sus integrantes; eran realizadas por las juntas departamentales, que elegían al número de individuos que debían designarse mediante la mayoría absoluta de votos de los diputados; los documentos se remitían a la Secretaría de la Cámara de estos últimos. Los nombramientos efectuados por las juntas departamentales se discutían en el pleno de dicha Cámara; se elegía por mayoría absoluta de votos una terna por cada nombramiento. Efectuada la elección, se turnaban los expedientes a la Cámara de Senadores, en donde se discutían las ternas y se elegía a uno de

los candidatos por mayoría absoluta de votos; se publicaba la designación y se mandaba comunicar al titular del Supremo Poder Ejecutivo para que enviara notificar a las personas designadas.

- b) La designación de los senadores se hacía de la forma siguiente: la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia elegían por mayoría absoluta de votos a los individuos conforme al número de senadores a renovar. Las listas que se formaban se turnaban a las juntas departamentales, las que elegían el número de senadores que debían nombrarse; se formaba una lista que se turnaba al titular del Supremo Poder Conservador. El presidente de la República era la instancia a la que correspondía el examen y la calificación de la elección; en todo caso, declaraba senadores a los individuos que hubieran obtenido mayor votación en las juntas departamentales. Si existía empate en el número de votos, se procedía mediante sorteo.
- c) Por lo que toca al Supremo Poder Ejecutivo, se procedía para su designación de la forma siguiente: la Junta del Consejo de Gobierno y Ministros, la Cámara de Senadores y la Corte Suprema de Justicia elegían cada quien una terna que sometían a la Cámara de Diputados. Por su parte, esta Cámara formaba una terna, seleccionada de las tres que le eran presentadas, para someterla a las juntas. Cada junta departamental elegía a uno de los individuos de la terna. La elección se efectuaba en un mismo día y se formaba un acta de elección que era turnada a la Secretaría de la Cámara de Diputados. Después, ante el pleno del Congre-

so se abrían las actas de las juntas departamentales, para lo que se nombraba una comisión que se encargaba de examinar y calificar los comicios, hacer la regulación de los votos y presentar el dictamen de la elección. Una vez discutido y aprobado el dictamen por el pleno del Congreso, se declaraba presidente de la República al individuo que hubiera obtenido la mayoría de votos; en caso de empate, se procedía por sorteo.

- d) El Consejo de Gobierno era un cuerpo colegiado integrado por 13 consejeros. Procedía de la lista de 39 individuos que realizaba el Congreso General para someterla al presidente de la República, quien nombraba de ésta a los 13 consejeros. Efectuado lo anterior se comunicaba la lista de los consejeros nombrados al Congreso para que eligiera de entre ellos al presidente del Consejo. En los casos de vacantes, correspondía al Senado formar una terna que era sometida al presidente de la República. La renovación del presidente del Consejo correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados.
- e) Los ministros de la Corte Suprema de Justicia se elegían por el mismo procedimiento que para designar al presidente de la República.
- f) Al presidente de la República le correspondía nombrar a los gobernadores de los departamentos, conforme a la terna presentada por las juntas departamentales con acuerdo del Consejo de Gobierno. De igual forma, tenía la atribución de designar a los empleados diplomáticos, a los cónsules, a los coroneles y a los demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y la milicia, previa

aprobación del Senado, así como a los empleados superiores de Hacienda, previo consentimiento de la Cámara de Diputados. Finalmente, intervenía en la designación de los jueces y ministros de los tribunales de justicia.

- g) La Cámara de Diputados nombraba, además, a los jefes y empleados de la Contaduría Mayor.

En el artículo 11 de esta Constitución se establecían los requisitos para integrar al Supremo Poder Conservador:

Artículo 11. Para ser miembro del supremo poder conservador se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de los derechos de ciudadano.
- II. Tener el día de la elección cuarenta años cumplidos de edad y un capital (físico o moral) que produzca por lo menos tres mil pesos de renta anual.

En el artículo 6 de la sección tercera se establecían los requisitos para ser diputado:

Artículo 6. Para ser diputado se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de la América que en 1819 dependía de la España, y sea independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación.
- II. Ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento que lo elige.
- III. Tener treinta años cumplidos de edad el día de la elección.

- IV. Tener un capital (físico o moral) que le produzca al individuo, lo menos, mil quinientos pesos anuales.

En relación con la Cámara de Senadores, en el artículo 12 se establecían los siguientes requisitos para ser senador:

Artículo 12. Para ser senador se requiere:

- I. Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos.
- II. Ser mexicano por nacimiento.
- III. Tener de edad, el día de la elección, treinta y cinco años cumplidos.
- IV. Tener un capital (físico o moral) que produzca al individuo, lo menos, dos mil quinientos pesos anuales.

En la sección cuarta del mismo ordenamiento, sobre el Poder Ejecutivo, se indicaban los requisitos que se debían reunir para aspirar a ser elegido como presidente de la República:

Artículo 14. Para ser elegido Presidente de la República se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de los derechos de ciudadano.
- II. Tener de edad, el día de la elección, 40 años cumplidos.
- III. Tener un capital físico o moral que le produzca al individuo anualmente cuatro mil pesos de renta.
- IV. Haber desempeñado alguno de los cargos superiores civiles o militares.
- V. No haber sido condenado en proceso legal por crímenes o mala versación de los caudales públicos.
- VI. Residir en la República al tiempo de la elección.

En este ordenamiento se le fijó al presidente de la República un periodo de ocho años. Para la elección, la Junta de Consejos y Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia presentaban una terna de individuos cada uno; posteriormente, éstas se turnaban a la Cámara de Diputados, en donde se escogían tres individuos de los propuestos en dichas ternas; después, se remitía una sola a todas las juntas departamentales, que elegían a un individuo de entre los propuestos. Finalmente, el Congreso General declaraba presidente al que hubiese obtenido el mayor número de votos.

De igual manera, en el apartado del Consejo de Gobierno de la sección cuarta, “Organización del Supremo Poder Ejecutivo”, se afirmaba que el Consejo se componía de 13 consejeros, de los cuales dos eran eclesiásticos; dos, militares, y el resto, de las diversas clases de la sociedad. El Congreso integraba una lista de 39 individuos, que enviaba después al presidente de la República, quien de ésta elegía a los 13 consejeros, como se ha detallado anteriormente. En el artículo 24 se indicaban los siguientes requisitos para ser consejero: “Artículo 24. Para ser consejero se requiere ser mexicano por nacimiento y tener las mismas calidades que exige para los diputados el artículo 6º de la tercera ley constitucional”. Sobresale el requisito de ser mexicano por nacimiento.

En el artículo 4 de la sección quinta, “Del Poder Judicial de la República Mexicana”, se establecían los requisitos para poder ser integrante de la Corte:

Artículo 4. Para ser electo individuo de la Corte Suprema se necesita:

Primero. Ser mexicano por nacimiento.

Segundo. Ciudadano en ejercicio de sus derechos.

Tercero. Tener la edad de cuarenta años cumplidos.

Cuarto. No haber sido condenado por algún crimen en proceso legal.

Quinto. Ser letrado y en ejercicio de esta profesión por diez años a lo menos.

No se necesita la calidad de mexicano por nacimiento:

Primero. En los hijos de padre mexicano por nacimiento que, habiendo nacido casualmente fuera de la República, se hubieren establecido en ella desde que entraron en el goce del derecho de disponer de sí.

Segundo. En los que hubieren nacido en cualquier parte de la América que antes del año de 1810 dependía de la España, y que se ha separado de ella, siempre que residieran en la República antes de hacerse su independencia.

Tercero. En los que, siendo naturales de provincia que fue parte del territorio de la misma República, hayan estado desde antes radicados en ésta.

En el artículo 26 del mismo ordenamiento se establecían los requisitos para ser juez de primera instancia:

Artículo 26. Para ser juez de 1ª instancia se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, o hallarse en alguno de los casos que expresa el párrafo segundo del artículo 4º de esta ley.
- II. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.
- III. No haber sido condenado en proceso legal por algún crimen.
- IV. Tener veintiséis años cumplidos de edad.
- V. Ser letrado y haber ejercido esta profesión cuatro años a lo menos.

Los requisitos que se señalaban en esta Constitución para ocupar los cargos públicos que se han mencionado, todos de elección indirecta, no han cambiado en lo sustancial a la fecha, sólo en su redacción, aunque en algunos casos se han incrementado los requerimientos en la legislación secundaria.

Por otro lado, en este mismo ordenamiento al Congreso General se le dio la facultad exclusiva de crear o suprimir toda clase de empleos públicos; a la Corte Suprema, la atribución de nombrar a los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos y confirmar el nombramiento de los jueces de primera instancia de los mismos.

Al presidente de la República se le concedió la prerrogativa de nombrar libremente a los secretarios del Despacho, así como la atribución de designar a los consejeros a que hemos hecho referencia y a los gobernadores de los departamentos; además, podía nombrar y remover a los empleados diplomáticos; a los oficiales superiores del Ejército, la Armada y la milicia activa; a algunos empleados de Hacienda, con aprobación del Senado o de la Cámara de Diputados, según era el caso.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Antecedentes

Antes de la Constitución de 1857, el 10 de diciembre de 1841 se publicó la convocatoria para la elección de un nuevo Congreso Constituyente. Éste presentó varios

proyectos de Constitución, que fueron bloqueados por Antonio López de Santa Anna.

El 25 de agosto de 1842 la comisión correspondiente aprobó el primer proyecto de Constitución (Constitución Política de la República Mexicana), que ya en su artículo 21 reconocía como prerrogativa del ciudadano mexicano poder ser votado para los cargos de elección popular y para cualquier otro empleo, siempre que en su persona concurrieran los demás requisitos que las leyes exigieran para su desempeño; se conservaba como atribución del Congreso crear los empleos públicos que fueran necesarios, suprimirlos y aumentarlos.

El 26 de agosto de 1842, el voto particular de la minoría de la Comisión presentó su proyecto de Constitución, en donde en el artículo 9 de la sección primera del título segundo, “De los ciudadanos mexicanos y del poder central”, se precisaba el antecedente de nuestro tema:

Art. 9°. Todo mexicano en ejercicio de sus derechos de ciudadano, tiene el de votar en las elecciones populares, el de ser votado en ellas y nombrado para todo otro empleo, siempre que reuniere las demás cualidades que la ley requiera, y el de ser excluido del servicio forzado en el Ejército permanente.

Éste se puede considerar el antecedente del derecho político del ciudadano para ser “nombrado para todo otro empleo”.

En el segundo proyecto de Constitución, cuya lectura se inició el 3 de noviembre de 1842, se repetía el artículo antes descrito en los mismos términos.

El 12 de junio de 1843 se expidieron las Bases Orgánicas de la República Mexicana y fueron publicadas el 14

de junio del mismo año. En éstas se estableció un centralismo liberal moderado, se dividió el territorio en departamentos, partidos y municipalidades. Sobresalen para el tema de estudio los artículos 15 y 19:

Art. 15. Es derecho de los mexicanos que se les confieran exclusivamente los empleos y comisiones de nombramiento de cualquier autoridad, cuando para su ejercicio no se exija la calidad de ciudadano: si se requiere la circunstancia de pericia, serán preferidos los mexicanos a los extranjeros en igualdad de circunstancias.

...

Art. 19. Son derechos de los ciudadanos mexicanos el de votar en las elecciones populares, y cuando en ellos concurren los requisitos señalados por las leyes, el de ser nombrados para los cargos públicos y los de elección popular.

Estas bases son importantes para nuestro estudio, pues, aunque no son propiamente una Constitución, en éstas se reconocía el derecho político de los ciudadanos mexicanos de ser nombrados para los cargos públicos; así, a partir de este documento se da inicio a la importante evolución que ha adquirido este derecho hasta nuestros días. El 15 de mayo de 1856, 13 años después, surge el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Fue emitido por Ignacio Comonfort y publicado el 23 del mismo mes y año. Sobresale el artículo 23:

Art. 23. Son derechos de los ciudadanos: ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquier clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen la facultad de votar en las elecciones populares.

En este artículo ya se precisaba el derecho político no electoral que tienen los ciudadanos de ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquier clase, en los términos que señale la ley. A pesar de que este estatuto era una Constitución provisional, con la característica de ser centralista, y de que el Congreso lo declaró insubsistente, estuvo vigente únicamente 19 días, no deja de ser importante, pues ratificaba este derecho político, antes enunciado en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

El Congreso Constituyente quedó instalado el 17 de febrero de 1856, bajo la presidencia de Ponciano Arriaga. Éste suscribió el proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856. Resalta para nuestra investigación el artículo 41:

Art. 41. Son prerrogativas del ciudadano: 1° Votar en las elecciones populares: 2° Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley exige para su desempeño: 3° Asociarse para tratar los asuntos políticos del país: 4° Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones: 5° Ejercer el derecho de petición.

Como se aprecia, ya se reconocía como prerrogativa del ciudadano el ser “nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley le exige para su desempeño”.

Antecedentes históricos de la Constitución de 1857

En relación con la Constitución de 1857, Tena Ramírez (2008) afirma:

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

Los nuevos poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre el legislativo y el 1° de diciembre el ejecutivo y judicial. La presidencia de la República recayó en Comonfort, cuya popularidad obligó a retirarse a D. Miguel Lerdo de Tejada, candidato de los puros. Para presidente de la Suprema Corte, cargo que llevaba aparejado el de vicepresidente de la República, fue elegido en los comicios D. Benito Juárez. (pp. 604-605)

Observamos que en el artículo 56 de este ordenamiento se establecían los lineamientos para poder llegar a ser diputado:

Artículo 56. Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinte y cinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.

Continuando con el análisis de este ordenamiento, en el artículo 77, en la sección II, se indicaban los requisitos para ser presidente de la República:

Artículo 77. Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

En la sección III, “Del Poder Judicial”, se mencionaban en el artículo 93 los requisitos para ser electo para integrar la Suprema Corte de Justicia:

Artículo 93. Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia, se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se componía de 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Duraban en su cargo seis años y su elección era directa en primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral.

Independientemente de estos cargos, de los que se señalaban los requisitos para ocuparlos, resultan muy trascendentes para el objeto de nuestro estudio los artículos 35, fracción II; 72, fracción XII; 85, fracciones II, III, IV y V:

Art. 35. Son prerrogativas del ciudadano:

...

- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

...

Art. 72. El congreso tiene facultad:

...

- XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.

...

Art. 85. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

...

- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.
- IV. Nombrar con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.
- V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.

Son claras las facultades del Congreso para, en colaboración con el Poder Ejecutivo, nombrar ministros, agentes diplomáticos, cónsules, algunos empleados de Hacienda, algunos integrantes del Ejército y de la Arma-

da Nacional; independientemente de que designaba y removía libremente a sus empleados.

En el tema de los nombramientos, en relación con el Poder Ejecutivo se aprecia claramente la libertad de remover a los secretarios del Despacho, entre otros funcionarios. Se precisaba que los servidores públicos señalados en las fracciones III y IV requerían de la aprobación de la diputación permanente o del Congreso. Por lo tanto, existía una colaboración de poderes como en la actualidad en el procedimiento de la designación o nombramiento de estos servidores públicos.

En esta Constitución se calificaba al derecho político de ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión como prerrogativa; a partir de agosto del 2012, se considera como derecho ciudadano, que es en lo que se va a profundizar como tema central de la investigación, así como en la facultad que tiene el Congreso para ratificar algunos nombramientos o el poder que tiene el Ejecutivo para proponerlos.

Antes y después de la Constitución de 1857 entraron en conflicto los grupos políticos, sobre todo porque los conservadores percibían que las reformas eran contrarias al sentir general. Así, apenas entró en vigor esta Constitución se dieron pronunciamientos de desconocimiento de la misma. Se convocó a un nuevo constituyente, se tomó prisionero a Benito Juárez en su calidad de presidente de la Corte, con lo cual se dio inicio a la Guerra de Reforma o Guerra de los Tres Años, entre liberales y conservadores, lo que originó que se promulgaran las Leyes de Reforma en julio de 1859. De estas leyes destaca la nacionalización de los bienes de la Iglesia, la eliminación de las órdenes religiosas y el establecimiento de la libertad de cultos.

A causa de la intervención de Inglaterra, Francia y España por la suspensión del pago de la deuda exterior, se firman los Tratados de la Soledad. Con éstos se logró que España e Inglaterra se retiraran, no así evitar la invasión de México por parte de Francia. Lo anterior generó que una asamblea de notables y del Ejecutivo provisional ofreciera la Corona de México a Maximiliano de Habsburgo, archiduque de Austria, en abril de 1864. En abril de 1865 Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Tena Ramírez (2008) señala:

El Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica. Además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador, el Estatuto se expidió cuando el imperio empezaba a declinar ... Enemistado con el clero y el partido conservador, repudiado por los liberales, cada vez más distanciado del ejército expedicionario, terminaba solo y combatido el príncipe que se había sentido llamado a conciliar las voluntades de todos. (pp. 669-670)

De este estatuto sobresale el artículo 9o., en el que se mencionaba que el Emperador nombraría comisarios imperiales que se colocarían a la cabeza de cada una de las ocho grandes divisiones del imperio; además, designaría visitadores para que recorrieran en su nombre departamentos o lugares que merecieran ser visitados. En el artículo 16 se señalaba que los magistrados y jueces que se nombraran tendrían el carácter de inamovibles. En el artículo 28 se indicaba que los prefectos eran los delegados del Emperador para administrar los departamentos, cuyo gobierno se les encomendaba. Éstos son

algunos de los nombramientos más importantes que se señalaban en dicho documento.

De las adiciones y reformas de noviembre de 1874 a la Constitución de 1857, sobresale la facultad exclusiva del Senado que se exponía en el artículo 72, apartado B, fracción II:

- II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga.

Nuevamente encontramos la colaboración de poderes para el nombramiento de los servidores públicos que se mencionan. La reforma del 24 de abril de 1896 a la Constitución que se cita modificó al artículo mencionado en los siguientes términos:

Art. 72. El Congreso tiene facultad:

...

- XXXI. Para nombrar, funcionando al efecto ambas Cámaras reunidas, un Presidente de la República, ya con el carácter de sustituto, ya con el de interino, en las faltas absolutas o temporales del Presidente Constitucional. Asimismo la tiene para reemplazar en los respectivos casos y en igual forma, tanto al sustituto como al interino, si éstos a su vez faltaren.

Esta reforma resolvía la forma de sustituir al titular del Poder Ejecutivo en el caso de ausencia total o temporal, a través de la figura del nombramiento y de la colaboración de ambas Cámaras. Esta figura ya estaba

contemplada en la reforma de 1874, en el artículo 72, pero no para la sustitución, ya que el Congreso General se erigía en Colegio Electoral para el nombramiento del presidente constitucional de la República, quien era designado en una elección indirecta en primer grado.

En la reforma del 10 de junio de 1898 no se modificó la redacción de la fracción II del artículo 35, pues permaneció en los términos de la Constitución de 1857. Con las reformas del 6 de mayo de 1904 a la Constitución de 1857, se otorgó facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral, como se mencionaba en el artículo 72-A, fracción I:

Art. 72-A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Senadores por el Distrito Federal.

En esta reforma se retomó nuevamente la figura de vicepresidente de la República y se amplió el periodo del Poder Ejecutivo a seis años; además, se indicaba que el vicepresidente sería el presidente nato del Senado. Es de trascendencia la elección de los magistrados (ahora ministros) de la Suprema Corte de Justicia; actualmente son propuestos por el presidente de la República y ratificados por el Senado. Los hoy nombrados magistrados de tribunales colegiados y unitarios tienen un procedimiento distinto para su designación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Antecedentes

En el proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza en diciembre de 1916, quedó intacta la fracción II del artículo 35, sólo se le suprimieron dos comas; así, se mantuvo igual que en la Constitución de 1857. Por lo mismo, permanecieron las facultades del Congreso respecto al nombramiento de magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios.

Quedó como facultad exclusiva del Senado el ratificar los nombramientos que el presidente de la República hiciera de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército y la Armada Nacional, en los términos que la ley dispusiera.

En este proyecto ya se señalaba la libertad del presidente de remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal, a los gobernadores de los territorios, entre otros empleados públicos, sin la colaboración o participación del Senado o de la Cámara de Diputados.

*Aspectos trascendentales de la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*

En esta Constitución hay varios cambios con respecto a la del 5 de febrero de 1857. En relación con el tema que se investiga, es importante lo siguiente:

- a) Se advierte la atribución del presidente de la República para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, con la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.
- b) Asimismo corresponde al presidente de la República nombrar a los ministros, a los agentes diplomáticos, a los cónsules generales, a los empleados superiores de Hacienda, a los coroneles y a los jefes superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, con la aprobación del Senado. Lo mismo hará tratándose de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- c) El Senado, cuando se declare la desaparición de poderes en un estado, nombrará al gobernador con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión, conforme a la propuesta del presidente de la República.

En relación con el derecho político de ser nombrado para ocupar un cargo público, la fracción II del artículo 35 no sufrió modificación alguna con respecto a la Constitución de 1857; únicamente se suprimió una coma y se invirtió “la ley establezca” por “establezca la ley”, por lo que el sentido no cambió en lo absoluto: “Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano ... II. Poder

ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”.

Hasta el 15 de octubre del 2012, la Constitución de 1917 había sufrido 551 reformas en 201 decretos y 538 artículos (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, LXII; 2013). Entre éstas se encuentra la de la fracción II del artículo 35, con la reforma constitucional del 9 de agosto del 2012, en el sentido de que la fracción estudiada ahora se traslada a la sexta, quedando en los siguientes términos: “Artículo 35. Son derechos del ciudadano ... VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley”.

Se cambió el término *prerrogativas* por *derechos*; la principal diferencia es que las prerrogativas son derechos que se otorgan a las personas, en tanto que los derechos ahora se consideran como naturales, inherentes a cada persona al momento de nacer. Sólo falta que el Legislativo cree los instrumentos específicos de tutela eficaz de este derecho, para que no figure únicamente como una declaración romántica.

Son relevantes también las facultades del presidente para designar y remover libremente a ciertos servidores públicos, a algunos otros con aprobación del Senado, la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente, nombramientos en cuya designación existe una colaboración de poderes, pues, en ciertos casos, el Legislativo puede aprobar o negar los nombramientos que en principio son propuestos por el presidente de la República. En la reforma del 9 de agosto, se incluyó sobre este tema lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

...

Artículo 78.

...

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

...

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del

Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

...

Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al Presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado, ni al Procurador General de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Artículo 85. Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.

Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

En esta reforma, independientemente de las facultades que se le otorgaron al jefe de Estado en materia de nombramientos, principalmente se resolvió la forma de designar al presidente de la República por parte del Congreso en las modalidades de interino o sustituto, provisional y por falta absoluta del mismo. Previo a esta reforma, existieron diversas iniciativas en las que se intentó resolver el problema; sobresalió una en el sexenio del presidente Vicente Fox, la cual no cristalizó. Esencialmente consistía en que por falta absoluta el presidente fuera sustituido a propuesta del partido que hubiese ganado las elecciones anteriores para este cargo. En fin, la reforma vino a dar certeza y constitucionalidad al procedimiento descrito.

Para la reforma constitucional del 11 de junio del 2013, en la fracción VII del artículo 78, se excluyó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para la ratificación de los nombramientos de los titulares de los órganos autónomos y de los comisionados integrantes de sus órganos colegiados en materia de telecomunicaciones y competencia económica; pero se incluyó nuevamente para, en caso de receso del Senado, la ratificación del Consejo Ciudadano del Sistema de Radiodifusión.

En la misma fecha se reformó el artículo 6o., inciso B, fracción V. Se establecieron los procedimientos para la designación del Consejo Ciudadano del Sistema de Radiodifusión, que se concibe como un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, el cual estará integrado por nueve consejeros honorarios, que serán elegidos mediante una amplia consulta pública, durarán en su encargo cinco años y podrán ser designados para un nuevo periodo por una sola vez; se sustituirán en forma escalonada y su presidente será designado a propuesta del presidente de la República.

Resulta importante que se incluyera como una facultad del Ejecutivo federal el nombrar con aprobación del Senado a los integrantes de los órganos colegiados encargados de las materias de telecomunicaciones y competencia económica. También es relevante que en el artículo 28 se creara el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), como órganos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonios propios; éstos no dependen jerárquicamente del presidente de la República y tienen plena autonomía para emitir sus resoluciones.

Con este procedimiento se pretende dar legitimidad a los nombramientos de los servidores públicos

descritos, ya que la Cámara de Senadores verificará que cumplan con los perfiles y requisitos exigidos. Éste es un mecanismo de pesos y contrapesos que limita el alto grado de discrecionalidad que ha tenido el Ejecutivo federal en materia de nombramientos o designaciones de servidores públicos.

De la misma reforma sobresale, en relación con los nombramientos señalados anteriormente, la modificación sobre las atribuciones de la Comisión Permanente:

Artículo 78.

...

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

En esta nueva redacción se excluye a los integrantes de los órganos colegiados en materias de telecomunicaciones y competencia económica. Se traslada al artículo 28 constitucional, fracción XII, la manera en que estos órganos estarán formados y cómo se designará a sus integrantes:

Artículo 28.

...

XII.

...

Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto

Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

Se dejó la atribución de ratificar a los integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica y a los del Instituto Federal de Telecomunicaciones al Senado de la República exclusivamente, lo que en nada cambia el modelo de colaboración de poderes para la designación de los integrantes de los órganos autónomos.

En la última reforma a la Constitución, publicada el 10 de febrero del 2014, en materia de nombramientos se incluye a los integrantes del Consejo Nacional de Evaluación Política de Desarrollo Social (Coneval), el cual está conformado por un presidente y seis consejeros, a quienes se les exigen requisitos muy específicos para ocupar el cargo. Estos integrantes serán nombrados bajo el procedimiento que determine la ley y por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados. Se crea también el Instituto Nacional Electoral (INE), el cual se define como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el

Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que establezca la ley. Está integrado por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán con voz pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. Los primeros durarán en su encargo nueve años y no podrán ser reelectos; serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

En el artículo 41, base V, apartado A, se señala el procedimiento para el nombramiento o selección de quienes integrarán el INE:

Artículo 41.

...

V

...

- a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;
- b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y lega-

les, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;

- c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;
- d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, 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;
- e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

Este procedimiento de designación de los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral confirmó el sistema de cuotas partidistas; no se observó el nuevo principio de máxima publicidad por parte del comité de evaluación. Este modelo de designación es el más completo al momento. Intenta dar una imagen más ajustada a la legalidad y a la constituciona-

lidad; sin embargo, cuenta con los mismos vicios del pasado, a pesar de que tuvo una gran concurrencia de precandidatos (307). Al respecto, el exconsejero del Instituto Federal Electoral (IFE) Jesús Cantú (2014) señala:

De este modo, el PRI se quedó con cuatro posiciones; el PAN, con tres, y el PRD, con las tres restantes. El PRI apostó por dos fieles escuderos: Baños y Andrade, y dos magistradas de salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el PAN, por su parte, por dos exconsejeros del IFE y ya probados en su identificación blanquiazul (Sánchez y Nacif), así como por un magistrado del Tribunal de Justicia de Sonora (Ruiz); mientras tanto, en el caso del PRD, el único ya probado en los consejos de órganos electorales es Javier Santiago Castillo, y los otros dos (Murayama y San Martín Ríos) fueron en su momento asesores de consejeros.

En el caso del consejero presidente, el consenso se dio en torno a Lorenzo Córdova, quien en noviembre del 2011 llegó al Consejo General del IFE a propuesta del PRD, pero que en su actuación como consejero electoral dejó constancia de ser sumamente cauto y de apegarse a una lectura literal de las normas, lo cual es muy importante para los otros dos partidos, particularmente para el PRI. (p. 38)

En esta misma reforma del 10 de febrero del 2014, sufrió cambios el artículo 74, fracción III, en cuanto a la ratificación del nombramiento del secretario de Hacienda en el supuesto de gobierno de coalición, así como de los empleados superiores de esta misma dependencia. También se reformó el artículo 76, fracción II, sobre la ratificación de los nombramientos de los secretarios de Estado cuando se opte por un gobierno de coalición,

con excepción de los titulares de Defensa Nacional y de Marina; del secretario de Relaciones; de embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, y de coroneles y demás jefes superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales, en los términos que disponga la ley. Por último, en la fracción XIII del artículo 76 y en el apartado A del 102 se describe el procedimiento para nombrar al fiscal general de la República, el cual durará en el cargo nueve años.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1827

Antecedentes

Por lo que toca al esquema histórico-legislativo local, para los efectos metodológicos nos basamos en la sistematizada obra *Constituciones del Estado de México y sus reformas 1824-2010*, de Reynaldo Robles Martínez (2011, pp. 49-312). Encontramos en ésta los ordenamientos que veremos a continuación.

A primera vista, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1827 se establecía la elección de autoridades a través del mecanismo indirecto:

- a) El gobernador, el teniente gobernador y los consejeros del estado eran elegidos por mayoría de votos de los diputados del Congreso local en vota-

ción nominal y en sesión permanente. Cuando no se alcanzaba este número, se repetía entre quienes hubieran obtenido mayor número de votos.

- b) Al gobernador y al Consejo de Estado les correspondía nombrar a los jueces, ministros y fiscales de la judicatura, así como a los titulares de Hacienda de la entidad.

En esta Constitución ya se preveía el derecho de los ciudadanos de elegir y ser electos, también la existencia de una sola Cámara, cuyos integrantes se elegían en forma indirecta y popularmente. El Congreso local designaba a los senadores del Congreso general y participaba en la elección de presidente, vicepresidente e integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la República, conforme a las reglas de la Constitución federal. Además, tenía la facultad de elegir al gobernador, por mayoría absoluta de sus miembros; éste nombraba las plazas de la Judicatura, civiles y de Hacienda de la entidad, de acuerdo con el Consejo de Estado, que era formado por el teniente gobernador y cuatro consejeros; así, existía ya colaboración de poderes para el nombramiento de estos funcionarios.

*Estatuto Provisional para el Gobierno Interior
del Estado, 1855*

En este estatuto se hacía referencia a los derechos de los ciudadanos en el artículo 4o., en el que sólo se mencionaban el de votar y ser votado en las elecciones populares, el de petición y el de pertenecer a la Guardia Nacional. En éste se hacía alusión al derecho político de ser

nombrado para ocupar un cargo público sólo indirectamente, como facultad del gobernador para designar a los jueces de primera instancia, a los empleados civiles y de Hacienda del estado; y con el acuerdo del Consejo de Gobierno, que estaba integrado por 11 propietarios y cinco suplentes, elegidos por el propio gobernador, se designaba a los magistrados del Tribunal Superior. También se indica la facultad de nombrar o destituir al secretario general de Gobierno, a los prefectos de los distritos y subprefectos (estos últimos eran nombrados por el prefecto respectivo y aprobados por el gobierno).

*El nombramiento en la Constitución Política
del Estado Libre y Soberano de México de 1861*

En relación con el tema estudiado, en esta Constitución se establecía que eran designadas indirectamente las siguientes autoridades:

- a) Los magistrados y fiscales del Tribunal Superior de Justicia eran nombrados a través de la mayoría absoluta de los votos de los diputados del Congreso local, conforme a la lista enviada por el gobernador del estado. En este ordenamiento se determinaba que el Tribunal Superior de Justicia estaría compuesto por nueve magistrados, dos fiscales y dos agentes fiscales.
- b) Los jueces letrados de primera instancia eran nombrados por el gobernador, tomando en cuenta la convocatoria realizada por el Tribunal Superior de Justicia.

- c) Correspondía al Congreso del estado el nombramiento del tesorero general de la entidad.
- d) El gobernador tenía la facultad de designar las plazas de la judicatura, civiles y de Hacienda, cuando no estuvieran previstas de otro modo en la ley. Nombraba y removía libremente a los secretarios del Despacho; suspendía y quitaba a los empleados del estado.

En esta Constitución ya se establecía, en el artículo 25, que los naturales y vecinos del estado serían preferidos para obtener empleos públicos en igualdad de circunstancias. También se contemplaba el derecho de elegir y ser electo para los cargos públicos de elección popular, y que éstos no podían ser considerados como propiedad de las personas que los desempeñaban.

El nombramiento en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, reformada el 14 de octubre de 1870

De ésta se desprende lo siguiente en materia de nombramiento:

- a) Al Congreso del estado le correspondía nombrar, a través de la mayoría absoluta de los votos de los diputados, a los magistrados y al fiscal del Tribunal Superior de Justicia (reducido ahora a seis magistrados y un fiscal), conforme a la lista de candidatos presentada por el gobernador y el Consejo de Estado. Cuando se trataba de una persona diferente a las de la lista, se designaba por el voto de dos tercios de los diputados.

- b) El Congreso también nombraba al contador de glosa, al tesorero general del estado y al gobernador sustituto.
- c) Se establecía como facultad del gobernador nombrar y remover libremente a todos los empleados y funcionarios del estado, incluso al secretario de Gobierno (artículo 70).
- d) En esta Constitución también se precisaba que los diputados serían elegidos indirecta y popularmente en primer grado (artículo 22).

Resalta ya en esta carta magna el derecho político de ocupar cargos públicos de nombramiento y de elección popular:

Art. 11. Son derechos de los vecinos del Estado:

Primero. Ser preferidos en igualdad de circunstancias a los otros ciudadanos, para obtener los empleos o cargos públicos, en el orden político, administrativo o judicial, con tal que a más de ser vecinos conserven el carácter de ciudadanos del Estado.

...

Art. 14. Son derechos del ciudadano del Estado:

Primero. Elegir y ser electo para los cargos públicos de elección popular.

Resalta el derecho de los vecinos del estado de ser preferidos en igualdad de circunstancias a los otros ciudadanos para obtener los empleos o cargos públicos ofertados por la entidad.

Como facultades del Congreso se establecían las de nombrar y remover al contador de glosa y al tesorero general del estado, la de ejercer funciones electorales y

el decretar la creación o suspensión de empleos en los ámbitos político, administrativo o judicial.

***Constitución Política del Estado Libre
y Soberano de México de 1917***

Es la Constitución que actualmente nos rige en el Estado de México, la cual ha sufrido diversas reformas; sin embargo, originalmente sobresalían los siguientes elementos:

- a) A la Legislatura del estado le correspondía nombrar libremente a los magistrados propietarios y supernumerarios, así como a los jueces de primera instancia, por la mayoría simple de los votos de los diputados presentes en la sesión; además, era atribución de la misma designar al procurador general de Justicia por el procedimiento antes descrito.
- b) Ratificaba el derecho de que los originarios del estado, en igualdad de circunstancias, serían preferidos a los demás mexicanos para el desempeño de los cargos públicos o empleos de la entidad (artículo 20), y este derecho se extendía a los vecinos de nacionalidad mexicana para los empleos y cargos públicos municipales, de elección popular o de autoridad pública del lugar de su residencia.

El artículo 29 de esta Constitución es el más importante para efectos del tema estudiado. En éste se señalaba:

Art. 29. Son derechos políticos del ciudadano del Estado:

- I. Elegir y ser electo para los cargos públicos del Estado y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que las leyes exigen.

Nuevamente, en esta Constitución se reconoce el derecho político de ser nombrado para ocupar cargos públicos, tema central del que nos encargaremos en el apartado correspondiente al marco jurídico-normativo. En los términos expresados, es evidente la transformación de este derecho y de las elecciones indirectas para algunos cargos, pues nuestro sistema político en materia del procedimiento para acceder a las funciones públicas ha evolucionado gradualmente.

En esta Constitución se confirma la facultad del gobernador de nombrar y remover libremente al secretario general de Gobierno y al tesorero general; también se incluyen otros cargos, como el de contador de la Tesorería y procurador general de Hacienda, independientemente de los empleados del estado. Además, se contempla el incremento del número de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, nueve propietarios y tres supernumerarios, que serán electos libremente por la Legislatura y durarán en su cargo seis años. Por su parte, el procurador general de Justicia será electo por la Legislatura y los agentes del Ministerio Público serán designados por el gobernador a propuesta en terna del procurador general.

La forma de designar a los servidores públicos mencionados obedece sin duda a la consolidación de las instituciones del Estado mexicano, por lo que se justificaba en su momento histórico, pero el escenario ha cambiado y debe retomarse esa genealogía en la construcción del acceso democrático a los cargos públicos diversos a los de elección popular, en aras de propiciar las condiciones para que los ciudadanos mexiquenses ingresen a la vida pública a través de los diferentes empleos que ofrece el estado y sus municipios, para dar

fin a la elitización y monopolización de los empleos o comisiones, o bien al reparto de estos cargos con prácticas inadecuadas, con las que se desplaza el derecho político de los ciudadanos mexicanos a ocupar empleos públicos.

La Constitución: el derecho político y la designación de los servidores públicos

Para poder definir el derecho político de acceso a las funciones públicas por la vía del nombramiento, el cual frecuentemente es violado porque su tutela no se encuentra establecida en los ordenamientos jurídicos, iniciamos este apartado con la acepción de *derecho fundamental* o *derechos fundamentales* de Luigi Ferrajoli (2001):

Son «derechos fundamentales» todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por «status» la condición de un sujeto, prevista así mismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas. (p. 37)

En relación con el concepto *derecho político*, el doctrinario Víctor Manuel Alfaro Jiménez lo describe de la siguiente manera: “Son los derechos a participar en los asuntos del país, incluyendo el derecho al voto, a pos-

tularse como candidato y a ser elegido. Estos derechos también pueden incluir la libertad de expresión, de movimiento y de asociación (*Glosario de términos jurídicos electorales*, 2013).

Sobre esta definición, de la parte en que se señala el derecho “a participar en los asuntos del país” se infiere el acceso a las funciones públicas.

En el mismo contexto, del *Glosario de términos jurídicos electorales* (2013) se desprende otro concepto de *derecho político*:

Conjunto de facultades y deberes legales que la ley concede a los ciudadanos y partidos políticos. Son los derechos que tienen los ciudadanos a participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y, en general, en las decisiones de la comunidad. Son derechos de participación individual y colectiva en la vida política, esto es en los procesos de formación de la voluntad estatal. Las elecciones son el ejercicio más visible y generalizado de los derechos políticos.

Esta definición está más próxima al derecho político electoral de votar y ser votado que al de acceso a las funciones públicas y de ser admitido en todos los cargos, que no es otra cosa que el derecho que tienen los ciudadanos a participar en las instituciones del Estado.

La siguiente definición está muy alejada del derecho político como derecho humano, ya que se aproxima a la descripción de la unidad de aprendizaje del plan de estudios vigente en 1987 en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

El Derecho Político es una rama del derecho que no posee normas propias, ya que utiliza las de otras ramas, especialmente las del Derecho Constitucional, y se dedica al estudio de los temas jurídicos relacionado con lo político. (*Derecho político/La guía de derecho*, 2013)

Veamos otra definición de *derecho político*:

Es una parte del Derecho Público, que tiene por objeto el estudio del fenómeno estatal. Puede definirse como “el conjunto de principios y normas que regulan la estructura y acción del Estado”. Estas normas tienen por finalidad mantener la coexistencia y cooperación del Estado con las demás entidades públicas y privadas. (Serra Rojas citado en Berlín Valenzuela, 1980, p. 42)

La definición anterior es muy amplia; por sus elementos comprende toda la actividad que despliega el Estado, que no sólo es vasta, sino también compleja. El solo análisis de la estructura política es demasiado extenso, ya que incluye los poderes del Estado, los órganos autónomos, las relaciones de éstos y, además, las entidades privadas (en la época del documento consultado a los partidos políticos no se les consideraba entes de interés público).

Siguiendo con el tema, Emilio Hernández Vázquez (1981) conceptualiza al *derecho político* en los siguientes términos:

Como disciplina jurídica se constituye sobre la base de investigaciones referentes al Estado, porque éste posee un aspecto jurídico o porque, desde cierto punto de vista, el derecho comprende al Estado. Trata el Derecho Político —dice Le-

gón— del régimen jurídico del Estado como fenómeno genérico y social. Si la política se refiere al Estado, el Derecho Político se refiere al derecho del Estado. El objeto del Derecho Político es pues el Estado. (p. 214)

Esta definición es igual de amplia que la anterior, pero se enfoca en forma general al régimen jurídico del Estado como fenómeno genérico y social, y se encamina directamente al derecho del Estado.

Por otra parte, dentro del *Glosario electoral. Instituto Federal Electoral* (2013) encontramos conceptualizado al *derecho político* de la siguiente manera:

Son los derechos que tienen los ciudadanos de participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y, en general, en las decisiones de su comunidad. Comprenden todos los derechos inherentes e inseparables a la calidad de ciudadano en una sociedad democrática, que se ejercen frente al gobierno y en el ámbito del Estado, y de los que se benefician los individuos por pertenecer a una sociedad. Entre los principales derechos políticos se encuentran: el derecho al voto y a ser electo, a acceder a todos los cargos públicos, a dirigir peticiones a los poderes públicos, a reunirse y asociarse, a formar un partido político, entre otros.

Esta definición nos parece la más completa, pues se señala que son derechos inherentes e inseparables a la calidad de ciudadano, que necesariamente se ejercen frente al gobierno y dentro de una sociedad democrática; entre éstos encontramos el de acceder a todos los cargos públicos, el de dirigir peticiones, el de asociarse y el de formar partidos políticos, entre otros.

Con la reforma del 28 de diciembre de 1982 al título IV de la Constitución mexicana, los altos funcionarios de la federación y los empleados públicos dejaron de denominarse de esa manera; todos éstos se englobaron bajo el término de servidores públicos. Aun cuando en el artículo 108 se hace referencia a que sólo para los efectos de responsabilidad a los que se alude en este apartado se reputan servidores públicos, no únicamente se restringen para este efecto, ya que se precisa que se considerará como servidores públicos a todos los de elección popular, a los integrantes de los poderes federales y del Distrito Federal, así como a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro del Poder Legislativo federal, en las entidades federativas y municipios.

En el artículo 108 se define con precisión quiénes se consideran como servidores públicos:

Artículo 108.

...

Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

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

Cobra especial interés el último párrafo citado, en el que se indica que las constituciones de las entidades federativas precisarán para el efecto de sus responsabilidades el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los estados y municipios, así como el de los empleados de los organismos constitucionales a los que se otorgue autonomía, que en el caso concreto son algunas de las instituciones estatales que son objeto de estudio en este trabajo de investigación.

Después de 32 años de la reforma constitucional a la que hemos hecho referencia, cobra vigencia el contenido de su exposición de motivos, cuando se busca sancionar las conductas corruptas de los servidores públicos, que, al extenderse el concepto, son todos aquellos que le prestan un servicio en forma directa al Estado, en cualquiera de sus niveles u órganos autónomos. Por esto citamos su décimo párrafo:

No es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente tener negocios cuya actividad se funda en relaciones económicas con el gobierno. Esta dualidad es inmoral: o se gobierna o se hacen negocios. Los empleos, cargos y comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que habrá que ser-

vir los intereses del pueblo. (Citado en De la Madrid Hurtado, 2013)

En nuestra entidad federativa, en el artículo 130 de la Constitución del estado se indica quiénes se consideran como servidores públicos

Artículo 130. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

A nivel local se reproduce la definición de *servidor público* en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (LTAIPEMM), en su artículo 2, fracción IV:

Servidor Público. Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los municipios, en los tribunales administrativos y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas, en los fideicomisos públicos y en los órganos autónomos. Por lo

que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

Cabe señalar que el sector auxiliar de la administración pública estatal es muy amplio, pues lo componen 73 organismos y fideicomisos. A manera de ejemplo, sólo Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM) tiene 60 mil servidores públicos, aproximadamente.

Marco jurídico para el nombramiento
de los cargos públicos en las
instituciones del Estado de México

*La Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos y los tratados internacionales en materia
del derecho a ser nombrado para ocupar un cargo público*

Antecedentes

Los derechos humanos encuentran sus antecedentes en las ideas del derecho natural y en las del de acceder a las funciones públicas. Algunos de sus orígenes se localizan desde la época de Platón, en su destacada obra *La República*, y posteriormente en la Magna Carta de Juan sin Tierra (15 de junio de 1215), la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano —derivada de la Revolución Francesa de 1789— y en las diez primeras enmiendas de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Manuel Fernández Galiano (2013), en la “Introducción” de la obra *La República*, cita los ideales de Platón:

Habría que investigar quiénes eran los mejores guardianes de la convicción, para que en ellos residiera aquello más

ventajoso para la República. Debiendo vigilarlos, por tanto, desde su niñez, encargándoles las tareas imponiéndoles trabajos, dolores y pruebas en que pudieran observarles del mismo modo instaurando dichos jóvenes como gobernantes y guardianes de la ciudad, concediéndoles en vida dignidades y, una vez difuntos, honrar sus despojos con los más solemnes funerales y su memoria.

Platón hacía referencia a que al Estado le correspondía la selección de los progenitores, con el objeto de asegurar una buena descendencia; el Estado debía tomar bajo su encargo la educación física e intelectual de los jóvenes, la cual debía estar vigilada por los magistrados, capacitando a los individuos para una función especial, seleccionando a los mejores para formar a los gobernantes y filósofos, pues la autoridad gubernamental, para este pensador, tenía que ir asociada con la cultura y el conocimiento más amplio. Afirmaba también que las únicas personas capacitadas para gobernar eran aquellas que adquirirían una concepción abstracta del Estado.

Por su parte Harold Soberanis (2013) refiere lo siguiente: “Si la política es el arte de gobernar de la mejor manera posible el Estado, esto nos lleva a pensar que quien dirija los destinos de éste, debe ser aquel que esté mejor preparado para hacerlo”.

En la Magna Carta se señala respecto al nombramiento de servidores públicos, dentro del precepto 45, lo siguiente: “Artículo 45. Nombraremos jueces, comisarios, *sheriff* o alguaciles tan sólo a los que conozcan las leyes del reino y los medios de observarlas bien” (citada en UNAM, 2013).

Respecto a la cita anterior, en esa época se nombraba a ciertas personas para mantener en paz y en orden a los diversos reinos existentes; destacaban los jueces para impartir y administrar justicias; los *sheriffs*, que eran una especie de policías, y los alguaciles representantes de sus pueblos, encargados de mantener el orden dentro de sus comunidades. Esta carta fue el primer escrito que comprometía a un monarca inglés, frente a los barones, obispos y burgueses, a establecer una asamblea de nobles con determinadas potestades, como respetar los fueros y la inmunidad de la nobleza.

De la histórica Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), sobresale lo siguiente:

Artículo 2°. La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

...

Artículo 6°. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. Todos los ciudadanos, al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos.

En la Declaración aparece con toda precisión el derecho político de acceder a puestos y empleos públicos, sin otra distinción que la de las virtudes y talentos de los aspirantes. Esto se traduce en la actualidad en el derecho de acceder a empleos públicos en condiciones generales

de igualdad, no únicamente cuando se trata de ocupar un cargo público por la vía de la designación, sino también a través del mecanismo de la elección popular.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), se establecen como derechos políticos:

ARTÍCULO XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

En lo que se refiere al derecho de las personas a formar parte de su gobierno directamente o por medio de sus representantes, nuestro país ya lo tenía contemplado en sus constituciones federal y local; derecho que al transcurrir el tiempo se ha ido perfeccionando para acceder a los cargos públicos en condiciones de equidad, para los que son de elección popular, y de igualdad, para aquellos que se otorgan por vía del nombramiento.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se señala:

Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante

elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

En el segundo apartado de este artículo se precisa algo que ha contenido nuestra Constitución desde cien años antes de esta declaración; sin embargo, se ha hecho a un lado la forma de garantizar este derecho y el Legislativo no ha puesto especial atención en su protección y tutela. Actualmente este derecho lo contiene nuestra carta magna en el artículo 35, fracción VI.

Respecto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y para México el 23 de junio de 1981, en su artículo 25 se precisan diversos derechos, entre éstos el de acceso a las funciones públicas:

Artículo 25. Observación general sobre su aplicación.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

De los derechos que se mencionan en el artículo citado, el acceso a las funciones públicas directamente

o por medio de representantes, la participación en los asuntos populares y el votar y ser votado en elecciones periódicas y auténticas están contemplados tanto en la Constitución federal como en la local.

En cuanto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México el 24 de marzo de 1981, en sus artículos 23, 24 y 25 se establece qué son los derechos políticos del ciudadano:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 24. Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

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.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Se observan como derechos políticos la participación en la dirección de asuntos públicos y el acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas; se considera que se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso c) del artículo 23, sólo por motivos de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal. Este derecho político constituye una condición *sine qua non* de los Estados democráticos modernos.

Por otro lado, en los artículos 24 y 25 del mismo documento se abordan la igualdad ante la ley y la protección judicial, derechos que los Estados partes se comprometen a garantizar; se indica que la autoridad competente resolverá sobre los derechos de toda perso-

na que interponga el recurso sencillo y rápido a que se hace referencia.

Normalmente a los derechos civiles y políticos se les denomina “de primera generación”, y a los económicos, sociales y culturales, “de segunda generación”. Esta distinción es en términos doctrinarios e históricos, ya que los primeros corresponden a las ideas del liberalismo y de la lucha contra el absolutismo y el despotismo, mientras los segundos pertenecen a las ideas sociales de fines del siglo XIX y la centuria del XX. Lo cierto es que no se puede hablar de que existiera un derecho internacional de los derechos humanos hasta antes de 1945 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos incluye normas de una y otra categoría.

Los derechos civiles y políticos son los de la libertad, mientras que los económicos, sociales y culturales son los de la igualdad. Los primeros implican limitaciones a la acción del Estado destinadas a proteger la esfera de autonomía individual de las personas.

Referente al tema, el doctor Eduardo Andrade Sánchez (2011) señala:

En la teoría de los derechos humanos se habla de distintas generaciones de los mismos. La primera contenía derechos civiles y políticos como la libertad y la igualdad, que hizo valer la burguesía frente al poder monárquico absoluto y que implica una abstención del poder estatal frente a los individuos. La segunda generación comprende los derechos económicos, sociales y culturales que suponen una actividad del Estado para garantizar condiciones de igualdad entre miembros de grupos con poderes diferentes como trabajadores y patrones, o para prestar servicios socialmente necesarios como la educación y la salud.

La tercera generación abarca la creación de condiciones para hacer posible un desarrollo sustentable y una vida social digna, como el derecho a la alimentación, al medio ambiente sano, a la cultura o a la paz. Actualmente se habla de una cuarta y hasta de una quinta generación que comprenden derechos frente a la manipulación genética, por ejemplo.

Los derechos económicos, sociales y culturales pretenden establecer condiciones materiales mínimas con las que cada persona pueda desarrollar su potencial humano y ejercer con efectividad sus derechos. Implican para el Estado una serie de obligaciones, como brindar servicios de seguridad pública; construir instituciones de educación, salud, seguridad social, y otorgar estos servicios, entre otras.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido un criterio en su jurisprudencia en relación con el derecho político estudiado, respecto a la aplicación de las condiciones de igualdad para tener acceso a las funciones públicas:

13. Derecho de acceso a funciones públicas. Alcance general.

El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación (Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127). (Citada en Silva García, 2011, p. 426)

El derecho político a ser nombrado para ocupar un empleo público en los tratados internacionales y su reconocimiento en la Constitución y en la legislación mexicana, desde la perspectiva del derecho comparado, inicia con el estudio de los derechos civiles y políticos, que son una categoría especial del derecho internacional de los derechos humanos.

Esta estructura normativa se incorpora al derecho internacional a partir de 1948 con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre conjuntamente con los derechos de tercera generación, como el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, a la paz, que son eminentemente colectivos y que por el momento no se encuentran en instrumentos obligatorios, como sí lo están los derechos civiles y políticos en tratados multilaterales de la comunidad de naciones.

Los derechos humanos no se encuentran establecidos solamente en el concierto internacional, sino también en las constituciones internas de los Estados, en la parte de derechos, deberes y garantías. Quienes firman los tratados multilaterales de derechos humanos se comprometen a incorporarlos al derecho interno.

En América Latina la tendencia ha sido agregar los tratados de los derechos humanos en su totalidad al texto constitucional, con lo que se le da un rango superior a la ley interna.

Interpretación constitucional y convencional del derecho político de ser nombrado para ocupar un cargo público

Es una constante que en las conferencias internacionales sobre derechos humanos se señale que para brin-

dar justicia a los ciudadanos es necesario invertir en las instituciones jurisdiccionales, para que su actividad sea imparcial, independiente y eficaz; por ejemplo, en cuestiones como la implementación y establecimiento de la oralidad en los juicios penales, civiles, familiares, etc., que tiene por objeto que la justicia impartida por el Estado sea pronta y expedita, cumpliendo con el debido proceso y con tribunales previamente establecidos por la ley, respetando incluso el principio de inocencia para los juicios de carácter penal.

En el sistema jurídico nacional al que pertenecen los tratados internacionales se requiere de una interpretación funcional y sistemática de los preceptos relacionados con el derecho político de ocupar cargos públicos, en la que se debe superar la exégesis gramatical, erradicar las restricciones genéricas que no permitan que en dicho derecho político prevalezca el valor libertad, para que exista armonía entre las disposiciones locales y las de los tratados internacionales.

Para que exista armonía entre el derecho internacional y el interno, debe plasmarse este derecho en la Constitución, pero también debe establecerse su protección, pues los derechos fundamentales como éste deben estar resguardados contra cualquier restricción o suspensión. El derecho a la tutela judicial efectiva exige a los jueces que dirijan el proceso de tal forma que eviten dilaciones y entorpecimientos indebidos que conduzcan a la impunidad, con lo que se frustraría la debida protección judicial del derecho a ocupar un cargo público por la vía del nombramiento.

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio del 2011 se modificó la denominación del capítulo primero del título primero

de la Constitución mexicana; se reformó, entre otros, el artículo 1o.

En esta reforma se establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y de los contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Los referidos derechos están garantizados por la propia carta magna mediante los diversos controles de legalidad y constitucionalidad, y el cumplimiento de los pactos internacionales. Se exige que los derechos humanos se interpreten conforme a la propia Constitución y a los tratados internacionales, en lo que más favorezca a las personas. La exégesis pro persona no es otra cosa más que la obligación de que ante dos normas que regulen o restrinjan de diversa forma el derecho se seleccione aquella que tenga la más amplia protección y beneficio para la persona; lo anterior, como indica una interpretación reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mientras no exista restricción al derecho en cuestión en la Constitución (como es el caso de la extinción de dominio y el arraigo).

En cuanto a los principios contenidos en el artículo 1o. de la Constitución, el de universalidad se expresa en el hecho de que todos los miembros de la familia humana poseen estos derechos. Se derivan de la dignidad inherente a todas las personas del mundo, si bien se admite cierta variabilidad en la adaptación a cada cultura. La interdependencia y la indivisibilidad son prácticamente equivalentes; significan que los derechos humanos de cualquier naturaleza o generación tienen el mismo rango, están interconectados y no puede conseguirse uno a cambio del sacrificio de otro. La progresividad tiene tres dimensiones en la doctrina. La primera consiste en que

siempre debe aplicarse aquel instrumento que en mejor forma garantice el derecho, no importando si la mayor garantía se encuentra en la norma interna del Estado o en la del derecho internacional; la segunda implica que siempre se busque el avance en la realización de estos derechos y que no se admita nunca una interpretación restrictiva o regresiva, y la tercera supone un constante desarrollo en su aplicación administrativa y judicial de manera que progresivamente se alcancen sus objetivos a través de políticas públicas; por lo anterior, al derecho político a ser nombrado para ocupar un empleo público en el Estado de México debe aplicarse este principio, no admitiendo una interpretación restrictiva o regresiva, para evitar el alto grado de discrecionalidad con que se designa a los ciudadanos para los empleos públicos de nombramiento.

Debido a las diversas reformas y adiciones que ha sufrido la Constitución, pero principalmente con la entrada en vigor de los párrafos segundo y tercero del artículo 1o., que se pueden consultar en el *Diario Oficial de la Federación* del día 10 de junio del 2011, se ha originado la emisión de diversos criterios orientadores por parte de la SCJN, como son las siguientes tesis aisladas:

- “DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA”. El Estado debe, con relación a los derechos humanos, prevenir, investigar, sancionar y reparar, lo que se tiene que aplicar al caso concreto de la violación del derecho de acceso a las funciones públicas por la vía del nombramiento y en los términos que establezca la ley. Se debe favorecer en todo tiempo la protección más am-

plia a las personas. Los derechos humanos son reconocidos por la ley fundamental y los tratados internacionales suscritos por México; así, se debe prohibir cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos.

- “SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO”. Significa que la sentencia que emita con motivo de una controversia o litigio el Estado mexicano, al haber aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye cosa juzgada. La SCJN no se puede pronunciar cuestionando la validez de lo resuelto por la Corte IDH; son las resoluciones pronunciadas en esta sede obligatorias para todos los órganos del Estado mexicano.
- “CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 10 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Sobre estos criterios orientadores para los jueces mexicanos en el caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas, se establece que deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción.

En relación con los tratados internacionales, dada la reforma mencionada, se optará por la interpretación más favorable a la persona dentro del orden constitucional, debiendo prevalecer la norma que represente una mayor protección para el individuo o que implique una menor restricción en cuanto a la institución jurídica que se analice, observando los diversos principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, lo que da sustento a las siguientes tesis jurisprudenciales:

PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.

PRINCIPIO PRO PERSONA O PRO HOMINE. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1°. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.

Las tesis mencionadas implicaron la transformación del sistema jurídico mexicano en relación con los tratados internacionales, otorgando la protección más benéfica para la persona con respecto a la institución jurídica que se analice. No puede ser la excepción el derecho político de ocupar un cargo público de designación o nombramiento, por lo que se tiene que observar la interpretación más favorable al individuo; así, se debe optar de entre las posibles soluciones por la que brinde la mayor protección a la persona.

En el orden jurídico mexicano existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad: en primer término, el control concentrado que

ejercen los órganos del Poder Judicial de la Federación, que consiste en las acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparos directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país. Ambos mecanismos de control se ejercen de manera independiente, por lo cual se tiene un sistema concentrado por un lado, y por otro, difuso. Son los criterios e interpretaciones constitucionales los que permiten la declaración de inconstitucionalidad, o la aplicación de porciones normativas no acordes con la Constitución. Es la SCJN la que determina cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Las siguientes tres tesis aisladas nos dan una idea de cómo funcionará el control difuso de la constitucionalidad y la convencionalidad, y pueden ser aplicables en relación con la posible violación del derecho humano de ocupar un cargo público por la vía del nombramiento:

SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS. LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO, COMO ÓRGANOS AUTORIZADOS PARA EFECTUARLO, AL INAPLICAR LAS NORMAS CONTRARIAS A LOS DERECHOS HUMANOS NO PUEDEN HACER UNA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE DICHAS DISPOSICIONES.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. DEBE EJERCERSE DE OFICIO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

CONTROL DIFUSO.

Con la transformación del sistema jurídico nacional, actualmente existe un control de constitucionalidad concentrado que ejerce el Poder Judicial de la Federación por conducto de la SCJN, los tribunales colegiados o unitarios de circuito y los juzgados de distrito, al conocer las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo. Éstos sí pueden emitir una declaración de inconstitucionalidad, expulsando del sistema jurídico una ley o porción normativa. Por otro lado, coexiste un control de convencionalidad difuso que pueden ejercer los jueces nacionales mediante una interpretación conforme a los derechos humanos, llegando a desaplicar una norma ordinaria o porción de la misma; ello no expulsa del sistema jurídico ninguna norma, sólo la inaplica. Lo anterior se conoce como sistema de control mixto.

Respecto a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y los criterios en que se exige que éstos se interpreten conforme a la propia Constitución y a los tratados internacionales, de forma que se favorezca de la manera más amplia a las personas, al aplicar este principio al derecho político de poder ser nombrado para cualquier cargo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley, una vez que halla una controversia, conoceremos el alcance que nos permita saber la interpretación que se le dará a este derecho humano, así como al sentido protector a favor de la persona y las limitaciones que pueden establecerse a la utilización de este principio.

En cuanto a la interpretación de las normas en la materia y en lo que se refiere a la efectividad en el acceso a los medios de defensa, no será suficiente el que existan tribunales a los que se pueda acudir para

promover éstos, pues dichos medios también deben ser eficaces, y es a lo que va encaminado el presente trabajo de investigación, acorde con el principio de acceso a la impartición de justicia que establece el artículo 17 de la Constitución mexicana.

En México se dio un cambio significativo que provocó la reforma constitucional sobre el tema de los derechos humanos, publicada el 10 de junio del 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, la que provocó una variación normativa y de la forma en que se instrumenta al interior de las instituciones; los operadores del derecho podrán cumplir con sus obligaciones, sobre todo con la inaplicación de leyes —más bien, de porciones normativas que consideren inconstitucionales— en relación con el derecho político de acceder a los cargos públicos de designación o nombramiento, en lo que se refiere a una protección más amplia del derecho humano y sus garantías en cuestión. La reparación de violaciones a los derechos humanos, como el derecho político estudiado, se convierte en una obligación jurídica, prevista no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales. La dificultad se encuentra en cómo hacer efectivo ese derecho cuando se encuentre controvertido y en repararlo en proporción a la gravedad de la violación y el daño sufrido, sobre todo cuando no se encuentre alguna restricción en la Constitución que pudiera impedir el ejercicio pleno de ese derecho humano.

Con las reformas recientes, del 2 de abril del 2013, a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, se perfecciona el artículo 1o. de este ordenamiento, que a la letra dice:

Artículo 1º. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
- II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y
- III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.

Con las reformas, el artículo 1o. de esta ley quedó mucho más amplio, en virtud de que anteriormente sólo disponía, en su fracción I, que este juicio únicamente tenía por objeto, en relación con nuestro tema, resolver toda controversia que se suscitara “por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”. Como se aprecia, ahora va a resolver actos u omisiones de au-

toridad que violen los derechos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. También en las fracciones II y III se encuentra condicionado este juicio a la violación de los derechos humanos reconocidos y a las garantías otorgadas por la carta magna. En cuanto los operadores del derecho en esta materia empiecen a resolver sobre esta herramienta que tenemos los ciudadanos, conoceremos hasta dónde vamos a ser protegidos contra los actos arbitrarios de las autoridades que violenten el derecho político de ocupar cargos públicos y si sus sentencias se limitarán a amparar al quejoso en contra del acto específico motivo del juicio, sin hacer una declaratoria general sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado, aun cuando está abierta la posibilidad de que los tribunales originen declaratorias generales de inconstitucionalidad de normas, para sacarlas del sistema jurídico.

Es conocido el principio de relatividad de las sentencias de amparo —que vulnera la igualdad ante la ley, ya que es grave la aplicación de normas inconstitucionales para aquellos que no promueven el juicio correspondiente— y lo tortuoso que resultará cuando los órganos del Poder Judicial de la federación a través de este mecanismo determinen la inconstitucionalidad de una norma general; al respecto, la SCJN notificará a la autoridad emisora para que dentro del plazo de 90 días naturales se supere el problema de inconstitucionalidad, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho de sus 11 integrantes. La estructura actual del recurso de amparo se puede transformar en un medio para dilatar y entorpecer el proceso judicial, que haga nugatoria la tutela del derecho político de ocu-

par cargos públicos de designación o nombramiento. Derivado de la reforma constitucional, los jueces mexicanos en todos los casos deben privilegiar y observar los derechos humanos, decidiendo lo que sea más favorable para la persona; el derecho político estudiado no puede ser ni será la excepción. Ahora el juzgador debe partir del criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable, atendiendo el principio pro persona.

Lo anterior está acorde con la reforma constitucional publicada el 10 de junio del 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, en particular con el artículo 1o.:

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En la redacción del artículo se incluyen términos nuevos, como personas en lugar de individuos, derechos humanos, el reconocimiento de los mismos y la mención de los tratados internacionales. En relación con éstos,

la SCJN ha emitido criterios en cuanto a la ubicación y relevancia de los tratados internacionales; primero estableció una idéntica jerarquía entre éstos y la Constitución, pero posteriormente externó el criterio que ubica a los tratados internacionales en un segundo plano, inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima de las leyes federales y locales. Este nuevo planteamiento de la jerarquía de los tratados internacionales y las reformas sufridas, particularmente en el artículo 1o. constitucional y en el 1o. de la Ley de Amparo, pueden beneficiar al derecho político de ocupar cargos públicos por la vía del nombramiento, ya sea a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) o bien por conducto del juicio de amparo para aquellos casos no contemplados en las causales de improcedencia; tenemos que esperar los criterios interpretativos de los operadores de estos juicios cuando apliquen las normas anteriormente señaladas, que pudieran resolver sobre la incertidumbre de la tutela y protección del derecho político mencionado, cuando se trate no sólo del derecho humano reconocido en la Constitución, sino también de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse y suspenderse.

En la Ley de Amparo reformada, en el artículo 61 se señala con toda claridad la improcedencia del juicio de amparo, en relación con el tema estudiado, en los siguientes casos:

Artículo 61.

...

IV. Contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza;

...

VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

...

XV. Contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral.

En cuanto a la fracción IV, es en atención a las resoluciones que emita el TEPJF sobre el derecho de formar parte o integrar las autoridades electorales en las entidades federativas; respecto a la fracción V, es en relación con el procedimiento de no ratificación de nombramientos o designaciones para ocupar cargos públicos, empleos o comisiones de la administración pública federal, órganos autónomos y jurisdiccionales de cualquier naturaleza, esto dentro del ámbito federal. En el espacio local, encuadra la fracción VII, en lo referente a

la elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente; el caso concreto es que la Legislatura del Estado de México interviene en la elección o designación de los titulares de los órganos autónomos estudiados y del procurador general de Justicia, con excepción del rector de la UAEM. Aplica también la fracción XV a nivel local, contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral. Para esto último puede encuadrarse el caso de los nombramientos de los secretarios y auxiliares del TEEM; también la designación de consejeros, vocales y demás personal de las juntas y consejos distritales y municipales del IEEM.

Estas causales de improcedencia del juicio de amparo son un obstáculo para proteger el derecho político de acceder a los cargos públicos por la vía del nombramiento, ya que las legislaturas de los estados y, en nuestra entidad federativa, la diputación permanente participan en la designación o nombramiento de la mayoría de los titulares de los órganos estatales estudiados. Con la reforma electoral reciente, la facultad para designar a los titulares de los órganos electorales locales se ha trasladado al INE y al Senado de la República.

Finalmente, y para complementar, respecto a la protección y tutela del derecho político de acceder a las funciones públicas a través del nombramiento, derecho que contemplan los tratados internacionales y nuestras constituciones federal y local, pueden ser orientadores los siguientes criterios emitidos por la SCJN en relación con el control de constitucionalidad y convencionalidad:

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 10 DE JUNIO DE 2011).

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

En éstos se establece que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado es parte, incluyendo el control de convencionalidad. Lo dicho faculta a los jueces nacionales para emitir pronunciamiento con respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y por los tratados internacionales, mas no están autorizados para hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales; ello únicamente lo podrán hacer los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales. Las demás autoridades jurisdiccionales sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no está acorde con la Constitución federal o los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y el derecho de los ciudadanos de acceder a las funciones públicas del país es un derecho humano. Deben adoptar la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio *pro persona*.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México vigente

Ahora bien, en la CPELSM se reitera que se debe ser ciudadano para tomar parte en las decisiones políticas fundamentales de la entidad. En relación con esto, en el artículo 28 de este ordenamiento se establece lo siguiente: “Son ciudadanos del Estado los habitantes del mismo que tengan esta calidad conforme a la Constitución Federal, y que además reúnan la condición de mexicanos o vecinos a que se refiere esta Constitución”.

En la CPELSM se enumeran enunciativamente las prerrogativas político-electorales del ciudadano en el artículo 29:

Artículo 29. Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

- I. Inscribirse en los registros electorales;
- II. Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y *desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si reúnen los requisitos que las normas determinen;*
- III. Desempeñar las funciones electorales que se les asignen;
- IV. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios; y
- V. Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades. (Cursivas nuestras)

Junto a estas prerrogativas se encuentran aquellas que reconocen la Constitución local y el Código Electoral del Estado de México (CEEM) (2012) a favor de los ciudadanos. Sobresalen:

- a) Ser preferidos en igualdad de circunstancias a los demás mexicanos para el desempeño de cargos públicos del estado o de los municipios, siempre que cumplan los otros requisitos que las leyes o reglamentos exijan.
- b) Solicitar que se sometan a referéndum total o parcial las reformas a la Constitución local y las leyes que expida la Legislatura estatal.
- c) Constituir partidos políticos locales.
- d) Participar como observadores electorales.
- e) Estar inscritos en las listas nominales para emitir su voto en los procesos electorales.

Existe una defensa implícita o explícita de los derechos político-electorales del ciudadano en el Estado de México; ésta se tiene ambiguamente regulada, ya que su existencia en el Código Electoral del Estado de México (2012) se reduce a recursos procesales: apelación ciudadana, recurso de revisión y juicio de inconformidad.

Para arribar a esa conclusión, se parte del estudio del artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:

Artículo 13. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, la ley establecerá un sistema de medios de impugnación que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales locales y garantizará la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

De tal suerte que el medio por el que se “garantizará la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos” se encuentra implícito en los supuestos

jurídicos del catálogo de recursos procesales que forman parte de nuestro sistema de medios de impugnación en materia electoral local; ello es así porque lo que se garantiza es la legalidad y certeza de los actos y resoluciones de los órganos electorales y la exactitud de los procesos electorales aplicando el principio de definitividad. En el artículo 300 del CEEM (2012) se señala:

Artículo 300. El sistema de medios de Impugnación establecido en el presente Código tiene por objeto garantizar:

- I. La legalidad y certeza de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales del Estado de México;
- II. La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales locales; y
- III. La pronta y expedita resolución de los conflictos en materia electoral.

El citado principio de legalidad y certeza que impera en materia electoral se concreta en este artículo. Ahora, tratándose de la privación del derecho político a participar como candidatos a cargos de elección popular (negativa al registro) o de la revocación de la constancia de mayoría al no ser elegible el ciudadano que ganó la elección, por vía de interpretación se podría acceder al recurso de revisión y al juicio de inconformidad, pero no a favor del ciudadano como garantías políticas, sino más bien como remedios a favor de los partidos políticos.

Lo anterior es así en razón de que en el numeral 305 del cuerpo normativo en referencia (CEEM, 2012) los partidos políticos son los que tienen esa legitimación procesal para activar la justicia electoral y a los candidatos les están reducidos sus derechos a ser simples coadyuvantes.

Los recursos ordinarios para salvaguardar los derechos político-electorales no se traducen en una efectiva defensa de las garantías políticas del ciudadano. Se advierte una regulación implícita protegida por un recurso insuficiente y bajo supuestos ambiguos que no alcanza a cubrir la esfera de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexiquenses.

El derecho político a ser nombrado para desempeñar cualquier empleo o comisión si se reúnen los requisitos que las normas determinan se encuentra previsto, como se ha señalado, en la fracción II del artículo 29 de la CPELSM y en la fracción VI del artículo 35 de la CPEUM. En relación con esto, la SCJN ha emitido una tesis aislada en cuanto a la protección de este tipo de derecho humano por órganos que tienen competencia para ello a nivel local y en materia de invasión de atribuciones de los tribunales de la federación:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIRÍA LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL.

La dificultad que aquí se presenta en cuanto al derecho político de ser nombrado para ocupar un cargo público es que a nivel federal sólo está protegido cuan-

do se afecta al momento de integrar las autoridades electorales, que concretamente se refieren al IEEM y al TEEM, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previéndose su procedencia en el artículo 79, apartado segundo, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Se deja abierta la posibilidad para que un órgano jurisdiccional local tenga facultades para pronunciarse sobre violaciones al derecho humano de ocupar cargos públicos por la vía del nombramiento. De acuerdo con el TEPJF, en relación con la función electoral vinculada con este derecho (derivado del artículo 35, fracción VI, de la CPEUM), su tutela exige que los ciudadanos puedan acceder a formar parte del IEEM o el TEEM, en sus órganos centrales y desconcentrados (única y exclusivamente para estas instituciones). Paralelo al juicio para la protección de los derechos político-electorales puede realizarse un juicio de amparo; éste es independiente de la cadena impugnativa reservada a la materia electoral.

Legislación del Estado de México relativa a las instituciones y órganos objeto de estudio

En las normas constitucionales y la legislación estatal se establecen los mecanismos y requisitos para designar a los titulares de los órganos e instituciones estudiadas, principalmente cuando existe colaboración de poderes o instituciones para su nombramiento. A continuación se presenta un cuadro relacionado con lo dicho.

Cuadro 1. Mecanismos y requisitos para designar a los titulares de las instituciones estudiadas

<i>Órgano</i>	<i>Integración</i>	<i>Proceso de designación</i>	<i>Naturaliza</i>	<i>Residencia</i>	<i>Duración</i>
Instituto Electoral del Estado de México	Un consejero presidente y seis consejeros electorales.	INE, a través de convocatoria pública.	Autónomo.	Originarios o cinco años.	Siete años y no pueden ser reelectos (siete, seis y tres años por reforma; transitorio).
Tribunal Electoral del Estado de México	Cinco magistrados.	Cámara de Senadores, previa convocatoria pública.	Autónomo.	Cinco años.	Siete años.
Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México	Un presidente y el Consejo Consultivo, integrado por un presidente, un secretario técnico y cuatro consejeros ciudadanos.	Presidente nombrado por el pleno de la Legislatura. Consejeros electos por la Cámara de Diputados.	Autónomo.	Cinco años.	El presidente cuatro años y tres años los consejeros; pueden ser reelectos por la Legislatura una sola vez.

<i>Órgano</i>	<i>Integración</i>	<i>Proceso de designación</i>	<i>Naturaleza</i>	<i>Residencia</i>	<i>Duración</i>
Procuraduría General del Estado de México	Un procurador.	Designado por el gobernador, ratificado por la Legislatura.	Centralizado.	Tres años.	Indefinida.
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios	Cinco comisionados.	Comisionados a propuesta del gobernador y aprobados por la Legislatura. La designación del presidente por la Legislatura.	Autónomo.	Un año.	Cinco años; podrán ser ratificados por otro periodo.
Tribunal Superior de Justicia del Estado de México	59 magistrados en total; 55 forman el pleno, incluido el presidente.	Propuesta del Consejo de la Judicatura con aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente.	Poder del Estado.	Tres años.	15 años.
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México	Una sala superior; tres secciones de la misma, siete salas regionales y dos magistrados supernumerarios. En total, 19 magistrados.	Los nombra el gobernador con la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente.	Autónomo.	Cinco años.	10 años.

Órgano	Integración	Proceso de designación	Naturaleza	Residencia	Duración
Universidad Autónoma del Estado de México	Un rector.	Lo designa el Consejo Universitario (105 integrantes, aproximadamente).	Autónomo.	No se especifica.	Cuatro años.
Ayuntamientos	Diversos miembros.	Atribución del ayuntamiento de nombrar y remover al secretario, al tesorero y a los titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal.	Nivel de gobierno con autonomía.	Mexiquense, un año; vecino, tres años.	Indefinida.
	Un defensor municipal de los derechos humanos.	Convocatoria abierta por 60 días antes del vencimiento del nombramiento del responsable.	Autónomo.	Tres años.	Tres años; podrá ser reelecto.
Comisión Anticorrupción del Estado de México**	Cinco comisionados.	Propuestos por el gobernador con aprobación de la Legislatura, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.	Autónomo.	No se cuenta con este dato.	Siete años.

** Iniciativa de decreto presentada por el gobernador del estado ante el Poder Legislativo el 15 de julio del 2013.
Fuente: elaboración propia.

A este órgano administrativo encargado de la organización, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales para elegir al gobernador, los diputados y los miembros de los ayuntamientos se le reconoce el carácter de organismo público autónomo. Por disposición de la Constitución política local, en su integración participaban el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos. Ahora el INE designa a sus integrantes; esta función se sujeta a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Con la reforma a la CPEUM del 10 de febrero del 2014, cambia totalmente el procedimiento de designación y se incluye un nuevo principio denominado “máxima publicidad”.

El Consejo General es su órgano superior de dirección y se integra por un consejero presidente y seis consejeros electorales, los cuales eran electos en sesión de pleno de la Legislatura del estado, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, previa convocatoria pública y mediante un mecanismo que establecía la Junta de Coordinación Política de la Legislatura, adicionalmente se conformaba con un representante de cada partido político y un secretario ejecutivo general, estos últimos sólo con derecho a voz y no a voto. Ahora el procedimiento de designación se establece en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la CPEUM:

Artículo 116.

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las

Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...

- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:
 - 1º. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.
 - 2º. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.
 - 3º. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos;

percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

Está claro que quien designará a los consejeros electorales estatales será el INE en los términos previstos por la ley, en la que se precisarán los procedimientos y requisitos de idoneidad para su nombramiento.

Bernardo Barranco (2011) en relación con la designación de los consejeros del IEEM manifestó:

El Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) se muestra sin credibilidad política en el proceso electoral para la gubernatura de este año.

De hecho nunca ha gozado de ella. Desde que se fundó en 1996, su integración está marcada por cuotas partidarias, y los consejeros y altos mandos operativos son designados por pactos en la Legislatura local, donde siempre lleva la mano el grupo mayoritario del PRI.

El IEEM padece una sumisión política estructural, al servicio del gobernador en turno, y por ello ha sido un botín marcado por recurrentes escándalos que reflejan el nivel de cultura política autoritaria mexiquense y sus altos e intolerables niveles de corrupción.

A diferencia de ciertos periodos del IFE, el IEEM jamás se ha ciudadanizado. Los consejeros, especialmente los designados por el PRI, son férreamente controlados y se convierten en operadores que coadyuvan con la representación política en el Instituto. Por lo tanto, sus intervenciones, como la intención de voto en el Consejo General, son altamente previsible. Se trata de los llamados “consejeros de consigna”. A esto habría que sumar que los principales

cargos operativos del instituto están también marcados por los acuerdos partidarios, y que en ellos dominan los signos tricolores.

Pero el PAN y el PRD son igualmente responsables del actual desprestigio.

Desde luego que existen los consejeros de consigna y que su función es construir acuerdos que favorezcan al partido político que los impulsó, lo que hace que obedezcan a sus intereses (en ocasiones tomando una postura simulada y es vano su esfuerzo por sacudirse al partido político).

El diputado federal Domitilo Posadas propuso un mecanismo para la designación de los consejeros del IFE que puede ser aplicable a los del IEEM:

Al rechazar la creación de un instituto electoral nacional que sustituya al IFE, el diputado federal Domitilo Posadas advirtió que un grupo de legisladores perredistas creen que los consejeros electorales no deben ser elegidos por diputados, ni senadores, sino por el voto directo de los ciudadanos, a fin que no sean cuotas políticas, ni mantengan compromisos con los partidos.

...

“Considero que los consejeros electorales deben ser elegidos por el voto ciudadano y durar en su cargo 7 años, con posibilidades de quedarse otro periodo porque así rompería con la elección federal y no tendrían compromisos con los gobiernos en turno”. (Huerta, 2013d, p. 5A)

Es complicada la propuesta de que los consejeros electorales sean elegidos por voto directo de los ciudadanos, pues caerían nuevamente en manos de los partidos

políticos mediante este procedimiento, ya que son los únicos que tienen estructura y recursos para llevar votos a las urnas; desde luego que adquirirían compromisos a través de este método, dado que necesariamente alguien los tendría que financiar e impulsar.

Es trascendente lo que ha sucedido en fechas recientes en el estado de Baja California en relación con su órgano electoral.

En la nota del periodista Sergio Haro Cordero se señalaba con precisión que el PRI propuso a Rubén Castro Bojórquez, Jaime Vargas Flores, Carola Andrade Ramos y —“empujado por el Partido Verde Ecologista”— a Javier Garay Sánchez. Por su parte el PAN apoyó a Jorge Aranda Miranda, Beatriz Martha García Valdez y Miguel Ángel Salas Marrón. La distribución correspondía a la correlación de fuerzas en el Congreso local, pues el PRI y sus aliados acumulaban 16 votos y el PAN y los suyos, nueve.

La mayoría priista en el Consejo General impuso como presidente de dicho órgano a Castro Bojórquez; posteriormente también dominaron la formación de los consejos distritales. El control de los órganos distritales permitió a los priistas manipular la operación de los mismos —como se evidenció en uno de los videos que mostraba al dirigente nacional del PAN, Gustavo Madero—, para interrumpir el Pacto por México. (Cantú, 2013, p. 42)

Este fenómeno se generalizó en todas las entidades federativas, pues los partidos políticos intervenían para imponer a las personas que ellos impulsaban, no sólo a los integrantes del Consejo General del IEEM, sino incluso para tener el control de los órganos distritales y municipales, que en el caso del Estado de México

son 45 y 125, respectivamente. Éste fue uno de los argumentos por parte del Poder Legislativo para trasladar la facultad de designar a los consejeros de los órganos administrativos electorales estatales al INE.

Los partidos políticos, a través de sus dirigentes o fracciones parlamentarias en la Legislatura local, intervenían en los nombramientos del Consejo General del IEEM, en el de los titulares de los órganos centrales del mismo y también en el de quienes encabezan otras instituciones del estado, como el TEEM, el Infoem, órganos de la Legislatura local, etc. En relación con el grado de desprestigio que tienen los partidos políticos en nuestra sociedad, nos permitimos citar a Héctor Tajonar (2013):

La democracia mexicana está rodeada de obstáculos que le impiden consolidarse, a pesar de sustentarse en leyes e instituciones que, formalmente, se hallan a la altura de las mejores del mundo. El primero de esos obstáculos es el instrumento esencial de la democracia representativa: los partidos políticos. De acuerdo con el informe más reciente de Transparencia Internacional sobre la corrupción en 107 países, los partidos políticos son la institución más corrupta a nivel mundial, con una calificación promedio de 3.8 en una escala de 1 al 5. Uno de los peores resultados en este rubro lo obtuvo México (junto con Grecia y Nepal), donde la percepción de corrupción de los partidos políticos alcanzó un puntaje de 4.6, sólo por debajo de Nigeria, con 4.7 (Global Corruption Barometer 2013, páginas 15-17).

Ello significa que los partidos políticos de México son paradigma de la corrupción institucional en el mundo. El bien ganado honor lo tenemos a la vista. Lejos de cumplir con el mandato constitucional, los partidos operan como oligarquías patrimonialistas. Camarillas de abusados-abusi-

vos, especialistas en la triquiñuela y el engaño, ávidas de la concupiscencia del poder. (p. 39)

Por ello, no se puede permitir que los partidos políticos impulsen nombramientos relacionados con órganos autónomos e instituciones públicas que tienen que ver con su actuar. No será extraño que ahora en el Congreso de la Unión las fracciones parlamentarias intervengan en la designación de los consejeros electorales y los magistrados de los tribunales locales, esto derivado de la reforma constitucional en materia política electoral mencionada.

Otra de las irregularidades en la que se ven inmiscuidos los partidos políticos es la que se presenta al momento de terminar el periodo de los consejeros electorales: el acuerdo a que llegan los mismos para otorgarse un bono de retiro, al cual no tienen derecho. En el Estado de México el bono más alto del que se ha tenido conocimiento, del cual se fugó la información, fue de 3.7 millones de pesos para un solo exconsejero del IEEM.

Este tipo de prácticas generan quebranto patrimonial, pues no existe sustento ni motivación para otorgarse dichos bonos; tampoco se pueden considerar como indemnización o haber de retiro, ya que la ley no los contempla. Al respecto, citaremos un caso semejante y reciente ocurrido en el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF):

Ante la Fiscalía Especializada contra Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia del DF, el diputado Jorge Gaviño Ambriz denunció que en diciembre del año pasado, en reunión de la Junta Administrativa del IEDF,

dirigida por el ex consejero presidente Néstor Vargas Solano, se decidió otorgar 19 millones 432 mil pesos a siete funcionarios públicos, en atención a que estos no podrían laborar por tres años en el gobierno local. Esta compensación resulta ilegal e indebida, señala el legislador. (Rivera Trujillo, 2013, p. 14)

En el acuerdo JA147-12, el Consejo General del IEDF aprobó por unanimidad los lineamientos para la terminación de la relación laboral o retiro forzoso por conclusión del cargo, así como para el retiro voluntario de los mandos superiores. Al respecto, dicho consejo se autorizó a sí mismo el pago de cantidades no contempladas en la ley, sobre todo porque durante un lapso no podrían tener un trabajo subordinado. Sobre esto, el reconocido periodista Jesús Michael Narváez (2013) comenta:

¿Qué representó este acuerdo? ¡Que los siete ex consejeros se asignaran y repartieran 13 millones 23 mil 660 pesos!

Esta cantidad se suma a la prima de retiro que se acostumbra en las dependencias autónomas y que se conforma con el ahorro directo del empleado y por las aportaciones igualitarias de la institución.

Es decir, si un consejero ahorró mil pesos mensuales el IEDF aportó otro tanto y así cuando se retira cuenta con un buen fondo.

Pero no fue suficiente para los ex consejeros y consejeras. Estar en la Reserva Nacional de Talentos (Renata) por espacio de tres años complicaría sus estándares de vida.

Sin embargo, no contaban con que en la Asamblea Legislativa, órgano que asigna los recursos al IEDF, advirtieran la asignación por “acuerdo unánime”.

Por ello, tres diputados de la LV Legislatura: Eduardo Santillán, Jorge Gaviño y Miriam Saldaña, presentaron denuncias ante el órgano de Control Interno del IEDF y ante la Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia del DF, para que conforme algún delito —abuso de autoridad, peculado y lo que resulte— se proceda en consecuencia. (pp. 4-5)

Posteriormente, el autor citado nos refiere las cantidades aproximadas que ganaron los siete exconsejeros, lo cual demuestra la actitud de dichos funcionarios públicos; las cifras son ilegales e inconstitucionales porque no están fundadas ni motivadas conforme al estricto derecho:

Adicionalmente dicen que tienen derecho a tres meses de indemnización más 20 días por año, a mi juicio eso está mal pero también autorizaron, y es el colmo, se dieron un año adicional de indemnización, es decir, 12 meses más de indemnización por lo que el que menos recibió con esa cantidad, sin contar el ahorro que he señalado, fueron 2 millones y medio y alguien alcanzó los 3 millones. (Michel Narváez, 2013, pp. 4-5)

Esto que sucede en el Distrito Federal no es ajeno al Estado de México.

Por otro lado, los problemas que se tienen en relación con la autonomía constitucional de que goza el IEEM son reflejo de los vicios que se manifiestan en el órgano electoral a nivel federal. En su momento, el articulista Héctor Tajonar (2013) comentó sobre el IFE:

La realidad dista mucho de esos preceptos jurídicos y de moral pública. En los hechos, el IFE opera como una casa de la partidocracia, debido principalmente a que la designación de los Consejeros electorales se realiza en el Congreso, donde casi siempre ha operado un criterio de cuotas que ha permitido a los tres principales partidos políticos escoger a personas afines a sus intereses, así carezcan de la capacidad, experiencia y solidez ética requeridas para el cargo. Ello vulnera gravemente la autonomía constitucional de la que goza el instituto desde 1996. (p. 42)

La convocatoria pública, que sigue establecida como parte del proceso de designación de consejeros por el INE, con frecuencia sólo es un instrumento para aparentar despartidización del procedimiento de designación de los integrantes del Consejo General; intentan acreditar que no existe militancia alguna de las personas que se designan, que no tienen vínculo con quienes los impulsan desde las dirigencias de los partidos políticos.

Debe eliminarse la idea de que la designación de consejeros es producto de las cuotas, así como la vinculación de estos servidores públicos con los partidos políticos. No hay duda de que tienen derecho a ocupar estos cargos públicos, pero este derecho se desvirtúa por la intervención de los partidos políticos, aun con el intento de promover la imagen de que el IEEM se encuentra ciudadanizado.

Poco antes de la última renovación de los integrantes del Consejo General del IEEM, el representante del Partido del Trabajo (PT) ante este órgano manifestó:

Piña Patiño sostuvo que los siete consejeros electorales deben ser removidos porque “ya cumplen el periodo para el que fueron designados”.

Subrayó que una de las razones principales para ello, es que el IEEM es un conjunto que ha dado resultados excelentes, pero no propiamente son —ellos— los que dan resultado, es el instituto porque tiene personal capacitado, muy profesional en todas las áreas y son quienes en realidad hacen el trabajo.

Los consejeros, continuó, solo tienen la fortuna de levantar la mano para decidir cuándo sí y cuándo no. (García Sánchez, 2013, p. 7A)

Ahora que el INE designa a los consejeros del Consejo General del IEEM, habrá acuerdo entre los partidos políticos locales para que éste nombre a quienes mejor convenga a sus intereses.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

En la reforma de la CPEUM del 10 junio del 2011, relativa a los derechos humanos, se adicionó un octavo párrafo al apartado B del artículo 102, en el que se pide a los organismos de derechos humanos de las entidades federativas un procedimiento de consulta pública para la designación de los integrantes de sus consejos consultivos y titulares de los mismos, el cual es obligatorio, desde luego, para la Codhem:

Artículo. 102.

...

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las

entidades federativas, se sujetarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

A la Codhem le da vida la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:

Artículo 16. La Legislatura del Estado establecerá un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado, o de los municipios que violen los derechos humanos. Este organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias; así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

El organismo no será competente tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Hoy todos los países que se dicen democráticos tienden a reconocer en sus constituciones los derechos humanos, contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948. Nuestro país se ha sumado a su protección bajo un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea orillado al recurso extremo de la rebelión contra la tiranía y la opresión. Los Estados tienen el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, con el objeto de que toda persona pueda disfrutar en la práctica de éstos. La crítica principal que se ha efectuado a los órganos de esta naturaleza es que sus recomendaciones no tienen el carácter vinculatorio.

Dentro de la estructura y organización de la Codhem, se encuentran un presidente, un secretario y los visitadores que sean necesarios. El presidente es electo por el pleno de la Legislatura del estado, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, estableciéndose previamente mecanismos de consulta de la sociedad civil organizada; dura en su cargo cuatro años y puede ser reelecto por un periodo más. Dentro de las facultades que tiene está la de nombrar y remover a los servidores públicos y al personal de la Comisión.

Se prevé la existencia del Consejo Consultivo, que se define en la ley como un órgano colegiado de opinión sobre el desempeño del organismo, el cual estará integrado por un presidente, un secretario técnico y cinco consejeros ciudadanos; de estos últimos por lo menos dos serán mujeres y uno de extracción indígena. Los consejeros ciudadanos serán electos por el pleno de la Legislatura del estado, con aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, nuevamente estableciendo mecanismos de consulta que consideren las propuestas de instituciones u organismos públicos y privados que tengan por objeto la protección de los derechos humanos. Durarán en su cargo tres años y pueden ser reelectos por una sola ocasión. Lo anterior se encuentra en el contenido de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

En la integración del Consejo Consultivo se debe tener especial cuidado, ya que lo han compuesto ex-dirigentes de partidos y connotados militantes de los mismos. Las intervenciones de estos consejeros son mínimas al exterior, a pesar de las amplias facultades y obligaciones que les determina la ley.

En cuanto al procedimiento para la elección del presidente de la Codhem, nos sirve como criterio orientador la siguiente tesis:

TESIS AISLADA

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN O RATIFICACIÓN DE SU PRESIDENTE, EL SENADO DE LA REPÚBLICA EMITE ACTOS SOBERANOS, A LOS QUE RESULTA APLICABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.

En esta tesis se hace una narración del procedimiento para elegir al presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), las bases y características de la misma Comisión; resalta que el juicio de garantías o amparo es improcedente cuando se reclame la decisión o cualquier acto emitido en el procedimiento de elección o ratificación del presidente; esto se encontraba previsto en el artículo 73, fracción VIII, pero en la nueva Ley de Amparo encuentra su sustento en el artículo 61, fracción V.

En relación con el método para la designación del presidente de la Codhem, el coordinador de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Legislatura local opinó:

El coordinador del PRD en la Legislatura local, Héctor Bautista López, reprochó que el actual comisionado de Derechos Humanos del Estado de México, Marco Antonio Morales, quien está por cumplir cuatro años en su cargo, no

ha sido la voz crítica que se requiere en la entidad, por lo cual no representa a la ciudadanía y no debe ser ratificado.

Advirtió que los legisladores deben elegir a un nuevo *ombudsman* con un perfil adecuado que defienda los derechos de los ciudadanos y no sea una cuota política; sino un defensor de las garantías de la población que levante la voz en cuestiones de injusticias, pues de lo contrario, se registra un rezago en el estado en materia de los derechos humanos.

...

Bautista dijo que su labor no amerita que sea ratificado, por lo cual seguramente deben iniciar un proceso de elección del nuevo *ombudsman*, donde determinarán el método de definición, que podría ser a propuesta de organizaciones y academias, como ocurrió hace cuatro años. (Huerta, 2013f, p. 13A)

En cuanto a la renovación o reelección del comisionado presidente de la Codhem, se expone que podría ser a propuesta de organizaciones civiles que tengan por objeto la defensa de los derechos humanos y de instituciones de educación superior públicas y privadas; sin embargo, aun cuando fuere una sola propuesta por parte de estas organizaciones e instituciones, la misma no es vinculatoria; la ley en la materia determina que el presidente debe ser electo por el pleno de la Legislatura del estado, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. La misma Legislatura deberá establecer mecanismos de consulta de la sociedad civil organizada. Por más que se perfeccionen estos mecanismos, la decisión final la toman las dos terceras partes de los diputados presentes. El problema de fondo es evitar que los partidos políticos exijan cuota, no sólo al asignar al

presidente de la Codhem, sino también al Consejo Consultivo y los demás cargos al interior de la Comisión.

*Instituto de Transparencia, Acceso a la Información
Pública y Protección de Datos Personales del Estado de
México y Municipios*

Actualmente en la ley en la materia se dispone que la integración del Infoem comprende cinco comisionados, quienes serán designados a propuesta del gobernador y deberán ser aprobados por la Legislatura, a la que le corresponde nombrar al presidente de entre los cinco comisionados propuestos; éstos durarán en su cargo cinco años y pueden ser ratificados por un periodo igual.

En este procedimiento para la designación de los comisionados resalta la intervención del primer mandatario de la entidad, pues su actuar y sus resoluciones tienen un origen político y el gobierno, aunque está obligado, sólo hace pública la información de la que dispone en apariencia; de esta manera, no brinda datos suficientes en materia de sueldos, adquisiciones, licitaciones, contratos y su asignación, así como tampoco sobre los currículums de servidores públicos designados para funciones que requieren determinadas competencias, destrezas y conocimientos.

Es ilustrativo el comentario que la periodista Denise Dresser (2013) efectúa en relación con el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), el cual es aplicable al nombramiento de los comisionados en el Infoem por la forma y origen de las propuestas para designar a los titulares de este órgano:

De igual manera se atenta contra la autonomía del IFAI al establecer que el procedimiento para nombrar a los comisionados recaerá —una vez más— en el presidente. Otra vez la reiteración del proceso que llevó a que Felipe Calderón lograra colocar en el IFAI a amigos, subalternos y subordinados suyos. Personajes como Sigrid Arzt, investigada por hacer peticiones de información con el uso de un seudónimo, espiar a sus colegas, promover sus propias peticiones apócrifas en el pleno y abusar así de su autoridad.

El IFAI es una institución creada para atender un derecho social, y por ello la propia sociedad —a través de organizaciones especializadas— debe participar en el proceso de postulación y nombramiento de los comisionados. Si no, se regresa a un esquema vertical, politizado, que sirve más para tapar que para esclarecer. (p. 40)

En la reciente elección de los integrantes del IFAI por parte del Senado de la República, algunos legisladores denunciaron el reparto de cuotas entre los partidos. Al respecto leamos lo siguiente:

En la elección de los siete comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) que el Senado aprobó el miércoles pasado imperó el reparto de cuotas entre partidos, acusaron legisladores.

El pleno senatorial aprobó por mayoría calificada los nombramientos de Francisco Javier Acuña Llamas, Rosendo Eugenio Monterrey Chepov, Óscar Mauricio Guerra Ford, Patricia Kurczyn Villalobos, Ximena Puente de la Mora, Joel Salas Suárez y Areli Cano Guadiana, como nuevos comisionados del IFAI por periodos diferenciados, que van de seis a nueve años.

Acción Nacional impuso a Javier Acuña, elegido por nueve años y cercano a Ernesto Cordero, y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al mexiquense Rosendo Eugenio Monterrey, por ocho años. Este último no figuraba en la lista de 25 candidatos propuestos por el comité de expertos. Uno de ellos podría ser el próximo presidente del IFAI.

Los mejores, fuera

Ante el pleno, el panista Javier Corral deploró que el criterio que prevaleció fue el de las afinidades políticas y se dejó fuera a los tres aspirantes que lograron las mejores calificaciones: Francisco Cisomani, Cecilia Azuara y Rocío Bárcenas. Expuso que las dos últimas no fueron incluidas en la lista que consensuaron los coordinadores parlamentarios “porque nadie las reconoció como cuota de partido”. (Ballinas y Becerril, 2014, p. 14)

El fenómeno de reparto de cuotas entre los partidos políticos en los distintos órganos autónomos ha sido imitado en las entidades federativas al seleccionar o elegir a los integrantes de las instituciones autónomas locales, pero, aun cuando se asemejan, los procedimientos y mecanismos no son iguales.

En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, antes de la reforma del 24 de julio del 2008, se establecía como requisito para ser consejero, en el artículo 66, fracción primera, ser mexiquense en los términos establecidos por el artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Esta exigencia consistía en tener una vecindad con cinco años de residencia efectiva e ininterrumpida en el territorio del estado; con base en lo ex-

puesto en la propia Constitución, implicaba tener domicilio fijo en donde se habitara permanentemente. Después de la reforma citada, se estableció en la misma fracción lo siguiente: “Cumplir con cualquiera de las calidades señaladas en el artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, o tener, cuando menos, un año de residencia fija en determinado lugar del territorio de la entidad”.

Nótese que el requisito para ser consejero de cinco años de residencia se redujo a uno, en perjuicio de los mexiquenses, quienes deberían ser preferidos, en igualdad de circunstancias, sobre los demás mexicanos para el desempeño de los cargos públicos de nuestra entidad federativa.

Tras las reformas publicadas el 24 de julio del 2008 a la entonces Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México —entre las que destacó otorgar autonomía al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (Itaipem); que éste atendiera los recursos de revisión contra los tres poderes, los 125 municipios y los órganos autónomos, y la conformación del pleno por cinco comisionados—, el 31 de julio de ese año, en sesión plenaria, la Cámara de Diputados tomó protesta a los nuevos integrantes del pleno del Itaipem, ahora Infoem.

Los entonces comisionados —quienes duraron cinco años en el cargo con posibilidad de un periodo más— fueron Eugenio Monterrey Chepov, Sergio Valls Esponda, Miroslava Carrillo Martínez y Federico Guzmán Tamayo.

Como comisionado presidente fue electo Luis Alberto Domínguez González, quien para ese periodo fue ratificado por los legisladores.

Los nuevos consejeros, junto con Luis Alberto Domínguez —el único de los comisionados que fue ratificado—, se encargaron de aplicar las reformas de julio del 2008, las cuales otorgaban al Itaipem facultades para resolver controversias derivadas de solicitudes de información rechazadas por los poderes Legislativo y Judicial, así como por los ayuntamientos. Desde su creación, en 2003, este organismo sólo había podido conocer de controversias relacionadas con solicitudes de información rechazadas por el Poder Legislativo y sus organismos auxiliares, ya que los otros dos poderes contaban con instrumentos propios, pero eran juez y parte al momento de resolver los conflictos.

Peña Nieto, en agosto del 2008, propuso el nombramiento de los cuatro nuevos consejeros, quienes fueron consensados con los coordinadores de los grupos parlamentarios del Congreso local. Se propuso como comisionado a Federico Guzmán Tamayo, egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), integrante de la Fundación Miguel Estrada Iturbide A. C. y asesor de la Cámara de Diputados en materia de transparencia y acceso a la información. También se convino promover a Rosendoevgueni Monterrey, conocido como Eugenio Monterrey, quien fue coordinador de enlace para la transparencia en el Instituto Federal Electoral (2005-2006) y en la Secretaría de Gobernación (2003-2004). Ambos candidatos fueron recomendados por el Partido Acción Nacional (PAN). El Partido de la Revolución Democrática impulsó a Miroslava Carrillo Martínez, maestra en derecho (ahora doctora) y directora de asuntos parlamentarios del Congreso local, quien también fue secretaria técnica de la Junta de Coordinación Política en el primer año de la anterior Legislatura mexiquense. Finalmente, el Partido Revolucionario

Institucional (PRI) recomendó a Sergio Valls, licenciado en derecho por la UNAM, quien ha sido director de contratos en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), director de recursos humanos de Caminos y Puentes Federales (Capufe), delegado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste) en Morelos y, recientemente, secretario técnico de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De la metodología que utilice la Legislatura para la ratificación o sustitución de los integrantes del Infoem, el perfil de las propuestas del gobernador y el origen de las mismas, dependerá si la postulación y el nombramiento tendrán un alto grado de politización. Con el actual método de designación es imposible evitar que las propuestas provengan del gobernador y de los partidos políticos; así, mínimo debe cuidarse que cumplan con los requisitos de elegibilidad e idoneidad, ya que por el momento no existe mecanismo alguno de protección o tutela para acceder a esos cargos públicos, lo que no permite a los ciudadanos mexiquenses impugnar los nombramientos cuando no se cumplen los requisitos legales y constitucionales para ocupar el puesto.

Tribunal Electoral del Estado de México

El sustento constitucional del TEEM se encuentra en el artículo 13 de la CPESM (2012):

Artículo 13.

...

Habrá un Tribunal Electoral autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio pro-

pios, independiente en sus decisiones que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la jurisdicción y competencia que determinen esta Constitución y la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

El Tribunal Electoral funcionará en Pleno, se integrará por cinco Magistrados que durarán en su cargo seis años y no podrán ser reelectos. Sus emolumentos serán los previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado.

Corresponde a la Legislatura designar, de entre los ciudadanos propuestos por el Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a los Magistrados del Tribunal Electoral y de entre éstos a su Presidente, quien fungirá por tres años y podrá ser reelecto por un periodo más, conforme al procedimiento y requisitos establecidos en la ley.

En caso de falta absoluta de alguno de los Magistrados, el sustituto será elegido por la Legislatura para concluir el periodo de la vacante, en los mismos términos que se señalan en el párrafo anterior.

Al Tribunal Electoral le corresponderá resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones en contra de los actos y resoluciones del Instituto Electoral a través de los medios establecidos en la ley de la materia; los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores y entre el Instituto Electoral y sus servidores públicos electorales, así como las determinaciones sobre imposición de sanciones por parte del Instituto Electoral.

...

El Magistrado Presidente y los Magistrados Electorales, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, estarán obligados a realizar tareas de investigación, docencia y difusión de la materia electoral y de participación ciudadana.

En el marco de la sustitución de dos magistrados electorales, el diputado local del PAN Alfonso Bravo consideró que los nuevos magistrados no actuarían en forma imparcial:

Bravo admitió que tras la elección de los magistrados ya no pueden impugnar, pues necesitarían a una mayoría calificada, pero no la alcanzan, además consideró que los nuevos magistrados no serán imparciales y advirtió la necesidad de regresar a las convocatorias públicas abiertas, así como a exámenes de oposición, donde participen ciudadanos y no quienes tienen compromisos con los partidos.

“Fui claro al señalar que no habrá imparcialidad, sino inclinación hacia el PRI y hacia el PRD: uno es cuota del PRI y otro del PRD, uno cuidará los intereses del PRI y otro del PRD, seguiremos insistiendo en cambiar la elección de funcionarios y en que se analicen las demás que hemos presentado porque no somos una simple oficialía de partes, queremos ser legisladores del pueblo”, aseguró. (Huerta, 2013b, p. 9A)

En la penúltima designación de dos magistrados del TEEM, legisladores del PAN y el PRD reprocharon que éstos no cumplieran con los requisitos que se imponen para tal cargo:

Ayer, los diputados mexiquenses abrieron el cuarto periodo extraordinario de sesiones en lo que parecía una sesión de trámite, sin embargo, legisladores del PAN y PRD reprocharon que los candidatos no cumplieran con los requisitos, pues Castellanos no acreditó el año pasado las evaluaciones para ser vocal distrital y fue activista del PRD; mientras Sánchez no tiene experiencia en el

ámbito electoral y es esposo de Elena Lino, integrante del Comité estatal del PRI. (Huerta, 2013a, p. 12A)

En relación con la designación de los magistrados María Irene Castellanos y Jorge Arturo Sánchez Vázquez, citamos la siguiente nota periodística:

En tanto, Castellanos sostuvo que es una ciudadana imparcial, que actuará sin “datos cargados” hacia nadie. “Que tengan toda la confianza que vamos a trabajar con profesionalismo y objetividad”, sostuvo, al tiempo de agregar que cumple con los requisitos para ocupar el cargo de magistrada electoral.

“No estoy ligada a ningún partido político y cuento con la experiencia necesaria, tengo dos posgrados en materia electoral”, precisó.

Durante la sesión de este lunes por la tarde los diputados únicamente sesionaron para tomar la protesta de ley, con lo cual los magistrados podrán iniciar funciones desde ahora y hasta diciembre del año 2015.

Los nuevos magistrados fueron acusados por los legisladores del PRD y del PAN de ser cuotas políticas del PRD y del PRI, y de no cumplir con los requisitos legales. (Huerta, 2013c, p. 3A)

Al respecto, la diputada Ana Yurixy Leyva Piñón manifestó:

“Los tiempos que se viven en el país demandan cada día más transparencia por parte de las instituciones y de quienes las representan, de tal forma que es de vital importancia que las instituciones y los entes de gobierno brinden certeza, que se actúe con ética y con apego al Estado de

derecho, el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de México, que se somete a consideración, carece de la seriedad parlamentaria que debe ir acompañando a tan importantes nombramientos”.

La legisladora citó el artículo 13 constitucional, el cual otorga la facultad a los legisladores de seleccionar de entre los ciudadanos propuestos por el consejo de la judicatura del tribunal, con las dos terceras partes de los miembros presentes, a lo cual expuso que no hubo convocatoria, además que es inconcebible que se regrese a los tiempos de compadrazgo. (Cárdenas, 2013a, p. 4)

El TEEM y el IEEM eran de los órganos autónomos cuya designación de titulares provocaba la politización al extremo al interior de la Legislatura; por ello, se prestaba especial atención en su nombramiento y se generaba confrontación momentánea, hasta construir un acuerdo en cuanto a las cuotas que correspondían a cada partido político según su representación al interior de la Legislatura. Éste era el principal elemento en torno al cual se tomaba la decisión que derivaba en la obtención de la mayoría requerida de votos. Como podrá observarse en todas las designaciones de magistrados y consejeros de los órganos citados, la decisión se tomaba en bloque al interior de la Cámara y no en forma individual; por lo tanto, ninguno de estos servidores fue objetado, aunque en ocasiones no cumplieran con los requisitos de idoneidad y de elegibilidad, principalmente con el de residencia en el territorio de nuestra entidad federativa.

Lo anterior fue uno de los argumentos que generó la reforma política electoral federal del 10 de febrero del 2014, derivado de la cual la designación de los con-

sejeros electorales locales ahora se efectúa por el INE y los magistrados integrantes de los tribunales electorales locales se nombran por el Senado. Se establece en el artículo 116, fracción IV, inciso c), quinto apartado:

Artículo 116.

...

Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

En el artículo 116, fracción III, de la CPEUM se garantiza que los nombramientos de los magistrados y jueces de los poderes judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad; se deja abierta la posibilidad de su reelección o ratificación, garantía que se extiende a los magistrados de los tribunales electorales autónomos, como el del Estado de México, de acuerdo con la siguiente tesis aislada:

MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES AUTÓNOMOS. LES SON APLICABLES LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE REELECCIÓN O RATIFICACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En ésta y en la siguiente tesis se deja abierta la posibilidad de que las normas electorales que prevén

los procedimientos y requisitos para la designación de magistrados electorales se pueden impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad, en la cual no están legitimados los ciudadanos, pero sí los partidos políticos. Cuando se violan garantías individuales, el gobernado afectado puede acudir al juicio de amparo excepcionalmente, como cuando no se permite la reelección o ratificación de dichos magistrados:

AMPARO CONTRA NORMAS ELECTORALES. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE AFECTAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, COMO CUANDO SE PROHÍBE LA RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE JUSTICIA ELECTORAL.

Cuando los magistrados del Tribunal Electoral se encuentran incorporados al Poder Judicial, también se les otorga la posibilidad de ser reelectos o ratificados al término del periodo para el cual fueron designados:

RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS DE JUSTICIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA QUE LA PROHÍBE, VIOLA LA GARANTÍA DE INDEPENDENCIA JUDICIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE FEBRERO DE 2007).

Estas tesis pueden ser elementos limitantes en la designación de los magistrados electorales locales que necesariamente deberá tomar en cuenta el Senado de la República en su momento procesal oportuno.

En el artículo 13 de la CPESLM se prohíbe la reelección de los magistrados electorales; sin embargo, no

se encontró impugnación en juicio de amparo de magistrado alguno con motivo de que no se le haya permitido la reelección o ratificación.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo

En el artículo 77 de la CPELMS se establecen las facultades y obligaciones del gobernador y en la fracción XII se le otorga a éste la facultad de nombrar a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México; las designaciones se someterán a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso.

En el Código de Procedimientos Administrativos se señala en el artículo 206 que “el nombramiento de los magistrados se hará con apego al procedimiento constitucional respectivo. Realizada la designación, la sala superior determinará la adscripción de cada magistrado”. Éstos durarán en su encargo diez años y serán sustituidos cada cinco años en una mitad.

El distinguido maestro universitario Jaime Almazán Delgado se pronunció a favor de la judicialización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

El ex consejero de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México, Jaime Almazán Delgado, se pronunció a favor de la judicialización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pues consideró que su autonomía no es plena, debido a que no goza de un presupuesto independiente.

Quien fuera creador del Tribunal de lo Contencioso Administrativo como entidad administrativa autónoma, consideró que las nuevas corrientes europeas apuestan por

la judicialización de los tribunales administrativos y hay suficientes razones, tanto de carácter jurisdiccional, administrativo y financiero.

Aunque reconoció que un gran número de juristas pertenecientes al Poder Judicial y al Contencioso Administrativo no están de acuerdo con ese pronunciamiento, Almazán Delgado aseveró: “Pienso, después de 25 años de existencia del Tribunal, que es necesario que se judicialice, que pase al Poder Judicial, hay muchas razones y de peso, tanto jurisdiccional, no se diga administrativa y financieramente, que abonarían”. Hace años, explicó, cuando se fundó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la corriente europea dictaba que fuera una entidad autónoma administrativa, actualmente la corriente en todos los países de la comunidad europea es la contraria, que como los tribunales de lo contencioso administrativo, también hacen justicia y la justicia es jurisdiccional. Entonces, consideró que debe estar dentro del ámbito del Poder Judicial, sin que pierda su autonomía (Sánchez, 2013, p. 20A)

Constantemente se ha propuesto que el Tribunal se integre al Poder Judicial del Estado de México. Sin embargo, el problema de fondo no es si conserva la autonomía o se anexa a este poder; lo cuestionado es el nombramiento de sus 22 integrantes y el procedimiento por el cual son designados, pues contiene un alto grado de discrecionalidad, ya que el gobernador es quien prácticamente los nombra, aunque los ratifica la Legislatura local o la Diputación Permanente —no existe la exigencia de que se obtenga la votación de los dos tercios de los diputados presentes—.

Aun aceptando este procedimiento, debe existir un recurso sencillo para poder impugnar la designación

cuando los integrantes no cumplen con los requisitos que marcan la Constitución local y el Código de Procedimientos Administrativos, alguno de los miembros está desprestigiado o haya cumplido con los requerimientos con irregularidades o documentos falsos.

No hay que perder de vista que esta instancia tiene su razón de ser, precisamente, en la protección de los derechos que sean violados por la administración pública estatal o municipal o sus organismos descentralizados, sobre todo; por ello, se deben ampliar los mecanismos de impugnación para el caso de que los servidores públicos nombrados no cumplan con los requisitos de elegibilidad, en especial cuando es público y notorio que la designación obedece a compromisos políticos, no sólo del gobernador, sino de la élite gobernante, lo cual se vuelve aceptable en nuestro sistema político si los servidores nombrados cumplen con los requerimientos de idoneidad y de elegibilidad.

Así, se deben satisfacer a plenitud todos los requisitos legales previstos para el nombramiento de los integrantes de este órgano colegiado; no basta sólo con cambiar de adscripción al tribunal en su conjunto o la forma de nombrar a los titulares, sino también las causas de destitución para aquellos que no cumplan con los requisitos profesionales, el perfil académico que exige la ley, así como con la eficiencia y la calidad en las sentencias emitidas. Motivo por el cual debe ser más estricta la Legislatura al momento de calificar y designar a los integrantes del Tribunal.

Como ya se mencionó, el nombramiento de los magistrados de este organismo tiene un alto grado de discrecionalidad, con libertad completa del Ejecutivo, sobre todo cuando cuenta con la mayoría de diputados de su

partido en la Legislatura local; por más que se tienda a restringir esa discrecionalidad, ya sea a través de un concurso de oposición o por la presentación de una terna, los procedimientos son manipulables. Un ejemplo de lo dicho es la reciente designación de una magistrada:

Diputados integrantes de la Diputación Permanente de la LVIII Legislatura estatal aprobaron el nombramiento de Laura Xóchitl Hernández Vargas como Magistrada numeraria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en sustitución del magistrado Jorge Arturo Sánchez Vázquez.

En esa misma sesión, llevaron a cabo la toma de protesta de dicha magistrada que estará trabajando durante el periodo que inicia este 6 de Junio hasta Diciembre del 2015.

Al término de la toma de protesta, la Magistrada, Laura Xóchitl Hernández Vargas, señaló que trabajará conforme a derecho y sin estar del lado de un solo partido político. Además, de que se comprometió a realizar su actividad al margen de la ley y conforme a derecho. (Rojas Garfías, 2013, p. 10)

Como se observa, dicha magistrada no tiene conocimiento de la materia contenciosa administrativa, primero, porque los partidos políticos no tienen nada que ver con este Tribunal (a menos de que haya sido designada por cuota de alguno), pues en éste se impugnan actos administrativos, principalmente por falta de motivación y fundamentación; segundo, porque no existe forma alguna de actuar “al margen de la ley y conforme a derecho”.

El diputado Héctor Miguel Bautista López señaló al respecto:

El coordinador del grupo parlamentario del PRD y diputado local de la 58 Legislatura Local, Héctor Miguel Bautista López, se manifestó en contra del nombramiento de la Maestra Laura Xóchitl Hernández Vargas, como Magistrada numeraria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado.

Bautista López explicó que para dicho nombramiento no hubo previo aviso para que se pudiera analizar el tema a fondo, como es lo habitual.

Además, añadió que en el PRD coinciden al señalar que aquellos personajes que ocupen el cargo de Magistrados del Tribunal de lo Contencioso deben estar total y perfectamente preparados académicamente, gozar de experiencia y conocimiento de la materia administrativa del derecho, del mismo modo que se hayan manejado siempre con una conducta ética irreprochable, para que garanticen la autonomía del poder público. (Cárdenas, 2013b, p. 4)

En nuestra entidad federativa no se cuenta con un procedimiento especial y detallado para la elección de los magistrados del Tricaem, éstos no están adscritos al Poder Judicial del estado ni existe la figura de la ratificación. En relación con esto, la Constitución local sólo señala que serán nombrados para un periodo de 10 años. En el estado de Jalisco se encuentran adscritos al Poder Judicial y está regulado el procedimiento de ratificación, como se detalla en la siguiente tesis:

JURISPRUDENCIA.

RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. LOS ARTÍCULOS 92, FRACCIÓN IV, 210, 211, 212, 219 Y 220 DE LA LEY ORGÁNICA DEL

PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL REGULAR EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, NO VULNERAN LA AUTONOMÍA DE AQUEL PODER.

En relación con la carrera judicial del personal del Tricaem, su reglamento interior señala las siguientes categorías: secretario general del pleno, jefes de unidad, secretario general de acuerdos, secretario de acuerdos, asesor comisionado, secretario proyectista y actuario. Para estos cargos, se realiza concurso abierto de oposición, el cual es dudoso y no genera ninguna confianza en los posibles participantes.

Tribunal Superior de Justicia del Estado de México

Actualmente, éste se conforma por 59 magistrados, aunque sólo ingresan al pleno 55, pues se excluyen los dos que integran el Consejo de la Judicatura, el magistrado director de la Escuela Judicial y el magistrado director del Centro Estatal de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México. Éstos duran en su cargo 15 años y son sustituidos de manera escalonada.

En la Constitución local se señala que el ejercicio del Poder Judicial del estado se deposita en un órgano colegiado llamado Tribunal Superior de Justicia, así como en tribunales y juzgados de primera instancia y juzgados de cuantía menor.

El Consejo de la Judicatura, que se encarga de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, se integra por un presidente, que será el del TSJEM; dos magistrados del pleno del TSJEM, designados por el

Consejo de la Judicatura; un juez de primera instancia, nombrado por el Consejo de la Judicatura; un juez designado por el titular del Ejecutivo del estado, y dos, por la Legislatura del estado. Suman en total siete integrantes.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (LOPJEM) se precisan, en los artículos 16 y 17, las designaciones de los magistrados y jueces:

Artículo 16. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los jueces serán designados por el Consejo de la Judicatura del Estado de México, estos últimos, previo examen de oposición abierto.

Artículo 17. Los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, se sujetarán a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso, la cual la otorgará o negará dentro del término improrrogable de diez días hábiles. Si no resolviere dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados.

En caso de negativa, el Consejo de la Judicatura formulará una segunda propuesta y si tampoco es aprobada, quedará facultado para realizar un tercer nombramiento que surtirá efectos desde luego.

El mecanismo de designación de los magistrados del TSJEM ha sido una lucha continua desde los exámenes de oposición, propuesta del Ejecutivo estatal y ahora del Consejo de la Judicatura. La constante ha sido la intervención de la Legislatura o la Diputación Permanente para su aprobación.

Los únicos miembros de los tres poderes de la entidad cuyo nombramiento no se realiza por elección popular son los integrantes del Tribunal Superior de

Justicia del Poder Judicial del Estado de México. Esto se explica por la función que desempeñan, pues se requiere ser un especialista en derecho y, según han señalado algunos doctrinarios, el pueblo no está capacitado para su designación. Entonces, ¿cuál debiera ser el procedimiento que legitime su nombramiento? Algunos indican que el consenso de foros y academias, otros dicen que debe ser a través de la carrera judicial, valorando experiencia, práctica y otros elementos.

La selección de magistrados del TSJEM debe tener un procedimiento que se rija bajo los principios de legalidad, veracidad, publicidad, transparencia, objetividad, mérito, idoneidad y, sobre todo, capacidad; en los últimos nombramientos de magistrados, no se entrevistó a los aspirantes para ocupar el cargo al momento de ser ratificados por la Legislatura local.

Una queja frecuente del gremio de los abogados es relativa a los altos salarios que perciben los magistrados que integran los órganos colegiados y unitarios del Poder Judicial. Al respecto, citamos la siguiente nota:

El salario del trabajador más humilde del Poder Judicial, “Auxiliar de Almacén”, categoría “012”, es de 7 mil 608 pesos mensuales, 36 veces menos que la plaza mayor, la del presidente del Tribunal Superior de Justicia que recibe la friolera de ¡277 mil pesos al mes! Ese es México, así de justo. (*Alfa Diario*, 2011, p. 7)

Aparte del salario que perciben los magistrados, han generado también inconformidad los bonos, seguros de gastos médicos mayores, haber de retiro, entre otras prestaciones.

Es conocido el problema de la simulación en los exámenes de oposición, que actualmente no se aplican a magistrados e integrantes del Consejo de la Judicatura, con excepción del juez de primera instancia. En el ingreso y promoción para las categorías que conforman la carrera judicial, se aplican los concursos de oposición para juez de primera instancia, juez de cuantía menor, secretario de acuerdos, secretario judicial y auxiliar proyectista, oficiales mayores de salas, ejecutores, notificadores y personal auxiliar administrativo.

Para los aspirantes a magistrados e integrantes del Consejo de la Judicatura existe ausencia de exámenes psicológicos, de sus antecedentes profesionales, de su personalidad, para poder establecer la existencia de prácticas antisociales, problemas familiares (caso del ministro Genaro Góngora Pimentel), baja autoestima, autoritarismo, alcoholismo y otras adicciones. Aun cuando la aplicación de este tipo de exámenes es supuestamente inconstitucional porque violenta la intimidad personal, resulta necesaria para que se nombre a los mejores y se garantice la no desviación de sus conductas en el ejercicio del cargo.

Es mejor una investigación a tiempo sobre la situación patrimonial de los aspirantes, que detectar irregularidades cuando ya existen indicios de corrupción dentro del servicio público.

Existen diversos criterios que ha tomado el pleno de la SCJN en relación con los nombramientos de los magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas; éstos dan sustento a la ratificación, no ratificación y remoción de los mismos, así como a la improcedencia del juicio de amparo para impugnar sus nombramientos, a las reglas para su roboración, a

los principios constitucionales de su actuación, a su estabilidad y su independencia judicial en los sistemas de nombramiento y ratificación. Estos criterios pueden ser orientadores al momento de proponer un mecanismo distinto para su designación y corroboración.

Procuraduría General de Justicia del Estado de México

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (LOPGJEM) se señala como uno de los principios rectores la buena fe, indicando que “realiza llanamente la voluntad de la ley”. El procurador general de Justicia del estado es el jefe del Ministerio Público y tiene bajo su mando un subprocurador general, subprocuradores, fiscales regionales, fiscales especiales, titulares de unidades especializadas, agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Ministerial, peritos, directores, subdirectores, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas y administrativas, entre otros.

Se observa que son una gran cantidad de servidores públicos los que ingresan al servicio a través del nombramiento en esta institución. La designación del procurador es efectuada por el gobernador del estado, nombramiento que debe ser ratificado por la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes; es uno de los requisitos para ocupar dicho cargo el ser vecino del estado con una residencia efectiva no menor de tres años (artículo 84 de la CPPELMS), requerimiento que no se ha cumplido en al menos cuatro nombramientos de los últimos años. Un sinnúmero de personas son invitadas a laborar al Esta-

do de México, como los subprocuradores, titulares de unidad, fiscales especiales y fiscales regionales, las cuales son nombradas y removidas libremente por acuerdo del gobernador; el resto de los servidores públicos de la Procuraduría son libremente nombrados y removidos por el procurador, excepto los que se encuentran dentro del servicio civil de carrera, el cual es inexistente actualmente en la institución.

El caso es que se invita a cerca de 30 o 40 servidores públicos de nombramiento a trabajar en esta institución cuando hay cambio de procurador. Cuando éste viene de alguna otra entidad federativa o del Distrito Federal, un gran número de los invitados a laborar con él no cumplen con el requisito de la residencia.

En el artículo 42 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (RLOPGJEM) se señalan los requisitos que deben cumplir algunos servidores públicos:

Artículo 42. Para ser titular de las Subprocuradurías, Coordinaciones, Fiscalías y Direcciones Generales a que se refiere este Reglamento, se requiere reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser de honradez y probidad notorias;
- III. Contar con conocimientos relacionados con las materias de la unidad administrativa a la que habrá de ingresar;
- IV. No haber sido condenado por sentencia que haya causado ejecutoria, como responsable de un delito doloso o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal;

- V. No estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme en el desempeño de su cargo como servidor público en ésta o en cualquier otra entidad federativa, municipio o en la Federación;
- VI. No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;
- VII. En su caso, tener acreditado el servicio militar nacional, y
- VIII. Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

Los titulares de las áreas que señala el artículo 26, párrafo segundo, de la Ley Orgánica, así como los que determine el Procurador, deberán tener título de Licenciado en Derecho y contar con la cédula profesional correspondiente.

Para los cargos que se han señalado, en el reglamento citado no se exige que quienes los desempeñen sean ciudadanos del estado o que tengan la condición de mexiquenses o vecinos, como lo señala el artículo 28, que está relacionado con el 25 y el 26 de la Constitución local; además, se soslaya la prerrogativa del ciudadano mexiquense de acceder a las funciones públicas desempeñando cualquier empleo o comisión y se vulnera el artículo 24 de la CPELMS, en cuanto a que los mexiquenses serán preferidos en igualdad de circunstancias a los demás mexicanos para el desempeño de cargos públicos en el estado o en los municipios. En una interpretación sistemática, si al procurador y los subsecretarios de la dependencia se les exige ser vecinos del estado o tener una residencia efectiva no menor de tres años, el resto de los servidores públicos de menor jerarquía deben cumplir con el mismo requisito.

Lo anterior en atención a las declaraciones efectuadas por el exprocurador Alfredo Castillo al periódico *Reforma*:

El Estado de México más que requerir mexiquenses lo que requiere es mexicanos con experiencia comprometidos con enfrentar a la delincuencia, el Edo. Méx. puede estar orgulloso de presentar a este tipo de personalidades y que las podamos tener aquí trabajando a favor de los mexiquenses. (Barrera, 2010, p. 7)

Esto en el marco del nombramiento de más de 10 servidores públicos, casi todos provenientes de otras entidades federativas o del Distrito Federal, supuestamente con experiencia en las áreas administrativas que iban a dirigir, pero que no cumplían con el requisito de la vecindad, lo que se contrapone a la preferencia por los mexiquenses. Lo expuesto tiene como consecuencia que esta clase de funcionarios no sean conocidos por los ciudadanos del estado cuando llegan y cuando se van, y mucho menos recibirán el reproche social en caso de una mala actuación en el cargo, pues al retirarse del mismo seguramente regresarán a las entidades de las cuales provienen. Quienes designan a estos servidores públicos desdeñan a los profesionistas egresados de las instituciones de educación superior públicas y privadas de nuestra entidad federativa.

Los casos más recientes que ejemplifican este fenómeno son los nombramientos del secretario de Seguridad Ciudadana (SSC) del Estado de México, Damián Canales Mena, y del titular de la Dirección de Seguridad Pública y Vial (DSPV) del municipio de Toluca, Arturo Michelet Hernández Flores. En cuanto al primero,

los diputados locales le otorgaron su voto de confianza y no le exigieron al menos el requisito de vecindad. Al respecto, el reconocido periodista Rafael Vilchis Gil de Arévalo (2014) titula “Qué hable el policía de lujo bien recomendado pero ¿quién lo conoce?” a su columna “Pluma loca”. Sobresalen los siguientes dos párrafos:

Algo necesario es que el nuevo titular de la Secretaría de Seguridad Ciudadana dé la cara a la sociedad para conocer de viva voz su proyecto. Debe presentarse porque en el suelo mexiquense nadie lo conoce.

...

Se desea saber en qué forma va cumplir la tarea que le asignaron. El “nuevo” seguramente hará cambios en la SSC para incorporar gente que es de su equipo. De eso también debe informar.

¿O no? (p. 3A)

En cuanto a la designación del director de Seguridad Pública y Vial del municipio de Toluca, sobresale la nota de la periodista Silvia González Tenorio (2014), cuyo título es “Nombran a nuevo director de la policía en Toluca. Viene recomendado de la Comisión Nacional de Seguridad Pública”. En el párrafo segundo de la nota se señala:

La presidenta municipal de Toluca, Martha Hilda González Calderón, informó que Hernández Flores llega a la capital del estado por recomendación del ex titular de la Comisión Nacional de Seguridad Pública, Manuel Mondragón y Kalb, la cual fue avalada por el actual secretario ejecutivo de la misma, Monte Alejandro Rubido. (p. 7A)

En ambos casos se viola el cumplimiento del requisito de vecindad, el primero en el Estado de México y el segundo específicamente en el municipio de Toluca, territorio en el que los servidores mencionados van a brindar seguridad pública a los habitantes, aun cuando no conocen el espacio geográfico ni mucho menos a sus ciudadanos. En estos casos los servidores públicos designados siempre argumentan estar avecindados en la entidad, vecindad que no analizó la Legislatura ni, en el segundo caso, el ayuntamiento.

En los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México vigente hasta el 26 de octubre del 2011, se señalaba:

ARTÍCULO 55.- El Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría comprende el relativo a Agente del Ministerio Público, a Secretario del Ministerio Público y Perito, así como el de carrera de Agente de la Policía Ministerial del Estado de México y se sujetará a las disposiciones siguientes:

- I. Constituye el elemento básico para el ingreso, promoción, permanencia y formación de los integrantes de la Institución, Agentes del Ministerio Público, Secretarios del Ministerio Público, Policía Ministerial y Peritos;
- II. Tendrá carácter obligatorio y permanente;
- III. Se regirá por los principios y criterios de equidad, igualdad de oportunidades, méritos y capacidad;
- IV. En su instrumentación y desarrollo deberán observarse los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia y honradez, así como de antigüedad, en su caso;
- V. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción,

reconocimiento y separación del servicio público, así como su evaluación.

ARTÍCULO 56.- Los Agentes del Ministerio Público, sus Secretarios, los Agentes de la Policía Ministerial y Peritos del Servicio Civil de Carrera, al ingresar a la Institución, serán nombrados por el tiempo de hasta dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo.

Actualmente en el artículo 55 de este ordenamiento se expone: “Para los efectos del servicio de carrera, se aplicará lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley de Seguridad del Estado de México”. Así, este artículo fue transformado, y el 56, derogado, el 26 de octubre del 2011. Se trasladaron las disposiciones del servicio de carrera a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; se confirma en el artículo 52 que en el servicio de carrera ministerial y pericial el ingreso se realizará por convocatoria pública y que únicamente será para ministerios públicos y peritos, independientemente de que deberán someterse a los procesos de evaluación de control de confianza y aprobarlos.

Ahora en el artículo 52 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su segundo capítulo, “Del ingreso al servicio de carrera de las instituciones de procuración de justicia”, se mencionan los requisitos mínimos que deben cumplir quienes participan para obtener un puesto:

Artículo 52.- El ingreso al Servicio de Carrera se hará por convocatoria pública.

Los aspirantes a ingresar a las Instituciones de Procuración de Justicia, deberán cumplir, cuando menos, con los requisitos siguientes:

A. Ministerio Público.

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Contar con título de licenciado en derecho expedido y registrado legalmente, con la correspondiente cédula profesional;
- III. En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;
- IV. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;
- V. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables;
- VI. No hacer uso de sustancias psicotrópicas, de estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;
- VII. Aprobar el curso de ingreso, formación inicial o básica que establezcan las leyes de la materia en la Federación o en las entidades federativas que correspondan, y
- VIII. Presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza previstas en las disposiciones aplicables.

B. Peritos.

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos;

- II. Acreditar que ha concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza media superior o equivalente;
- III. Tener título legalmente expedido y registrado por autoridad competente que lo faculte para ejercer la ciencia, técnica, arte o disciplina de que se trate, o acreditar plenamente los conocimientos correspondientes a la disciplina sobre la que deba dictaminar cuando de acuerdo con las normas aplicables no necesite título o cédula profesional para su ejercicio;
- IV. En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;
- V. Aprobar el curso de ingreso, formación inicial o básica que establezcan las leyes de la materia en la Federación o en las entidades federativas que correspondan;
- VI. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;
- VII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables;
- VIII. No hacer uso de sustancias psicotrópicas, de estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y
- IX. Presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza.

Lo dispuesto por este artículo aplicará sin perjuicio de otros requisitos que establezca la legislación federal y la de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Estos requisitos se reproducen en el artículo 116 de la Ley de Seguridad del Estado de México.

Como se establece, el servicio civil de carrera en esta institución es obligatorio y permanente. Le son aplicables “los principios y criterios de equidad, igualdad de oportunidades, méritos y capacidad”; en su “desarrollo deberán observarse los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad”.

Es imposible que se cumpla a cabalidad con este conjunto de principios, en razón de que no hay quien los verifique o certifique, así como tampoco existe recurso para poder impugnar estos nombramientos. Con todas las disposiciones para establecer el servicio de carrera en esta institución, no se ha podido implementar a la fecha la impugnación; todo ha quedado en simples normas con buena intención y con infinidad de lagunas y exclusiones.

Regresando al nombramiento del procurador en los términos descritos, han surgido diversas propuestas de la sociedad civil y los partidos políticos para designarlo de una forma distinta; se han mencionado las siguientes: candidato ciudadano, proposición hecha por escuelas y facultades de derecho, propuestas de nombres de auténticos especialistas en la materia realizadas en foros y centros académicos, selección de jurista prestigiado, la creación de un órgano autónomo para que el nombramiento del procurador se dé en una colaboración de poderes. Estas propuestas han tenido su origen en el viciado procedimiento de la designación de este servidor público, que tiene como característica la total dependencia al titular del Poder Ejecutivo. El problema a resolver es quién debe nombrarlo. No puede

ser un consejo de notables integrado por representantes del foro y la academia. Así, ¿quién determina la calidad de jurista excepcional?, ¿quién va a erradicar el compromiso y la amistad? En fin, la importancia radica en que su designación no dependa del gobernador ni de los partidos políticos. El mecanismo más viable, por el momento, para alejar gradualmente su nombramiento y dependencia de los actores mencionados es a través de la figura del órgano autónomo.

Como ha quedado establecida la organización del Ministerio Público, con la última reforma a la CPEUM, artículo 102 A, primer párrafo, se señala: “El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios”. En el mismo artículo se indica un procedimiento para la designación del titular de dicha fiscalía, que no resuelve el problema de la discrecionalidad en la designación; sin embargo, lo atempera. No obstante, no se establece como una obligación para que las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas se transformen en fiscalías generales, como organismos públicos autónomos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, ni tampoco es obligatorio adoptar el procedimiento para el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) de la Procuraduría General de la República, para designar al fiscal en la materia en nuestra entidad federativa, conforme al transitorio décimo octavo de la reforma constitucional del 10 de febrero del 2014.

Dentro de los órganos a estudiar se incluyó una entidad académica: la Universidad Autónoma del Estado de México, pues su autonomía le permite designar a sus autoridades; esto deriva del artículo 3o., fracción VII, de la CPEUM, en el que se señala que tendrá la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma, estableciéndose procedimientos distintos para elegir consejeros de gobierno, directores de los organismos académicos, consejeros universitarios y rector.

La UAEM es una institución pública descentralizada del Estado de México que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, y se encuentra dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico. Tiene como fines impartir la educación media superior y superior; llevar a cabo la investigación humanística, científica y tecnológica; difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura, conforme a lo dispuesto en la CPEUM:

Artículo 3o.

...

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos

de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Sobresale el hecho de que tienen la facultad y responsabilidad de autogobernarse; por lo tanto, designan a sus propias autoridades conforme a las normas y procedimientos que ellas mismas emiten.

Las diversas jurisprudencias y tesis que han emanado del Poder Judicial de la Federación nos permiten normar el criterio sobre las competencias que surgen de la facultad de autogobierno de las universidades públicas y sobre la capacidad de dirimir los conflictos que nazcan en su interior. Se define a las universidades como organismos públicos descentralizados con autonomía especial; se les confiere la facultad de autogobierno sobre las bases que les permitan cumplir con los fines que tienen encomendados, determinando planes y programas de estudio y fijando el acceso, promoción y permanencia de su personal académico.

Se precisa el principio de autonomía universitaria como la facultad y la responsabilidad de las universidades de gobernarse a sí mismas, de realizar sus fines —educar, investigar y difundir la cultura—; se determina la libertad de cátedra e investigación, así como de examen y discusión de las ideas. Se permite la fiscalización de los

subsidios federales que se otorguen a estas instituciones, sin intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración.

El nombramiento del rector constituye un procedimiento interno que deriva de la facultad de autogobierno y autonomía de la que gozan las universidades; la comisión que se encarga del proceso interno de elección del rector no es autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo.

Las siguientes tesis de jurisprudencia y aisladas emitidas por el Poder Judicial de la Federación nos orientan sobre el nombramiento del rector, de cuyo procedimiento interno deriva una parte de la facultad de autogobierno y autonomía de que gozan las universidades públicas.

JURISPRUDENCIA

UNIVERSIDADES PÚBLICAS. COMPETENCIAS QUE DERIVAN DE SU FACULTAD DE AUTOGOBIERNO.

JURISPRUDENCIA

UNIVERSIDADES PÚBLICAS. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL ACTO DERIVADO DEL EJERCICIO DE SU AUTONOMÍA, CONSISTENTE EN EL NOMBRAMIENTO DE RECTOR.

JURISPRUDENCIA

UNIVERSIDADES PÚBLICAS. LA AUTONOMÍA DE LA QUE LEGALMENTE PUEDEN SER DOTADAS LES CONFIERE LA FACULTAD DE AUTOGOBIERNO.

TESIS AISLADA

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. NO SE VIOLA POR LA VERIFICACIÓN QUE HAGA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ANTES CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA) DE LOS SUBSIDIOS FEDERALES QUE SE OTORGAN A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

TESIS AISLADA

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO ES LA COMISIÓN DE RECTORÍA DE LA UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO CUANDO NOMBRA AL RECTOR.

TESIS AISLADA

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO. SU COMISIÓN DE RECTORÍA NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL NOMBRAR A SU RECTOR.

Aun cuando los derechos de elegibilidad o de acceso a las funciones públicas no se encuentren contemplados en la CPEUM dentro del capítulo “De los derechos humanos y sus garantías”, existe el derecho de todo ciudadano de “poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley”, el cual se encuentra reconocido en el artículo 35, fracción VI, de la CPEUM. Los operarios del derecho del Poder Judicial federal tendrán que resolver conforme a las reformas recientes en materia de derechos humanos. Hasta en tanto sabremos los criterios e interpretaciones que aplicarán sobre la suplencia de la deficiencia del concepto de violación; se

determinará sobre cuál será la violación manifiesta de la ley que al quejoso deje sin defensa y hasta dónde goza de autonomía la universidad pública para elegir y remover a sus autoridades.

En relación con el gobierno universitario, citamos al doctor Reynaldo Robles Martínez (2008):

La actividad que realiza actualmente un político universitario tiene como finalidad fortalecerse, sumar fuerzas, consensuar, coadyuvar; su fortaleza dependerá en buena medida del apoyo externo, y en lo interno, debe contar con operarios políticos incondicionales, éstos serán funcionarios y directores quienes a su vez politizarán sus propios ámbitos, esto es, crearán sus propios grupos.

Esta manera de actuar produce una serie de consecuencias y efectos que propician el oportunismo de algunos, el enquistamiento de los mediocres, una mutualidad de intereses al servicio del poder para no perderlo y acrecentarlo.

Esta situación ha hecho que la universidad esté radicalmente politizada y desacademizada, este criterio propicia auxiliares no de alta calidad académica, pero sí leales, no competentes en lo académico, pero sí eficaces en la política.

En la universidad existen mafias estructuradas con el proyecto de conservar y transmitir el poder que funcionan con los mecanismos habituales: incorporación de nuevos miembros a cambio de incondicionalidad, favoritismos y prebendas, desplazando a los auténticos académicos; si bien es cierto que existe un estatuto del personal académico, también es evidente que no se aplica, porque no le conviene a la autoridad en turno.

El académico serio de toda la vida corre peligro de convertirse en víctima de un sujeto sin méritos académicos, quien por su habilidad política se convierte en jefe.

Para que los valores verdaderamente universitarios prevalezcan, se requiere despolitizar y academizar la universidad, el auténtico académico o el investigador prefiere los estímulos y recompensas académicas que las políticas, debemos fortalecer el ámbito académico con incentivos adecuados y suprimir y desalentar a los políticos, de modo que se prefiera ser investigador que director de área, profesor que coordinador; privilegiemos el pago de investigadores y académicos, así quitaremos el atractivo económico a la dirección y administración, actualmente privilegiadas con recompensas ostentosas y desproporcionadas. (pp. 111-112)

La cita anterior es extensa pero necesaria; describe el hecho de que las universidades públicas se han politizado en exceso. Con este mal se ha logrado tener estabilidad al interior de las mismas a un alto costo, que implica tener profesores e investigadores que en su mayoría no cumplen con sus funciones, incluso algunos llegan a ser aviadores; sin embargo, sigue siendo un valor primordial su estabilidad, en perjuicio progresivo de la función académica.

Sus procedimientos o métodos para designar en cada organismo académico a los directores, los representantes del personal educativo y los de los alumnos, así como al director y los representantes de todo el personal académico y los portavoces de los alumnos de todos los organismos educativos, están politizados. Como se observa, existe un sinnúmero de cargos designados por el Consejo Universitario (105), con una metodología para su nombramiento o elección por demás añeja, pero que ha funcionado para las universidades públicas dedicadas a la academia, la docencia, la investigación, la difusión cultural y la extensión universitaria.

En cuanto a la universidad estatal, es una de las que menos problemas políticos ha generado, o éstos no se han manifestado hacia el exterior en los últimos 37 años, en lo que se refiere al proceso interno de elección del rector. Prueba de lo dicho es el último proceso, que ocurrió en abril y mayo del 2013, en el cual no se presentó incidente alguno que alterara la paz y armonía de la institución. En éste se eligió al doctor Jorge Olvera García.

Los doctores e investigadores de la UAEM Asael Mercado Maldonado y Jorge Olvera García (2008), en relación con el acceso a las responsabilidades académicas, señalan:

Nos preguntamos si cambiar el sistema de elecciones de autoridades convendría a los intereses de la institución porque tradicionalmente ha implicado un proceso desgastante, costoso en términos de divisiones internas, intenso, porque en el tiempo que duran las campañas se descuidan recursos y atención, al final salen perdiendo todos por el divisionismo que generan y el pago de facturas, donde el dirigente ganador se somete a los intereses particulares del grupo que lo apoyó. ¿No sería más pertinente conformar una terna y someterla al H. Consejo Universitario para analizar la pertinencia de tal o cual candidato que pueda desarrollar el plan de gobierno de cada organismo académico? De hecho este procedimiento no es nuevo y se aplica en muchas universidades de alta calidad.

Por ello subrayamos que la tendencia nacional deberá ir hacia la proscripción de privilegiar el acceso a estas responsabilidades del matiz académico antes que el político. Las universidades en su dinámica actual deben inscribirse a procesos que abarquen calidad, com-

petitividad y pertinencia y no se inmiscuyan en falsas panaceas que en los años setentas ofrecían las llamadas universidades “populares ...”. (p. 88)

Los procedimientos que utiliza la UAEM para designar a sus autoridades son obsoletos en relación con el avance que se ha tenido en los procesos electorales constitucionales locales, ya que al interior de la Universidad una persona no es igual a un voto. Esto no significa que tenga pésimas autoridades; en ocasiones tiene excelentes directores de organismos académicos o rector. Lo cuestionable es el método por el cual son designados, pues se parte del criterio “no muevan el panal porque se alteran las abejas”.

Formalmente, en el Estatuto Universitario de la UAEM se establece un procedimiento por medio del cual el Consejo Universitario elige al rector a través de diversas etapas; se inicia con la aprobación y publicación de las bases de la elección; posteriormente se llevan a cabo las fases de inscripción, calificación y registro de aspirantes, así como de jornadas de promoción y comparencias institucionales, auscultaciones cualitativa y cuantitativa. Desahogadas las mismas, se realizan los actos de elección, declaración de rector electo y toma de protesta.

La comunidad universitaria debe estar atenta a la auscultación cualitativa, ya que a través de ésta se valoran el plan de trabajo y las cualidades académicas, profesionales y personales de los aspirantes con registro, exploración que la Comisión Especial dará a conocer al Consejo Universitario. En cuanto a la auscultación cuantitativa, es la que realizan los consejeros universitarios entre sus representados para orientar su criterio al emitir su voto, que desde luego no es vinculante. Este mé-

todo le ha permitido tener un alto grado de estabilidad política a la UAEM.

Ayuntamientos del Estado de México

Nuestra entidad federativa cuenta con 125 municipios y tiene igual número de ayuntamientos, que se conforman de cuatro distintas maneras, según lo establecido en el artículo 24 del CEEM (2012); los municipios que se encuentran dentro del primer supuesto tienen 12 integrantes, que son aquellos que tienen menos de 150 mil habitantes; el segundo supuesto son los municipios que tienen más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes, en este caso su órgano colegiado estará integrado por 15 integrantes; en el tercer supuesto se encuentran los municipios con más de 500 mil y hasta 1 millón de habitantes, los cuales tendrán 20 integrantes, y en el último supuesto los municipios que tengan más de 1 millón de habitantes, que contarán con 23 integrantes.

Se combina el sistema electoral de mayoría y el de representación proporcional. En torno a 60% de los integrantes de los ayuntamientos se eligen por el sistema electoral de mayoría relativa, y 40% restante, por conducto de la representación proporcional; la designación se ajusta a la metodología que establece el ordenamiento jurídico de la materia.

El problema de fondo no es la elección de quienes integran los ayuntamientos; las dificultades se encuentran en las inconsistencias de las normas que regulan el funcionamiento de la autoridad municipal. En principio, el presidente municipal, que encabeza al ayuntamiento, es el titular de la administración pública municipal; él propone a los servidores públicos que lo van a acompa-

ñar en sus funciones y son atribuciones del ayuntamiento nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; trascendente es la parte final de la fracción XVII del artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM), donde se señala que “para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del estado vecinos del municipio”. En relación con el artículo 119, fracción II, de la Constitución local: “Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección”.

Del primer ordenamiento se deduce que es para los servidores públicos de designación y del segundo que se aplica para los de elección popular. En relación con los servidores públicos municipales de designación, aparte del perfil profesional, se les preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del estado; disposición que difícilmente se cumple.

Es aquí donde se presentan las dificultades o inconsistencias al momento de la designación de los servidores públicos que tendrán encomendadas las funciones públicas municipales, porque se han dado infinidad de casos donde éstos no conocen el territorio donde van a prestar sus servicios; además, en ocasiones no cumplen con el perfil profesional requerido o con el requisito de la vecindad; desde luego violentando el principio de preferencia que tienen los ciudadanos vecinos del municipio, según el artículo 26, relacionado con el artículo 24 de la Constitución local; por ejemplo, en el caso concreto del municipio de Toluca, también el artículo 3.4, fracción II, del

Código Reglamentario Municipal de Toluca, referente a la vecindad y preferencia de los mexiquenses, como es el caso reciente ya citado del director de Seguridad Pública y Vial de este municipio.

Todo ello conlleva transgredir el derecho político de desempeñar cualquier empleo o comisión si no se reúnen los requisitos que las normas determinen, previstos en el artículo 35, fracción VI, de la CPEUM; 29, fracción II, de la CPELSM, y la fracción XVII del artículo 31 de la LOMEM.

En el caso de los ayuntamientos de nuestra entidad federativa, se comete el mayor número de irregularidades en el nombramiento de servidores públicos para atender la administración pública de este nivel de gobierno, pues en ocasiones no cumplen con los requisitos para ocupar los cargos de secretario del ayuntamiento, contralor, tesorero; directores de Desarrollo Urbano, Administración, Obras Públicas, Servicios Públicos, Organismo del Agua, Desarrollo Integral de la Familia, Seguridad Pública y algunos otros cargos menores. Aun cuando no existe un registro de irregularidades en la materia en este nivel de gobierno, basta mencionar las denuncias por nepotismo efectuadas ante la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Existe la práctica de que designan a compadres, amigos y familiares que no tienen el perfil profesional y académico que se requiere para ocupar dichos cargos, a pesar de que inicia la tendencia a certificar al tesorero y al contralor o a quienes manejen recursos públicos, pero por el momento esto no es obligatorio.

Es conocido que algunos servidores públicos son impuestos desde la capital del estado o de la República y muchos de ellos no cubren el requisito mínimo de la

residencia en el lugar donde van a prestar sus servicios; además, la mayoría de los ayuntamientos del Estado de México ni siquiera cumplen con la obligación de publicar la información de los sueldos o contratación de estos servidores públicos, por lo que es grave la opacidad en que desarrollan sus actividades estos órganos colegiados.

En relación con el tema, existen cerca de 400 denuncias en contra de representantes populares y funcionarios municipales ante la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México; la queja más recurrente es el nepotismo. El maestro Juan Cuenca Díaz (2013), conocido académico en el Valle de Toluca, manifiesta:

Por supuesto, no puede ignorarse que dentro de las modalidades de la corrupción una de las peores es la del nepotismo practicado desde las alturas, al colocar en los puestos públicos a personas sin capacidad ni experiencia y muchas veces sin la más elemental base ética, cuyo único mérito es ser pariente, amigo o acreedor del poderoso en turno. Y en tales condiciones, al premiar y solapar la ineptitud, la mediocridad, la obediencia sin razón y el comportamiento irresponsable, los resultados no pueden derivar en otro escenario que no sea el de administraciones igualmente mediocres, insensibles, soberbias y caóticas, y, en general, caracterizadas por el derroche o la desviación de los recursos del pueblo.

Resulta verdaderamente absurdo que hoy en día, cuando los adelantos de la ciencia y de la técnica nos permiten depurar los procesos de selección de personal, no podamos contar con servidores públicos altamente calificados y en cambio se siga dependiendo de la continuidad de un ciclo perverso, que en cada periodo pretende reinventar la función pública, con el supuesto apoyo de funcionarios

cuya selección parte de criterios muy poco relacionados con la objetividad, el saber práctico y el oficio eficaz y eficiente. Incluso la propia legislación ha quedado rezagada en este aspecto, al no imponer, con toda energía, las restricciones necesarias para no dar paso al oportunismo y la ineptitud, y sí en cambio reconocer a la gente destacada, tanto por su experiencia y nivel de conocimientos como por sus valores, que en conjunto habrán de darle sentido y rumbo a la indispensable vocación de servicio. (p. 10A)

A pesar de que han sido conminados los ayuntamientos, para dar cumplimiento a la transparencia, a publicar los salarios establecidos y a la contratación de personas capaces para la atención adecuada de la administración pública municipal, éstos han sido omisos a los requerimientos que ha efectuado la Legislatura local, a través de la Contraloría y el Órgano Superior de Fiscalización, además del Consejo Consultivo de Valoración Salarial, que únicamente emite recomendaciones estableciendo los niveles mínimos y máximos de las remuneraciones para que los empleos, cargos o comisiones públicas sean conforme a la actividad y responsabilidad que desempeñan. En relación con el tema, el contralor del Poder Legislativo, Victorino Barrios Dávalos, señala:

muchos funcionarios, principalmente municipales, ocultan información como salarios y presupuesto, aun cuando se trata de información pública que deberían dar a conocer de manera obligatoria por lo que advirtió que los ediles deben acostumbrarse a la transparencia.

...

“Presidentes, síndicos y regidores deben acostumbrarse a que la rendición de cuentas es de lo más común o ¿qué

esconden?, se deben rendir cuentas como lo soliciten las instituciones y ciudadanos, y sólo salvaguardar la información confidencial, pues eso ayudará a que la rendición de cuentas sea una realidad”, aseguró. (Huerta, 2014, p. 7A)

En relación con las remuneraciones de los integrantes del ayuntamiento, hacemos referencia a la siguiente nota:

El Partido Acción Nacional, en el Estado de México, solicitará a sus regidores en el cabildo de Tlalnepantla, devolver los bonos millonarios que se autorrecetaron, o de otra forma serán remitidos a la Comisión de Orden de este instituto político.

Luego que por acuerdo del cabildo de Tlalnepantla se aprobó un bono por 16.4 millones de pesos para los dieciséis regidores, los tres síndicos, el secretario del ayuntamiento, los panistas tendrán que regresar el dinero.

...

Por su parte, el Consejo Consultivo de Valoración Salarial, en publicación en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, de fecha 28 de febrero de 2013, recomendó, al clasificar a Tlalnepantla como municipio dentro del rango “D”, que el salario máximo para el alcalde de dicho municipio debería ser de \$ 110,919.00 pesos mensuales.

Precisó Álvarez Mata que el salario anualizado del alcalde de Tlalnepantla, sin incluir aguinaldo y seguramente alguna compensación adicional por fiestas decembrinas y fin de año, incluyendo el bono que se acaba de autorrecetar es de 174 mil pesos mensuales, mientras que el del gobernador Eruviel Ávila es de \$ 138,271.85, lo que significa que el edil estará percibiendo este año \$ 36 mil 270.15 pesos más

al mes que el gobernador y 435 mil 248 mil pesos al año. (Venegas A., 2013, p. 8A)

Aunado a lo anterior, es criticable el alto grado de discrecionalidad con la que se conducen los ayuntamientos en cuanto al nombramiento de servidores públicos que no tienen encomendada alguna función específica. En relación con el tema, un reconocido periodista manifiesta:

Ha trascendido información en el sentido de que el Ayuntamiento de Toluca gasta 572 mil 282 pesos mensuales como pago a presuntos “asesores”. Es decir, los toluqueños estarían solventando una “nómina fantasma” anual por 6 millones 867 mil 384 pesos.

Dicho de otra forma, se tendría un desembolso a costa del presupuesto municipal para “pagar” a gente que nadie ha visto físicamente, lo cual representa una muestra casi inhumana en momentos de crisis, de la ostentación de una determinada clase política, una casta que ejerce el poder omnímodo.

Cuestionada sobre la nómina que se ha replicado en varios medios de comunicación, como si fuera un asunto sin trascendencia. (Márquez, 2013, p. 12)

Es conocida la “hipertrofia burocrática” en las administraciones públicas municipales, que las agobia y complica su buen funcionamiento. En cuanto a la experiencia laboral, la líder de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (Canaco Servytur) del Valle de Toluca, Laura González Hernández, manifiesta:

Representa un “error” de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, el hecho de colocar en los puestos públicos a personas sin experiencia.

La empresaria criticó el hecho de que en áreas específicas del ayuntamiento los puestos se den por “amiguismo”, aunque dijo que no tiene un caso concreto que señalar, “así me parece que los ayuntamientos deben tener en las diferentes áreas a gente muy capacitada, si no quieren que se les complique su trabajo. (Rosas Suárez, 2013, p. 5)

En este sentido, en el Código Reglamentario del Municipio de Toluca 2013-2015 se establece lo siguiente:

Artículo 3.4. Para ser titular de las dependencias de la Administración Pública Municipal, además de los requisitos previstos en la Ley Orgánica Municipal se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;
- II. Ser originario o vecino del Municipio;
- III. No haber sido condenado por delito de carácter intencional;
- IV. No estar inhabilitado para ocupar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público; y
- V. Poseer título que acredite los estudios concluidos en las áreas afines.

En el caso del municipio de Toluca, que se encuentra clasificado dentro de los que tienen de 500 mil a 1 millón de habitantes, posee un Código Reglamentario, donde se exige a los servidores públicos ser vecinos del municipio en los mismos términos que la LOMEM, en la que se impone la exigencia para el defensor de los derechos humanos de una residencia de tres años.

En la LOMEM se establecen requisitos para determinados cargos dentro de la administración pública municipal, que son necesarios para el ejercicio del empleo:

Artículo 32. Para ocupar los cargos de Secretario, Tesorero, Director de Obras Públicas, Director de Desarrollo Económico, o equivalentes, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II. No estar inhabilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública.
- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional que amerite pena privativa de libertad;
- IV. Acreditar ante el Presidente o ante el Ayuntamiento cuando sea el caso, el tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo; contar con título profesional o experiencia mínima de un año en la materia, para el desempeño de los cargos que así lo requieran y en los otros casos, de preferencia ser profesional en el área en la que sea asignado.

En los ayuntamientos no existe un procedimiento para acreditar los conocimientos suficientes para poder desempeñar los cargos municipales ni tampoco para verificar si los títulos profesionales se encuentran respaldados debidamente con su respectiva cédula profesional. Tampoco se señala a los responsables de verificar la experiencia en la materia del cargo que se va a desempeñar.

Es importante destacar que de acuerdo con las reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicadas el 1 de julio del 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, es procedente el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano contra los actos o resoluciones del partido político, el cual es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, aun cuando

no estén afiliados a dicho partido, y a la violación al derecho de ser votado de los servidores públicos municipales diversos para integrar el ayuntamiento, que en el caso de Estado de México son denominados delegados o subdelegados municipales y en algunos casos también se llegan a elegir Consejos de Participación Ciudadana.

En la última renovación de delegados y subdelegados, en el 2013, se presentaron aproximadamente 24 JDC, en la Sala Regional de Toluca del TEPJF. En ninguno de ellos se entró al fondo del asunto; fueron desechados por diversas causas, a excepción del caso del municipio de Tonanitla, en que se repuso el procedimiento para elegir un Consejo de Participación Ciudadana. Esto prueba que el recurso no es eficiente para resolver los problemas que se presentan en el proceso de elección de estas autoridades auxiliares. Así, al momento de plantear la tutela y protección del derecho de acceder a las funciones públicas por la vía del nombramiento, debe ampliarse para proteger también el acceso a estos cargos, que tienen que ver con la prestación de servicios públicos para la comunidad y la resolución de conflictos entre vecinos. Se requiere profundizar en el tema para conocer si su falta de eficiencia se debió a la ausencia de información ciudadana en la defensa de sus derechos y a las instancias para hacerlos valer en forma oportuna.

Comisión Anticorrupción del Estado de México

El 16 de julio de 2013 el gobernador Eruviel Ávila presentó una iniciativa de reforma a la Constitución local para formalizar la creación de la Comisión Estatal Anticorrupción; consiste en instaurar un organismo autónomo, do-

tado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual deberá conducirse por los principios rectores de certeza, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Este órgano sancionará los actos de corrupción en materia administrativa. Entre sus facultades estará la de impulsar acciones y programas de carácter preventivo de aquellas conductas que pudieran consistir en el abuso o exceso en el ejercicio de las funciones públicas. Estará integrado por cinco comisionados, de los cuales uno será el presidente; durarán en el cargo siete años improrrogables. El gobernador propondrá a los comisionados y la Legislatura local los aprobará con las dos terceras partes de los diputados presentes. En la misma iniciativa, en su artículo tercero transitorio, se determina que la Legislatura contará con un plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la publicación del decreto correspondiente en la *Gaceta del Gobierno*, para nombrar a los comisionados, el comisionado presidente y el secretario ejecutivo que integren esta Comisión, así como para expedir la Ley Anticorrupción del Estado de México (LAEM).

Si este órgano se crea, deben eliminar a los consejeros de consigna, evitar que tengan compromisos con los partidos políticos, erradicar la distribución de los comisionados según la porción de representatividad de los partidos políticos dentro de la Legislatura y designar a personas con capacidad, experiencia y solidez ética, que se requieren para el ejercicio de su responsabilidad. Ésta podría ser una posible solución para los nombramientos irregulares de los entes estudiados, si se dota a la Comisión Anticorrupción de la atribución correspondiente para proteger y reparar el derecho político de acceso a las funciones públicas y ocupar un cargo público por la vía

del nombramiento, cuando no se cumpla con las disposiciones constitucionales y procesales correspondientes. Aun cuando sólo se contemple ese recurso en materia administrativa, siendo mucho exigir que abarque la suplencia de la deficiencia de la queja, a la luz del derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia, siendo este instrumento una herramienta necesaria para concretar la protección más amplia de la persona.

En resumen, de las instituciones y órganos abordados con anterioridad, cabe hacer mención de que por conducto del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, ahora Infoem, se solicitaron los currículos vía electrónica del personal que integra a cada órgano estudiado, con excepción del de los ayuntamientos y la Comisión Anticorrupción; dieron respuesta algunas de estas instituciones el 10 y 11 de febrero del 2011. Al revisar los currículos destaca que en los mismos se omite decir el lugar y fecha de nacimiento de los funcionarios y en algunos casos el grado de estudios, así como el nombre de la universidad en la que realizaron su formación profesional. De los 54 currículos enviados por los distintos órganos en análisis, sólo en dos se menciona el lugar de residencia u origen: en el del doctor en Filosofía Juan María Parent Jacquemin, quien fue integrante de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, que manifiesta que es naturalizado mexicano desde 1975, y en el del maestro en Administración Pública Francisco Javier López Corral, quien se desempeña como secretario ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, en cuyo currículum afirma ser originario del Estado de México.

Se intentó conseguir información sobre los titulares de algunas de las dependencias y de los órganos

estudiados, con la finalidad de conocer de los lugares e instituciones donde se educaron y obtuvieron su experiencia laboral. No fue posible obtener los datos que nos interesaban, como lugar y fecha de nacimiento, edad, sexo, estado civil, Registro Federal de Contribuyentes, domicilio y teléfono. Para el objeto de nuestro estudio, eran especialmente importantes el lugar de nacimiento y domicilio. De acuerdo con el análisis de algunos currículos de los funcionarios con los cargos más encumbrados, una parte de ellos estudiaron en instituciones de educación superior privadas y públicas con domicilio fuera del territorio del Estado de México; además, su experiencia laboral la adquirieron en otras entidades federativas, en el gobierno federal o bien en instituciones privadas domiciliadas fuera de nuestra entidad. Tal es el caso de Alfredo Castillo Cervantes, exprocurador general de Justicia; José Ramón Ávila Farca, Bernardo Muñoz Cano, Carlos Hugo Castellanos Becerra, Juan Manuel Herrera Campos, todos ellos de la PGJEM; de otras instituciones, Rafael Ochoa Morales, José Salim Modesto Sánchez Jilili, Héctor Romero Bolaños, Federico Guzmán Tamayo, Jaime Rodríguez Aguilar, José Luis Martínez Pérez y José Antonio Ortega Sánchez.

No hay duda de que muchos de ellos son excelentes servidores públicos; sin embargo, no se obtuvo información para confirmar si cumplieron con el requisito de la residencia al momento de su nombramiento; así, podemos afirmar que a muchos de ellos los ciudadanos mexiquenses no los conocieron al arribar al cargo y que, como dijimos anteriormente, no existirá reproche social en caso de que sean ineficientes en el servicio público, pues probablemente se retirarán a sus lugares de origen.

Procedimiento para el nombramiento de empleados públicos: existencia, tutela y régimen impugnativo del derecho a ocupar cargos públicos en el Estado de México

Órganos autónomos

De los órganos estudiados, son autónomos el IEEM, la Codhem, el Infoem, el TEEM, el Trica, la UAEM y, probablemente en un futuro próximo, la Comisión Anticorrupción del Estado de México y la Procuraduría General de Justicia. Por ello, abordamos los criterios que ha asumido la SCJN en relación con el tema; ésta, desde su aspecto jurisprudencial, ha sostenido en tesis las características de los órganos constitucionales autónomos:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Esta figura se ha introducido al sistema jurídico y político de México; a través de ella se les han asignado funciones estatales específicas a estos órganos, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia, y el hecho de que guarden au-

tonomía e independencia de los poderes primarios no significa que estén excluidos del Estado mexicano. Es de suma importancia el estudio que a nivel jurisprudencial ha realizado nuestro máximo tribunal, puesto que defina las características que deben cumplir estas instituciones para tener el estatus de constitucionales. Éstas son:

- a) Estar establecidas y configuradas directamente en la Constitución.
- b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Llevar a cabo funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

No pasa inadvertido que la regulación de los órganos autónomos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido escueta y ambigua, lo que ha propiciado vacíos, lagunas o inconsistencias constitucionales, legales y jurisprudenciales que han desembocado en juicios incorrectos sobre la importancia y necesidad de su creación. Como se ha sostenido, en los poderes públicos primarios no existe una relación jerárquica; ésta tampoco puede existir sobre los órganos autónomos frente a los poderes primarios, pues de una correcta interpretación de la Constitución se delimitan competencias y órdenes jurídicos, no jerárquicos; por tanto, un poder no puede invadir la competencia que le corresponde por disposición constitucional a otro poder u órgano, tal como lo establecen las siguientes tesis:

JURISPRUDENCIA

DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 55, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 224, INCISO E), DEL CÓDIGO ELECTORAL LOCAL, QUE ESTABLECEN UN PROCEDIMIENTO ALEATORIO PARA LA DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS Y MAGISTRADOS ELECTORALES, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 122, APARTADO A, FRACCIÓN II, Y APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PORQUE NO SE SUJETAN A LAS BASES ESTABLECIDAS EN LOS ARTÍCULOS 125 Y 132 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Esto es en el sentido de que las leyes secundarias no pueden establecer un procedimiento, para designar a quienes se han de desempeñar en los cargos de consejeros y magistrados electorales, distinto y contrario al que se encuentra ya instituido en ordenamientos jurídicos jerárquicamente superiores.

JURISPRUDENCIA

FISCALÍA CONTRA DELITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE NAYARIT. LOS ARTÍCULOS 112 Y 112 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD, QUE ESTABLECEN LA FACULTAD DE DICHO PODER PARA DESIGNAR AL TITULAR DE LA CITADA FISCALÍA, SON VIOLATORIOS DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Esta tesis se refiere a una controversia constitucional en cuanto al nombramiento del fiscal contra delitos electorales del estado de Nayarit, pues el Poder Legisla-

tivo estatal no puede arrogarse la facultad de designarlo, porque se encomienda la facultad de nombrarlo y re-nombrarlo al gobernador de ese estado.

JURISPRUDENCIA

AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO MEXICANO. LA OBJECCIÓN A LA DESIGNACIÓN DE SU DIRECTOR GENERAL POR EL SENADO O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Esta tesis es importante porque el Senado o la Comisión Permanente del Congreso, en su caso, podrán objetar la designación del director general de la Agencia que realice el presidente de la República, independientemente de que la Agencia de Noticias del Estado mexicano es un organismo descentralizado y de que el nombramiento de su director cuenta con la colaboración de dos órganos de distintos poderes de la unión; la objeción a la designación para ocupar el cargo en cuestión debe estar debidamente fundada y motivada.

JURISPRUDENCIA

COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE AQUÉLLA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIOLA LOS ARTÍCULO

LOS 49, 89, FRACCIÓN II Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Esta tesis es en sentido contrario, ya que antes de la reforma constitucional del 11 de junio del 2013 la Comisión Federal de Competencia tenía el carácter de una entidad centralizada de la administración pública federal, como organismo desconcentrado, y aun cuando la Ley Federal de Competencia establecía que la Cámara de Senadores, o en su caso, la Comisión Permanente podrían objetar los nombramientos de los comisionados que realizara el Poder Ejecutivo, ello vulneraba el principio de la división de poderes, como se explica en el contenido de la misma.

Éste y otros conflictos de la misma naturaleza dieron origen a una iniciativa, por demás burda y reaccionaria, de los senadores Manlio Fabio Beltrones y Raúl Mejía sobre la reforma a diversos ordenamientos para quien ocupe cargos fuera de la ley, al incurrir en el delito de ejercicio indebido del servicio público cuando se ejerzan las funciones de un empleo, cargo o comisión sin satisfacer todos los requisitos legales, previstos para el nombramiento del órgano colegiado de la Cofetel. Señalaron que “en torno a los requisitos profesionales y perfiles académicos con la iniciativa se pretende que sean más estrictos para los funcionarios que integran los cuerpos colegiados de los nuevos organismos descentralizados así como reglamentar su destitución” (Torres, 2010, p. 3B). Esto ha sido superado con la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, al que se le ha otorgado autonomía constitucional, incluso con la pretensión de crear tribunales especializados para garantizar el cumplimiento de lo que dispongan los or-

denamientos jurídicos y el método para designar a los comisionados del IFT.

El líder del PRD en la Cámara de Diputados, referente a que no se concretó al momento de discutir y aprobar la reforma en materia de telecomunicaciones, dijo:

Por ello, el líder del PRD en la Cámara de Diputados planteará que estas designaciones sean abiertas a la sociedad para que también puedan participar representantes de organizaciones civiles, académicos e intelectuales, no sólo “prominentes” miembros de algún partido político o de poder fáctico.

... se evitará el surgimiento en el futuro de conflictos de intereses entre los responsables de tomar decisiones y puedan cumplir con el propósito para el que fueron nombrados. (Torres Rodríguez, 2013, p. 6B)

Esto sólo prosperó para el Consejo Ciudadano del Sistema de Radiodifusión, en el cual sus nueve consejeros honorarios serán elegidos mediante una amplia consulta pública, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores y en sus recesos por la Comisión Permanente.

Así, lo que en gran medida debe importarnos es la existencia de una regulación correcta y completa de los órganos constitucionales autónomos, mediante un diseño constitucional acorde a nuestras necesidades y que delimite, controle y sancione claramente la violación a la Constitución en el ejercicio de sus funciones.

Lo trascendente no es el protagonismo de una política de barandilla, sino en qué medida los poderes públicos primarios y los órganos autónomos se ajustan

al mandato constitucional, principalmente en lo que se refiere al nombramiento de los titulares de los órganos en estudio, para que la designación de sus altos mandos se sujete a los procedimientos y disposiciones que señala la ley y éstos estén debidamente legitimados al momento de asumir sus funciones.

No puede impactarnos la creación de un cuarto, quinto o sexto poder, porque la personificación del poder público no es en números sino de las exigencias políticas sociales imperantes en un contexto histórico político determinado; ejemplo de ello es la creación de nuevos órganos autónomos con las recientes reformas a la Constitución en materia de telecomunicaciones, radiodifusión, competencia económica, energía, educación, político electoral, etc., o a nivel local la existencia de los actuales órganos autónomos y los que probablemente se sigan creando.

Lo dicho desde luego impactará en las entidades federativas con la creación de nuevos órganos autónomos para una mayor efectividad en la administración pública estatal, los que podrán ser en materia de educación, procuración de justicia, administración de justicia, etc. Si se llegaran a crear, deberá ponerse especial interés en el método del nombramiento de sus titulares, para alejar los vicios que actualmente se tienen en la designación de los altos mandos y las dependencias de los órganos existentes; así como en el de algunos órganos que no tienen el carácter de autónomos pero que requieren en la designación de sus titulares la ratificación de la Legislatura local. Lo anterior para evitar prácticas al margen de las normas, que provocan el cinismo con el que se conducen algunos representantes populares. En relación con el reparto de cuotas políticas, citamos al diputado Armando Portugués:

El diputado del PRD, Armando Portugués, admitió que tanto los tres espacios del Instituto de Transparencia (Infoem), como los siete del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), que deben renovarse este año, se manejarán como cuotas políticas en las que todos los grupos parlamentarios de la Legislatura local buscarán tener opiniones y colocar a la gente que consideren adecuada.

Durante una entrevista, el legislador aceptó que aun cuando no se diga públicamente, hay un reparto de espacios entre las bancadas, por lo cual la ciudadanización que tanto se señala para los órganos autónomos, no se ha logrado, ya que cada bancada tiene a sus propios candidatos.

...

—¿Cómo evitar que sean cuotas políticas? “Desafortunadamente esto es así, a algunos les toca un comisionado, a otros, otro; y a otros la presidencia”.

—¿O sea que sí van a ser cuotas? “Pues sí, básicamente sí ... es algo que en su momento no se dice, pero que así es, desafortunadamente la ciudadanización que todos queremos de todos estos órganos autónomos no se da porque finalmente quien en la representación tiene mayoría es quien decide”, aceptó en entrevista.

Incluso, el legislador admitió que el PRD buscará participar en el reparto de los espacios. (Huerta , 2013a, p. 6A)

Tanto los partidos políticos locales como los nacionales son un instrumento que sirve para escalar puestos; sus líderes pretenden perpetuar a su grupo en los cargos, incluso en aquellos que no son de elección popular, donde se premian la lealtad y la eficiencia. Al respecto, citamos al doctor Rogelio Hernández Rodríguez (1998):

No es de extrañar, en consecuencia, que los grupos tengan reglas de comportamiento no escritas que, sin embargo, son celosamente observadas por sus miembros. La lealtad y la eficiencia son las más apreciadas por los políticos. La lealtad es la que más atributos encierra porque refleja los intereses y, en especial, las normas éticas de los individuos. Es, para decirlo en pocas palabras, el principio del cual dependen las relaciones personales y la pertenencia a un grupo determinado. Así como la identificación de intereses conduce a ingresar a un grupo, la lealtad surge de la identificación con una persona en particular, con más precisión, con un líder. (p. 32)

Es por ello el reparto de espacios, no entre las bancadas de las fracciones parlamentarias, sino entre los líderes de los partidos políticos, que pueden o no coincidir con los de los grupos parlamentarios. Cada partido y sus dirigentes tienen comportamiento distinto en cuanto a sus reglas y definen de diversa manera la lealtad y la eficiencia; sin embargo, tienen el mismo interés de conservar las posiciones para el grupo del cual son parte.

*Alcance del derecho político del ciudadano a ser
nombrado para ocupar un empleo público*

El derecho de acceso al cargo público o a la función pública ha sido poco explorado por la teoría y en la jurisprudencia nacional. De la misma forma, no hemos sido capaces de entender que los Estados donde se practica la democracia han sido producto de una evolución política de la sociedad y no de un simple papel político del gobernante, sobre todo que su estabilidad se debe no

necesariamente a las mayores libertades de que gozan sus ciudadanos. Por otra parte, tampoco podemos aseverar que un régimen es democrático y otro no lo es, o que en uno se tienen mejores y mayores condiciones de vida; en ambos los niveles de vida se reflejan por la conducción de sus gobernantes.

Los políticos en la construcción democrática del Estado mexicano se tambalean en la línea delgada de la discrecionalidad-corrupción, escudados en normas ambiguas, obsoletas o inexistentes, que hacen del acceso al poder un privilegio de ciertos grupos políticos; la suma de estos elementos nos da como resultado corrupción. Varios autores han escrito sobre la teoría que afirma que en toda sociedad existe una minoría organizada que detenta el poder en sus diversas formas frente a una mayoría desorganizada, entre ellos Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels y Guido Dorso, que en síntesis señalan que existe una clase política compuesta por un número restringido de personas que tienden a constituirse en un grupo homogéneo y solidario, que impone sus decisiones a la clase dirigida y más numerosa, pero dividida, desarticulada y dispersa; esta teoría es conocida como de las élites o de minoría organizada, algunos la conocen como la ley férrea de la oligarquía. La existencia de esta clase o élite cerrada o restringida o más abierta y amplia no es el objeto de este trabajo.

Es menester la aplicación democrática de las normas relativas a los procedimientos que se utilizan para nombrar a servidores públicos, alejarlas de acuerdos culepulares de los partidos políticos, de poderes fácticos y como botón político; en este último es práctica constante la cooptación, en gran medida a la ausencia de un auténtico servicio profesional de carrera. En concreto, la

ley puede ordenar y mandar lo que quiera, pero lo vital es que se cumpla y esto depende de los gobernantes y los escenarios que se les presentan.

Esa democracia siempre ha sido cuestionada por la ingobernabilidad que en diversos momentos ha sufrido nuestra nación, no es posible negarlo; ni el régimen del gobierno mexicano ni de cualquier país de Latinoamérica sirva de prototipo para justificar que las grandes miserias se han combatido por la magia de la democracia; hay pobreza extrema en cualquier régimen político que se aproxime al modelo nuestro.

No existen la participación ciudadana ni los elementos mínimos de la democracia en la designación o nombramiento de los servidores públicos que se encargan de operar las políticas públicas en todos los ámbitos.

Sin pretender ser limitativos, nuestra respuesta se encontrará en estas opciones: libertades (derechos humanos), valores y Estado de derecho. He aquí la necesidad de contar con normas democráticas, su operatividad debe tener el mismo sentido y ello será el hilo conductor hacia un Estado moderno en su estructura gubernamental.

El ideal político de la democracia debe materializarse en una cultura por el Estado democrático de derecho, bajo reglas claras y transparentes, tanto de los gobernantes como de los gobernados. Suprimiendo privilegios a clases sociales y proscribiendo élites políticas que se han enquistado en la estructura del Estado y los partidos políticos.

Con normas democráticas, sin traducción a un texto elocuente, debe buscarse que los miembros de la comunidad encuentren mayores condiciones de bienestar: política, económica, cultural, social, entre otras.

Todo ello debe incidir en el cambio social. Los valores, es decir, la ética y moral, deben estar por encima del interés particular, un cambio de paradigma nada sencillo, pero tampoco imposible. La educación es un antídoto para esa premisa. Pero ¿cómo se nos educa? Por lo general, en materia política para obedecer, ser dócil y acrítico, incipientemente para reflexionar, mucho menos para cuestionar. Los valores están escondidos en los agujeros negros del docente; todos sabemos que existen, pero no nos atrevemos a compartirlos.

En relación con el tema, el doctor Virgilio Ruiz (2009) señala:

el poder y la fuerza, validez y vigencia del derecho, Estado de derecho, política, derecho y ética, afirmamos que entre ellos la relación es necesaria y exigida, por lo cual forman un entramado con tal consistencia que se constituyen como *conditio sine qua non* para que la comunidad social tenga la posibilidad de vivir y desarrollarse como humana que es. No obstante que esto es cierto, también debemos tener presente que en el centro de todo ello está el hombre, que entre otras cosas —como lo escribimos arriba—, cuando asoma a su vista y a sus manos la posibilidad de disfrutar de poder estará propenso a abusar de él y a caer en la arbitrariedad. (pp. 119-120)

Lo que sigue es una nueva cultura de legalidad del Estado democrático de derecho, cuya obediencia de la ley se deba a la legitimidad política y jurídica, a esto que Aristóteles denominó *zoon politikon*, término que aplica a los dos protagonistas del Estado, gobernante y gobernado.

Nos parece que el tema de la legitimidad política es orientada a las formas de gobierno y tienen relevante aplicación; en el sistema político, se han creado las instituciones fundamentales, algunas de ellas se logran mediante la lucha por el poder, lo que entraña esa legitimidad; si bien, las mayorías eligen a sus representantes, mayorías y minorías se ajustan a la ley.

En los gobiernos democráticos la legitimidad ha encontrado un amplio desenvolvimiento, que permite afianzar el acceso al poder mediante las reglas establecidas. Es muy común hoy en día hablar de que el gobierno en turno es legítimo, se ha legitimado su designación, sus actos son legítimos, entre otros. Todo sistema político se sustenta en la legitimidad, la cual permite que gobernantes y gobernados queden sometidos a las leyes y órganos que la comunidad ha aceptado conscientemente, es instrumento a través del cual podrá alcanzar sus fines, tanto individuales como grupales. Mediante esa creencia, las autoridades legitiman el ejercicio del poder, fundamentándose en un conjunto de normas y en el respeto a los órganos previstos en los ordenamientos. La legitimidad es, pues, un elemento de la democracia, puesto que el pueblo ha consentido que mediante las normas ha de emanar el ejercicio de la autoridad y el respeto a las instituciones creadas por todos.

En ese proceso de legitimidad política y jurídica se encuentra la redefinición de los poderes públicos y la reestructuración de las instituciones que de ellas derivan, por ejemplo, los órganos autónomos que se están creando, cuya vigencia en la actualidad ha desembocado en los grandes descontentos sociales por la incertidumbre de su actuación; se trata de una “reingeniería”

sin cambios fundamentales en el actuar de los actores políticos, en lo que se refiere a los mecanismos de los nombramientos de los titulares de las instituciones reestructuradas o de nueva creación.

A esta parte de la ciencia política y del derecho de nuestros días corresponde analizar los cambios mencionados, al menos, deben partir desde el texto de la Constitución (se ha discutido si una nueva constitución o una reforma integral) a manera que esa redefinición de los poderes públicos y la reestructuración de las instituciones incida en la transformación del Estado; es decir, hacia el Estado democrático de derecho, que haga posible la igualdad de los miembros de la comunidad política en la participación de la vida pública, sobre todo en lo que se refiere al acceso a las funciones públicas ocupando cargos públicos, en igualdad de condiciones.

La forma en que se comportan los actores políticos para designar a los servidores públicos de las instituciones reestructuradas o de nueva creación a nivel nacional hace que se imite su comportamiento localmente. Así, se opera en el mismo sentido en el territorio del Estado de México, en el que tenemos 15 millones de habitantes, 9 millones 894 mil 605 ciudadanos registrados en el listado nominal y en el padrón electoral 11 millones 479 mil 950, hasta el corte del 31 de enero del 2014 del Registro Federal de Electores; se eligen un gobernador, 75 diputados y 125 órganos colegiados denominados ayuntamientos (mil 612); todos estos servidores públicos de elección popular participan de una u otra forma en el nombramiento de infinidad de servidores públicos de la administración pública estatal, municipal, del Poder Legislativo, Poder Judicial, organismos desconcentrados, descentralizados y autónomos, lo que hace que sea ma-

yor el número de los cargos públicos que se formalizan por el nombramiento que por elección popular.

Las formas como operan los accesos a los empleos públicos de designación en nuestra entidad federativa son de mucha importancia, tema crucial que nos permitirá una gran discusión. La cuestión es: ¿serán democráticos esos procedimientos?, ¿cuáles son esas reglas del juego?, ¿si existen esas reglas del juego, son suficientes para considerarlos democráticos?, ¿bajo un régimen de gobierno democrático, es válido justificar el ingreso a los empleos públicos por la decisión discrecional del gobernante o grupo en turno?, ¿es eficaz y efectivo el derecho político de los ciudadanos mexiquenses a ocupar un empleo público? Estas interrogantes se sintetizan en la hipótesis de la presente investigación, que se planteó en los siguientes términos: si el orden constitucional determina el derecho a ser nombrado a un empleo público, sin que existan reglas del juego, entonces es menester la existencia de un procedimiento que haga efectivas tanto la tutela y garantía de ese derecho político del ciudadano mexiquense como las reglas del juego que habrán de otorgar legitimidad.

Previo al tratamiento de los procedimientos que se utilizan en el nombramiento, en particular es pertinente establecer que existe una gama de vocablos empleados por el legislador tales como: *elección*, *propuestas* (lista o terna), *designación*, *ratificación* y *nombramiento*, que en manera alguna se aplican como sinónimos, recordemos que las palabras puede tener una connotación y denotación que nos llevan a la confusión.

Más que un problema del significado de los términos, es menester algo más práctico; en esencia los vocablos *elección*, *designación* o *nombramiento* hacen referencia a

una misma situación o hecho: elegir, nombrar o designar a una persona para ocupar un cargo, empleo o comisión.

La ratificación, que es la diferencia, tiene que ver con la aprobación, confirmación, aceptación de un hecho realizado, esto es, de ese acto de elección, designación o nombramiento.

Aquí el problema no es de términos, sino ¿cuál es el papel del Ejecutivo, el Legislativo, el Consejo de la Judicatura o los partidos políticos para el nombramiento de los ciudadanos para ocupar los empleos públicos?

Su origen se encuentra en los propios candados que impone el legislador, porque en una primera parte el vocablo *ratificación* se aplica para los nombramientos, designaciones o elecciones hechas por el sujeto proponente, que no puede cambiar el sentido para que el sujeto elector lo lleve a cabo.

Por el contrario, *elección, designación o nombramiento* se aplican por el sujeto elector mediando para ello propuesta (terna o lista). Pero no resuelve el problema de fondo, porque entonces en una parte el sujeto elector desarrolla un papel de garante de legalidad y por el otro de garante de legitimidad.

El trasfondo se encuentra en la propia norma, cuya redacción es escueta, ambigua y contradictoria, admitiendo toda discrecionalidad, al margen de permitir que esos nombramientos se realicen por favoritismo, intervención de partidos políticos o interés particular, sobre todo como reparto de botín político.

Estos derechos eminentemente vinculados con el concepto de ciudadanía o con la ciudadanía, que son colectivos, como el derecho de participación política, que no solamente incluye al ciudadano en forma individual, sino también afectan los derechos de los partidos políti-

cos, organizaciones políticas o entes que participan en los procesos electorales.

Hay algunos derechos que se contemplan como derechos colectivos e individuales, como el de asociación que es primordialmente civil y político, pero que también puede ser contemplado entre los derechos económicos, sociales y culturales, cuando se manifiesta en los sindicatos de trabajadores, de empresarios, profesionistas, intelectuales, entre otras asociaciones.

Aun antes de la aceptación de los tratados o convenciones internacionales en la República Mexicana y en nuestra entidad federativa, ya se tenía reconocido constitucionalmente el derecho político a ser nombrado para un empleo público; por lo que el derecho internacional de los derechos humanos no pretende suplantar la protección de este derecho en el ámbito interno, sino hacer más efectiva su protección.

Por ello los Estados tienen la obligación de garantizar y respetar los derechos humanos de los ciudadanos, obligación que en ocasiones genera preocupación en la comunidad internacional, cuando existen normas y conductas que toleran la violación de estos derechos.

Partiendo de que este derecho político es universal, inalienable, imprescriptible e intransferible, es necesario el establecimiento de mecanismos jurisdiccionales y administrativos para establecer su protección, ya que con frecuencia se cometen abusos en la designación de los servidores públicos, no cumpliéndose con las calidades que exigen las leyes, incluso rompiéndose con el principio de igualdad de circunstancias y la preferencia para ocuparlos por parte de los ciudadanos mexicanos.

Por lo que es indispensable que los Estados que firman los tratados internacionales no solamente se com-

prometan para adecuar su legislación interna a las normas sustantivas de los tratados que suscriben, sino que se generen los mecanismos para que se cumplan esos derechos subjetivos, ya que tienen un carácter vinculante y este derecho se encuentra dentro del catálogo de derechos políticos que contemplan. Independientemente de los otros derechos civiles y políticos que se encuentran en diversos instrumentos internacionales, como son el derecho a la igualdad, a la vida, libertad de movimiento, debido proceso, derecho a la intimidad, a la honra y buen nombre, libertad de conciencia, culto, pensamiento, asociación, expresión, derecho de reunión, de asilo, a la nacionalidad, al nombre, a la participación política, a la propiedad, entre otros.

El derecho político de participar en el gobierno directamente o bien el de acceder a las funciones públicas a través de los cargos públicos por la vía del nombramiento o designación es el tema analizado. La obligación primaria y más sustancial para su respeto y garantía es que existan mecanismos para su cumplimiento y hacer valer la responsabilidad de quien incumpla con este derecho, incluso estableciendo procedimientos jurisdiccionales o administrativos, para recurrir a ellos cuando se sea víctima de la violación de este derecho político.

En México la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de las acciones de inconstitucionalidad y la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha introducido a los ordenamientos jurídicos algunos de los elementos básicos de la dogmática de los derechos fundamentales, al llevar a cabo una interpretación de las llamadas garantías individuales.

Interpretación que se ha transformado conforme se han ido creando nuevas figuras y, por lo tanto, ha cambiado la lectura originaria de la Constitución de 1917, lo que ha influido en la forma de entender y aplicar no sólo el derecho electoral, sino también las cuestiones referentes a las garantías individuales derivadas del artículo 35 constitucional, sobre todo el de participación política y en forma especial el derecho político de ser nombrado para ocupar cargos públicos.

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se ha visto fortalecido con las reformas constitucional del 2007 y legal del 2008, hizo que se le encuadrara como un verdadero mecanismo de control constitucional para tutelar y darle eficacia al derecho de participación política, como: votar y ser votado, asociarse libre e individualmente, y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; y a otros derechos fundamentales a los que se encuentren vinculados, como el de petición, de información, de reunión, de expresión, etc.

Partiendo del criterio emitido de la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, siendo ponente Margarita Beatriz Luna Ramos, en que se establece que los derechos de participación política a votar y ser votado son derechos fundamentales, protegidos a través de los procesos de control constitucional establecidos en la CPEUM.

De acuerdo con el sistema competencial que la misma prevé, estableciéndose que los derechos de participación política por virtud de su atributo de fundamentales gozan de la protección constitucional, encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Na-

ción, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional. Siendo éstas las únicas instancias para conocer en la materia de derechos políticos, ya que el mismo Tribunal Constitucional ha declarado que es improcedente el juicio de amparo cuando se impugnan normas, actos o resoluciones de contenido materialmente electoral o que versen sobre derechos políticos.

En este tenor, el derecho político a ser nombrado para un empleo público en los tratados internacionales está debidamente contemplado, su reconocimiento en la Constitución y legislación mexicana también lo está; sin embargo, el Estado mexicano no ha creado los mecanismos para impugnar dichos nombramientos o designaciones cuando no se cumple con las calidades que establezca la ley, a excepción de lo dispuesto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reformada el 1 de julio del 2008, que en su artículo 79 se menciona lo siguiente:

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.
2. Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien *teniendo interés jurídico*,

considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.
(Cursivas nuestras)

Es claro que esta norma pertenece al orden constitucional, ya que el JDC es un medio de control de la constitucionalidad, por ello las sentencias dictadas en los juicios correspondientes vinculan a las autoridades federales y de las entidades federativas, su función de tutela es apta para operar en el ámbito federal y local.

Por lo tanto, son impugnables los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico considere que se afecta su derecho para integrar los órganos electorales en las entidades federativas, que va desde el funcionario de casilla hasta consejeros electorales y magistrados de los órganos electorales estatales. Esta legitimación para impugnar no está abierta a todos los ciudadanos, sólo a aquellos que tengan interés jurídico. Se entiende que deberá haberse inscrito o registrado para participar en los procedimientos de selección y designación de dichos servidores públicos. En este sentido, están los procedimientos, convocatorias, invitaciones u otros mecanismos por los cuales los ciudadanos pueden participar para acceder a los nombramientos de referencia.

Este recurso de impugnación es muy limitado; la restricción en el tutelaje del derecho político de ocupar cargos públicos es demasiado extensa, ya que los nombramientos para ocupar esos cargos públicos no se circunscriben a los de la materia electoral de las entidades federativas; falta por tutelar el derecho político de los ciudadanos de toda la gama de cargos públicos de nombramiento, desde los titulares de los órganos autónomos, descentralizados, desconcentrados, centralizados, algu-

nos pertenecientes a los poderes del Estado y hasta los del nivel municipal. Por ejemplo, en el Estado de México no existe tutela o protección al derecho político de ser nombrado para los cargos públicos de nombramiento en las instituciones estudiadas.

Tutela y defensa del ciudadano en el derecho político a ser nombrado a un empleo público

En relación con el derecho político de ser nombrado para ocupar un cargo público, a nivel federal existen diversos criterios; en primer lugar, para la designación de magistrados donde se establece la carrera judicial o cuando existe colaboración de poderes y que uno de ellos se quiera arrogar el derecho del nombramiento, cuando esa facultad pertenece a otro poder; también en relación con el nombramiento de autoridades electorales de las entidades federativas se ha pronunciado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros.

Es frecuente que se impugne la intervención del Senado de la República o la Comisión Permanente, cuando intentan participar en el nombramiento de algunos titulares de las entidades de la administración pública federal centralizada, dentro de las que se incluye a los organismos desconcentrados; mientras esa facultad de objetar los nombramientos no se encuentre consagrada en la CPEUM, no podrá establecerse en una ley secundaria que el Senado o la Comisión Permanente tenga dicha facultad, en razón del principio de supremacía constitucional y además la injerencia de un poder sobre otro.

Su vulneración, en cierta parte, ha dado lugar a lo que se ha denominado la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, tal mecanismo “surge como un sistema controlador para el cumplimiento de estos derechos” (Reforma Judicial, 2005, p. 79).

Si se acepta que las garantías políticas del ciudadano son análogas a las garantías individuales o sociales, ambas forman parte de los derechos humanos; así, para los segundos el mecanismo reparador de esas violaciones es el juicio de amparo, con las exclusiones a que hemos hecho referencia; para los derechos político-electorales, el mecanismo reparador es parcializado, es decir, a través de un medio de impugnación que se limita a los actos y resoluciones electorales, denominado “derechos político-electorales”; la otra parte carece de un medio de protección, esto es, aquellas violaciones a derechos políticos que nada tienen que ver con las cuestiones electorales, como es el derecho político de acceder a las funciones públicas a través del nombramiento. Sólo se encuentra protección para impugnar los actos y resoluciones en donde se afecte el derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas, como se ha señalado anteriormente.

En el caso de la defensa de lo que se ha denominado “derechos político-electorales” del ciudadano, previo a la reforma electoral federal de 1996, no existía un mecanismo directo, claro y concreto para reparar las violaciones a tales garantías políticas con incidencia electoral, ante ello, “es innegable que no basta con que un ordenamiento prevea ciertos derechos, sino que es importante también, que se proporcionen los medios para su protección, en caso de menoscabo, desconocimiento o conculcación” (Ferrer Mac-Gregor, 2003, p. 1204).

Desde la Federación se ha garantizado la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano a partir de los artículos 41 y 99 constitucionales, que se desdoblaron en la LGSMIME, que incluye el aludido juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Su garantía se eleva al texto de la Carta Fundamental; sin embargo, como se ha apuntado, sólo se limita a los asuntos que estén directamente relacionados con la materia electoral; así, Huber Olea y Contró (2005) precisa el objeto del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al señalar:

El objeto impugnado en este juicio son los actos violatorios de la Constitución que vulneren los derechos político-electorales de voto activo y voto pasivo así como los de asociación política, los cuales consisten en:

- Negativa a expedir la credencial para votar
- Indebida inclusión o exclusión en los listados nominales
- Negativa a otorgar registro como candidato
- Negativa a otorgar registro como agrupación política nacional o como partido político
- Declaratoria de inelegibilidad a candidatos triunfadores en procesos electorales locales
- Actos que vulneren la libertad de asociación política
- Actos de autoridad electoral que vulneren derechos políticos. (p. 213)

En el esquema jurídico local no se tiene concretado este razonamiento, ya que los derechos políticos de los mexiquenses se garantizan implícitamente mediante recursos ordinarios, que desde un aspecto doctrinal y de técnica jurídica no son del todo aceptables; pero,

en todo caso, los derechos político-electorales que se pretenden ambigüamente proteger son aquellos que están vinculados a la normativa electoral local. En ambos supuestos quedan al desamparo jurídico los otros derechos políticos del ciudadano que traspasan la actividad electoral y que tienen igual o mayor peso cuantitativo en la vida política del Estado.

Así que también para la implementación de la protección de los derechos civiles y políticos el Estado requiere de inversión, porque se consideraba que los derechos económicos, sociales y culturales implicaban decisiones en que se requerían recursos públicos y que éstos para garantizarlos dependen de los recursos disponibles y ahora también es imprescindible la inversión por parte del Estado para la protección de los primeros mencionados, principalmente para establecer instituciones y procedimientos para proteger o tutelar el derecho político de ocupar cargos públicos o ampliar la competencia de los órganos jurisdiccionales ya existentes.

Partiendo, *grosso modo*, de que es mayor el número de ciudadanos que ocupan cargos públicos de designación, nombramiento o elección indirecta, que aquellos de elección popular, siendo los primeros los que se encuentran más desprotegidos en nuestro sistema jurídico.

Este derecho político fundamental, previsto tanto en la CPEUM, como en la CPESM, siendo un derecho político reconocido en ambas constituciones, para el desarrollo de su tutela y defensa, debe su alcance precisarse y contemplarse sus aspectos en una ley reglamentaria, para que los gobernantes premien efectivamente el esfuerzo o los méritos del ciudadano para acceder al derecho universal de ocupar cargos públicos, con una razonable igualdad de oportunidades; esto es viable

partiendo del principio jurídico de que los derechos reconocidos por la Constitución, sólo reglamentados por una ley secundaria, podrán lograr su máximo alcance.

Se ha dicho que los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos en forma directa o por medio de sus representantes, de tener acceso a las funciones públicas de su país o sea ser servidores públicos, preferidos en igualdad de condiciones, derivado del principio de igualdad ante la ley, teniendo también derecho a la protección judicial a través de un recurso sencillo y rápido para que ampare al ciudadano cuando se viole su derecho fundamental de ocupar cargos públicos o ser nombrado para tal efecto.

Los consejeros y magistrados electorales encuentran tutela en la LGSMIME, no existiendo ningún recurso administrativo o jurisdiccional a nivel local para impugnar alguna designación o nombramiento diverso a los servidores públicos electorales; de los demás servidores públicos sólo se ha conocido que algunos de ellos, al haber participado en los procesos de ratificación o reelección en el cargo, han promovido amparo por limitarles su derecho a ocupar el cargo público por la vía de la ratificación; sin embargo, en términos generales los ciudadanos no tienen ningún recurso para impugnar dichos nombramientos, por lo tanto no gozan de mecanismos de protección o tutela que mencionan los tratados internacionales y que estamos obligados a adoptar en nuestro derecho interno.

En el contenido de la investigación sólo se señalaron aquellos entes u órganos en cuyo método de designación existe una colaboración de poderes, entre el Ejecutivo y el Legislativo, en ocasiones con el Poder Judicial, por conducto del Consejo de la Judicatura. Como se

mencionó, el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de la Legislatura del estado en la elección, suspensión o remoción de funcionarios, con sustento en la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. No obstante, el mayor volumen de nombramientos donde se viola el derecho político de ser nombrado para ocupar cargos públicos es en los que no se requiere una colaboración de los poderes primarios del Estado, como es el caso de los titulares de los órganos y dependencias de los ayuntamientos, estructura interna de la Procuraduría General de Justicia, entre otros cargos de los entes estudiados.

Basta mencionar tres casos hipotéticos para reflexionar sobre qué mecanismo de impugnación tiene el ciudadano para inconformarse con los nombramientos:

1. La designación a través del mecanismo descrito de un procurador general de Justicia que no cumple con el requisito de tener título de licenciado en Derecho.
2. La designación de un consejero integrante del Consejo General del IEEM que no aprobó el examen de conocimientos mínimos sobre la materia electoral.
3. La designación del director de Seguridad Pública y Vial Municipal de Toluca, el cual no cumple con el requisito de residencia.

En los tres casos planteados, de muchos otros que se presentan en la práctica, no existe mecanismo o recurso jurisdiccional para impugnar dichos nombramientos, a pesar de que no sólo se viola el principio de legalidad, sino que generan también un sinnúmero de irregulari-

dades administrativas, ya sea por falta de conocimiento en la materia, por los nombramientos que efectúan en su entorno, etc.

Como se advierte, la manifiesta discrecionalidad en uno y otro tipo de nombramientos es debido a normas ineficaces; es inconcuso que generan perjuicio a los ciudadanos al vulnerar el derecho de acceder a las funciones públicas y, por ende, ser nombrados en los empleos públicos del estado o de los municipios; propician con ello desigualdades en su acceso, dando margen a la formación de élites del poder, que dan lugar a la exclusión del grueso de los ciudadanos y, por el contrario, impulsan la circulación cerrada y a perpetuidad de un grupo o grupos políticos en los cargos públicos.

Problemática y argumentos para una posible resolución del problema

Después del análisis de algunas instituciones públicas, la designación y el nombramiento de sus titulares para que puedan ejercer su ejercicio profesional con apego a la legalidad, con calidad y eficiencia, no deben depender de la decisión o impulso de un partido político o poderes fácticos; los cargos públicos deben asignarse por competencia entre los propios aspirantes y eso debe de dar permanencia en el mismo; desde luego al mejorar el procedimiento de designación se tendrán servidores públicos más eficientes y comprometidos con el servicio público.

Existe la tendencia de un proceso de “autonomización”, donde ciertas funciones del gobierno que dependían del Poder Ejecutivo se han trasladado a órganos descentralizados, en ocasiones denominados autóno-

mos. En este sentido, en el pasado el Ejecutivo federal y los gobernadores de las entidades federativas, dentro de su ámbito de competencia política, designaban a los integrantes de estos órganos colegiados; ahora en tal designación existe la intervención de los dirigentes de los partidos o de sus fracciones parlamentarias, volviéndose cofradías políticas y tecnócratas; un ejemplo, aun cuando es de un órgano autónomo a nivel federal es aplicable a nuestra entidad federativa, consistente en la denuncia en contra de Gerardo Laveaga, como comisionado del IFAI, por la exigencia de nombramientos:

Ayer se dio un hecho inédito en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) cuando Gerardo Laveaga Rendón tomó protesta como nuevo comisionado presidente.

En el evento, Laveaga fue acusado de indolente y perezoso, de dormirse en el Senado cuando se debatían las modificaciones constitucionales para el IFAI, así como de que obtuvo el nuevo cargo *a cambio de garantizar impunidad*.

Y fue el comisionado Ángel Trinidad Zaldívar, también aspirante a la presidencia del instituto, quien lanzó las acusaciones contra el nuevo comisionado presidente, quien llegó al IFAI a propuesta de Felipe Calderón, pese al rechazo de organizaciones civiles especializadas en transparencia.

En 12 minutos, Trinidad leyó un discurso de seis cuartillas en las que expuso las razones por las que no votó por Laveaga, a quien llamó perezoso y acusó de votar a capricho y de haberse dormido en una reunión porque se aburría.

“No pude votar por alguien que hace apenas un par de semanas nos dijo que dado que él formaba parte de un cuerpo colegiado de cinco, entonces él quería su ‘20 por ciento de nombramientos, su 20 por ciento de viajes, su 20

por ciento de viáticos', etcétera. Tristemente esto repitió el viernes durante la votación. El IFAI no es un botón que pueda repartirse. Es una institución de Estado", indicó. (SDPNoticias, 2013. *Cursivas nuestras*)

No existe un mecanismo efectivo, real y concreto para la defensa plena y totalizadora de los derechos políticos del ciudadano en el Estado de México; sobre todo, por la ausencia de una cultura en la que se premien el esfuerzo o los méritos del ciudadano para acceder al derecho universal de ocupar cargos públicos con una razonable igualdad de oportunidades; en estos argumentos sólo se trata este derecho político en las estructuras corporativas de control y privilegios que inciden en el nombramiento o designación para ocupar cargos públicos en nuestra entidad; la única limitante de acceso a los cargos públicos debe ser el mérito como único criterio compatible de discriminación entre individuos con derechos iguales ante la ley.

En todos los casos planteados, existe procedimiento para el nombramiento de los integrantes de esos órganos unipersonales y colegiados; en estos procedimientos no se permite disponer de elementos objetivos y suficientes para que quienes los designan tengan una percepción más amplia y profunda de los aspirantes a los diversos cargos, como desempeño profesional, formación cultural, conducta social y personal; por otro lado, no son rigurosos en los requisitos que señala la ley para participar en los procesos de la designación. Existe imposibilidad técnica para medir la imparcialidad y honradez de quienes participan en la designación de los integrantes de los órganos analizados. Al respecto el investigador Óscar Diego Bautista (2013) señala:

Cuando la salud mental de la comunidad es buena y ésta se acompaña de sanos principios y valores (honradez, colaboración, bondad, amistad), estamos ante un Buen Gobierno; por el contrario, cuando la salud mental está ausente y el rencor, el odio, la descortesía, la insolidaridad o la violencia campan por sus respetos, primando los antivalores en las conductas, estamos ante un mal gobierno. (p. 17)

En México actualmente no existe una tendencia para modificar los procedimientos de designación de servidores públicos, que en otro tiempo hacían en forma discrecional el Ejecutivo, tanto federal como estatal. En esa atribución paulatinamente fueron participando el Poder Legislativo, los partidos políticos, amplias consultas o convocatorias, ahora consejos ciudadanos, pero no se han podido sacudir la influencia del presidente de la República, gobernadores de los estados y los partidos políticos, dentro de su ámbito de competencia metaconstitucional y legal.

Prueba de ello es el procedimiento que se ha mencionado para designar a los titulares del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) y la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE), ambos producto de las reformas constitucionales publicadas el 11 de junio del 2013, con las que se crean los órganos autónomos mencionados.

Cada uno de ellos se integra por siete comisionados, incluyendo a sus presidentes, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo federal, con la ratificación del Senado, duran nueve años en su encargo y por ningún motivo podrán desempeñarlo nuevamente.

Después de agotado el procedimiento para su designación, todos los actos del proceso de selección y de-

signación de los comisionados, éstos se vuelven inatacables. Lo que no deja posibilidad alguna a los ciudadanos que participen en dicho proceso para impugnar los procedimientos y designaciones, aun cuando se cometan irregularidades que violen el derecho para acceder a las funciones públicas; el hecho de que las designaciones sean inatacables puede convertirse en una tendencia a nivel nacional en la creación de nuevos órganos autónomos en las entidades federativas o en los ya existentes imponer este candado. Para integrar estos órganos existirán convocatorias públicas, en las que no se conocerán los nombres de los participantes, únicamente publicarán la relación que contenga los números de los folios de los aspirantes que hayan acreditado haber cumplido con los requisitos. Los datos personales de los aspirantes serán confidenciales, esta secrecía ocultará la cercanía de los aspirantes con los partidos políticos.

Para la designación de los titulares de los dos órganos mencionados se previó la existencia de un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México (Banxico), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); este Comité de Evaluación al enviar al Ejecutivo el listado de cinco aspirantes por cada cargo, en los términos descritos, desaparece. Las calificaciones que obtuvieron los 70 aspirantes finales para ser comisionado del Ifetel fue de 72.7 y de 77.7 para la CFCE; basta ver los nombres de los aspirantes para determinar la cercanía que tienen cada uno de ellos con los partidos políticos.

Sólo se dejó abierta la posibilidad de una amplia consulta pública para los nueve consejeros honorarios que integrarán el Consejo Ciudadano que conocerá so-

bre el servicio de radiodifusión; dicha consulta pública no es vinculatoria para la Cámara de Senadores, que de antemano existe criterio por parte de la SCJN, en relación con esta figura de “amplia consulta pública”.

Uno de los recursos para impugnar la contradicción de una norma de carácter general y la CPEUM es la acción de inconstitucionalidad, en la que están legitimados los partidos políticos para impugnar leyes federales o locales, exclusivamente en leyes electorales expedidas por el órgano legislativo, este recurso no es viable para impugnar nombramientos de los titulares de los órganos electorales por parte de los ciudadanos, ya que no están legitimados para ello.

Para el conjunto de procedimientos de designación de los titulares de los órganos y entes locales estudiados, debe plantearse la posibilidad de que la Comisión Estatal Anticorrupción, en proyecto, se encuentre facultada para documentar las desviaciones de los procedimientos marcados en los ordenamientos jurídicos, con la finalidad de prevenir el abuso de la autoridad, comenzando por la asignación de los puestos que se distribuyen discrecionalmente y que se reparten como botín político y presupuestal.

Precisamente como botín de los puestos del gobierno, en los cambios del Poder Ejecutivo, en los ámbitos federal, estatal y municipal, es cuando más se abusa de los nombramientos discrecionales; sirva de muestra el servicio civil de carrera, que no ha funcionado para el nombramiento de los servidores públicos de nivel medio hacia arriba, como ejemplo a nivel federal nos sirve de referencia para darnos una idea de lo que existe a niveles local y municipal, guardando sus debidas proporciones, citamos:

El PRI en el Senado denunció que en los últimos meses el gobierno saliente de Felipe Calderón otorgó nombramientos irregulares y simulados en las plazas de directores generales y adjuntos, a fin de que la administración entrante de Enrique Peña Nieto no pudiera hacer uso de esos espacios...

De acuerdo con el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos, los directores generales ganan entre 72 mil pesos y 137 mil pesos; los adjuntos, de 54 a 110 mil; mientras que los directores de área ganan entre 32 mil pesos y 83 mil pesos...

Con la reforma propuesta deberán dejar sus plazas 3 mil 937 funcionarios, y quienes ocupen estos puestos no tendrán que concursar.

De acuerdo con las cifras del tricolor, quedarán fuera del próximo gobierno mil 914 directores generales y 2 mil 495 directores generales adjuntos.

Y sólo 472 funcionarios tendrán a salvo sus derechos laborales, ya que se comprobó que aprobaron las evaluaciones y certificaciones necesarias.

Aumento de plantilla laboral

En los 10 años de gobiernos del PAN las plazas de director general aumentaron de 588 a mil 213; las de director general adjunto, de 709 a mil 595, y las de director de área, de 2 mil 711 a 6 mil 234. (Michel, 2012, p. 3)

Las cifras señaladas anteriormente son prototipo del abuso que se comete en los nombramientos de los servidores públicos para cubrir compromisos de toda índole.

Este tipo de actos debe tener como consecuencia la separación del cargo y responsabilidad penal y aquellos servidores públicos que tienen fuero se les debe aplicar “responsabilidad constitucional” o juicio político,

cuando el nombramiento efectuado no cumpla con las exigencias de la ley.

Por otro lado, debe precisarse en la legislación la forma y monto de otorgamiento del haber del retiro, al término del periodo para el cual fueron designados los titulares de los órganos que se han estudiado y aquellos que por su envergadura se han mencionado en el presente trabajo, ya que no existe orden en la cantidad que debe otorgarse a estos servidores públicos por este concepto, los montos no se dan a conocer y guardan un alto grado de secretaría en nuestra entidad federativa.

Otro elemento que se ha dejado de lado es la revisión del patrimonio y situación bancaria o financiera de los servidores públicos que se han señalado, estableciéndose las bases para solicitar información sobre registros bancarios y financieros que requieran las contralorías y la Comisión Anticorrupción local, que está por crearse, para que ésta tenga competencia para ello, a través del mecanismo mediante el cual se puedan verificar los recursos económicos y situación financiera de los servidores públicos mencionados. Ésta es una medida de transparencia necesaria que debe aplicarse bajo la más estricta confidencialidad, cumpliendo con las medidas de protección de datos.

En lo que se refiere al juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano mexiquense, como se ha apuntado, aquella defensa explícita o implícita sólo está diseñada para la protección de aquel conjunto de derechos del ciudadano relacionados directamente con la normatividad electoral, no siendo un conjunto de derechos enunciativos sino más bien limitativos por disposición legal. De esta forma, las garantías políticas del ciudadano no inician ni tampoco se agotan en los

procesos electorales, tales garantías obedecen al criterio del Estado democrático de derecho, que tutela, otorga, protege y no elude la participación del pueblo en los asuntos políticos de la vida nacional y estatal.

Ahora, aplicando el método histórico-empírico a los acontecimientos políticos en los últimos años en el territorio del Estado de México, en cuanto a los nombramientos en que participa un poder primario del Estado que propone o designa y otro poder primario que elige o ratifica a los titulares de las dependencias u órganos siguientes: procurador general de Justicia, comisionado de los Derechos Humanos; comisionados del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios; magistrados del Tribunal Superior de Justicia, magistrados del Tribunal Electoral, consejeros electorales del Instituto Electoral, magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entre otros.

Si bien es cierto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en sentencias en torno a la impugnación de magistrados de tribunales electorales y de consejeros electorales de algunas entidades federativas, conforme a la reforma de la LGSMIME del 1 de julio del 2008, en las que resulta procedente el JDC para impugnar los actos y resoluciones por quien, teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas. Lo que resulta en que es constitucionalmente incompetente el TEPJF para conocer respecto del nombramiento de titulares de dependencias u órganos que provienen de actos que involucran la participación de dos poderes primarios, como los otros que se han mencionado anterior-

mente. Por ello, no existe mecanismo legal alguno para impugnar los actos en que se designan para esos puestos a ciudadanos que son notoriamente inelegibles y esto genera la inobservancia de los requisitos de idoneidad y elegibilidad, propiciando incertidumbre en la tutela de los derechos fundamentales de los gobernados. Este derecho político, como parte de los derechos humanos, debiera tener un recurso sencillo y rápido, como se señala en el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (1969).

Partiendo del supuesto que la Constitución federal impone a todo funcionario público, sobre la obligación de acatar inmediata y puntualmente las disposiciones que de ella emanan, es menester que un órgano jurisdiccional a nivel local conozca de la constitucionalidad o legalidad de los nombramientos de los ciudadanos para cargos públicos locales, diversos a los de elección popular, cuando se incumpla con los requisitos (positivos o negativos) y cualidades constitucional y legalmente exigidas.

Ello, con la creación de una acción impugnativa para resolver este tipo de controversias, conlleva a delimitar a los sujetos legitimados activa y pasivamente, los requisitos de procedibilidad, su tramitación, sobre todo, el órgano jurisdiccional que conocerá para resolver este tipo de asuntos. Al respecto Manuel Moreno Melo (2013) señala:

Las Garantías son los instrumentos normativos mediante los cuales se hacen eficaces los derechos fundamentales, es decir, los derechos establecidos o conceptualizados en las normas, si no cuentan con instrumentos de protección no tendrán ninguna relevancia. (p. 53)

Tal propuesta resulta compleja si se toma en consideración que ninguna de las entidades federativas ha establecido un recurso para proteger los otros derechos políticos del ciudadano; destaca, además, que el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano y otros recursos electorales no tienen por objeto tutelar y garantizar la defensa de aquellas garantías políticas del ciudadano que no tengan relación con la materia electoral. En cuanto a la transgresión de estos derechos, el recién fallecido filósofo Hessel (2013) señala:

Es un mensaje de esperanza en la capacidad que tienen las sociedades modernas para sobrepasar los conflictos por medio de una comprensión mutua y de una paciencia vigilante. Para llegar a ello, es necesario basarse en los derechos, cuya violación, sea quien sea el autor, debe provocar nuestra indignación. No debemos consentir la transgresión de estos derechos. (p. 10)

Por ello debe generarse el mecanismo, incluso de oficio, para desaplicar disposiciones ordinarias internas que violen el derecho político de ocupar un cargo público, a fin de respetar y proteger este derecho humano, atendiendo los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad en todo lo que favorezca a la protección más amplia de las personas; aspecto que los operadores del derecho deben prevenir, para no llegar al extremo de la reparación de la violación de este derecho en cuestión; en este momento es inexistente dicho mecanismo.

En lo que se refiere a la designación de los consejeros electorales del Consejo General del IEEM y los magistrados del TEEM, la propuesta concreta es que se

debe implementar un procedimiento con mecanismos transparentes para que, a través de una amplia convocatoria, se inscriban aquellos ciudadanos que consideren que cumplen con los requisitos, excluyendo el impulso de candidatos por parte de los partidos políticos, o al menos minimizar o atemperar su participación y de los 30 o 40 que hayan aprobado las diversas etapas del proceso, insacularlos tal y como se hace con los funcionarios de casilla, pero aún más eficiente y directa la insaculación de los consejeros y magistrados señalados; esto puede ser el rompimiento con los compromisos que pudieran tener con los partidos políticos, teniendo especial cuidado en la probidad de los que participen en este proceso; sin esta cualidad sería nugatorio todo el procedimiento propuesto, ya que serían fácilmente cooptados *a posteriori* por los partidos políticos, el gobernador o candidato a la gubernatura. Desde luego previendo un recurso preciso, sencillo y público para impugnar a quienes no cumplan con los requisitos o notoriamente tengan compromiso con algún actor político o partido político. Elementos que deberán considerar el INE y el Senado de la República.

Por lo que toca a los cargos de nombramiento que realiza el titular del Poder Ejecutivo estatal, es de dominio público el alto grado de discrecionalidad existente para ejecutar sus facultades constitucionales, legales y metaconstitucionales; Eliseo Lugo Plata (2011) al respecto señala:

La decepción que habían tenido los grupos locales con el arribo de Alfredo del Mazo como candidato la refrendaron cuando tomó posesión como gobernador y, aún más, la confirmaron cuando pasaron los años de gobierno, no

porque fuese un mal gobernante, sino porque las posiciones gubernamentales, desde una jefatura de departamento hasta un secretario del gabinete, fueron ocupadas en su mayoría por personas que venían de otras entidades. El gran “Richelieu” del régimen, recordado aún por sus acciones, fue el Subsecretario General de Gobierno, Gerardo Ruiz Esparza. (p. 101)

Lo anterior en el marco en que aborda Alfredo del Mazo González la titularidad del Poder Ejecutivo estatal, en septiembre de 1981, que es la forma en que tradicionalmente se han repartido los cargos de designación en el gobierno estatal, principalmente violándose el requisito de la residencia, sintiéndose agredida la clase política local, que con justa razón rechazan a este tipo de servidores públicos, no objetándose los nombramientos políticamente, pero debiendo existir un instrumento para impugnar cuando no se cumpla con los requisitos constitucionales y legales.

En 1987, vuelve a suceder el mismo fenómeno con Mario Ramón Beteta Monsalve:

Cuando comenzó su campaña política, Mario Ramón Beteta trajo consigo una pléyade de colaboradores desconocidos en el ámbito local, cuyo destino sería llenar las secretarías que conformaban el gabinete. Para ello fue necesario y titánico un trabajo de prensa para que la opinión pública los conociera desde la campaña.

A este grupo se les identificó como “Los Pemexmexiquenses”, por proceder la mayoría de sus integrantes de la paraestatal PEMEX.

Igual que los colaboradores de Alfredo del Mazo —Alfredo Baranda, Gerardo Ruiz Esparza y Espinosa Villarreal,

entre otros muchos—, los colaboradores de Beteta Monsalve —Alberto Mayoral, Jorge Alfaro Sánchez, Donaciano Tamez y Agustín Caso, sólo por nombrar a algunos—, tuvieron que pasar varios meses para distinguir entre Almoloya de Juárez, Almoloya del Ría (sic) y Almoloya de Alquisiras; o Tenango del Valle y Tenango del Aire. (Lugo Plata, 2011, p. 104)

En los siguientes gobiernos locales fueron más discretos, pero no menos escandalosos, en los nombramientos de servidores públicos que llegaban de otras entidades federativas, porque cada una de las personas que se designaban y no cumplían con los requisitos de vecindad, a quienes se les denominó “fuereños”, traían gente que venía a ocupar los cargos de mayor relevancia.

Este fenómeno se repitió y se repite en diversos ayuntamientos del Estado de México, porque al momento de tomar posesión del cargo el presidente municipal actúa de la misma forma que el Ejecutivo estatal, designando en los mejores cargos a personas afines, que en ocasiones no cumplen con los requisitos de vecindad o con el perfil profesional requerido; son conocidos los casos donde se ha designado al titular de seguridad pública y jamás haber pisado el territorio en el cual va a brindar seguridad a sus habitantes; lo mismo ha sucedido con tesoreros, secretarios, directores del organismo del agua, etc.

La forma de proteger y tutelar el derecho político de ser nombrado para ocupar un cargo público y acceder a la función pública está plenamente reconocida por la CPEUM, tratados internacionales y la CPELSM; para poder reglamentar este derecho fundamental, se debe de partir de que los principios reconocidos por

la Constitución federal sólo pueden ser reglamentados por una ley expedida por el Congreso de la Unión y los preceptos establecidos en la ley secundaria pueden ser planteados o desarrollados por un reglamento, sin ir más allá de lo que señala la ley. Por ello debe establecerse el mecanismo o medio de defensa sencillo y ágil para proteger este derecho conforme a las disposiciones que señala la Constitución local. El instrumento o figura para proteger el derecho político estudiado atemperará el alto grado de discrecionalidad del Ejecutivo —tanto estatal como municipal— y la “construcción de acuerdos” hacia el interior de la Legislatura local y órganos autónomos estudiados.

Sin duda alguna han existido algunos avances dentro de la Legislatura estatal, en sus normas intentaron modernizar los procedimientos para la designación de los cargos públicos que hemos analizado, en ocasiones se han quedado cortos ante la evolución que han tenido las instituciones descritas y en otras muchas se han tratado de meras simulaciones para que imperen las viejas formas de designación; esto no hace frente al rezago y desajuste que se está padeciendo.

En cuanto a responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a nivel estatal se sancionará a éstos por actos de corrupción en materia administrativa, por abuso o exceso en el ejercicio de sus actividades, por un ente nuevo, que está por constituirse, conocido como Comisión Anticorrupción del Estado de México, que incluye también a los servidores públicos de los órganos autónomos por disposición de la Constitución local, según la iniciativa.

En relación con las responsabilidades administrativas en las que pocas veces algún servidor público de los

niveles superiores es sancionado, cuando lo es se materializa con su renuncia por las presiones sociales o políticas, pero no se atienden los orígenes del problema; al respecto John M. Ackerman (2011) señala:

Durante el régimen del partido del Estado, la ciudadanía ocasionalmente atestiguaba la renuncia de uno que otro alto funcionario por algún escándalo político o equivocación manifiesta. En momentos de crisis, los secretarios de Estado e incluso los gobernadores funcionaban como fusibles o válvulas de escape para apaciguar el descontento social. Estos movimientos eran, desde luego, más simulación que otra cosa, ya que rápidamente el funcionario castigado era reciclado para otro cargo de igual o mayor importancia.

Sin embargo, el sacrificio temporal de uno de los suyos por lo menos daba la apariencia de una mínima rendición de cuentas por parte de la clase gobernante. (p. 58)

Los cargos públicos a los que se accede por conducto del sufragio son de presidente de la República, senadores, diputados federales; a nivel local son de gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal, los delegados políticos y representantes a la Asamblea Legislativa; los diputados locales y ayuntamientos. En el caso concreto de nuestra entidad federativa, son electos popularmente el gobernador, 75 diputados locales y 125 ayuntamientos (mil 612, sin considerar suplentes).

En las democracias representativas el instrumento para hacerlas efectivas, al menos formalmente, es el sufragio universal, que es útil para la integración, conformación y legitimación de todo gobierno; es en esencia el principio de la representación política, que poseen

como requisito esencial todas las constituciones de los países modernos, que consiste en ejercer el poder a través de representantes, es decir, la delegación del poder o el ejercicio del mismo por terceras personas, que actúan en representación del cuerpo electoral del que se trate.

El otro mecanismo para acceder en México a los cargos públicos es a través de elecciones indirectas, cuya concepción tradicional alude al sistema electoral propiamente dicho, el cual se practica en algunas naciones.

Las elecciones indirectas en México salen de esa concepción tradicionalista; ubicándonos en un fenómeno concreto, es de una aportación práctica a la designación de los titulares de los órganos del Estado.

De los servidores públicos, los que son de nombramiento son los más voluminosos; en México tienen como característica un alto grado de discrecionalidad en su designación, ejemplo de ello es lo que señala Álvaro Delgado (2012):

El sector central de la Administración Pública Federal está constituido por 51 mil plazas de mandos medios y superiores, desde el titular del Ejecutivo hasta directores de área. Estos últimos forman el grueso de las plazas de confianza, con 40 mil.

Pero la casta dorada de la alta burocracia federal la constituyen 4 mil 318 funcionarios con nivel de secretario, subsecretarios, jefes de unidad, oficiales mayores, directores generales, y 7 mil 200 con rango de directores generales adjuntos.

Todos éstos, sobre todo los 4 mil 318, son designaciones presidenciales, de secretarios y subsecretarios, y casi todos son militantes panistas o simpatizantes, la mayoría contratados por el gobierno de Calderón. (pp. 20-21)

El sector central de la administración pública federal, guardadas las debidas proporciones, nos sirve para tener una idea del volumen de nombramientos, que tienen como característica el alto grado de discrecionalidad, que realizan los titulares del Poder Ejecutivo en las entidades federativas y del Distrito Federal, así como los titulares de la administración pública municipal en el país. El Estado de México por su tamaño poblacional seguramente tiene la burocracia más voluminosa de todas las entidades federativas.

Los entes de la administración pública federal, estatal, municipal y algunos órganos autónomos tienen la necesidad de definir los nombramientos para especificar las obligaciones que tienen los titulares de las diversas dependencias que las conforman y sus trabajadores, debido al elevado índice de reclamos y demandas que se generan por la ambigüedad de las relaciones laborales, por ello tienen necesidad de determinar si son definitivos, de confianza, temporales, provisionales, interinos, eventuales, en algunos casos trabajos especiales, de tiempo completo, medio tiempo, entre otros elementos.

Dentro de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, de nuestra entidad federativa, encontramos los derechos más importantes de los servidores públicos, entre los que se encuentran: ser tratados en forma atenta y respetuosa por sus superiores, iguales o subalternos; gozar de los beneficios de la seguridad social; asistir a las actividades de capacitación, entre otras. Estos derechos que tienen los trabajadores al servicio del estado es el estándar de los trabajadores sindicalizados. Pero aquellos empleos de más alto nivel de los poderes del estado, órganos autónomos y ayuntamientos tienen prestaciones que no se encuentran en ninguna ley o re-

glamento, siendo otorgados con gran discrecionalidad, como: los bonos con diversos periodos de entrega según la institución de que se trate, “nómina secreta”, pago de seguro de gastos médicos mayores, gasolina, aguinaldo superior a lo que marca la ley, fondo de retiro, viáticos, gastos de representación, bono por riesgo, en algunos casos haber de retiro, entre otras prestaciones.

La ciudadanía mexiquense desea un servidor público que actúe con base en valores éticos, satisfaga los servicios requeridos por el usuario, que permanentemente actualice sus habilidades administrativas y técnicas a través de la capacitación; un servidor público comprometido con la transformación y modernización de las administraciones públicas estatal y municipal. Es necesario que los servidores públicos cumplan con los estándares de calidad que llevan a la satisfacción del gobernado por los servicios públicos recibidos.

Finalmente, un elemento vital es el requisito de la residencia para todos los cargos que se han mencionado, al respecto la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, ahora Sala Superior del TEPJF, se pronunció en su tiempo relevantemente en torno al tema de la residencia; al sostener que ésta implica elementos de fijeza y permanencia que consisten en mantener casa, familia e intereses en una comunidad social determinada. El criterio, que si bien no es obligatorio, es orientador para establecerse como exigencia de acceso a los cargos públicos analizados, a la letra dice:

VECINDAD Y RESIDENCIA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA TENER POR CUMPLIDOS LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.- la vecindad y

la residencia no se prueban sólo con la existencia del domicilio, ya que también se deben acreditar el tiempo y la efectividad de las mismas, toda vez que el concepto de vecindad implica elementos de fijeza y permanencia que consisten en mantener casa, familia e intereses en una comunidad social determinada. Es decir, para estimar que se han acreditado los requisitos de vecindad y residencia exigidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no basta con tener inmuebles en propiedad en un lugar específico, sino habitarlos de manera ininterrumpida y permanente

SD-II-RIN-118/94 y Acumulados. Partido de la Revolución Democrática, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y Partido Acción Nacional. 21-IX-94. Unanimidad de Votos. (González Oropeza, 2012, pp. 356-357)

Los ciudadanos que aspiren a acceder a las funciones públicas, en los cargos que se han mencionado dentro de nuestra entidad federativa, deberán acreditar que han residido habitual y permanentemente en un domicilio fijo y dentro del territorio mexiquense; algunos de los aspirantes a cargos públicos, con tal de acreditar la residencia acuden al ayuntamiento a solicitar constancias domiciliarias y de vecindad, proporcionando domicilio ficticio, el cual no habitan de manera fija ni permanente; sobre todo en los cargos que no son de elección popular, ni siquiera revisan las documentales con las cuales acreditan su residencia y vecindad, por ello vulneran el derecho político de los demás ciudadanos mexiquenses de acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

A manera de propuesta sugiero:

La creación de mecanismos jurisdiccionales y administrativos para establecer la protección del derecho de acceder a las funciones públicas por la vía del nombramiento o designación, reforzando los aspectos vinculados con las obligaciones de protegerlo y repararlo, implementando que se observen principios constitucionales y legales y confiriendo a los ciudadanos acción jurisdiccional para la defensa de ese derecho, a través de la protección judicial por medio de un recurso sencillo y rápido que ampare al ciudadano.

Que la Comisión Anticorrupción del Estado de México, esperando que no se retracten en su creación, se encuentre facultada para investigar y documentar las desviaciones que surjan en los procedimientos marcados en los ordenamientos jurídicos para la designación o nombramiento de los titulares de los entes estudiados, con la finalidad de prevenir prácticas que violentan el principio de legalidad, comenzando por la asignación de los puestos que se distribuyen discrecionalmente; también facultarla para la revisión del patrimonio y situación bancaria o financiera de los servidores públicos que se han mencionado, estableciéndose las bases para solicitar información sobre registros bancarios y financieros que requieran las contralorías de toda índole, mecanismo mediante el cual se puedan verificar los recursos económicos y situación financiera de los servidores públicos.

También que la Comisión Anticorrupción se encuentre facultada para emitir amplias convocatorias para sustituir a los titulares de los órganos estudiados, detallando los procedimientos para cada caso en concreto, con

términos holgados que permitan una sana competencia, con la finalidad de sujetarlos a las condiciones de igualdad y equidad para el acceso a esos cargos públicos; ampliando las facultades de la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de México para que conozca del medio de impugnación que se implemente para tal efecto.

La propuesta concreta en lo que se refiere a la designación de los consejeros electorales del Consejo General del IEEM y los magistrados del TEEM, aun cuando su designación ha salido de la competencia de las instituciones estatales, es implementar un procedimiento con mecanismos transparentes para que a través de una amplia convocatoria se inscriban aquellos ciudadanos que consideren que cumplen con los requisitos, excluyendo el impulso de candidatos por parte de los partidos políticos, o al menos minimizar o atemperar su injerencia. De los 30 o 40 que hayan aprobado las diversas etapas del proceso, insacularlos tal y como se hace con los funcionarios de casilla, reforzando su transparencia y eficiencia de la insaculación de los consejeros y magistrados señalados; esto puede ser el inicio del rompimiento con los compromisos que pudieran tener con los partidos políticos y su injerencia en el INE o en el Senado, poniendo especial cuidado en los requisitos de responsabilidad, idoneidad y probidad, sin estas cualidades sería nugatorio todo el procedimiento propuesto, ya que serían fácilmente cooptados *a posteriori* por los partidos políticos, por el gobernador en turno o por actores políticos. Reforzando esto con el mencionado recurso impugnativo (en estos casos ámbito federal), que debe ser preciso, sencillo y público para inconformarse con quienes no cumplan con los requisitos de elegibilidad o

notoriamente tienen vínculos políticos que los comprometan en el ejercicio de sus funciones, legitimando para promoverlo a quienes resulten agraviados en la participación del proceso de designación, elección o ratificación.

Conclusiones

En México se dio un cambio significativo que ocasionó la reforma constitucional en relación con el tema de los derechos humanos, publicada el 10 de junio del 2011, en el *Diario Oficial de la Federación*, que provoca un cambio normativo; de la forma en que se instrumente al interior de las instituciones, los operadores del derecho podrán cumplir con sus obligaciones, sobre todo con la inaplicación de leyes, más bien porciones normativas, que consideren inconstitucionales, en relación con el derecho político de acceder a los cargos públicos de designación o nombramiento, en lo que se refiere a una protección más amplia del derecho humano y sus garantías en cuestión. La reparación de violaciones a los derechos humanos, como es el derecho político estudiado, se convierte en una obligación jurídica, prevista no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales.

Las causales de improcedencia del juicio de amparo, previstas en la ley de la materia, son un obstáculo para proteger el derecho político de acceder a los cargos públicos por la vía del nombramiento, ya que las legislaturas de los estados, comisiones o diputaciones permanentes en elección, suspensión o remoción de funcionarios, tienen la facultad de resolver soberana o

discrecionalmente en los casos que las constituciones correspondientes lo permiten; como es el caso de nuestra entidad federativa, en la elección, ratificación, designación o nombramiento de los titulares de los órganos y dependencias estudiadas en la presente investigación. Se exceptúan como causales de improcedencia del juicio de amparo la estructura interna o secundaria de los órganos y dependencias analizadas en las que no interviene el Poder Legislativo estatal.

Partiendo de que este derecho político es universal, inalienable, imprescriptible e intransferible, es necesaria la creación de mecanismos judiciales y administrativos para establecer su protección; se deben reforzar los aspectos vinculados con las obligaciones de proteger y reparar el derecho político de ocupar cargos públicos a través del nombramiento, implementando que se observen principios constitucionales y legales, confiriendo a los ciudadanos acción jurisdiccional para la defensa de ese derecho, esto para evitar las prácticas arbitrarias cotidianas sobre cargos públicos de dudosa legitimidad, consideradas abusivas o engañosas, que resulten violatorias a este derecho, aun cuando no sea un agravio personal y directo, estableciéndose severas penalidades en materia administrativa y penal por acción u omisión en el incumplimiento de los elementos constitucionales y procesales del nombramiento o designación, y materializándose el derecho a la protección jurisdiccional a través de un recurso sencillo y rápido que ampare al ciudadano.

Es menester construir los mecanismos citados, a partir de los cuales se analice el esquema con que actualmente se accede a los cargos públicos, diversos a los de elección popular, fijando dentro de los mismos que

se haga materialmente posible que todos los ciudadanos mexiquenses accedan en reales condiciones de igualdad a las funciones públicas; de ahí que esos procedimientos deben ser abiertos, transparentes, democráticos y en condiciones de igualdad para los ciudadanos, verificándose que estos mecanismos protejan y tutelen el derecho político de ocupar esos cargos públicos.

Este derecho político fundamental, previsto tanto en la CPEUM, como en la CPESLM, para el desarrollo de su tutela y defensa, debe precisarse su alcance y contemplarse sus aspectos en una Ley reglamentaria, para que los gobernantes premien efectivamente el esfuerzo o los méritos del ciudadano para acceder al derecho universal de ocupar cargos públicos, con una razonable igualdad de oportunidades y esto es viable partiendo del principio jurídico de que los derechos reconocidos por la Constitución sólo reglamentados por una ley secundaria podrán lograr su máximo alcance.

Para el conjunto de procedimientos de designación de los titulares de los órganos estudiados, debe plantearse la posibilidad, para el caso de que se erija, que la Comisión Estatal Anticorrupción se encuentre facultada para investigar y documentar las desviaciones de los procedimientos marcados en los ordenamientos jurídicos, con la finalidad de prevenir el abuso de las autoridades involucradas en los nombramientos, comenzando por la asignación de los puestos que se distribuyen con mayor discrecionalidad, que se reparten como botín político y presupuestal. Este tipo de responsabilidades debe tener como consecuencia la separación del cargo y responsabilidad penal; para aquellos servidores públicos que tienen fuero, se les debe aplicar “responsabilidad constitucional”

o juicio político, cuando el nombramiento efectuado no cumpla con las exigencias de la ley o cometan fraude a la misma.

Debe considerarse el elemento que se ha dejado de lado consistente en la revisión del patrimonio y situación bancaria o financiera de los servidores públicos que se han mencionado, estableciéndose las bases para solicitar información sobre registros bancarios y financieros que requieran las contralorías y la Comisión Anticorrupción o institución que se le asimile, para que ésta tenga competencia para ello, a través del mecanismo mediante el cual se puedan verificar los recursos económicos y situación financiera de los servidores públicos. Ésta es una medida de transparencia necesaria que debe aplicarse bajo la más estricta confidencialidad, cumpliendo con las medidas de protección de datos.

Por ende, debe precisarse en la legislación la forma y monto de otorgamiento del haber del retiro al término del periodo para el cual fueron designados los titulares de los órganos que se han estudiado y aquellos que por su envergadura se han tratado en el presente trabajo, ya que no existe certeza en la cantidad que debe otorgarse a estos servidores públicos por este concepto, los montos no se dan a conocer y guardan un alto grado de secrecía en nuestra entidad federativa.

Fuentes de consulta

- Alfa Diario* (2011, 8 de julio). “Se dice que...”, p. 7.
- Ackerman, M. J. (2011). “Democracia sin vergüenza”. *Proceso*, 58.
- Andrade Sánchez, J. E. (2011, 28 de junio). “Los derechos humanos en la Constitución”. *Diario Xalapa*. Sección Opinión.
- Ballinas, Víctor y Becerril, A. (2014, 2 de mayo). “Impera reparto de cuotas en la elección de comisionados del IFAI: legisladores”. *La Jornada*, p. 14.
- Barranco, B. V. (2011). *Proceso*, 36.
- Barrera, C. (2010, 14 de septiembre). “Incorpora Castillo funcionarios expertos en áreas operativas; crea nuevas fiscalías”. *Reforma*, p. 7.
- Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.
- Bautista, O. D. (2013). “El buen gobierno del siglo XXI”. En *Lineamientos para la construcción de un buen gobierno*. México: Uaemex/Poder Legislativo del Estado de México.
- Berlín Valenzuela, F. (1980). *Derecho electoral*. México: Porrúa.
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, LXII. (2013, 24 de junio). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>
- Cantú, J. (2013). “Órganos electorales partidizados”. *Proceso*, 42.
- Cantú, J. (2014). “INE: consejo partidizado”. *Proceso*, 38.
- Cárdenas, J. (2013, 11 de mayo). “Desencantada, Leyva Piñón por elección de magistrados”. *El Puntual*, p. 4.

- Cárdenas, J. (2013, 8 de junio). “Desaprobó Bautista López nombramiento de nueva magistrada”. *El Puntual*, p. 4.
- Carrasco Araizaga, J. (2012). “El sistema electoral, al servicio de las élites del poder”. *Proceso*, 20-23.
- Código Administrativo del Estado de México.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Código Electoral del Estado de México.
- Código Reglamentario del Municipio de Toluca 2013-2015.
- Constitución de Cádiz de 1812.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1827.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1861 y reforma de 1870.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32) (1969, del 7 al 22 de noviembre). San José, Costa Rica. Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_derechos_humanos_.htm
- Cuenca Díaz, J. (2013, 12 de julio). “Nepotismo”. *El Sol de Toluca*, p. 10.

- De la Madrid Hurtado, M. (2013, 31 de julio). 1982, *Fundamentos de la renovación moral*. Recuperado de <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1982MNHFundrenM.html>
- Declaración Americana de Independencia de Estados Unidos de América de 1776.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
- Delgado, Á. (2012). “Los panistas en el gobierno, adiós a prebendas y altos salarios”. *Proceso*, 20-21.
- Derecho político/La guía de derecho* (2013, 19 de junio). Recuperado de <http://derecho.laguia.2000.com/derecho-politico/derecho-politico>
- Dresser, D. (2013). “De dientes para afuera”. *Proceso*, 40.
- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.
- Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado de 1855.
- Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Fernández Galiano, M. (2013, 26 de septiembre). *Platón La República-XTEC-Inici*. Recuperado de www.xtec.cat/~rtorne/republica_introd_galiano.pdf
- Ferrajoli, L. (2001). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, España: Trotta.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2003). *Derecho procesal constitucional*. México: Porrúa.
- García Sánchez, A. (2013, 18 de junio). “No ratificar a consejeros del IEEM: PRD”. *El Sol de Toluca*, p. 7.
- Glosario de términos jurídicos electorales* (2013, 18 de junio). Recuperado de <http://www.teqroo.com.mx/sitio2007/teqroo/activos/pdf/publicacio->

- nes/revistas/a2_n3_glosario_terminos_electorales.pdf
- Glosario electoral*. Instituto Federal Electoral (2013, 18 de junio). Recuperado de <http://normateca.ife.org.mx/internet/escrpts/glosario/glosario.html#d>
- González Oropeza, M. (2008). *La justicia electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- González Oropeza, M. (2009). *La justicia electoral 20 años*. México: Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- González Oropeza, M. (2012). *Derecho electoral*. México: Porrúa.
- González Tenorio, S. (2014, 3 de mayo). “Nombran a nuevo director de la policía en Toluca”. *El Sol de Toluca*, p. 7A.
- Hernández Rodríguez, R. (1998). *Líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*. México: El Colegio de México.
- Hernández Vázquez, E. (1981). *Diccionario de derecho público*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Hessel Stéphane, F. (2013, 19 de junio). *Indignaos*. Recuperado de <http://www.slideshare.net/AnselmiJuan/indignaos-8730687>
- Huber Olea y Contró, J. P. (2005). *Derecho contencioso electoral*. México: Porrúa.
- Huerta, V. (2013a, 10 de mayo). “Aprueban a dos nuevos magistrados del TEEM”. *El Sol de Toluca*, p. 12.
- Huerta, V. (2013b, 12 de mayo). “Insistirá PAN en transparentar elección de magistrados”. *El Sol de Toluca*, p. 9.

- Huerta, V. (2013c, 14 de mayo). “Toman protesta a dos magistrados del TEEM”. *El Sol de Toluca*, p. 3.
- Huerta, V. (2013d, 11 de junio). “Consejeros deben ser electos por los ciudadanos: Dp”. *El Sol de Toluca*, p. 5.
- Huerta, V. (2013e, 24 de julio). “Acepta diputado que buscarán cuotas políticas. Los organismos autónomos no son ciudadanos, asegura”. *El Sol de Toluca*, p. 6A.
- Huerta, V. (2013f, 5 de agosto de 2013). “Critican labor de comisionado de DH”. *El Sol de Toluca*, p. 13.
- Huerta, V. (2014, 9 de mayo). “Debe endurecerse la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos”. *El Sol de Toluca*, p. 7A.
- Iniciativa de Decreto por el que se adiciona el artículo 16 Bis a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de 15 de julio de 2013.
- La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.
- La universidad en la perspectiva de la reforma del Estado* (2008). México: UAEM.
- Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México.
- Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ley de Seguridad del Estado de México.
- Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- Ley General del Sistema Nacional de la Seguridad Pública.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Los Sentimientos de la Nación (2010). México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Lugo Plata, E. (2011). *La sucesión gubernamental en el Estado de México*. México: La Tinta de Alcatraz.
- Magna Carta (2013). Recuperado de biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/17.pdf
- Márquez, A. G. (2013, 7 de junio). “¡Bendito erario!” *El Informante*, p. 12.
- Mercado Maldonado, A. y Olvera García, J. (2008). “La democracia universitaria: un camino ¿hacia dónde? *Iustitia Et Securitas*, 88.
- Michel Narváez, J. (2013, del 2 al 8 de julio). “Ex consejeros del IEDF, denunciados penalmente por diputados locales. Se asignaron 19 millones de pesos adicionales; hay 2 denuncias en la PGJDF. *Misión Política*, pp. 4-5.
- Michel, E. (2012, 22 de noviembre). “Acción Nacional y PRD acusan ‘botín administrativo’ PRI denuncia a PAN por reparto de plazas. Avanza reforma en el Senado que liberaría esos espacios”. *El Universal*, p. 3.
- Moreno Melo, M. (2013). “El control de la constitucionalidad y convencionalidad en México”. *Foro Jurídico*, 53.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.
- Plan de Iguala.

- Reforma Judicial (2005, enero-junio). *Revista Mexicana de Justicia*, 79.
- Rivera Trujillo, H. (2013, 4 de junio). “Ex consejeros del IEDF se autorizaron millonaria indemnización por retiro”. *Misión Política*.
- Robles Martínez, R. (2008). *Estudios en homenaje al Dr. Juan Josafat Pichardo Cruz*. En Piña Libien Hiram Raúl y Uribe Arzate Enrique (Coords.). México: UAEM.
- Robles Martínez, R. (2011). *Constituciones del Estado de México y sus reformas 1824-2010*. México: Instituto de Estudios Legislativos.
- Robles Martínez, R.; Piña Libien, H.; y Uribe Arzate, E. (Coords.) (2008). *La universidad en la perspectiva de la reforma del estado*. México: UAEM.
- Rojas Garfías, V. (2013, 7 de junio). Aprueba diputación nombramiento de magistrada del Trica. *El Valle*, p. 10.
- Rosas Suárez, G. (2013, 16 de julio). “Error de autoridades colocar a gente sin experiencia”. *El Diario*, p. 5.
- Ruiz Rodríguez, V. (2009). Límites del poder. En *Filosofía del derecho* (pp. 119-120). Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Sánchez Sánchez, L. (2013, 27 de mayo). “Judicializar al Trica, le convendría financieramente: AD”. *El Sol de Toluca*, p. 20A.
- SDPnoticias (2013, 22 de enero). “Acusan a Gerardo Laveaga, nuevo titular del IFAI, de ‘indolente y perezoso’”. Recuperado de www.sdpnoticias.com/nacional/2013/01/22/acusan-a-gerardo-laveaga-nuevo-titular-del-ifai-de-indolente-y-perezoso
- Silva García, F. (2011). *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos criterios esenciales*. México:

- Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura.
- Soberanis, H. (2013, 15 de agosto). *El filósofo gobernante: ¿una utopía platónica?* Recuperado de www.lahora.com.gt/index.php/cultura/cultura/agenda-cultural/95319
- Tajonar, H. (2013a). “Del IFE al TRIFE”. *Proceso*, 42.
- Tajonar, H. (2013b). “Democracia corrompida”. *Proceso*, 39.
- Tena Ramírez, F. (2008). *Las leyes fundamentales de México 1808-2005*. México: Porrúa.
- Torres Rodríguez, P. (2013, 10 de junio). “Piden respetar autonomía de órganos constitucionales”. *El Sol de Toluca*, p. 6B.
- Torres, P. (2010, 10 de noviembre). “Pide PRI cárcel a quien ocupe cargos en COFETEL, fuera de ley”. *El Sol de Toluca*, p. 3B.
- Torres, P. (2013, 4 de junio). “Rechazan diputados injerencia para designar al consejero del IFE”. *El Sol de Toluca*, p. 11B.
- UNAM (2013, 11 de agosto). *Magna Carta 15 de Junio de 1215*. Recuperado de biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/17.pdf
- Urrutia, A. (2013, 6 de junio). “Critica Zambrano orden de nombrar a consejero”. *La Jornada*, p. 16.
- Valls Hernández, S. (2011, 8 de diciembre). “Las leyes de reforma: su actualidad”. *El Sol de Toluca*, p. 2B.
- Venegas A., P. (2013, 24 de julio). “Pide PAN a sus regidores de Tlalne devolver bono millonario”. *El Sol de Toluca*, p. 8.
- Vilchis Gil de Arévalo, R. (2014, 2 de abril). “Que hable el policía de lujo. Bien recomendado pero ¿quién lo conoce?”. *El Sol de Toluca*, p. 3A.

Índice

Introducción	5
Metateoría de la evolución histórico-constitucional del derecho político a ser nombrado para un cargo público	11
<i>Constitución de Cádiz, 1812</i>	11
<i>Antecedentes</i>	11
<i>Constitución de Cádiz</i>	13
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824</i>	17
<i>Antecedentes</i>	17
<i>Aspectos relevantes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824</i>	21
<i>Leyes Constitucionales, 1836</i>	24
<i>Antecedentes</i>	24
<i>De las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836</i>	26
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857</i>	33
<i>Antecedentes</i>	33
<i>Antecedentes históricos de la Constitución de 1857</i>	37

<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917</i>	44
<i>Antecedentes</i>	44
<i>Aspectos trascendentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917</i>	45
<i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1827</i>	57
<i>Antecedentes</i>	57
<i>Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado, 1855</i>	58
<i>El nombramiento en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1861</i>	59
<i>El nombramiento en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, reformada el 14 de octubre de 1870</i>	60
<i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917</i>	62
<i>La Constitución: el derecho político y la designación de los servidores públicos</i>	64
Marco jurídico para el nombramiento de los cargos públicos en las instituciones del Estado de México	73
<i>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en materia del derecho a ser nombrado para ocupar un cargo público</i>	73
<i>Antecedentes</i>	73
<i>Interpretación constitucional y convencional del derecho político de ser nombrado para ocupar un cargo público</i>	82
<i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México vigente</i>	98

Legislación del Estado de México relativa a las instituciones y órganos objeto de estudio	102
<i>Instituto Electoral del Estado de México</i>	106
<i>Comisión de Derechos Humanos del Estado de México</i>	116
<i>Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios</i>	121
<i>Tribunal Electoral del Estado de México</i>	126
<i>Tribunal de lo Contencioso Administrativo</i>	133
<i>Tribunal Superior de Justicia del Estado de México</i>	138
<i>Procuraduría General de Justicia del Estado de México</i>	142
<i>Universidad Autónoma del Estado de México</i>	153
<i>Ayuntamientos del Estado de México</i>	161
<i>Comisión Anticorrupción del Estado de México</i>	170
 Procedimiento para el nombramiento de empleados públicos: existencia, tutela y régimen impugnativo del derecho político a ocupar cargos públicos en el Estado de México	175
<i>Órganos autónomos</i>	175
<i>Alcance del derecho político del ciudadano a ser nombrado para ocupar un empleo público</i>	183
<i>Tutela y defensa del ciudadano en el derecho político a ser nombrado a un empleo público</i>	196
<i>Problemática y argumentos para una posible resolución del problema</i>	202

Conclusiones	225
Fuentes de consulta	229



CONSEJO GENERAL

Lic. Pedro Zamudio Godínez

Consejero Presidente

Dra. María Guadalupe González Jordán

Mtro. Saúl Mandujano Rubio

Lic. Miguel Ángel García Hernández

Dr. Gabriel Corona Armenta

Lic. Natalia Pérez Hernández

Mtra. Palmira Tapia Palacios

Consejeros Electorales

M. en A. P. Francisco Javier López Corral

Secretario Ejecutivo

Representantes de los partidos políticos

PAN Lic. Edgar Armando Olvera Higuera

PRI Lic. Eduardo G. Bernal Martínez

PRD Lic. Javier Rivera Escalona

PVEM Lic. Esteban Fernández Cruz

PT Lic. Joel Cruz Canseco

MC Lic. Horacio Jiménez López

NA Lic. Efrén Ortiz Álvarez

MORENA C. Alejandro Álvarez Fernández

PH C. Hedilberto Isidro Coxtinica Reyes

PES C. José Antonio Díaz Sánchez



JUNTA GENERAL

Lic. Pedro Zamudio Godínez

Consejero Presidente

M. en A. P. Francisco Javier López Corral

Secretario Ejecutivo

Lic. Jesús George Zamora

Director de Organización

Lic. Rafael Plutarco Garduño García

Director de Capacitación

Dr. Sergio Anguiano Meléndez

Director de Partidos Políticos

Lic. José Mondragón Pedrero

Director de Administración

Lic. Alma Patricia Sam Carbajal

Directora Jurídica Consultiva



Comité Editorial

Presidente

Lic. Pedro Zamudio Godínez

Integrantes

M. en A. P. Francisco Javier López Corral

Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín

Dr. Juan Federico Arriola Cantero

Dra. Guillermina Díaz Pérez

Dra. Rosa María Mirón Lince

Dra. Iliana Rodríguez Santibáñez

Dr. Jaime A. Vela del Río

Secretario Técnico

Dr. Ángel Gustavo López Montiel



Coordinadores de la edición

Ángel Gustavo López Montiel

Titular del Centro de Formación y Documentación Electoral

Ana Llely Reyes Pérez

Subdirectora de Documentación y Promoción Editorial

Área de Promoción Editorial

Jorge Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Angélica Quintero Rodríguez

Diseño gráfico y editorial

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Eguía Saldaña

Marisol Aguilar Hernández

María Beatriz Rojas García Beltrán

Editorial



La protección del derecho político para ocupar cargos públicos en instituciones del Estado de México se terminó de imprimir en noviembre de 2014 en los talleres de Compañía Editorial de México, S. A. de C. V., ubicados en av. 16 de Septiembre núm. 116, col. Lázaro Cárdenas, Metepec, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,500 ejemplares.

En la formación se utilizaron las fuentes ITC New Baskerville, de la familia Baskerville, diseñada por John Baskerville, y Bookman Old Style, diseñada por Ong Chongwah.

Publicación de distribución gratuita
