

CAPÍTULO SEXTO

ELECCIÓN POPULAR DEL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA CORTE: EL CAMINO IDEAL PARA LA CAPTURA DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

Guadalupe SALMORÁN VILLAR*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El nombramiento del INE y los sistemas de designación antes vigentes del Tribunal Electoral y la Corte.* III. *Del Plan A al Plan C: una breve recapitulación.* IV. *Elección popular del Pleno de la Corte y de las Salas del Tribunal Electoral: una senda peligrosa.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El 5 de febrero de 2024, en la recta final de su gobierno, el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) presentó al Congreso de la Unión una amplia batería de reformas constitucionales de gran envergadura que han supuesto una transformación radical tanto del sistema electoral como del sistema judicial de México, pero también un grave retroceso democrático y constitucional. Entre otras cuestiones, el paquete de reformas promovido por el expresidente, conocido de manera coloquial como “Plan C”, planteaba inicialmente elegir por voto popular a quienes integran el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), las magistraturas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las ministraturas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los miembros del Tribunal de Disciplina¹ y los jueces de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito de todo el país.

* Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5580-6509>.

¹ Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del

Originalmente, la iniciativa presidencial buscaba suprimir al INE, con el fin de crear el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC)² y elegir por voto popular a quienes integran el órgano superior de dirección del árbitro electoral nacional: el Consejo General. De acuerdo con el expresidente López Obrador, dicho sistema “busca[ba] reivindicar a la ciudadanía como fuente de poder y representación”, con la finalidad de evitar que sus integrantes dejen de ser nombrados por “cuotas partidistas” y “cooptados por los grupos de poder”.³ Sin embargo, el proyecto era completamente omiso respecto de cuál sería la autoridad encargada de llevar a cabo el proceso de postulación de las candidaturas a consejero o consejera electoral, ni cómo se realizaría dicha elección. No se precisó, por ejemplo, como preveía el Plan A, si se retomaría el absurdo de que fuese el propio INEC el órgano encargado de organizar y ejecutar el proceso de elección y renovación de sus propios integrantes. Por fortuna, la idea de recurrir al método electivo para decidir la conformación del árbitro electoral nacional fue abandonada al momento de procesar el proyecto de reforma en sede legislativa (al menos por ahora). Por el momento, una cosa es cierta: el Consejo General del INE encabeza la organización y ejecución de la fase propiamente administrativa de los comicios judiciales.

De forma similar a lo aducido para el INE, el proyecto del Ejecutivo señalaba que la elección por voto popular del Poder Judicial federal, que incluye, por supuesto, a la SCJN y al TEPJF, permitiría la participación de la ciudadanía en la elección de tales autoridades a fin de alcanzar tres objetivos fundamentales: primero, fortalecer la legitimidad de las personas juzgadas al cerrar “la brecha sistémica que se había creado entre el poder y la sociedad, y restituyendo la confianza en las instituciones y funcionarios judiciales”;⁴ segundo, asegurar que las personas juzgadas “sean res-

Poder Judicial, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, Año XXVII, Número 6457-15, LXV Legislatura, Anexo 15, lunes 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>.

² Es importante resaltar que, de haberse aprobado la iniciativa presidencial en sus términos, tras la desaparición de los OPLE, el INEC se hubiera convertido en la única autoridad electoral administrativa del país, encargada de organizar todos y cada uno de los procesos electivos y participativos que se celebren a lo largo y ancho de todo territorio nacional.

³ Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, Año XXVII, Número 6457-11, LXV Legislatura, Anexo 11, lunes 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>.

⁴ Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial..., *op. cit.*

ponsables de las decisiones que adopten frente a la sociedad”;⁵ y tercero, “democratizar el sistema de justicia”,⁶ ya que al someter a sus integrantes al voto popular, “se garantiza que representen adecuadamente las diferentes tendencias políticas, culturales e ideológicas presentes en la sociedad mexicana”.⁷

Por sorprendente que parezca, la iniciativa configuró un único sistema de elección para todas las autoridades antes mencionadas, sin tener en cuenta la naturaleza ni las funciones específicas que cada una desempeña. Antes de adentrarme en su análisis, quisiera resaltar que éste es uno de los principales defectos y consecuencias más perniciosas de la reforma judicial; comprender en un mismo modelo, de manera uniforme y sin diferencias, a la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y demás instancias del Poder Judicial de la Federación (PJF), a pesar de tratarse de distintos órganos estatales con competencias también diversas. La perplejidad se agranda si consideramos que, de conformidad con la enmienda constitucional, las entidades federativas deberán replicar este método electivo para la conformación de los poderes judiciales locales, ajustándose a los lineamientos señalados en la Constitución federal.⁸

Por tanto, para no caer en el engaño que intenta homogeneizar estas instituciones como si fueran un bloque con las mismas tareas y potestades, resulta más apropiado hacer una reflexión diferenciada sobre cada una de ellas. Atendiendo justamente a esta sugerencia, y a pesar de los amplios alcances de la reforma, en estas páginas centraré la atención en el TEPJF y la SCJN, por su trascendencia en materia electoral.

A diferencia de la retórica presidencial, en este trabajo argumento que la elección popular de jueces, incluidas las Salas del TEPJF y el Pleno de la SCJN, no empoderará a la ciudadanía ni democratizará el sistema de justicia. Al contrario, legalizará una operación autoritaria que socavará de forma grave la imparcialidad e independencia que deben caracterizar la actuación de estos órganos del Estado, por tres razones, fundamentalmente: primera, el sistema electivo purgará por completo al actual Consejo General, al PJF y, de paso, a los juzgados locales de las entidades federativas; segunda, facilitará que las magistraturas y los jueces electos queden sometidos a las presiones de los partidos políticos; y tercera, dicho sistema otorgará un con-

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

⁸ Artículo 116, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

trol preponderante a la Presidencia de la República y a su partido, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), en la nominación de quienes integrarán dichas autoridades.

El presente trabajo está dividido en cuatro apartados. En el primero describo brevemente el mecanismo de nombramiento para integrar el INE, así como los sistemas de designación antes vigentes para conformar las Salas del TEPJF y el Pleno de la SCJN, con la finalidad de resaltar que, en al menos estos dos casos, el Poder Ejecutivo no tenía injerencia alguna en tales designaciones. Si bien, como se ha dicho, finalmente se decidió exceptuar al INE del sistema de elección popular como vía para renovar a sus integrantes, describo de forma sucinta la manera en que se designa al Consejo General en cuanto órgano encargado de la organización del proceso electivo de las personas juzgadoras federales.

En el segundo apartadorecapitulo los antecedentes del Plan C y expongo los aspectos más importantes del procedimiento electivo aprobado en septiembre de 2024 para elegir las Salas del TEPJF y el Pleno de la SCJN y, en el que subrayo algunas de las variaciones más significativas con respecto de la iniciativa formulada por el expresidente AMLO en febrero de ese mismo año.

En el tercer apartado señalo las problemáticas intrínsecas al procedimiento electivo diseñado por el expresidente López Obrador y apunto algunos de sus efectos negativos para los principios de independencia e imparcialidad que deberían caracterizar la labor jurisdiccional del Tribunal Electoral y la Suprema Corte. Para ilustrar este último punto, aludo de manera concisa a la experiencia de Bolivia. Finalmente, en el apartado de conclusiones, ofrezco algunas reflexiones respecto del porqué ni las personas juzgadoras ni los árbitros electorales deberían ser elegidos por voto popular y advierto sobre la preponderancia que conseguirá el Poder Ejecutivo, y su partido, en la designación del Pleno de la Corte y el Tribunal Electoral.

II. EL NOMBRAMIENTO DEL INE Y LOS SISTEMAS DE DESIGNACIÓN ANTES VIGENTES DEL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA CORTE

Como se ha mencionado anteriormente, el sistema electivo ideado por el presidente López Obrador en el Plan C involucraba a múltiples órganos estatales, con el fin de sustituir no uno, sino varios sistemas de nombramiento vigentes antes de la reforma. Enseguida traigo a la memoria los métodos de designación de las máximas autoridades electorales, administrativas y ju-

risdccionales, así como del Pleno de la SCJN, con la intención de evidenciar que previamente —como en la gran mayoría de los países de América Latina⁹— en México los nombramientos de estos órganos habían sido una responsabilidad compartida, pero diferenciada, por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en su configuración, la Presidencia de la República había tenido un papel más bien acotado, a diferencia de lo que ocurrirá a partir de la implementación de los comicios judiciales.

El INE es la máxima autoridad electoral administrativa y uno de los órganos constitucionales autónomos que quedan en el país, encargado de organizar los procesos electorales —tanto federales como locales— a lo largo y ancho del territorio nacional, incluidos los mecanismos de participación ciudadana y los procesos internos de las dirigencias partidistas, cuando así lo solicitan los propios institutos políticos. Sin embargo, el INE es algo más que el organizador y ejecutor de los comicios: tiene a su cargo la administración de los tiempos del Estado en materia electoral, la designación —y remoción— de los consejos de los Órganos Públicos Locales (OPLE) y la tramitación de las quejas y denuncias relacionadas con infracciones en materia electoral de su competencia, entre muchas otras atribuciones.

Ahora bien, por si fuera poco, a partir de la reforma judicial aprobada en septiembre de 2024, el organismo electoral nacional está encargado de la ejecución de los comicios judiciales, lo cual engloba una batería muy amplia de responsabilidades adicionales que van desde aprobar el modelo de boleta, la documentación y los materiales electorales hasta emitir los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización, desarrollo y cómputo de dichos comicios; determinar la distribución de los tiempos de radio y televisión de las candidaturas a jueces, y fijar las modalidades y fechas de los foros de debate.¹⁰ Además de efectuar los cómputos de la elección, debe publicar los resultados y entregar las constancias de mayoría a las candidaturas ganadoras.

⁹ Valdés, Leonardo y Ruiz, José Fabián, “Los órganos encargados de la administración electoral”, en Nohlen, Dieter *et al.*, (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INE-IDEA Internacional, 2019, pp. 414-443; Ríos Figueroa, Julio, “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, SCJN, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2010, pp. 1-46, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scn/publicacion/2016-10/TRIBUNALES%20CONSTITUCIONALES%20EN%20AMÉRICA%20LATINA%2083568_0.pdf.

¹⁰ Consúltese el artículo 501 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

Desde su creación, el proceso de designación del Consejo General ha sido objeto de múltiples modificaciones.¹¹ La última reforma, en 2014, transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional, denominada Instituto Nacional Electoral, que amplió el tamaño del Consejo General de nueve a once integrantes. Desde 1996, sus miembros son electos por la Cámara de Diputados (mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes). Sin embargo, a partir de 2014 debe constituirse un comité técnico,¹² cuya misión es evaluar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de quienes aspiran a ocupar el cargo, seleccionar a los perfiles mejor evaluados “en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante” y remitirlos a la Cámara Baja. En caso de no alcanzarse la votación requerida o de que no se realicen los nombramientos en el plazo correspondiente, la Constitución federal dispone que el Pleno de la Suprema Corte haga la designación, en una sesión pública, mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.¹³ Es importante destacar que, durante una década, y hasta marzo de 2023, este último supuesto no se había aplicado. Fue apenas en ese año cuando, por primera vez en la historia constitucional del país y ante la falta de consensos en la Cámara de Diputados, fueron elegidas por insaculación pública la presidencia del Consejo General del INE, encabezada por Guadalupe Taddei Zavala, y tres consejerías más, con los nombramientos de Rita Bell López Vences, Jorge Montaña Ventura y Arturo Castillo Loza. Pese a estos inconvenientes —que podrían considerarse señales de riesgo de ese esquema de designación—, como se ha dicho, el mecanismo de nombramiento del Consejo General del INE ha quedado intocado con la reforma judicial.

Por otra parte, el TEPJF es la más alta jurisdicción especializada en la materia, a excepción de las acciones de inconstitucionalidad, que se reservan exclusivamente a la SCJN. Con el tiempo, el Tribunal se ha convertido en el último garante de los comicios, pues por medio de él se permite salvaguardar los principios rectores en este ámbito: tanto la ciudadanía como los partidos pueden encauzar sus reclamos e inconformidades, reclamar que

¹¹ Marván Laborde, María y Navarro Luna, Fabiola, “Comentario al Artículo 41”, en AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, pp. 159-187.

¹² Éste debe integrarse por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres son 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 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Artículo 41, base 5, apartado A, inciso d, CPEUM.

¹³ Artículo 41, párrafo 3, base 5, apartado A, CPEUM.

los actos de las autoridades electorales (federales y estatales) se ajusten a la legalidad y constitucionalidad, así como solicitar la garantía de sus derechos y prerrogativas políticas.¹⁴

Durante casi tres décadas, de 1996 hasta 2024, las magistraturas de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral fueron nombradas por la Cámara de Senadores (mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes), a propuesta de la SCJN.¹⁵ Al igual que con el INE, durante su vigencia el procedimiento de designación del TEPJF también había dado signos de desgaste; como muestra de ello, podemos mencionar las dos últimas magistraturas vacantes de la Sala Superior, que no fueron nombradas a tiempo por el Senado de la República por voluntad de Morena y sus aliados. A diferencia de lo que sucede con los cargos del INE, en este caso la Constitución no preveía alguna “válvula de escape” que pudiera activarse cuando no se alcanzaran los acuerdos necesarios en sede legislativa.

La SCJN es la máxima autoridad jurisdiccional de control constitucional a nivel nacional, incluido el control de las leyes electorales. Su papel es central para el entramado democrático: además de resolver los conflictos entre los órganos del Estado, es la última instancia encargada de garantizar que la actuación del gobierno y de los poderes representativos se apegue a derecho. Asimismo, está dotada de amplias facultades para dotar de sentido a las leyes y se erige como la última línea de defensa de los derechos humanos en el ámbito nacional.

En contraste con los dos métodos anteriores, durante treinta años, de 1994 a 2024, la composición del Pleno de la SCJN había sido una responsabilidad compartida por la Presidencia de la República y el Senado. El presidente debía someter a consideración del Senado una terna de candidaturas por cada vacante. Previa comparecencia de las personas propuestas, correspondía a la Cámara Alta (por votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes) seleccionar a quien fungiría como magistrada o magistrado de la Corte, dentro de un plazo perentorio (de treinta días a partir de la comunicación de la terna). Sin embargo, en caso de que el Sena-

¹⁴ La Suprema Corte y el Tribunal Electoral tienen ámbitos competenciales distintos, pero ambos encabezan el esquema de control de constitucionalidad dual que caracteriza al ordenamiento mexicano, dentro del cual cuentan con facultades para estudiar la constitucionalidad de leyes y normas, aunque cada uno puede realizarlo en diferentes momentos y son distintos los sujetos legitimados para hacerlo valer. Véase Espinosa Silis, Arturo y Cruz Vargas, Rafael, “Control de constitucionalidad electoral. Evolución y retos”, en Rosario Rodríguez, Marcos Francisco del (coord.), *Derecho constitucional en materia electoral*, México, TEPJF, 2021, pp. 53-80, disponible en: <https://www.te.gob.mx/editorial/pdf/2025>.

¹⁵ Artículo 99, CPEUM.

do rechazara dos veces consecutivas las ternas formuladas por el Ejecutivo, este último podía nombrar de manera unilateral a la persona que ocupará el cargo.¹⁶ Un caso paradigmático de ello es lo que sucedió con Lenia Batres Guadarrama. A finales de 2023, tras el rechazo de las dos ternas por parte del Senado, el expresidente AMLO designó de forma directa a Batres Guadarrama, uno de los perfiles incluidos en las dos ternas previamente refuladas. Con ello se actualizó la primera designación por “dedazo” de una ministratura de la Corte, por encima de la voluntad legislativa.

III. DEL PLAN A AL PLAN C: UNA BREVE RECAPITULACIÓN

1. *El Plan A. Elección por voto popular del INE y del Tribunal Electoral*

Es significativo recordar que, desde 2022, el expresidente López Obrador manifestó su predilección por el método electivo para decidir sobre la conformación de instancias no representativas. En abril de ese año, había impulsado una iniciativa similar, pero para definir la integración, tanto administrativa como jurisdiccional, de las autoridades nacionales electorales. En el marco de ese paquete de reformas, conocido coloquialmente como “Plan A”, el todavía presidente AMLO buscaba desaparecer al INE —como también lo propuso en el Plan C— y sustituirlo por el denominado Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), cuyos integrantes serían votados directamente por el pueblo. Esta fórmula se extendería a la elección de las magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Sin embargo, a finales de 2022, el Congreso de la Unión rechazaría dicha propuesta. Ni esa derrota ni la declaratoria de invalidez de su paquete de reformas legales en materia electoral —conocidas con el nombre genérico de Plan B— en sede jurisdiccional¹⁷ quebrantaron la voluntad del mandatario mexicano para transformar el régimen electoral y el sistema de justicia del país.

Por el contrario, la resolución de la Corte Suprema en este asunto es citada frecuentemente con el objeto de explicar el origen de la propuesta de

¹⁶ Artículo 96, CPEUM.

¹⁷ Recordemos que la Suprema Corte invalidó el paquete de reformas electorales, ya que el Congreso de la Unión incurrió en múltiples violaciones graves al procedimiento legislativo. Sobre el contenido y los alcances del Plan B, véase Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7199-radiografia-del-plan-b-la-reforma-electoral-de-2023-a-examen-serie-opiniones-tecnicas-sobre-temas-de-relevancia-nacional-num-64>.

reforma para elegir a las personas juzgadoras por voto popular. Desde esta perspectiva, la implementación del método electivo para renovar la judicatura, tanto a nivel federal como local, no sería más que una revancha política del expresidente en contra de la Suprema Corte por haber dado marcha atrás a algunas de sus políticas y enmiendas legales más importantes. Medio año más tarde, en febrero de 2024, el mandatario López Obrador presentó una nueva y amplia batería de reformas constitucionales, denominada Plan C, que, entre otros aspectos, retoma el sistema electivo, pero con alcances mucho más amplios.

El entonces presidente López Obrador expresó en diversas ocasiones su urgencia por que el sistema electivo fuese autorizado antes de que dejara su encargo, esto es, el 30 de septiembre de 2024. Y lo logró. Dicha propuesta no sólo fue adoptada como promesa de campaña por la ahora presidenta Claudia Sheinbaum, sino que la elección popular de las personas juzgadoras fue aprobada el 15 de septiembre de 2024 por la amplia mayoría conseguida por Morena y sus aliados: el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), incluso antes de que la primera mandataria tomara oficialmente posesión de su cargo.¹⁸

2. *El Plan C: magistraturas electorales y ministraturas a las urnas*

Como se adelantaba, la iniciativa del expresidente López Obrador¹⁹ planteaba elegir por voto popular no sólo a las personas que integrarían el Consejo General del INEC y la Sala Superior del Tribunal Electoral, sino también a las magistraturas de las salas regionales de ese órgano jurisdiccional, al Pleno de la Suprema Corte, a los integrantes del nuevo Tribunal de Disciplina Judicial²⁰ y a las demás personas juzgadoras federales y locales del país.

En principio, podemos decir que, con la implementación del Plan C, el sistema electivo desplazó a los mecanismos de designación a cargo de los

¹⁸ Me refiero al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2024.

¹⁹ Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial..., *op. cit.*

²⁰ Órgano de naturaleza jurisdiccional integrado por cinco miembros electos por la ciudadanía a nivel nacional, quienes durarán en su encargo seis años, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser elegidos para un nuevo periodo.

poderes públicos —la Suprema Corte, las cámaras del Congreso de la Unión y la Presidencia de la República—, con la intención de ponerlos en manos de la ciudadanía. Sin embargo, en realidad, el método de elección popular no relega, ni mucho menos elimina, la intervención de los órganos estatales en la composición del Tribunal Electoral y la Suprema Corte. Como veremos a continuación, éstos conservan un papel prevalente en la postulación de las candidaturas que aspiren a alguno de los puestos en juego. En ese proceso, el voto ciudadano es marginal, ya que se limitaría, por así decirlo, a ratificar —o rechazar— las propuestas previamente definidas por la presidencia, el Congreso de la Unión y la Suprema Corte.

A fin de entenderlo mejor, en las siguientes líneas esbozo los aspectos más importantes del procedimiento electivo para integrar el TEPJF y la SCJN. Aunque, como ya se dijo, la reforma judicial configura un único sistema para ambas jurisdicciones, existen algunas singularidades para cada una que no deben pasarse por alto. Por esa razón, abordaré primero el caso del Tribunal Electoral, para luego referirme a la Suprema Corte.

3. Comicios judiciales: los casos de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral

Hasta ahora, el eje de la reforma ha girado en torno a la elección popular de las personas juzgadoras. Salvo algunas diferencias, la reforma judicial introdujo un sistema análogo para la postulación y elección de las magistraturas electorales y las ministraturas de la Suprema Corte. En términos generales, las discrepancias entre ambos procesos son fundamentalmente tres.

La primera se refiere a la periodicidad de la renovación de cada órgano: las personas que integran el Pleno de la Suprema Corte serán reemplazadas cada doce años, mientras que las magistraturas electorales lo serán cada seis años.

La segunda tiene que ver con las circunscripciones: los comicios del Pleno de la Corte se harán a nivel nacional, al igual que los de la Sala Superior, esto es, en una única circunscripción nacional, en contraste con las salas regionales, cuyas elecciones se llevarán a cabo, como su nombre lo indica, en cinco circunscripciones regionales.

La tercera diferencia apunta al órgano competente para resolver las impugnaciones que se susciten con motivo de los comicios judiciales. La Constitución establece una competencia cruzada entre la Suprema Corte y Tribunal Electoral; a la primera le corresponde conocer de las impugnacio-

nes relativas a las elecciones del segundo, mientras que al TEPJF²¹ le toca resolver las que se presenten respecto de los comicios de la SCJN.

Por lo demás, puede decirse que el proceso electivo de ambos órganos jurisdiccionales es prácticamente idéntico.

Como sabemos, con la reforma judicial el tamaño del Pleno de la Suprema Corte se redujo de once a nueve integrantes y la duración de sus encargos se acortó de quince a doce años, a fin de homologarla con el límite temporal de los cargos representativos a nivel federal: diputaciones, senadurías y la Presidencia de la República. Al igual que con el resto de las magistraturas, los comicios para renovar al Pleno de la Corte se celebrarán el primer domingo de junio, de forma concurrente con los otros cargos de elección popular.

En sentido contrario a lo previsto en la iniciativa presidencial, la reforma judicial sí introdujo cambios a la estructura del Tribunal Electoral, pues dispuso la desaparición de la Sala Regional Especializada, en función “de un ejercicio de simplificación administrativa y austeridad”.²² En contraste con el Pleno de la Corte, que —como se dijo— será renovado cada doce años, los comicios para reemplazar las magistraturas electorales se llevarán a cabo cada seis años.

Como se ha mencionado, para la ejecución de los comicios del Tribunal Electoral se establecen dos modalidades de circunscripción. Al igual que para el Pleno de la SCJN, las elecciones de la Sala Superior se realizarán en una única circunscripción a nivel nacional, mientras que los comicios para las salas regionales se llevarán a cabo por regiones, “en los términos y modalidades que determine la ley electoral”.²³

Decir que las personas juzgadas serán elegidas por el voto popular directo y secreto de la ciudadanía es un modo simplificado de referirse a lo que constituye, más bien, un proceso complejo, compuesto por varias etapas, que involucra a diversos actores políticos, además de la ciudadanía, la cual definirá con su voto la conformación de los cargos jurisdiccionales en juego.

²¹ Conviene subrayar que, de acuerdo con la iniciativa de reforma presidencial, el Tribunal Electoral se erigirá como la última instancia para resolver, de forma definitiva e inatacable, las impugnaciones no sólo de los comicios de la Suprema Corte, sino también de las que resulten de las elecciones a magistraturas de Circuito, juezas y jueces de Distrito y magistraturas del Tribunal de Disciplina Judicial.

²² Cámara de Diputados. LXV Legislatura, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de agosto de 2024, p. 168.

²³ Artículo 99, CPEUM.

Conforme a la Constitución, los comicios judiciales deben iniciar en los primeros siete días del mes de septiembre del año anterior a la elección de que se trate, con la *etapa de preparación de la elección federal* que está a cargo del INE. Durante ese mes, el Senado de la República tiene la obligación de emitir la *convocatoria* respectiva, la cual debe contener las etapas del procedimiento, las fechas, los plazos improrrogables y los cargos a elegir.

De acuerdo con lo que establezca la convocatoria, comienza la *etapa de postulaciones*, la cual no está abierta a toda la ciudadanía, pues, para aspirar a un cargo jurisdiccional, es necesario contar con el respaldo y el filtro políticos de los poderes públicos que intervienen en el proceso. Tanto para la Suprema Corte como para Tribunal Electoral, corresponde al presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la propia Suprema Corte seleccionar las candidaturas que buscarán ganarse el favor del voto ciudadano.

A diferencia del proyecto del Ejecutivo, en sede legislativa se redujo notablemente el número de candidaturas que los poderes públicos pueden proponer (de treinta a nueve candidaturas en total).²⁴ Para el Pleno de la Corte y las magistraturas electorales, la postulación de las candidaturas quedó distribuida de la siguiente manera: el Poder Ejecutivo postula hasta tres candidaturas por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República; el Poder Legislativo postula hasta tres personas: una por la Cámara de Diputados y dos por el Senado, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes; y el Poder Judicial, por conducto del Pleno de la SCJN, postula hasta tres candidaturas por mayoría de seis votos.²⁵

Lo anterior no quiere decir necesariamente que cada órgano tendrá sus propias candidaturas, porque la Constitución permite que las personas aspirantes sean “postuladas simultáneamente por uno o varios Poderes de la Unión, siempre que aspiren al mismo cargo”.²⁶ Además, es importante destacar que, en caso de que los Poderes no remitan sus postulaciones en el plazo establecido en la convocatoria —ya sea porque no se logren alcanzar las mayorías necesarias para integrarlas o por cualquier otra causa—, no podrán hacerlo posteriormente.

²⁴ Recordemos que la iniciativa presidencial planteaba que, para la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, los poderes públicos podían proponer “de manera paritaria” hasta un máximo de treinta candidaturas, las cuales debían repartirse de la siguiente forma: el Poder Ejecutivo postularía hasta diez; el Poder Legislativo, hasta cinco personas por cada Cámara, y el Pleno de la Suprema Corte, hasta diez candidaturas.

²⁵ Estas mismas reglas aplican para el Tribunal de Disciplina Judicial.

²⁶ Artículo 96.III, segundo párrafo, CPEUM. Esta posibilidad no estaba contemplada en la iniciativa del expresidente López Obrador.

Como se adelantaba, una de las modificaciones más significativas que realizó el Congreso de la Unión a la propuesta presidencial fue la introducción de algunos principios que deberán regir los comicios judiciales. La carta magna dicta que los Poderes de la Unión “establecerán mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos y accesibles que permitan la participación de todas las personas interesadas”.²⁷

De acuerdo con lo expuesto, no cualquier ciudadano puede postularse en los comicios judiciales, sólo aquellos que acrediten las exigencias constitucionales y legales. Pero entonces, *¿quiénes pueden aspirar a un cargo judicial?* De acuerdo con la Constitución federal, además de los requisitos obligatorios para cada cargo, las personas aspirantes deben presentar “un ensayo de tres cuartillas donde justifiquen los motivos de su postulación y remitan cinco cartas de referencia de sus vecinos, colegas o personas que respalden su idoneidad para desempeñar el cargo” (artículo 96, fracción II, inciso a). Los perfiles mejor evaluados serán aquellos que “cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes académicos y profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica”.²⁸

En contraste con la iniciativa del expresidente López Obrador, la cual proponía simplemente que fuese el propio Senado el encargado de verificar los requisitos de elegibilidad, en la reforma judicial se dispuso que para procesar las inscripciones y preseleccionar las candidaturas, cada Poder de la Unión —la Presidencia de la República, el Congreso y la Suprema Corte— debe integrar un comité de evaluación conformado por “cinco personas reconocidas en la actividad jurídica”.²⁹ Las labores de los comités son fundamentales, pues son los órganos que reciben los expedientes de las personas aspirantes y evalúan el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales. Ahora bien, una vez que los comités publican las listas de las personas elegibles, proceden a calificar su idoneidad para desempeñar el cargo. Sin embargo, ni la Constitución ni las leyes electorales definen qué debe entenderse por “idoneidad” ni cómo se debe probar este criterio. Más aún, cada comité puede definir libremente “la metodología de evaluación de idoneidad de las personas aspirantes para el desempeño de los cargos de elección que correspondan por cada cargo y materia de especialización”.³⁰

²⁷ Artículo 96.II, inciso a, CPEUM.

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

³⁰ Con base en el artículo 500, párrafo tercero, inciso d, de la LEGIPE.

Una vez hecho lo anterior, tratándose de las ministraturas y magistraturas electorales, los comités de evaluación deben integrar “un listado de las diez personas mejor evaluadas”.³¹ Pero, posteriormente, deben “depurar dicho listado mediante insaculación pública para ajustarlo al número de postulaciones para cada cargo, observando la paridad de género”.³² Cuando los listados han sido ajustados, los comités deben remitirlos a cada poder para su *aprobación* y envío al Senado.

El Senado recibirá las postulaciones y las remitirá al INE a más tardar el 12 de febrero del año de la elección que corresponda a efecto de que organice el proceso electivo. En realidad, el organismo electoral nacional hace más que encargarse de la ejecución de los comicios judiciales, pues debe aprobar el modelo de boleta, la documentación y los materiales electorales, así como emitir los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización, desarrollo y cómputo de dichas elecciones; determinar la distribución de los tiempos de radio y televisión de las candidaturas, y fijar las modalidades y fechas de los foros de debate, entre otras tantas funciones.³³

Durante las campañas judiciales,³⁴ las candidaturas tendrán derecho de acceso a radio y televisión de manera igualitaria, con el fin de que expongan sus propuestas y programas de trabajo.³⁵ Además, podrán participar en foros de debate organizados por el INE o en aquellos “brindados gratuitamente por el sector público, privado o social en condiciones de equidad”.³⁶

Para todos los cargos judiciales se prohíbe el financiamiento público o privado, así como la contratación, por sí o por interpósita persona —física o moral—, de espacios en radio y televisión para promocionar las candidaturas. Además, está vetado que los partidos políticos y las personas servidoras públicas realicen “actos de proselitismo” y “posicionarse a favor o en contra de candidatura alguna”.³⁷

Una vez concluido el periodo de campañas, se realiza *la jornada electoral* programada —como ya se dijo—, el primer domingo de junio del año co-

³¹ Artículo 96.II, inciso a, CPEUM.

³² *Idem.*

³³ Consúltese el artículo 501 de la LEGIPE.

³⁴ De acuerdo con la Constitución federal, las campañas judiciales durarán sesenta días y en ningún caso habrá etapa de campaña (artículo 96).

³⁵ Artículo 96.II, inciso a, CPEUM. Nótese que el proyecto del expresidente López Obrador reservaba este derecho exclusivamente a las candidaturas de la SCJN, las magistraturas de la Sala Superior del TEPJF (no excluidas las salas regionales) y los integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial. La reforma judicial extendió este derecho a todos los cargos de elección dentro del Poder Judicial de la Federación.

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

respondiente. La integración de los órganos jurisdiccionales será decidida mediante sufragio universal, por mayoría simple, en una sola jornada electoral. La Constitución no exige un mínimo de votos válidos para que los resultados de las elecciones judiciales sean efectivos.

Al terminar la votación, el INE debe efectuar *los cómputos de la elección*, publicar los resultados y entregar las constancias de mayoría “a las candidaturas que obtengan el mayor número de votos, asignando los cargos alternadamente entre hombres y mujeres”. Además, corresponde al INE *declarar la validez de la elección* y enviar sus resultados a la Sala Superior del TEPJF o al Pleno de la SCJN, en el caso de las magistraturas electorales.³⁸

Como se adelantaba, para evitar que tanto el Tribunal Electoral como la Suprema Corte sean jueces y partes respecto de la elección de sus propios integrantes, la Constitución prevé una competencia cruzada para resolver las impugnaciones que se susciten con motivo de los comicios judiciales.³⁹ En cualquier caso, los asuntos deberán ser resueltos antes de que el Senado instale el primer periodo de sesiones (esto es, el primero de septiembre del año en que se realice la elección), cuando las personas electas tomarán protesta de sus cargos.

IV. ELECCIÓN POPULAR DEL PLENO DE LA CORTE Y DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL: UNA SENDA PELIGROSA

El proceso de elección del Pleno de la Suprema Corte y de las Salas del Tribunal Electoral, formulado en el Plan C, traerá consigo diversos problemas que impactarán profundamente los sistemas electorales y de justicia mexicanos. En primer lugar, quisiera subrayar que, en el sistema electivo ideado por el Ejecutivo, *el peso del voto ciudadano es marginal, mientras que la selección de las candidaturas queda a completa discreción de los poderes públicos*. Dada la composición actual del Congreso, dominado por Morena y sus aliados minoritarios, está claro que sólo quienes cuenten con el respaldo del oficialismo, es decir, con el apoyo de las fuerzas políticas alineadas con el gobierno, tendrán posibilidades reales de acceder al cargo. Lo anterior permite suponer que las personas postuladas por los poderes Ejecutivo y Legislativo tendrán un alto grado de vinculación partidista. Pero, además, es probable que, una vez en funciones,

³⁸ Artículo 96, IV, CPEUM.

³⁹ En contraste, la iniciativa presidencial contemplaba que, además de resolver las impugnaciones, la Suprema Corte y el Tribunal Electoral fuesen los encargados de calificar el proceso electoral y declarar los resultados de los comicios respectivos. Como se ha mencionado, con la reforma judicial finalmente aprobada, estas dos funciones fueron atribuidas al INE.

las autoridades jurisdiccionales electas busquen agradar con sus decisiones a las fuerzas políticas mayoritarias que las postularon, en aras de asegurar su permanencia en el puesto. Y, peor aún, es presumible que las personas juzgadoras queden a merced de las presiones políticas del oficialismo, no ya sólo *de facto*, sino por vía de las reglas, esto es, del derecho que configura el sistema electivo.

En segundo lugar, la reforma dispone que cada órgano —el Ejecutivo, el Legislativo y la Suprema Corte— postule de manera paritaria las candidaturas que serán sometidas al voto de la ciudadanía. Sin embargo, como ya se dijo, en caso de que aquéllos no envíen su listado de postulaciones en la fecha señalada, no podrán hacerlo posteriormente. Esta regla no es trivial, ya que, en principio, coloca en desventaja al Congreso y al Pleno de la Corte. Las propuestas de candidaturas, en ambos casos, deberán ser el resultado de holgados consensos respaldados por mayorías calificadas, en contraste con la Presidencia de la República, que, al ser un cargo unipersonal, sólo requiere la voluntad de su titular. En un contexto como el actual, en el que el Congreso está dominado mayoritariamente por las fuerzas políticas oficialistas, dicha regla podría no suscitar ninguna dificultad para que los legisladores envíen sus propuestas. Sin embargo, en contextos de gobiernos divididos, *ante la demora o falta de acuerdos en el Congreso y el Pleno de la Corte, es posible que veamos postulaciones definidas exclusivamente por quien ocupe la Presidencia.*

En tercer lugar, *la reforma no sólo politizará los nombramientos de quienes resulten electos, también lo hará con el Senado y la Suprema Corte en su papel de órganos estatales partícipes del proceso de preselección y de la validez de los resultados, respectivamente. No se pierda de vista que, en dirección opuesta a lo que ha sido el devenir histórico del sistema electoral mexicano, la reforma reasignará funciones político-electorales a ambos órganos:*⁴⁰ al Senado le corresponderá emitir la convocatoria de los comicios judiciales, recibir las candidaturas aprobadas por los poderes estatales y remitirlas al INE;⁴¹

⁴⁰ Recordemos que el Senado, desde la eliminación de la autocalificación de los comicios de sus propios integrantes en 1993, ha perdido cualquier potestad en materia electoral. Un proceso similar ha ocurrido con la SCJN. Más allá de su competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad de las leyes electorales, desde que en 1986 se suprimió el recurso de reclamación que tenía a su cargo y tras la creación del Tribunal Electoral como máxima autoridad en la materia, el Pleno de la Suprema Corte ha quedado sin facultades sobre el desarrollo de los procesos electorales. Sobre esta cuestión, véase Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000.

⁴¹ El proyecto de reforma del expresidente López Obrador, en cambio, facultaba al Senado para, además de verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los aspirantes, “hacer la suma” de los cómputos finales de las elecciones judiciales. Asimismo,

mientras que la Suprema Corte se encargará de resolver las impugnaciones que se susciten con motivo de los comicios judiciales, una tarea que hasta ahora había sido competencia exclusiva de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral: el TEPJF.

En cuarto lugar, como se ha apuntado, la reforma propone que los comicios judiciales para renovar al Pleno de la Suprema Corte y las Salas del Tribunal Electoral se celebren el mismo día que se votan otros cargos de elección popular. No obstante, la realización simultánea de estos ejercicios conllevará importantes dificultades logísticas, operativas y presupuestales, respecto de las cuales el proyecto de reforma carece de todo diagnóstico. En abierta contradicción con la retórica de austeridad que ha caracterizado al gobierno de López Obrador, la elección de las personas juzgadoras por medio de las urnas supondrá un gasto millonario para el erario público. Sin embargo, lo que menos se ha discutido hasta ahora es la viabilidad y los costos asociados a la implementación de estas elecciones.

No importa que la iniciativa señale que los comicios judiciales prescindirán por completo de financiamiento, tanto público como privado: *la idea de que quienes aspiren a un cargo jurisdiccional puedan hacer campaña, pero sin gastar un centavo, no es más que una entelequia*. Es verdaderamente cándido imaginar que estas personas costearán individualmente, y de sus propios bolsillos, sus campañas electorales.

Suponiendo que podamos acordar sensatamente cuáles podrían ser las promesas y ofertas políticas de las personas candidatas a un cargo jurisdiccional, resulta igualmente ingenuo suponer que los medios de comunicación ofrecerán sus infraestructuras y espacios en radio y televisión como una concesión graciosa, sin pretender contraprestación alguna por el servicio prestado. Es innegable que estas “reglas de competencia” abrirán la puerta a la influencia del dinero privado, e incluso ilegal, en los comicios judiciales.

Además de estos inconvenientes, la reforma supone otro tipo de problemas jurídicos de gran calado. Contrariamente a lo sostenido por la retórica presidencial, la elección popular de jueces no es una vía idónea para “democratizar al Poder Judicial”. *El sistema electivo propuesto se configura, antes bien, como una ruta para dotar de juridicidad a una operación doblemente autoritaria*: por un lado, purgar por completo el Poder Judicial y, por el otro, despejar el camino para la colocación de perfiles según las preferencias y los lazos con el partido en el gobierno.

contemplaba que la Suprema Corte y el Tribunal Electoral fueran los encargados de calificar el proceso electoral y declarar los resultados de los comicios respectivos, dos funciones que, como sabemos, finalmente fueron atribuidas al INE.

Téngase en cuenta que, en principio, una de las consecuencias inmediatas de la reforma será la remoción de quienes integran el Pleno de la Suprema Corte y las salas regionales, pero no de quienes ocupan un lugar en la Sala Superior del Tribunal Electoral,⁴² en la fecha que “tomen protesta las personas servidoras públicas que emanen de la elección extraordinaria” convocada para 2025.⁴³ Sin embargo, la destitución anticipada de las personas juzgadoras vulnerará una de las garantías elementales que aseguran la independencia judicial: la inamovilidad en el cargo. Esta garantía establece que la destitución de las personas juzgadoras debe basarse únicamente en los supuestos legalmente preestablecidos, tales como el cumplimiento del plazo para ejercer el cargo, la llegada a la edad de jubilación, la comprobación de faltas disciplinarias graves o la demostración de incompetencia en el desempeño de sus funciones.⁴⁴

Además de sus efectos inminentes, la reforma socavará el principio de imparcialidad sobre el que se cimenta la labor jurisdiccional. Un sistema

⁴² Recordemos que el Congreso de la Unión y las asambleas legislativas subnacionales decidieron prorrogar el mandato de las cinco magistraturas de la Sala Superior en funciones y, con ello, exceptuarla de ser reemplazada en los comicios extraordinarios 2024-2025. La renovación de dichas plazas se realizará hasta las elecciones programadas para 2027. Por insólito que parezca, ésta no es la primera vez que los legisladores amplían los mandatos de los jueces electorales más allá de lo que establece la propia Constitución. Como es sabido, en 2016, el Senado extendió la duración de los encargos de cuatro magistrados de la Sala Superior que recientemente había nombrado, a saber, los casos de José Luis Vargas Valdez e Indalfer Infante Gonzales (de tres a siete años), y Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón (de seis a ocho años). Dicha decisión fue avalada por la propia SCJN un año más tarde. Sobre este punto, consúltese a Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, “El acto político de ampliación del periodo de duración de cuatro magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral avalado por la Suprema Corte. Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016”, en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2021, pp. 1-22. El dictamen aclara que las magistraturas electorales cuyos mandatos se amplíen a 2027 no podrán ser elegibles para un nuevo periodo *en el mismo cargo* en la elección federal que se celebre ese año. Quizá el único punto rescatable de la reforma judicial sea la prohibición de que las exmagistraturas electorales puedan aspirar a ser ministro o ministra. Para profundizar en la importancia de impedir que las magistraturas electorales utilicen sus cargos como trampolín político para aspirar a una ministratura, consúltese a Hernández Macías, Juan Luis, “De magistrado electoral a ministro de la Suprema Corte. Una prohibición impostergable”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y Garza Onofre, Juan Jesús (coords.), *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*, México, TEPJF, 2022, pp. 71-97.

⁴³ Tercero y Cuarto transitorios del Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial..., *op. cit.*

⁴⁴ Comisión de Venecia, Informe sobre la Independencia del Poder Judicial. Parte I: La Independencia de los Jueces, (CDL-AD (2010)004), Estrasburgo, 16 de marzo de 2010.

electoral como el que propone el presidente, que obliga a las juezas y jueces a competir por sus puestos en la misma arena que los gobiernos y los órganos de representación popular, está diseñado precisamente para recoger los humores del electorado; por lo tanto, los jueces que resulten electos por este sistema, antes que resolver sus asuntos con base en la estricta aplicación de la ley, quedarán sujetos tanto a las preferencias y opiniones del electorado como a las demandas de las fuerzas políticas que respaldaron sus candidaturas. El sistema electivo no sólo permitirá que las personas juzgadoras puedan ser influenciadas por la política, sino que las subordinará a ella. Para ilustrar este punto, recurrir a la experiencia comparada puede ser un ejercicio provechoso.

1. *Pero ¿qué hay de Bolivia?*

No existe en América Latina ningún caso en el que la institución especializada en organizar y ejecutar las elecciones a nivel nacional sea, a su vez, elegida mediante sufragio universal. Algo similar sucede con las instancias jurisdiccionales. Una rápida revisión de la literatura deja ver que, en realidad, elegir por voto popular a quienes integran los máximos tribunales carece de respaldo empírico. En varios países de la región, como Argentina, Colombia y Perú, por ejemplo, este método es empleado para ciertos cargos judiciales a nivel local.⁴⁵ Lo mismo ocurre en Estados Unidos, donde varias entidades federativas utilizan el voto popular para definir la composición de ciertas jurisdicciones de primera instancia y tribunales supremos; pero, a nivel federal, ni uno solo de los jueces —desde los de distrito hasta la Suprema Corte— es electo por sufragio universal.⁴⁶ En ningún país del mundo las altas cortes de justicia son nombradas por elección directa del pueblo, salvo en Bolivia.

Como sabemos, solamente el país andino ha optado por el sufragio universal como mecanismo para decidir respecto de la integración de algunas de sus máximas autoridades jurisdiccionales. En contraste con el caso mexicano, en el que el sistema electivo se ha adoptado como un mecanismo masivo de renovación de las personas juzgadoras federales y locales, en Bolivia

⁴⁵ Alfaro Telpalo, Raúl y Coello Cetina Rafael, *El sistema para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito. (Análisis de Derecho Comparado y Propuesta de Reforma Legislativa)*, México, Tirant lo Blanch, 2015.

⁴⁶ Garza Ramos, Javier, “Lo que Sheinbaum llamó sobre los jueces de Estados Unidos”, *El País*, 23 de agosto 2024, disponible en: <https://elpais.com/mexico/opinion/2024-08-24/lo-que-sheinbaum-callo-sobre-los-jueces-de-estados-unidos.html>.

dicho sistema se emplea exclusivamente para definir la integración de las cuatro máximas autoridades jurisdiccionales de justicia del país: el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y el Consejo de la Magistratura.

A diferencia de lo que sucede en México, en Bolivia corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa preseleccionar los perfiles que serán sometidos a consideración de la ciudadanía. Y, por paradójico que parezca, las personas que aspiran a ocupar el cargo tienen prohibido hacer campaña electoral a favor de sí mismas. De hecho, la Constitución boliviana veta cualquier forma de proselitismo durante los comicios judiciales. Pero éstas no son las únicas diferencias; contrariamente a la experiencia mexicana, en Bolivia el Tribunal Supremo Electoral —responsable de organizar, ejecutar y proclamar los resultados de los comicios— está excluido del método electivo. La razón es manifiesta: dicha instancia —lo mismo que en México— está encargada, entre otras tareas, de arbitrar las disputas políticas durante los procesos electorales. A pesar de que el caso boliviano es mencionado en la exposición de motivos de la propuesta presidencial como un ejemplo “destacable” en el contexto latinoamericano, cualquier persona que examine someramente dicha experiencia se dará cuenta de que, desde su introducción en 2009, las elecciones judiciales han sido un rotundo desastre.⁴⁷

Al igual que en México, en Bolivia se le atribuyeron múltiples virtudes al modelo de elección popular de jueces, entre las cuales destacaban eliminar las cuotas partidistas en el nombramiento de las personas juzgadoras, reforzar la independencia del Poder Judicial frente a los intereses de parte y recuperar la credibilidad de la ciudadanía en el sistema de justicia. No obstante, como cabría esperar, el método electivo no ha logrado paliar los grandes males que aquejan al sistema de justicia boliviano. Ni puede hacerlo. Es indispensable reconocer que no hay evidencia empírica alguna que sugiera una conexión entre la legitimidad por vía electoral de los jueces y todos esos nobles propósitos que se le adjudican.

⁴⁷ Los resultados negativos para el sistema de justicia boliviano han sido ampliamente documentados. Al respecto, me limito a remitir a Pásara, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Bolivia, Fundación para el Debido Proceso, 2014; Pásara, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?*, Washington, D. C., Fundación para el Debido Proceso, 2018; Driscoll, Amanda y Nelson, Michael J., “Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia”, *Política y gobierno*, vol. 26, núm. 1, 2019, pp. 41-64; y Molina, Fernando, “Bolivia, arrepentida de la elección por voto de los magistrados del Poder Judicial”, *El País*, 26 de mayo de 2023, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-05-27/bolivia-arrepentida-de-la-eleccion-por-voto-de-los-magistrados-del-poder-judicial.html>.

Más allá de las singularidades y expectativas alrededor de este sistema, lo que me interesa subrayar aquí es que la elección por voto popular no garantiza la selección de los perfiles más idóneos para la función judicial. Este método, por su propia naturaleza, privilegia las afinidades políticas e ideologías sobre la integridad moral, la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios para ejercer el cargo. Además, como demuestra la experiencia boliviana, el método electivo, lejos de asegurar la independencia de las personas juzgadoras —esto es, que no estén sujetas a influencias políticas ni a coerciones de otros poderes o grupos de interés—, las somete a presiones políticas, las deja fuertemente comprometidas con quienes respaldan sus candidaturas y las convierte en un componente más en la lucha por el poder. Esto es especialmente cierto en aquellos contextos, como el que se prevé en México durante los próximos seis años, donde las fuerzas políticas del oficialismo cuentan con una holgada mayoría que les permite seleccionar de manera unilateral, y sin la participación de las minorías políticas, a las personas que buscarán ganarse el favor de la ciudadanía para acceder a un puesto jurisdiccional. Eso fue justo lo que pasó en Bolivia. En los dos comicios judiciales celebrados en 2011 y 2017, el Movimiento al Socialismo (MAS), el partido del entonces presidente Evo Morales, ejerció un control exclusivo sobre el proceso de nominación de las candidaturas a los puestos jurisdiccionales. La implementación del sistema electivo en el país andino, más que dotar de mayor credibilidad a la labor jurisdiccional, ha intensificado los cuestionamientos sobre la falta de independencia e imparcialidad de los jueces, que se han incrementado gravemente en los últimos años.⁴⁸

⁴⁸ Éste no es el espacio para extenderme en las recientes vicisitudes de la política boliviana. Sin embargo, uno de los ejemplos más clamorosos de la falta de independencia e imparcialidad se encuentra en el Tribunal Constitucional de Bolivia, que, cinco días antes de las elecciones generales de 2017, declaró inaplicables las restricciones constitucionales a la reelección presidencial y a los demás cargos de elección popular, con el fin de habilitar al entonces presidente Evo Morales para un cuarto mandato consecutivo. En este caso, la sentencia del Tribunal Constitucional boliviano no sólo ignoró las disposiciones constitucionales expresas que prohíben la reelección presidencial por más de dos periodos consecutivos, sino que también desatendió el rechazo popular a la propuesta de modificar la Constitución con el objeto de habilitar la reelección indefinida de los cargos de elección popular, incluida la presidencia, en el referéndum celebrado un año antes, a principios de 2016. Quienes han estudiado esta experiencia resaltan la falta de independencia judicial o, en otras palabras, la subordinación de la máxima autoridad jurisdiccional al órgano ejecutivo como la explicación más atendible de la decisión del Tribunal Constitucional. Sobre esta cuestión existe una vasta literatura; en esta ocasión me limito a referir a Dixon, Rosalind y Landau, David, “Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy”, *UC Davis Law Review*, vol. 53, núm. 3, 2020, pp. 1313-1387.

V. CONCLUSIONES

Los procesos de nombramiento de las altas cortes, como la SCJN y el TEPJF, deben garantizar una judicatura independiente mediante la adopción de procedimientos claros y criterios objetivos para su nominación y remoción. En contextos constitucionales y democráticos, la selección de quienes conforman tales instituciones no se decide por medio del voto popular. A excepción de Bolivia, y como sucede en el resto de América Latina, se trata de un método extraño al sistema constitucional y democrático que hasta ahora se ha configurado en el ordenamiento mexicano.

Debemos recordar que el método para acceder a un cargo público debe responder —o ser congruente— con las tareas que le son atribuidas al órgano de que se trate. El intento de equiparar a las personas juzgadoras con otros cargos electivos, como las diputaciones, las senadurías e incluso la Presidencia de la República, es un franco despropósito. La razón es simple: ¿cuáles podrían ser las promesas y ofertas políticas de las y los candidatas a un cargo jurisdiccional?

El que las personas que integran una asamblea legislativa sean elegidas mediante el voto ciudadano tiene sentido por el carácter representativo de dicho órgano. En una democracia constitucional se espera que los representantes populares tomen las decisiones colectivas en nombre de la ciudadanía y reflejen las distintas orientaciones políticas y posiciones ideológicas en una comunidad política. En ese sentido, la representación de “las diferentes tendencias políticas, culturales e ideológicas presentes en la sociedad mexicana”⁴⁹ no es una función que corresponda a las personas juzgadoras, sino al Congreso de la Unión, a nivel federal, y a las asambleas legislativas locales en las entidades federativas.⁵⁰

La vía para asegurar que los máximos tribunales “sean responsables de las decisiones que adopten”⁵¹ no pasa por elegir tales cargos mediante el voto popular. La legitimidad que corresponde a las personas juzgadoras de-

⁴⁹ Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial..., *op. cit.*

⁵⁰ Salmorán Villar, Guadalupe, “Elección popular de jueces y magistraturas: cuatro apuntes teóricos”, *Revista Hechos y Derechos*, Número Especial. Foros sobre la Reforma Constitucional en Materia de Justicia, 6 de agosto de 2024, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/19419/19537>.

⁵¹ Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial..., *op. cit.*

pende, antes bien, de la pericia técnica y el conocimiento del marco normativo, de la calidad de los argumentos y de la solidez de sus sentencias, no de contar con el voto mayoritario de una parte de la población. Por lo mismo, los jueces —al igual que para los funcionarios electorales de más alto nivel— deben ser elegidos con base en su formación y calificaciones, así como en su integridad e idoneidad, no de acuerdo con los humores del electorado o los intereses partidistas, como fomenta la reforma judicial.

El sistema electivo, como ha quedado desarrollado, antes que dotar de una mayor legitimidad democrática a las instituciones involucradas, acrecentará la politización de los nombramientos respectivos por al menos dos razones. Por un lado, hará prevalecer las consideraciones políticas sobre las competencias morales, profesionales y técnicas de las personas electas. Esto se agrava si consideramos que los comicios judiciales —al estar alineados con el ciclo electoral de los legisladores y el cargo presidencial— aumentan la posibilidad de que el voto del electorado, influenciado por la retórica política y las campañas partidistas, tienda a alinearse con los perfiles que apoye la opción política de su preferencia. Por otro lado, la elección popular podría incrementar el riesgo de quienes resulten electos, al momento de ejercer sus funciones, busquen complacer al electorado y a quienes patrocinaron sus candidaturas o, peor aún, se vean obligados a obedecer a las fuerzas políticas que las respaldaron, en lugar de tomar decisiones fundamentadas exclusivamente en los principios y normas jurídicas. Ambos fenómenos podrían acentuar la desconfianza de la ciudadanía, porque crearán suspicacias respecto del actuar imparcial e independiente de las ministraturas, magistraturas y consejerías electorales.

Asimismo, conviene resaltar que, en el método electivo ideado por el presidente López Obrador, quien amplía su dominio en la postulación de las candidaturas para conformar el Pleno de la SCJN y el TEPJF es el propio titular del Poder Ejecutivo. Podría pensarse que se trata simplemente de un reacomodo que *distribuirá por igual* las facultades que hoy tienen la Suprema Corte, el Congreso de la Unión y la Presidencia de la República para realizar tales nombramientos. Un ajuste en el que, sí, todos perderán, pero a cambio ganarán algo. Sin embargo, ¿qué pierden? La Cámara de Diputados conserva su facultad para designar a las personas integrantes del Consejo General del INE, mientras que la Cámara de Senadores ha renunciado a su potestad para nombrar a los miembros de las Salas del Tribunal Electoral, así como la Suprema Corte ha perdido su competencia para proponer la totalidad de perfiles idóneos para estos cargos. La Presidencia de la República ya no podrá proponer unilateralmente las ternas para integrar el Pleno de la Corte y, consecuentemente, el Senado dejará de contar con

la facultad de aprobar —o rechazar— tales propuestas. Pero ¿a cambio de qué? Cada órgano —la Suprema Corte, el Congreso y la Presidencia— obtiene la potestad para proponer “de manera igualitaria” los perfiles que serán sometidos a consideración de la ciudadanía.

A simple vista podría decirse que la ganancia para la Suprema Corte, el Congreso y la Presidencia es pareja, pero no es así. Si observamos con detenimiento, nos daremos cuenta de que la Suprema Corte y el Senado ceden más, ya que no podrán realizar las designaciones de las Salas del TEPJF, mientras que el Ejecutivo únicamente se despoja de someter a consideración del Senado los perfiles para ministro o ministra. A cambio, obtiene una potestad mucho más significativa y extensa: la facultad de postular una tercera parte de las candidaturas para cada vacante de las Salas (Superior y regionales) del Tribunal Electoral —donde antes no tenía injerencia alguna— y del Pleno de la Suprema Corte. A la que tendríamos que agregar esa misma posibilidad, y en igual proporción, para los puestos vacantes del Tribunal de Disciplina, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito de todo el territorio nacional; ámbitos todos donde, hasta ahora —hay que insistir en ello—, la Presidencia carecía de cualquier autorización para intervenir.

Ahora bien, el Ejecutivo no es el único que obtiene protagonismo en los comicios del Tribunal Electoral y la Suprema Corte. El Senado de la República —un órgano de naturaleza política— tampoco se queda atrás: recordemos que tendrá a su cargo múltiples e importantes tareas, como emitir la convocatoria y remitir al INE las listas de las personas elegibles. Si a ello le sumamos que en la actualidad Morena y sus aliados —el partido del gobierno y sus afines— cuentan con una supermayoría en ambas cámaras del Congreso que les permitirá tomar decisiones en solitario, no hay razón para descartar que todas y cada una de las candidaturas para los cargos en disputa, incluidas las de las Salas del Tribunal Electoral, la Suprema Corte y demás jurisdicciones federales, sean propuestas por el oficialismo, con lo cual el camino para la captura de los órganos jurisdiccionales que componen el sistema judicial mexicano ha quedado pavimentado.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALFARO TELPALO, Raúl y COELLO CETINA, Rafael, *El sistema para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito. (Análisis de Derecho Comparado y Propuesta de Reforma Legislativa)*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000.

- CÁMARA DE DIPUTADOS, LXV Legislatura, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de agosto 2024.
- COMISIÓN DE VENECIA, Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial. Parte I: La Independencia de los Jueces, (CDL-AD (2010)004), Estrasburgo, 16 de marzo de 2010.
- DRISCOLL, Amanda y NELSON, Michael J., “Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia”, *Política y gobierno*, vol. 26, núm. 1, 2019.
- ESPINOSA SILIS, Arturo y CRUZ VARGAS, Rafael, “Control de constitucionalidad electoral. Evolución y retos”, en ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos Francisco del (coord.), *Derecho constitucional en materia electoral*, México, TEPJF, 2021, disponible en: <https://www.te.gob.mx/editorial/pdf/2025>.
- GARZA RAMOS, Javier, “Lo que Sheinbaum calló sobre los jueces de Estados Unidos”, *El País*, 23 de agosto de 2024, disponible en: <https://elpais.com/mexico/opinion/2024-08-24/lo-que-sheinbaum-callosobre-los-jueces-de-estados-unidos.html>.
- GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín y CASTRO-MONTERO, José Luis, “La reelección presidencial indefinida en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia”, *Estudios Constitucionales*, vol. 18, núm. 1, 2020, disponible en: <https://www.scie-lo.cl/pdf/estconst/v18n1/0718-5200-estconst-18-01-9.pdf>.
- HERNÁNDEZ MACÍAS, Juan Luis, “De magistrado electoral a ministro de la Suprema Corte. Una prohibición impostergable”, en CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y GARZA ONOFRE, Juan Jesús (coord.), *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*, México, TEPJF, 2022.
- LANDAU, David y DIXON, Rosalind, “Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy”, *UC Davis Law Review*, vol. 53, núm. 3, 2020.
- MARTÍN REYES, Javier y MARVÁN LABORDE, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7199-radiografia-del-plan-b-la-reforma-electoral-de-2023-a-examen-serie-opiniones-tecnicas-sobre-temas-de-relevancia-nacional-num-64>.
- MARVÁN LABORDE, María y NAVARRO LUNA, Fabiola, “Comentario al Artículo 41”, en AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2016.

- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, “El acto político de ampliación del periodo de duración de cuatro magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral avalado por la Suprema Corte. Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016”, en GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2021.
- MOLINA, Fernando, “Bolivia, arrepentida de la elección por voto de los magistrados del Poder Judicial”, *El País*, 26 de mayo de 2023, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-05-27/bolivia-arrepentida-de-la-eleccion-por-voto-de-los-magistrados-del-poder-judicial.html>.
- PÁSARA, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Bolivia, Fundación para el Debido Proceso, 2014.
- PÁSARA, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?*, Washington, D. C., Fundación para el Debido Proceso, 2018.
- RÍOS FIGUEROA, Julio, “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en HELMKE, Gretchen y RÍOS FIGUEROA, Julio (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, SCJN, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2010, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/TRIBUNALES%20CONSTITUCIONALES%20EN%20AMÉRICA%20LATINA%2083568_0.pdf.
- SALMORÁN VILLAR, Guadalupe, “Elección popular de jueces y magistraturas: cuatro apuntes teóricos”, *Revista Hechos y Derechos*, Número Especial. Foros sobre la Reforma Constitucional en Materia de Justicia, 6 de agosto de 2024, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/19419/19537>.
- VALDÉS, Leonardo y RUIZ, José Fabián, “Los órganos encargados de la administración electoral”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INE-IDEA Internacional, 2019.