

VII. JUSTICIA ELECTORAL

XXI. DE LA LAGUNA A LA ARBITRARIEDAD: LA ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL¹

Juan Jesús GARZA ONOFRE²

Javier MARTÍN REYES³

I. INTRODUCCIÓN

La experiencia muestra que, en no pocas ocasiones, la lucha por la presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha generado conflictos internos que colocan a los magistrados y magistradas en una incesante tensión innecesaria.⁴ No es exagerado decir, incluso, que estas disputas han derivado en auténticas crisis institucionales de gran calado. Quien haya estudiado el curso de la judicatura electoral durante los últimos años recordará, por ejemplo, ese difícil momento en el que la máxima autoridad jurisdiccional electoral del país tuvo, de facto, dos presidencias.⁵

Cada una de las crisis por la presidencia ha debilitado la legitimidad del TEPJF. Las intrigas por nombrar a quien ocupa dicho cargo generan, al exterior, especulaciones y suspicacias, además de que impiden un legítimo escrutinio público de una institución clave para nuestra vida democrática. Más recientemente,

¹ Para realizar este análisis, retomamos buena parte de lo que previamente desarrollamos primero en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Las turbulentas presidencias del Tribunal Electoral”, en Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, IIJ-UNAM y CIDE, 2021, pp. 407 - 436, y posteriormente en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Elección y remoción de la presidencia del Tribunal Electoral”, en Orozco Henríquez, José de Jesús (coord.), *Propuestas para el fortalecimiento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Informe técnico del grupo de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, IIJ-UNAM, 2022, pp. 53-57.

² Jesús Garza Onofre es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, y profesor de El Colegio de México. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3011-1014>

³ Javier Martín Reyes es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9764-4117>

⁴ Véase Abreu Sacramento, José Pablo, “Relevancia de los mecanismos para renovar la Presidencia del Tribunal Electoral”, en Concha Cantú Hugo y Garza Onofre Juan Jesús (coords.), *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022, pp.104 y ss.

⁵ Véase, por ejemplo: Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Las dos presidencias electorales”, *Reforma*, 5 de agosto de 2021.

como hemos dicho, la conclusión anticipada de una de sus presidencias, mediante un procedimiento discutible, derivó en uno de los momentos más complejos de la historia de los tribunales electorales.

Por lo anterior, parecería una buena noticia que en la más reciente reforma electoral se haya intentado regular, por primera vez, la remoción de la presidencia del Tribunal Electoral. Sucede, sin embargo, que el esquema aprobado presenta no pocos inconvenientes, amén de que se dejó intocado un deficiente procedimiento de designación para dicho cargo. En este texto exponemos sucintamente la regulación vigente hasta antes de la reforma electoral de 2022-2023, luego explicamos los cambios de la reforma y, por último, reflexionamos sobre sus ventajas y desventajas.⁶ El objetivo de nuestro trabajo no es otro que el de seguir llamando la atención respecto a un tema tan crucial, que suele pasar desapercibido ante otros de mayores implicaciones. Creemos que es indispensable que no solo se regule por el hecho de que desde hace años nos encontramos ante una laguna normativa en el sistema, sino que la regulación se realice de buena manera contemplando distintas ópticas de corte institucional, antes que meros aspectos coyunturales los cuales, indefectiblemente, terminarán derivando en arbitrariedades.

II. LA REGULACIÓN ANTES DE LA REFORMA

La primera fuente a la que hay que acudir para comprender la forma en cómo se designa y remueve a quien preside el TEPJF es la Constitución. El artículo 99, párrafo tercero, se limita a señalar que “[e]l presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años”. De esta disposición se entiende que deben ser los propios magistrados electorales de Sala Superior los únicos encargados de decidir quién ejercerá la presidencia de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral durante un periodo temporal limitado y fijo. Ahora bien, como es posible advertir, la Constitución nada dice sobre la forma de remover a la persona que ejerce dicho cargo.

⁶ Al momento de terminar este texto, aún no se publicaba la reforma electoral de 2023. Sin embargo, ante la inminencia de este suceso, redactamos esto como si ya hubiese acontecido.

En el plano legislativo, la regulación de la designación es ligeramente más detallada, pero, al igual que la Constitución, la ley nada dice sobre la posibilidad de remoción de la presidencia. Veamos. Por una parte, el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), hasta antes de la reforma electoral de 2023, establecía textualmente los siguientes dos párrafos:

Los Magistrados y las Magistradas de la Sala Superior elegirán de entre ellos a su presidente o presidenta, quien lo será también del Tribunal, por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto o reelecta por una sola vez.

En caso de renuncia la Sala Superior procederá a elegir a una nueva presidenta o presidente, quien lo será hasta la conclusión del periodo para el que fue electo o electa el o la sustituida. Este o esta nueva titular de la Presidencia del Tribunal, de ser el caso, podrá ser reelecto o reelecta por una sola ocasión.

Por otra parte, el artículo 169 de la LOPJF señalaba que la Sala Superior tiene competencia para:

V. Elegir a su presidente o presidenta en los términos del párrafo primero del artículo 171 de esta Ley, así como conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo; [...]

XIV. Resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa y, en su caso, imponer las sanciones respectivas por faltas cometidas por las magistradas y los magistrados adscritos a ella [...].

Por último, el artículo 200 de la propia ley orgánica señalaba que [l]as responsabilidades de todas y todos los servidores públicos del Tribunal Electoral se regirán por lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, particularmente, por el Título Séptimo de esta Ley, así como por las disposiciones especiales del presente Título [...].

De la lectura de estas normas se advierten varias cosas. En primer lugar, queda claro que la regulación anterior a la reforma de 2023 no mencionaba algún método o procedimiento específico a seguir para la elección de la presidencia del Tribunal Electoral. Cuando la Constitución no dice mucho más al respecto, se esperaría que la ley secundaria desarrollara con detalle el método de elección. No obstante, en esta regulación, la discrecionalidad en el proceder para la elección del magistrado o magistrada presidenta no solamente cierra la puerta para que se dé un peso específico a los planes de trabajo y las propuestas de los posibles

candidatos, sino también a las razones por las que las y los magistrados de la Sala Superior consideran que uno de sus pares es la persona idónea para llevar a cabo dicha tarea.

Ahora bien, también es verdad que existía una ausencia de una definición sobre el método para la elección. En ese sentido, podría pensarse que la respuesta es sencilla: bastaba una votación en el que alguno de los magistrados consiga la mayoría de los votos de los siete integrantes de la Sala Superior. Sin embargo, también cabría interpretar que para tomar tal decisión sería posible algún otro método de elección.

Más allá de cualquier método posible a seguir (que no tiene ninguna definición ni a nivel constitucional ni legal), con la regulación vigente antes de la reforma de 2023 no había algún tipo de lineamiento relativo a las formas que deben anteceder a tal decisión. La ley no mencionaba nada con relación a si la sesión será pública o privada, respecto si los magistrados deberán presentar sus razones, sobre el tiempo de antelación con el que pueden presentar su candidatura o buscar los votos de sus integrantes.

Finalmente, habría que decir que Sala Superior sí tenía competencia para conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa que involucren a sus propios integrantes, así como también para imponer las sanciones respectivas, siguiendo los parámetros fijados tanto en la LOPJF como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Estas disposiciones podrían interpretarse en el sentido de que la vía para remover a la presidencia consistía, precisamente, en la apertura y resolución de un procedimiento de responsabilidad administrativa.

III. LA REGULACIÓN DESPUÉS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2023

¿Cuáles fueron los cambios introducidos con la reforma de 2023? Aunque esta reforma introdujo reformas mayúsculas para la materia electoral y la estructuración de nuestra democracia, lo cierto es que prácticamente no introdujo ningún cambio respecto del tema que estamos analizando. En particular, se mantuvo la redacción de las disposiciones relativas a la designación de la presidencia y las que le dan

competencia a la Sala Superior para conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa que involucren a sus propios integrantes.

El único cambio introducido por la reforma electoral de 2023 fue la introducción de un tercer y último párrafo al artículo 171 de la LOPJF. Dicho párrafo señala literalmente lo siguiente:

Los Magistrados y Magistradas pueden convocar al Pleno a sesión extraordinaria para someter a discusión la remoción de la persona titular de la Presidencia de la Sala Superior. Para su remoción, se requiere mayoría de cinco votos, y solo procederá cuando se acredite fehacientemente que la persona titular de la presidencia incurrió en conductas que vulneran los principios rectores de los servidores judiciales electorales de objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. En este mismo acto se hará la elección correspondiente.

Como puede verse, el nuevo párrafo del artículo 171 de la LOPJF introduce diversos elementos que deben destacarse. Lo primero es que existe, por primera vez, una base normativa explícita para remover a la presidencia del Tribunal Electoral. Se establece, asimismo, una mayoría especial (de cinco votos) para poder concretar la remoción, así como un estándar probatorio reforzado, consistentemente en que las conductas que pueden derivar en la remoción se deben “acreditar fehacientemente”. En ese mismo sentido destaca que se establezca que la remoción sólo podrá realizarse cuando la persona que ejerza la presidencia incurra en “conductas que vulneran” cuatro principios. Y, por último, también se establece que la discusión y decisión sobre la remoción debe realizarse en una “sesión extraordinaria” y que en ella misma —de proceder la remoción, se entiende— se llevará a cabo la elección de la nueva presidencia.

IV. BALANCE DEL NUEVO PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN (Y DE LA OPORTUNIDAD PERDIDA PARA REGULAR MEJOR LA DESIGNACIÓN)

Como decíamos, una lectura apresurada de los cambios introducidos por la reforma electoral de 2023 podría generar la impresión de que estamos frente a una buena noticia, en la medida en que parece que se colmó una laguna que existía en la normatividad desde hace ya muchos años. Sin embargo, se trata de modificaciones

legales que se quedan cortas y que presentan deficiencias en al menos dos sentidos.

Por una parte, se dejó pasar la oportunidad de tener una mejor y más integral regulación sobre la elección de la presidencia del Tribunal Electoral. Como apuntábamos páginas arriba, las normas aún vigentes no contemplan los mínimos que podría esperarse para una elección tan relevante: ni se regula adecuadamente la presentación de planes de trabajo, ni se establece con claridad el método de elección, ni se introducen garantías mínimas de transparencia que permitan que la ciudadanía conozca las razones por las que una persona es electa para presidir la máxima autoridad jurisdiccional electoral del país.

Por la otra, no cabe la menor duda que estamos frente a una regulación por demás deficiente en materia de remoción. Empecemos por las conductas que podrían generar la remoción de la presidencia. De acuerdo con el nuevo párrafo del artículo 171 de la LOPJF, la persona titular de la presidencia podrá ser removida si se acredita fehacientemente que “incurrió en conductas que vulneran” cuatro principios: la objetividad, la imparcialidad, el profesionalismo y la independencia. Dichos principios, como puede verse, no son otra cosa que tres de los seis principios rectores de la función electoral establecidos en la Constitución. La LOPJF no menciona, como causal de remoción, la vulneración a los principios constitucionales de certeza, legalidad y máxima publicidad, pero añade el de profesionalismo.

Más allá de esta llamativa y discrecional selección —que cabe hacer mención resulta confusa al no saber si esos cuatro principios deben interpretarse en su conjunto para poder actualizar el supuesto normativo o, quizá, su quebrantamiento en lo individual resulta suficiente—, lo cierto es que estamos frente a supuestos que podrían vulnerarse de las más variadas maneras. Dicho de otro modo: la cantidad de conductas que podrían actualizar una vulneración a esos cuatro principios es extremadamente alta. Más aún, la disposición no hace ningún tipo de referencia a la gravedad o sistematicidad de las conductas. ¿Basta, entonces, que exista una sola conducta que atente contra dichos principios para que se pueda remover a una persona de la presidencia? Lo que tenemos, en pocas palabras, es una auténtica

caja de pandora, en la cual la más mínima infracción podría servir de pretexto para remover a la presidencia.

El procedimiento también es particularmente opaco y desordenado. La disposición se limita a señalar que se debe convocar a una “sesión extraordinaria”. No se precisa si esta deberá ser pública o privada, ni se hace referencia a la forma en que podría cumplirse con el principio rector de máxima publicidad. En tal orden de ideas, la pregunta respecto a quién debe convocar a la sesión —¿basta con uno magistrado?, ¿dos?, ¿una mayoría de cuatro? o ¿la mayoría calificada de cinco? — si la persona que preside se niega a realizarlo salta a la vista y entrevé una posibilidad para que, de nueva cuenta, se generen conflictos similares a los que vimos en el episodio de las dos presidencias. De esta forma, la regulación no es otra cosa más que una oportunidad para que la opacidad, la discrecionalidad y la suspicacia por parte de la ciudadanía rondan sobre el procedimiento reformado.

Finalmente, habría que decir que se trata de una regulación que entra en tensión con los principios más elementales de la legalidad y el debido proceso. El nuevo párrafo del artículo 171 de la LOPJF señala que la discusión y la decisión sobre la remoción deben realizarse en la sesión extraordinaria, y que en ese mismo acto se debe elegir a la nueva presidencia. ¿Cómo sería posible, por ejemplo, acreditar “fehacientemente” la vulneración a los principios si la norma no establece un procedimiento que garantice, por ejemplo, la posibilidad de presentar pruebas y argumentos a favor y en contra?

Lo que tenemos, para decirlo pronto, es una nueva regulación que está lejos de cumplir su cometido. Se trata de una normatividad que, antes que solucionar problemáticas y crisis por las que ha transitado el TEPJF en ocasión de sus lagunas normativas, termina agravando dichos supuestos y elevando el margen de discrecionalidad hasta rayar en la arbitrariedad.

Más que brindar certeza y estabilidad, las normas establecidas en el artículo 171 de la LOPJF parecen abrir la puerta a la inestabilidad. De ahora en adelante, cualquier persona que ejerza la presidencia del Tribunal Electoral sabe que, en cualquier momento, una mayoría de cinco de sus pares los puede destituir, sin mayor limitación que la acreditación de la vulneración a principios por demás

indeterminados y tan amplios como quienes impulsen la remoción así lo deseen interpretar.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hace algunos meses, convocados a un grupo de trabajo coordinado por José de Jesús Orozco Henríquez —que después quedaría plasmado en un amplio documento de ideas y propuestas para reformar la justicia electoral—,⁷ alegamos que la designación y remoción de la presidencia del TEPJF tenía la posibilidad de ser regulado vía reglamentaria, respetando siempre los escasos parámetros constitucionales y legales, esto es. En particular, señalamos que, por una parte, el periodo de nombramiento debe ser de cuatro años y que son los propios magistrados electorales quienes definan el método de elección. Por la otra, alegamos que una eventual remoción de la presidencia podía hacerse siguiendo el procedimiento de responsabilidades administrativas.

Decíamos, además, que dados los cuestionables resultados que ha generado la falta de una regulación que brinde certeza y transparencia al proceso, quizá lo más sensato sería idear una propuesta orientada, precisamente, a que las personas que aspiren a la presidencia deban presentar a sus pares y hacer del conocimiento público sus respectivos planes de trabajo, con la anticipación que se estime conveniente tratándose de la elección ordinaria cada cuatro años (por ejemplo, treinta días antes de la fecha correspondiente).

Asimismo, considerábamos que era fundamental que la elección de la presidencia se hiciera de cara a la ciudadanía, en una sesión pública presidida por la magistrada o el magistrado decano, en la cual las y los integrantes de la Sala Superior presentaran las razones que los llevan a optar por una u otra propuesta. Todos estos lineamientos podrían preverse en el Reglamento Interior para su previsibilidad y dejar a un acuerdo general lo relativo al método de votación, qué

⁷ Véase Orozco Henríquez, José de Jesús (coord.), *Propuestas para el fortalecimiento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Informe técnico del grupo de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 2022, México, IIJ-UNAM.

hacer en caso de que nadie alcance la mayoría requerida en un primer ejercicio, etcétera.

Finalmente, argumentábamos que, a fin de dotar de certeza y de respetar el debido proceso, la eventual remoción de una presidencia debía realizarse a partir de la competencia que tiene la propia Sala Superior para conocer y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa que involucren a sus propios integrantes. Incluso, considerábamos que cabría establecer de manera explícita en su Reglamento Interior, también para su previsibilidad y conocimiento de la ciudadanía, el supuesto de que quien presida concluirá sus funciones cuando, por causa grave y justificada, lo determine la mayoría de quienes integran la Sala Superior.

Pues bien, la reforma electoral de 2023, lamentablemente, dejó pasar la oportunidad de regular de mejor forma la elección de la presidencia del Tribunal Electoral. Los problemas que analizamos hace algunos meses, y que también hemos abordado aquí, persisten. Y, peor aún, parece que las adiciones al artículo 171 de la LOPJF parecen dejarnos en un peor estado de cosas. Si antes de la reforma de 2023 era posible alegar que el procedimiento de responsabilidades administrativas era la vía más idónea, y respetuosa de los derechos, para procesar una remoción, ahora tenemos un procedimiento que privilegia la arbitrariedad y la opacidad.

Todo lo anterior nos lleva a una reflexión más integral. Resulta importante no olvidar que la ciudadanía no se agota en las urnas, ni la defensa de la democracia sólo corresponde de manera exclusiva a las autoridades electorales. La idea que durante muchos años ha imperado en algunos espacios es que la democracia sirve como pretexto para que las personas se desentiendan de las cuestiones públicas en aras de que otros tomen decisiones en su nombre. Esta concepción —o quizá deberíamos decir: distorsión— en definitiva, resulta problemática y poco sugerente.

La justicia electoral, el papel de la justicia electoral y los procesos para designar (y remover) a la presidencia de la república son, todas, cuestiones de la mayor relevancia, que tienen incidencia directa en la forma en que se materializan y defienden nuestros derechos político-electorales. En esa medida, convendría que

estos temas estuvieran mucho más presentes en la discusión pública. En este sentido, no deja de ser sorprendente que, frente a una reforma tan ambiciosa como la de 2023, el poder legislativo prácticamente haya ignorado estas cuestiones, y se haya limitado a introducir un párrafo que complica más de lo que resuelve —y haya dejado intocados aspectos tan importantes como la designación de la presidencia o, incluso, de las magistraturas mismas—.⁸

El carácter altamente especializado de la materia electoral ciertamente hace imposible que absolutamente todas las personas se interesen por todos y cada uno de los temas que las componen. Para eso, precisamente, existen mecanismos y reglas que deben ser operados por técnicos, pero no desde una óptica aislacionista o acaso sin la más mínima consideración por sus destinatarios finales, sino justificándolas y argumentándolas de forma que cuenten con la suficiente validez y legitimación más allá de una determinada coyuntura.

Por eso, no cabe la menor duda de que la única manera de ampliar el espacio cívico es conociéndolo a profundidad. Ahí radica la importancia de ver más allá de intereses particulares, de tener una visión más crítica e integral de lo que sucede en México y su sistema electoral, evitando rebajar nuestras palabras a la propaganda o las ficciones. Porque “el verdadero impulso revolucionario para los problemas de nuestra cultura político-jurídica no consiste, por lo tanto, en emplear el derecho con fines políticos democráticos, sino en colonizar el propio derecho a través de la democracia”.⁹ Ahí, justamente, el reto de hacer entender que lo que sucede en el Tribunal Electoral debería preocuparnos (y ocuparnos) a todas y todos.

⁸ Para una crítica al método de designación de magistraturas electorales, véase Martín Reyes, Javier, “Ni imparcialidad ni mérito. Designación de magistraturas del Tribunal Electoral”, en Concha Cantú, Hugo y Garza Onofre, Juan Jesús (coords.), *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022, pp. 25-70.

⁹ Lloredo, Luis, “Derecho y democracia, juntos pero no revueltos”, en Lariguet, Guillermo, González de la Vega, René, Seleme, Hugo, y Pérez de la Fuente, Óscar (coords.), *Democracia, volumen 3: Perspectivas políticas*, Montevideo, B de F, 2019, p. 35.