

¿Elección popular o designación pública? Análisis de la iniciativa de reforma constitucional en materia de renovación de los poderes públicos en México

Ricardo Marín Macías*

El juez designado por el monarca,
representa al monarca
Hans Kelsen¹

Introducción

La esencia de las repúblicas es la alternancia de los titulares del poder público. La de las democracias, la forma en que la sociedad lleva a cabo dicha alternancia. La suma de lo anterior instituye el principio de renovación de los poderes públicos.

Así, la renovación de los cargos públicos instituidos en la Constitución es una preocupación de primer orden en cualquier Estado puesto que, personaliza las instituciones, determina el desempeño de los órganos públicos y su grado de democratización. En México, el legislativo y ejecutivo federal realizan conjuntamente la renovación de los titulares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los órganos constitucionales autónomos (OCA) mediante designación pública y, en su caso, ratificación. En ocasiones, abarca su remoción o renuncia.² Este procedimiento de renovación determina que sean órganos no electivos, apartidistas y técnicos.

Por el contrario, la ciudadanía desarrolla la renovación del poder legislativo a través de la elección y reelección y, en el caso del ejecutivo a través de los comicios y revocación de mandato. En consecuencia son órganos electivos y representativos; representatividad que no alude a la del partido político postulante, sino a la de la nación.³

El 5 de febrero de 2024, la Presidencia de la República presentó la iniciativa de reforma constitucional en diversas materias. En sus anexos 11 y 15 propone la refundación del poder judicial y de las autoridades electorales y, específicamente, la elección popular de sus titulares.⁴ Las siguientes líneas abordan las implicaciones de esta propuesta.

* Doctorando en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradezco al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) por el apoyo como becario del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM.

¹ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1979, p. 303.

² La renuncia tiene como singularidad que, en un primer momento, es un acto unilateral del titular, pero sujeta, en un segundo momento, a la aprobación del poder legislativo, como en el caso de los ministros de la SCJN.

³ Véase, por ejemplo, el caso de los Diputados federales en el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimF2GBqLlBhDXeRMPBmjmlw1Rf7RXL7aTkEWdpXyM/L0Z> [Fecha de consulta: 8 de marzo de 2024].

⁴ Anexo 11 de la iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que reforma, adiciona y deroga

Análisis de la iniciativa de reforma constitucional en materia de renovación de los poderes públicos

Ciertamente, la designación pública como método de renovación de estos órganos técnicos presenta desventajas. De modo enunciativo más no limitativo, las siguientes:

- 1) Los partidos políticos simulan los procedimientos instituidos y en muchas ocasiones los substituyen por prácticas antidemocráticas, por ejemplo, acuerdan la designación de una persona a cambio de que en la próxima vacante, de la misma institución u otra, los decisores elijan a una persona cercana al grupo político que “cedió” el primer nombramiento.
- 2) Como consecuencia de lo anterior, el procedimiento no garantiza la idoneidad, capacidad e imparcialidad de los designados.
- 3) A su vez, el procedimiento viciado resalta la falta de legitimidad de origen del titular, legitimidad que busca compensar con una legitimidad funcional que no logra, precisamente por los compromisos pactados para obtener su designación.⁵

El proyecto de reforma constitucional propone renovar los siguientes órganos públicos mediante comicios: SCJN; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); el Tribunal de Disciplina Judicial (de nueva creación); los Tribunales Colegiados de Circuito y de Apelación; los Juzgados de Distrito, los Tribunales Superiores de Justicia en los estados y el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC, de nueva creación).

La semejanza en la elección de estos titulares es la conformación previa de las listas de candidatos por parte de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Una vez integrada la lista –que puede ser de 30 personas– la ciudadanía elige a todos los titulares del órgano, por mayoría simple, entre los candidatos preseleccionados.

diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, publicada en la Gaceta Parlamentaria de 5 de febrero de 2024, número 6457, año XXVII, gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf [Fecha de consulta: 8 de marzo de 2024].

^{Anexo} 15 de la iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma al poder judicial, publicado en la Gaceta Parlamentaria de 5 de febrero de 2024, número 6457, año XXVII. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf> [Fecha de consulta: 8 de marzo de 2024].

⁵ Una designación viciada genera que el titular desnaturalice sus intenciones y promesas originales precisamente por pagar el costo de llegar al poder en esos términos y mantenerlo, como lo señaló Nietzsche. Nietzsche, Friedrich, La voluntad de poder, trad. Aníbal Froufe, Madrid, Edaf, 2015, *passim*. Lo anterior, naturalmente, también aplica para las personas que llegarían mediante elección popular, con los mismos compromisos a cuestas.

Número máximo de candidatos propuestos por poder público*						
Órgano por integrar	Presidencia de la República	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	SCJN	Total de candidatos	Total de titulares en iniciativa
Pleno de la SCJN	10	5	5	10	30	9
Sala Superior del TEPJF	10	5	5	10	30	7
Salas Regionales del TEPJF	10	5	5	10	30	18 (3 por Sala)
Tribunal de Disciplina Judicial	10	5	5	10	30	5
Tribunal Colegiado **	6	3	3	6	18	3
Juzgado de Distrito	2	1	1	2	6	1
Consejo General del INEC	10	5	5	10	30	7

* Tabla única. Elaboración propia, con base en los anexos 11 y 15 de la iniciativa del Ejecutivo federal 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 electoral y de reforma al Poder Judicial, publicados en la Gaceta Parlamentaria, op. cit.

** El primer párrafo, fracción II, del artículo 96 constitucional propuesto, utiliza la expresión “por cada cargo” para los Tribunales Colegiados, en lugar de “cada órgano”. Debido a que los Tribunales Colegiados están integrados por tres magistrados, las candidaturas podrían multiplicarse por tres, una por cargo.

Por una parte, el modelo de renovación propuesto intenta superar los acuerdos cupulares para la designación de los altos funcionarios de la Federación,⁶ opta por la democracia indirecta en lugar de la tecnodemocracia⁷ y busca generar un flujo de poder ascendente en lugar de uno descendente, esto es, construir democracia desde abajo hacia arriba.

Por otra, la exposición de motivos genera diversas interrogantes, una de ellas gira en torno a la omisión de renovar mediante elección popular el nuevo Órgano de Administración Judicial, en cambio, propone su renovación mediante designación pública⁸ ¿Cuál es el criterio para decidir qué órganos técnicos del Estado mexicano son renovados por elección popular y cuáles por designación pública? De la respuesta a esta pregunta dependerá si la elección popular aplicaría, por ejemplo, para todos los órganos jurisdiccionales del Estado mexicano (Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Tribunal Agrario e incluso Tribunales Militares) y no sólo para los órganos judiciales, o bien, si aplicaría a otros OCA, por ejemplo, para el Banco de México, como está contemplado en la exposición de motivos para el INEC.

⁶ Anexo 15 de la iniciativa del Ejecutivo federal, op. cit., p. 3.

⁷ Entendida, con base en la teoría constitucional de Duverger, como el modelo donde “los técnicos participan en [las] decisiones al lado de los elegidos por el pueblo o los propietarios del capital.” Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, trad. Eliseo Ajá y Miguel A. Aparicio, Madrid, Ariel, 1982, pp. 58 y 59.

⁸ Anexo 15 de la iniciativa del Ejecutivo federal, op. cit., pp. 55 y 120.

Conclusiones

En definitiva, concuerdo con el diagnóstico pero no con la solución de la iniciativa de reforma constitucional en materia de renovación de los poderes públicos, porque es insuficiente para la democratización fáctica de sus procedimientos.

Si el Poder Revisor de la Constitución deja el proyecto de reforma en sus términos el avance será ilusorio debido a que el poder real de nombramiento radica en quién propone a las personas para los cargos estratégicos. Independientemente de quién gane la elección o quién las elija, el resultado favorece de antemano a los órganos a controlar, si todas las propuestas provienen de éstos.

Para acercarse, no ya a la democracia indirecta, sino a la democracia directa, la reforma constitucional debe nutrirse con la emisión de una convocatoria abierta que contemple, por lo menos, una candidatura ciudadana no sujeta a la propuesta de partidos políticos o poderes estatales que cumpla con los mismos requisitos constitucionales, como actualmente instituye la Constitución Federal para las elecciones del legislativo y ejecutivo.⁹

La construcción e interpretación del principio de renovación de los poderes públicos en el orden jurídico mexicano dependerá, en gran medida, del resultado del proceso de reforma constitucional emprendido y, que al momento de escribir estas líneas, la Cámara de Diputados desarrolla su parlamento abierto.

Fuentes de consulta

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=b/EcoMjefuFeB-6DOaNOimF2GBqLlBhDXeRMPBmjmLw1Rf7RXL7aTkEWdpXyM/L0Z> [Fecha de consulta: 7 de marzo de 2024].

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, trad. de Eliseo Ajá y Miguel A. Aparicio, Madrid, Ariel, 1982.

Gaceta Parlamentaria, de 5 de febrero de 2024, número 6457, año XXVII, anexo 11, gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf [Fecha de consulta: 7 de marzo de 2024].

Gaceta Parlamentaria, de 5 de febrero de 2024, número 6457, año XXVII, anexo 15. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf> [Fecha de consulta: 7 de marzo de 2024].

Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1979.

Nietzsche, Friedrich, *La voluntad de poder*, trad. de Aníbal Froufe, Madrid, Edaf, 2015.

⁹ En un ejercicio de derecho comparado, la propia iniciativa reconoce que en Estados Unidos de América existe la renovación de jueces mediante candidaturas ciudadanas: “La selección de jueces por elección directa tiene dos categorías: la postulación por un partido político o la candidatura independiente”. *Ibidem*, p. 19.