

Un nuevo método para la elección de consejeros y magistrados electorales

Jaime Cárdenas ▶

Hay académicos que piden un cambio en el mecanismo de designación de los consejeros electorales y reclaman, por ejemplo, que los aspirantes a consejeras y consejeros electorales federales que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, sean designados mediante el método de sorteo, porque así, al menos, no existirían vínculos fuertes con los partidos. La consejera o el consejero electoral no deberían su cargo a un grupo parlamentario. No se sentirían comprometidos con ellos y podrían actuar con mayor independencia.

Pienso, por el contrario, que los consejeros del IFE -con independencia de otra posible discusión en torno a si el órgano electoral debe ser nacional y no federal como lo sostengo-, los magistrados electorales, los titulares de los órganos constitucionales autónomos, el procurador general de la República, los consejeros de la Judicatura Federal, el titular de la Auditoría Superior de la Federación y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser elegidos por voto universal, directo y secreto de los ciudadanos. Las razones son las siguientes: 1) Los órganos cúspide del Estado merecen contar con legitimidad democrática directa de los ciudadanos para que tengan responsabilidad directa frente y ante ellos y porque deben ser

* Doctor en Derecho por la UNAM, y por la Universidad Complutense de Madrid; tiene especialidad en Derechos Humanos y Ciencias Políticas. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

expresión de la soberanía popular; 2) La historia política y constitucional de México demuestra que estos nombramientos se realizan, antes, por el presidente hegemónico, y ahora, por el acuerdo de las cúpulas de los partidos mayoritarios; 3) El hecho anterior limita su independencia porque suelen actuar y decidir como si fuesen correas de transmisión de los intereses y voluntad de quien los designó; 4) Esos órganos y poderes se han partidocratizado y se conducen en atención a ese hecho; 5) No hay pluralismo jurídico, político o ideológico en el interior de esos órganos y poderes porque sus titulares representan y reproducen las concepciones jurídicas o políticas de las clases dominantes; 6) Por el método de designación existente, los titulares de esos órganos y poderes pierden independencia porque con motivo de sus funciones no afectarían los intereses de quien los nombró, ya sea el Ejecutivo, el Senado o cualquier otra instancia de autoridad o conjunción de estas; 7) Actúan como en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -igual se puede decir de los magistrados electorales-, como poder contramayoritario, capaz de anular o desaplicar normas jurídicas que han sido aprobadas por las mayorías o por los representantes de estas; 8) Son órganos elitistas; 9) Los titulares no generan vínculos con la ciudadanía ni se esfuerzan por rendirle cuentas a la sociedad; y, 10) Sus titulares resuelven de espaldas a la sociedad y por lo mismo no promueven las necesidades, los intereses ni los derechos de los ciudadanos sino los intereses y privilegios de los dirigentes y beneficiarios del *statu quo*.

El método de elección que propongo no es nuevo, existió para los ministros de la Suprema Corte, el fiscal y el procurador en la Constitución de 1857. ¿Por qué los constituyentes de 1857 adoptaron este método? El profesor José María del Castillo Velasco, que fue constituyente de esa ley suprema, en su obra *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano* señala textualmente:

Mientras el poder judicial se considere [...] como ramo de la administración pública, bien podía confiarse el nombramiento de los jueces al ejecutivo, ya por sí solo, ya con intervención del legislativo; pero desde el instante en que el ejercicio de las funciones judiciales se ha considerado como un verdadero poder público; desde el momento en que a ese poder se ha confiado la inviolabilidad de la constitución, y el examen y el juicio de las leyes mismas con relación a la ley suprema, no puede confiarse la elección de los jueces sino al pueblo...¹

Daniel Cosío Villegas, en su obra *La Constitución de 1857 y sus críticos*, compara a los ministros de la Corte del siglo XX con los ministros derivados del método de elección de la Constitución de 1857, y concluye que estos últimos eran, entre otras cosas, por el método de elección ciudadano, "...independientes, fiera, altanera, soberbia, insensata, irracionalmente independientes...".²

Durante el Congreso Constituyente de Querétaro, se debatió con intensidad sobre el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte. Hubo diputados como José María Truchuelo que sostuvieron que los ministros tenían que ser elegidos popularmente como todos los funcionarios de primer nivel de los demás poderes porque todo poder debe tener su origen en la soberanía popular. Hubo otros, como Paulino Machorro e Hilario Medina, que siguiendo la opinión de Emilio Rabasa, sostuvieron que la elección popular de los ministros no podía dejarse al juicio del voto popular porque se violentaría su independencia e imparcialidad al momento de juzgar.

¹ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, edición facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 203.

² Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Fondo de Cultura Económica / Clío, 2007², p. 102.

La norma aprobada por el Constituyente de Querétaro no contemplaba la intervención del ejecutivo en la designación de los ministros. El original artículo 96 de la Constitución de 1917 señalaba a este respecto:

Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurran cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Este artículo se ha reformado en dos ocasiones. La primera reforma se publicó el 20 de agosto de 1928 en el *Diario Oficial de la Federación*. La modificación al artículo 96 determinó que el nombramiento implicaría la intervención del presidente y del Senado. Esta reforma es considerada por la doctrina constitucional como presidencialista, centralista porque elimina los componentes federales, y vulneradora de las facultades de la Cámara de Diputados porque prescinde de su intervención en la designación de los ministros.

La segunda reforma, que se publicó en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1994, mantiene básicamente el sistema de 1928, pero instaura de manera adicional el sistema de ternas para que exista comparecencia ante el Senado de los tres propuestos por el ejecutivo. Esta última reforma establece el procedimiento a seguir en caso de que en el Senado ninguno de los integrantes de la terna alcance la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, llegándose al extremo de estipular que será ministro el que designe el ejecutivo.

En otras palabras, que el presidente de la República sea la única instancia para nominar a los aspirantes a la Suprema Corte, puede inducir, en un momento dado, cierta homogeneidad de pensamiento o de criterios jurídico-políticos, en este caso, afines al presidente encargado de las correspondientes nominaciones. Eso no es lo mejor para el funcionamiento de un órgano judicial que tiene como su función más importante ejercer el control de constitucionalidad, en el que siempre se debe privilegiar el pluralismo propio del Estado constitucional y democrático de derecho.

En este sentido, cómo se nomina -la forma en que se realiza y quién lo hace- a los candidatos a ocupar las vacantes resulta fundamental. La nominación genera efectos adicionales cuando se le vincula con la composición orgánica del colegio de ministros y con los equilibrios políticos en el mismo (lo mismo puede decirse del resto de los titulares de los órganos constitucionales autónomos). Ni qué decir tiene que la nominación presidencial, del Senado o de otra instancia de autoridad o de los partidos, puede estar condicionada directamente, o transcurrir al margen de la ideología política (liberal o conservadora) del presidente, y que dicha decisión habrá de generar importantes repercusiones en la formación de mayorías estables en el colegio.

En el derecho comparado se discute mucho el mecanismo de designación de los magistrados o ministros de las cortes supremas. En Argentina, hay sectores que insisten en que debe ser el pueblo el que elija a los magistrados de la Suprema Corte. En los Estados Unidos, las posiciones teóricas están divididas; hay autores como Jeremy Waldron³ que insisten en darle más participación a los ciudadanos en los asuntos del poder judicial.

¿Cuáles son los argumentos a favor de la elección popular de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

³ Jeremy Waldron, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, 1999.

de los consejeros del IFE, de los magistrados del Tribunal Electoral y de otros titulares de órganos cúspide?

1. Muchos de ellos son legisladores negativos -ministros y magistrados- porque tienen poderes derogatorios o abrogatorios. ¿Por qué si el legislador positivo -el que crea la ley- es elegido popularmente, el magistrado o legislador negativo, no es igualmente electo?
2. La Suprema Corte es un poder contramayoritario porque anula o invalida leyes aprobadas por los representantes de las mayorías ciudadanas. También el Tribunal Electoral es un poder contramayoritario porque puede desaplicar normas contrarias a la Constitución. Es un poder que carece de legitimidad democrática y que impone sus criterios a las mayorías ciudadanas.
3. La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, por lo tanto todos los poderes públicos son delegados del pueblo. No puede concebirse democráticamente que un poder público no dimane de la voluntad popular.
4. Los titulares de la Suprema Corte y de los órganos constitucionales autónomos, en términos de sueldos y prestaciones, son los miembros más elitistas del sistema constitucional mexicano, y esos sueldos los obtienen del pueblo que no participa en su elección.
5. Son instituciones que suelen decidir a favor de los poderes fácticos, es decir, no tutelan el interés general, sino el interés de unos cuantos, que no constituyen la mayoría de la población.
6. En los hechos, la actual composición de esos órganos y poderes representa los intereses del PRI y del PAN por tener la mayoría calificada en el Senado para su designación, como antes la tuvo el PRI. Muchos de los actuales titulares han llegado a ese cargo por la voluntad de personas como Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox,

Felipe Calderón, Manlio Fabio Beltrones, Diego Fernández de Cevallos, Felipe Calderón y Emilio Gamboa Patrón. ¿Cuál independencia? ¿Cuál imparcialidad?

En concreto, respecto a la elección de consejeros electorales he propuesto reformar la parte conducente de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ para quedar en los términos siguientes:

En el artículo 41:

Los consejeros y consejeras electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. El Presidente será designado entre ellos por mayoría de dos terceras partes, al término de cada proceso electoral y por tres años, sin que pueda reelegirse. Las consejeras y consejeros electorales serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General saliente organizará junto con la elección de los demás cargos públicos el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser consejero, aplicarán un examen general de conocimientos ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Por cada vacante, los cinco aspirantes que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de consejero del Instituto Federal Electoral tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas,

⁴ El Distrito Federal está incluido porque, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución (base primera, fracción V, inciso f), la Asamblea Legislativa tiene facultad para expedir las disposiciones que garanticen elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán con los principios y reglas establecidos en los incisos b al n de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. La elección escalonada de los consejeros del Instituto Federal Electoral deberá coincidir con los procesos federales electorales. De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados mediante convocatoria pública y previa consulta ciudadana, nombrará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días, al provisional que durará en su encargo hasta el siguiente proceso electoral. En ese proceso electoral, se elegirá al consejero sustituto que concluirá el plazo del encargo. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.⁵

Y en el artículo 116:

Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan controversias en la materia, gocen de autonomía e independencia en sus decisiones. **Los titulares de esas autoridades serán elegidas por el voto directo de los ciudadanos mediante organización del proceso de elección que realicen los órganos electorales locales siguiendo los criterios y procedimientos del artículo 41 constitucional;**

⁵ *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, núm. 3131-VI, 4 de noviembre de 2010.