

Artículo

PROCESO PARA LA DESIGNACIÓN DE
MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MÉXICO

Armando G. Soto Flores¹

Resumen²

En estos apuntes, el profesor Soto Flores hace un recuento descriptivo de los principales hitos históricos que ha tenido el proceso de designación Ministros en México. Igualmente relata la evolución del Poder Judicial de la Federación Mexicana a la luz de esta preocupación. En el artículo propone dos enfoques para analizar la historia de los Tribunales Constitucionales: el formal y el material. Por último, establece las conclusiones que se pueden recoger del recuento histórico para la estructura institucional de poderes judiciales en México y avanza diferentes tesis acerca de los diseños institucionales reseñados.

Palabras clave

Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana, Tribunales Constitucionales, procesos de designación de magistrados, diseño institucional, historia legal.

Abstract

In these notes, Soto Flores makes a descriptive account of the main historical milestones inside the process of designating Ministers in Mexico. The author also describes the evolution of the Judicial Power of the Mexican

¹Doctor en Derecho, Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM, Investigador del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

² Este resumen fue elaborado por los miembros del Comité Editorial Estudiantil de UNA Revista de Derecho.

Federation in relation to this preoccupation. The article proposes two different approaches to analyze the history of Constitutional Courts: the formal and the material. Finally, it presents some conclusions that can be drawn from the historical recount for the institutional structure of judicial powers in Mexico and presents different theses about the institutional designs outlined.

Key words

Supreme Court of Justice of Mexico, Constitutional Courts, processes of appointment of judges, institutional design, legal history.

Durante años han sido de explorado análisis y ferviente discusión los temas relacionados con el proceso de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el perfil que debe tener el aspirante a ocupar la vacante de dicho cargo dentro del Alto Tribunal del país.

Sin embargo, previo a desarrollar estos dos tópicos, es prolijo desarrollar de manera sucinta la evolución que el Poder Judicial de la Federación ha tenido dentro régimen constitucional vigente.

Bajo esa perspectiva, en los últimos años se ha presentado un proceso de reformas a la Carta Magna con miras a fortalecer al Poder Judicial de la Federación, principalmente en su actuación como preservador la Ley Suprema frente a normas generales y actos de autoridades que conculquen los Derechos Humanos y garantías del gobernado o la esfera de competencia de los entes públicos, lo anterior se aprecia del cúmulo de modificaciones suscitadas de manera preferente a la integración y facultades de la Corte, así:

1928

Se reformó el artículo 94 constitucional para aumentar el número de Ministros, de 11 miembros (determinado en el texto primigenio) se incrementó a 16, y se crearon tres salas, la civil, penal y administrativa.

1934

De nueva cuenta se modificó el mismo precepto constitucional para ampliar el número de Ministros en la SCJN, de 16 pasó a 21; así también, se instauró una sala más, que fue en materia laboral.

1951

Debido al rezago de asuntos en la Corte, se reformó de nuevamente el diverso 94 y se crearon los Tribunales Colegiados en Materia de Amparo; con ello, la competencia para conocer de los juicios de garantías se les confirió a estos tribunales y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

los primeros para conocer de las infracciones procesales mientras que el Alto Tribunal sobre las violaciones de fondo, aunque al recurrir las sentencias dictadas por los colegiados tenía que conocer la Corte, con lo cual no ayudó mucho a disminuir el número de ingresos a ella.

También en ese año se aumentó de 21 a 26 Ministros para conformar el Alto Tribunal del país, debido a la incorporación de los cinco ministros supernumerarios, los cuales no integraban el Pleno.

1987

En este periodo se inició con las reformas a la Ley de Amparo y con la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 5 de enero de 1988, modificaciones que entraron en vigor el 15 de enero del mismo año, cuyos contenidos descansaron en la intención del legislador de convertir a la Corte en un tribunal especializado de naturaleza constitucional como lo señala la exposición de motivos. De esta manera el control de mera legalidad que antes de la reforma conocía la Corte, pasó a los Tribunales Colegiados de Circuito, reservando a la Corte la interpretación definitiva de la Ley Fundamental.

En la misma modificación, se incorporó un párrafo final a la fracción V del artículo 107 constitucional, con el objeto de otorgarle al Máximo Tribunal la facultad de atracción de los amparos directos, que de oficio o a petición fundada de algún Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, debiera conocer por su importancia y trascendencia. Quedando delimitada la competencia de los Colegiados para resolver sobre la constitucionalidad de reglamentos autónomos y municipales, así como de actos de autoridades.

Subsecuentemente, el 31 de diciembre de 1994 se aprobó la reforma en materia judicial, para muchos, la más importante, que redireccionó el control constitucional en el sistema jurídico mexicano, generando con ella transformaciones tanto en la parte orgánica de la Corte como en la parte legal:

En cuanto a la parte orgánica, de los 26 ministros que conformaban a la Corte, regresó al número original de 11, con el fin de “facilitar la deliberación colectiva de sus miembro, asegurar una interpretación

coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo”², características eminentemente de todo tribunal constitucional.

Así también, se creó el Consejo de la Judicatura Federal, perteneciente al Poder Judicial de la Federación, integrado por 7 consejeros, los cuales, no representan a quien los designa, por lo que ejercen su función con independencia e imparcialidad.

Teniendo este cuerpo colegiado como principales atribuciones constitucionales, resolver sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine, especialmente administrativos, entre ellos, la formación y actualización de funcionarios y el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de **excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia**.

En la parte legal, tuvo como obra cumbre la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previendo con ello un nuevo proceso para la impugnación abstracta de las normas de carácter general y de competencia exclusiva de la Corte, es decir, las acciones de inconstitucionalidad y, por otra parte, se ampliaron las hipótesis para la procedencia de las controversias constitucionales.

En términos generales, esta reforma previó una más amplia administración de justicia, dotando a la Suprema Corte y al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura; se logró mayor independencia y especialización de los órganos jurisdiccionales y sobre todo, se buscó que estos fueran más eficientes, tanto en su función sustancial como en los factores humanos que intervienen, con el objetivo de alcanzar un orden integral y equilibrado del sistema jurídico nacional.

Para el año de 1996, las reformas generadas fueron trascendentes en materia electoral, ya que en la fracción II del numeral 105 de la norma básica, se estableció que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, era a través de la acción de inconstitucionalidad, incorporándose con ello el Tribunal Electoral al Poder

Judicial de la Federación, con limitación competencial para pronunciarse sobre la regularidad de las leyes de la misma materia.

Estas reformas constitucionales y legales forman parte de los cimientos para convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional desde un enfoque material.

Sobre esa base, es posible concebir desde una perspectiva genérica a los tribunales constitucionales como: los órganos jurisdiccionales situados dentro o fuera del poder judicial, independientemente de su denominación, cuya función material esencialmente consista en la resolución de los conflictos derivados de la interpretación o aplicación directa de la norma constitucional.

Y estos a su vez pueden clasificarse desde dos enfoques, formal y material, dentro de los cuales la SCJN, como ya se mencionó, se concibe a través de la óptica material, que comprende al órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que posee la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental.

De lo hasta aquí esbozado es posible comprender el contexto en el cual ha de desarrollarse la alta función de Ministro, y para tal efecto, la responsabilidad que ello implica para los órganos del Estado involucrados en la conformación de la Corte.

Así, en el texto original de la Constitución General de 1917, en su artículo 96, establecía lo siguiente:

“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 concurren 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 dispone la ley local respectiva.”

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

De la simple lectura del texto inserto se aprecia que los órganos involucrados en el proceso para designar al aspirante a Ministro eran:

- El Congreso de la Unión: como órgano de designación y nombramiento, y
- Las Legislaturas de las entidades federativas: como órganos de nominación.

Sin embargo, la práctica de este método evidenció su complicado manejo debido al cúmulo de candidatos postulados por las entidades federativas. Para lo cual se estableció un filtro que estipulaba una votación previa entre los diputados y senadores con el objeto de que solo los aspirantes que hubieren obtenido el mayor número de sufragios pudieran ser considerados para la elección y designación definitiva.

Posteriormente el referido precepto constitucional sufrió modificación en 1928, quedado de la siguiente forma:

“Artículo 96. Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, lo que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado, no podrán tomar posesión los magistrados de la Suprema Corte nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos dentro de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara, en el siguiente periodo de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado deberá aprobar o reprochar el nombramiento, y si lo aprueba o nada

resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará sus funciones con el carácter definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento cesará desde luego de sus funciones el ministro provisional, y el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado en los términos señalados.”

Como es advierte, con esta reforma se deja atrás la postulación de los candidatos por parte de los cuerpos legislativos de los Estados y se instaura un sistema de nombramiento por parte del Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores, muy similar al sistema fundado en los Estados Unidos de América.

Como ya se destacó en párrafos precedentes, en 1994 el procedimiento en comento experimentó alteraciones sustanciales vigentes hasta este momento, tal es el caso del sistema de ternas, que comenzó a utilizarse en la designación de noviembre de 2003, desplazando con ello la postulación de un solo candidato; para lo cual reproduzco el multicitado numeral:

Artículo 96. *Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.*

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda

terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

De lo anterior, se aprecia que los ministros de la Corte son nombrados bajo un método indirecto de designación en el que participan órganos que, a su vez, cuentan con una legitimidad democrática directa.

Sin embargo, dicho procedimiento adolece de imprecisiones y deficiencias, lo cual se traduce en una zona carente de regulación completa y adecuada para la toma de una decisión convincente por parte de los senadores, que al decir del entonces Presidente de la Comisión de Justicia del Senado de la República en el último proceso para designar al recién Ministro de la Corte, que la falta de tiempo y acuerdos siempre favorece al Ejecutivo.

En ese aspecto, otro punto de desacuerdo formulado por la academia y algunos sectores de la sociedad sobre el desarrollo de este asunto, es el relativo a que consideran perjudicial la injerencia del Poder Ejecutivo en la nominación de los aspirantes al cargo de Ministro, debido a que su intervención puede propiciar el establecimiento de criterios jurídicos y políticos afines al Presidente dentro de la labor jurisdiccional constitucional.

Hasta el momento no existe un parámetro que permita advertir los criterios sostenidos por el Ejecutivo Federal para la selección de los candidatos, ya sean los méritos, la carrera judicial, la relación personal con él o con su partido, ideología, filosofía o política.

Frente a ello, el único límite establecido con claridad para que el Presidente pueda emitir la terna que envía al Senado, se encuentra en la observancia de los requisitos objetivos y subjetivos del numeral 95 de la Constitución, fuera de esto, su discrecionalidad es absoluta, la que a su vez puede ser cuestionada por la Cámara Alta.

Así las cosas, tras la última designación hecha al interior de la Suprema Corte se han dejado escuchar con mayor fervor la exigencia por contar con un procedimiento mejor diseñado para nombrar a los integrantes del

Tribunal Constitucional de México, así como una postura firme por parte del Senado de la República para controvertir las postulaciones a dicho cargo.

Un mecanismo que elimine el sistema de ternas, suprima la intervención del Poder Ejecutivo en la llamada nominación de candidatos, mayor transparencia, pluralidad de propuestas que permita que la sociedad se pronuncie sobre los aspirantes, que se pueda recabar la opinión del Poder Judicial, de las Universidades y Facultades de Derecho del país, Centros de Investigación Jurídica, académicos, Barras y Colegios de abogados, con comparecencias que permitan hacer un análisis integral del perfil, antecedentes, cualidades y méritos de los candidatos.

Experiencias que ya han sido probadas en Guatemala, que a través del artículo 215 de su Ley Fundamental dispone que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán designados por el Congreso de la República, a partir de una lista de veintiséis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de la Universidades del país, de los Decanos de las Facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y demás tribunales a que se refiere su Norma Básica.

O como acontece en El Salvador y Uruguay, que para el nombramiento de los integrantes de sus tribunales supremos únicamente interviene el Poder Legislativo.

En el caso de Bolivia, los miembros del Tribunal Supremo de Justicia está integrado por magistrados electos a través de sufragio directo.

Mientras que en países como Argentina, Brasil, Nicaragua, Panamá y Puerto Rico, cuentan con un sistema de designación semejante al de México, en el que se encuentran involucrados el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Estos y otros procedimientos previstos dentro de la Constitución Federal de México, pueden ser tomados como referencia para modificar el relativo para

Ministro de la Corte, el cual puede equipararse al contemplado para la designación de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federal o aplicar el modelo más reciente plasmado para el nombramiento del Fiscal General de la República.

Lo anterior me atrevo a referirlo, ya que en el caso de Tribunales Constitucionales como el de España o Italia, permiten que sea el mismo órgano judicial que, previamente a la designación que haga otro órgano o poder, realice la verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales de los nominados.

Sin embargo, desde mi punto de vista, sería imposible concebir un sistema de nombramiento que impida la convergencia de un elevado número de voluntades políticas, ya sea por parte del Ejecutivo Federal o por la Cámara de Senadores que representa los intereses de la Federación.

El método de designación tiene el mérito de unir las voluntades del órgano de representación territorial y la institución que personaliza la unidad del Estado y que simbolizan el punto de convergencia de los valores y principios constitucionales que constatan la unidad e indivisibilidad del Estado mexicano.

El nombramiento de Ministro contiene una elevada carga de politización que no es comparable con la de ningún otro cargo judicial.

Sobre esa base, el Presidente puede proponer a una persona con un perfil eminentemente político y fiel al gobierno o, en cambio, otra cuya formación profesional garantice una interpretación autorizada del texto constitucional al margen de cualquier interés político.

Desde luego, consiente del delicado contexto de coyuntura social y político imperante en el país, no queda más que exigir que en los posteriores procesos de designación de las o los Ministras o Ministros del Alto Tribunal, se garantice su independencia, que sean aspirantes con sólida trayectoria, con visión multidisciplinaria, honorabilidad pública, que no representen intereses corporativos y que hagan patente su compromiso con el Estado de Derecho, con la protección de los Derechos Humanos y el combate a la impunidad con miras a una sociedad más equitativa.

Asimismo, que en los referidos procesos en puerta se tomen las medidas contempladas tanto en el orden normativo nacional como internacional,⁵ a fin de hacer efectiva la **paridad de género** dentro de este órgano de toma de decisiones, que buscan alcanzar la total integración de las mujeres y suprimir las desigualdades históricas a las que han sido sometidas.

Es decir, que no se busque únicamente con cubrir una “cuota” mayor de candidaturas o designaciones en este y en otros cargos públicos en favor de las mujeres, sino que se reconozca y respete de manera efectiva y en un sentido amplio la igualdad de oportunidades entre ellas y los hombres, incorporando sus demandas e intereses en todos los aspectos de la vida política, económica y cultural de la sociedad democrática mexicana.

En congruencia con lo anterior, la participación de mujeres dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido notoriamente restringida, ello se refleja en la presencia de únicamente dos distinguidas ministras desde la nueva conformación del Alto Tribunal en 1995, con lo cual, considero oportuno sumarse al llamado hecho por los diversos sectores sociales y profesionales para que en los siguientes procesos de designación se encuentren no solo nominadas, sino designadas las mujeres con distinguida reputación y desarrollo profesional extraordinario que les permita desempeñar dicho cargo, sin perder de vista, como ya se destacó, que el derecho de las mujeres a participar en el sector público es reconocido como un derecho humano.

En ese tenor, algunos Senadores de las facciones del PAN, PRD, PT e independientes, presentaron en el mes de octubre pasado, un proyecto de reforma a los artículos 94, 95 y 96 constitucionales, con el fin de asegurar la paridad de género en la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerar que ello permitirá mayor pluralidad ideológica en la aplicación de la justicia y la vigencia el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018.

La propuesta incluye un artículo transitorio para que en las próximas dos elecciones el Presidente de la República envíe al Senado dos ternas integradas exclusivamente por mujeres, a partir del 30 de noviembre de 2015 y en un plazo no mayor a quince días, proyecto que fue turnado a las

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos para su discusión.

Por último habrá que mencionar, que la doctrina constitucional ha establecido que los Poderes de la Unión tienen superioridad fáctica constitucional unos sobre otros; así se ha llegado a afirmar que el Poder Judicial sobresale del resto debido a la ingente función que realiza como protector de la Constitución y de los Derechos Humanos.

Sobre esa base, las principales ideas de Rejón, que fundaron la estructura del juicio de garantías, se exponen en lo sustancial en el proyecto de la Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841, que en la sección relativa al “Poder Judicial” comprendió:

*“revestir a la **Corte Suprema de Justicia de un poder suficiente, para oponerse a las providencias anti-constitucionales del Congreso, y a las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado: y que los jueces se arreglen en sus fallos a lo prevenido en el código fundamental, prescindiendo de las leyes y decretos posteriores, que de cualquier manera le contraríen. Así se pondrá un dique a los excesos y demasías de las Cámaras, y los ciudadanos contarán con un árbitro para reparar las injusticias del Ejecutivo del Estado, sin verse en la precisión de exigir responsabilidades contra funcionarios, que tendrán siempre mil medios de eludirlas, y que aun cuando se exigiesen, solo darían por resultado la aplicación de una pena a los transgresores de la ley, y jamás la reparación completa del agravio a la persona ofendida [...]***”

De lo anterior se evidencia que dichos principios también configuran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el órgano recto de la equidad, la justicia y en el uso de la racionalidad frente a los otros dos poderes, condición que exige tener especial cuidado sobre el perfil de sus

miembros y el método para ser elegidos, ya que los entes que intervienen en su composición están sometidos a su jurisdicción de control, lo cual puede poner en peligro el prototipo de una Corte capaz, institucionalmente fuerte e independiente.