

La designación de ministros de la Suprema Corte. Una oportunidad.

El buen funcionamiento del sistema de justicia es un elemento esencial para la existencia de una democracia efectiva en la que existe una relación de pesos y contrapesos entre poderes y se respeta el Estado de derecho. La corte suprema de justicia es una entidad fundamental para el sistema de justicia (...). Por ende, resulta imprescindible que las altas cortes estén integradas por los profesionales más capaces e idóneos. La vía para garantizarlo es un proceso de selección transparente y basado en los méritos de quienes postulan. Esto es, no en sus vínculos con el gobierno u otros sectores de poder. Due Process of Law Foundation, *Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes de carácter transparente y basada en los méritos*, p. 1¹.

En el curso de 2015 se debe producir en México la selección y designación de tres ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, compuesta por once integrantes, es la cabeza del Poder Judicial de la Federación. Desde que en los años noventa se produjera un cambio político que ha hecho posible la alternancia partidaria en el gobierno federal, y que en 1994 el perfil de la Suprema Corte (SC) fuera redefinido mediante una reforma constitucional, la importancia y el peso nacional de esta instancia se han acrecentado. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha convertido en un actor indispensable en el entramado democrático del país. Muchos de los temas más relevantes para el país han sido puestos a consideración de los integrantes de la Corte (...) Nadie duda de que hoy en día la Corte juega un papel mucho más relevante, como institución del Estado Mexicano”².

El impacto de las decisiones de la SC ha llevado a una mayor atención sobre esta instancia y, en consecuencia, a reconocer, por diversos actores y analistas, que “el interés por incidir en la

* Este artículo fue terminado antes de la publicación del acuerdo elaborado por la Comisión de Justicia del Senado que regula el procedimiento de selección del nuevo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

¹ Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion_de_integrante_de_altas_cortes.pdf

² Carbonell, José y Carbonell, Miguel (2014). “Propuesta para reformar el sistema de nombramiento de ministros de la Suprema Corte”, *Quid Juris*, vol. 23, p. 61.

designación de sus integrantes sea cada vez mayor”³. En este año, la circunstancia de que deban ser escogidos tres nuevos miembros de la SC multiplica ese interés.

La ocasión es importante desde que el funcionamiento del régimen de designaciones establecido por la reforma constitucional del artículo 96, que establece el procedimiento para nombrar a los ministros de la SC, ha dado lugar a múltiples observaciones y críticas. No obstante, como ese funcionamiento ha girado en torno a las prácticas adoptadas, más que a disposiciones legales, la voluntad política que se ejercite con ocasión de las tres designaciones a realizar en 2015 puede cambiar el curso seguido hasta ahora. Esta posibilidad al alcance, que no precisa de una reforma constitucional ni de modificaciones legales, ensancha la oportunidad abierta.

En lo que sigue se examinará el régimen normativo y las prácticas en torno a las designaciones de ministros de la SC; en seguida, se contrastará esa situación con los estándares internacionales existentes con respecto al nombramiento de jueces de altas cortes; se examinará luego las principales propuestas de cambio en los mecanismos de designación que han sido formuladas en México. Finalmente, se formulará algunas conclusiones y recomendaciones.

EL RÉGIMEN NORMATIVO Y LAS PRÁCTICAS

El artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone⁴ que, para designar un ministro de la SC, el presidente de la República remitirá al Senado una terna de la cual este órgano, previa comparecencia de los propuestos, elegirá a quien habrá de ocupar el cargo, por mayoría constituida por dos terceras partes de los senadores presentes.

El texto de la disposición constitucional no ha sido desarrollado por alguna norma legal con la que podría haberse dado al proceso de designación “certidumbre a cada una de sus etapas y de los actos que se desarrollan” en él; “por extraño que pueda parecer, ni la Ley Orgánica del

³ Saavedra, Camilo (2012). “Designar hoy para cosechar mañana: La importancia de la selección de los ministros de la SCJN”, *Blog Letras Libres*, 18.10.2012 <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/designar-hoy-para-cosechar-manana-la-importancia-de-la-seleccion-de-los-ministros-de>

⁴ **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.

Artículo reformado DOF 20-08-1928, 31-12-1994.

Poder Judicial de la Federación ni la del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos cuentan con referencia alguna al respecto”⁵. La ausencia de normas legales conduce al examen de las prácticas instauradas en el proceso de designación.

El primer componente del proceso es, como se ha indicado, la terna que envía el presidente al Senado. En ese elemento destaca la práctica de no motivar las propuestas. Esto es, el presidente no justifica las candidaturas que propone para que los senadores elijan, de entre ellas, al ministro de la SC. Resulta ilustrativo recordar que, como en todos los otros procesos de designación de los últimos veinte años, el presidente Vicente Fox, al someter al Senado en noviembre de 2003, dos ternas para que ese cuerpo designara a otros tantos ministros de la SC, se limitó a señalar:

(...) conforme al artículo 96 de la Constitución Federal, corresponde al Ejecutivo Federal a mi cargo proponer al Senado de la República las temas de candidatos a ocupar las plazas vacantes. (...) En tal virtud, con fundamento en los dispositivos constitucionales referidos y por el digno conducto de Usted, someto a la consideración del Senado de la República, en estricto orden alfabético, las dos ternas integradas por los distinguidos juristas que a continuación se indican, a fin de que esa Cámara tenga a bien designar a los dos nuevos integrantes de la Suprema Corte de Justicia de nuestro País:

Para sustituir al C. José Vicente Aguinaco Alemán, se propone la terna siguiente:
TERESA ISABEL MARTÍNEZ MERCADO;
TERESITA DE JESÚS RENDÓN HUERTA BARRERA, y
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

Para sustituir al C. Juventino Víctor Castro y Castro, se propone la terna siguiente:
ELVIA ROSA DÍAZ DE LEÓN D'HERS;
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, Y
JOSÉ LUIS DE LA PEZA MUÑOZ CANO

Los distinguidos mexicanos y mexicanas que el Ejecutivo Federal pone a consideración de esa Soberanía, cumplen a cabalidad con los requisitos que para ser Ministro señala el artículo 95 de la Constitución, por lo que cada uno de ellos resulta idóneo para cumplir con el cargo que, de aprobarlo esa H. Asamblea, sería conferido a dos de ellos.

Anexo al presente los curricula correspondientes y copias de las constancias que acreditan el cumplimiento de las condiciones exigidas por el precepto mencionado.

Es importante señalar que para la integración de las propuestas que se someten a consideración de esa Soberanía, el Ejecutivo Federal, a través de diversas de sus dependencias, llevó a cabo un amplio procedimiento de auscultación -si bien discreto no por ello menos amplio-, entre muy diversos sectores de la sociedad. Entre éstos se encuentran las agrupaciones de abogados, estudiosos del

⁵ Astudillo, César (2010). “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Mariela Morales Antoniazzi, coord. (2010), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en America Latina?*, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max Planck Institute, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, t. I, p. 351.

derecho, instituciones de investigación jurídica y, desde luego, los distintos órganos jurisdiccionales en el país. Aunque sin duda alguna existen muchos ciudadanos íntegros y con los méritos suficientes para ocupar tan alto cargo, estoy convencido de que las personas que ahora integran las propuestas, además de contar con una larga y fructífera trayectoria profesional, disponen de una solvencia ética y de un reconocimiento social indiscutibles.

Finalmente, se ha procurado que quienes integren las ternas provengan de horizontes diversos, como lo son tribunales judiciales del fuero común o del contencioso administrativo de las entidades federativas, la academia o el propio Poder Judicial de la Federación, considerando al mismo tiempo la visión de género, con la que el Gobierno de la República mantiene un compromiso constante.

Como se aprecia en el oficio transcrito, en relación con las calidades de los candidatos propuestos, el presidente indica simplemente que “cumplen a cabalidad con los requisitos que para ser Ministro señala el artículo 95 de la Constitución”⁶ y, de la satisfacción de tales exigencias se deduce: “por lo que cada uno de ellos resulta idóneo para cumplir con el cargo”. Es decir, en la nominación de los candidatos se identifica el cumplimiento de los requisitos, que es un mínimo, con la idoneidad para el desempeño de la función, para la que se debería requerir excelencia. El efecto más importante de esa confusión es que, cualquiera que cumpla con el mínimo de los requisitos prescritos por el texto constitucional puede ser nominado por el presidente como integrante de la terna que se presenta al Senado; en esa posibilidad “destaca el amplio margen de discrecionalidad del presidente a la hora de integrar la terna”⁷. Dicho en otras palabras:

Tal y como se encuentra el diseño institucional, pareciera que el único límite a su poder de nominar se encuentra en el respeto a los requisitos objetivos y subjetivos del artículo 95, es decir, lo único que

⁶ **Artículo 95.** Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

Párrafo reformado DOF 02-08-2007

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

Fracción reformada DOF 15-12-1934, 31-12-1994

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

Fracción reformada DOF 15-12-1934, 31-12-1994

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

Fracción reformada DOF 31-12-1994

VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Fracción adicionada DOF 31-12-1994. Reformada DOF 02-08-2007, 10-02-2014

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Párrafo adicionado DOF 31-12-1994.

⁷ Carbonell, José (2010). “Los ministros de la Corte, ¿técnicos o políticos?”, *Nexos*, 7.6.10, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=351>

no puede hacer [el presidente] es integrar una lista con aspirantes que no cumplan con las exigencias personales y técnicas para desempeñar el cargo. Si son “idóneos” o no, es una cuestión diferente que se asienta en presupuesto de índole valorativo que tendrá que resolver el Senado. Fuera de esto, la discrecionalidad del presidente es absoluta (...) no existe ningún dato que nos permita advertir el o los criterios seguidos por los presidentes en la selección de los integrantes de las ternas⁸.

En la distribución de responsabilidades respecto al proceso de designación, que ha introducido la versión vigente del artículo 96 de la Constitución, el peso relativo del presidente y el Senado parece favorecer claramente al primero, pese a que en el segundo recae formalmente la responsabilidad de la designación:

El presidente tiene un margen de control considerable por ser quien selecciona y propone a los candidatos, vuelve a hacerlo si no se acepta una vez, y si la nueva terna es rechazada, designa directamente. La posición del Senado es frágil frente a la del presidente: tiene un plazo perentorio para decidir y lo más que puede hacer para contrarrestar al Presidente es rechazar la primera propuesta⁹.

El balance hecho en 2012 sobre la composición de las ternas correspondientes a los periodos presidenciales de Vicente Fox y Felipe Calderón abarcó siete ternas originales más otras dos que vinieron a sustituir a las dos que rechazó el Senado. “Cinco de las nueve ternas incluyeron solo a candidatos de carrera judicial y las otras cuatro únicamente a externos; es decir, en ninguna de ellas han tenido que competir internos contra externos. A pesar de que las dos ternas rechazadas fueron internas, ambos procesos desembocaron en la designación de candidatos con carrera judicial”. En octubre de 2012 los nominados fueron, asimismo, magistrados del Poder Judicial de la Federación, con lo que gentes “de carrera” volvieron a ser mayoría en la SC¹⁰. Durante los últimos veinte años –que corresponden al régimen de selección de ministros vigente en el texto constitucional– sólo un presidente de la SC, el ministro Aguinaco Alemán, no provino de la carrera judicial. En cuanto a la composición política, “la

⁸ Astudillo, César (2010). “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Mariela Morales Antoniazzi, coord. (2010), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en America Latina?*, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max Planck Institute, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, t. I, p. 360.

⁹ Saavedra, Camilo (2012). “Designar hoy para cosechar mañana: La importancia de la selección de los ministros de la SCJN”, *Blog Letras Libres*, 18.10.2012 <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/designar-hoy-para-cosechar-manana-la-importancia-de-la-seleccion-de-los-ministros-de>

¹⁰ En el Poder Judicial de la Federación (PJF) parece existir la percepción de que ser ministro de la SC constituye el grado más alto de la carrera judicial, sin advertirse que la naturaleza actual de esa instancia –derivada de su competencia constitucional– no es la misma que la correspondiente a las demás instancias y que, en consecuencia, largos años de trayectoria en otras entidades del PJF no “preparan” necesariamente para integrar la SC. Desde esa percepción interna, en los últimos años ha surgido la expectativa de “una cuota” a ser reservada en la SC para los magistrados del PJF. La expectativa ha resultado reforzada por la composición de las ternas.

información sobre sus trayectorias advierte que los nombres de los candidatos se distribuyeron de tal manera que una incluyera candidatos más cercanos al PAN y en la otra al PRI”¹¹.

Si bien, como se ha señalado, con referencia a este tema no existe norma legal alguna que desarrolle el texto constitucional, en el Senado se ha aprobado un conjunto de reglas internas para cada oportunidad en la que este órgano debió designar a un ministro de la SC. El nombre del texto y la instancia de aprobación han variado. En 2003 se contó con el “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República que establece el procedimiento para la selección y designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”; en 2009, se adoptó el “Acuerdo de la Mesa Directiva en relación al procedimiento para la elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

En el Acuerdo de 2003, se restringió específicamente el dictamen de las comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos a “la idoneidad de las candidaturas y la cobertura de los requisitos que impone el artículo 95 constitucional” (Séptimo), al tiempo que se estableció como objetivo de la exposición de los candidatos ante el pleno del Senado: “exponer sus ideas en torno a la justicia constitucional; la importancia actual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sistema político mexicano, así como los demás temas que conforme a su consideración estén relacionados con la impartición de justicia y las funciones del más alto Tribunal de la República” (Cuarto). Reducir el informe de las comisiones al cumplimiento de los requisitos constitucionales privó al pleno de ser informado acerca de los méritos de los candidatos; y convertir la comparecencia en una exposición de 20 minutos, hecha ante el pleno del Senado por el candidato integrante de una terna, sin someterse a preguntas, redujo la exigencia constitucional a un trámite de poca relevancia que fue materia de diversas críticas¹².

El Acuerdo de 2009 introdujo una fase adicional: el paso de los candidatos por las comisiones reunidas de Justicia y de Estudios Legislativos “para que comparezcan y plantearles preguntas” que “deberán contestar de manera inmediata” (Cuarto). No obstante, el dictamen de las comisiones se mantuvo restringido, como en el Acuerdo de 2003, a “la cobertura de requisitos” (Quinto), sin hacer lugar, en ese dictamen, a una evaluación de los méritos de cada uno de los candidatos. El funcionamiento del mecanismo de designación, respaldado en los acuerdos senatoriales, ha sido objeto de reproches que apuntan a que: “la ausencia de reglas sobre cómo

¹¹ Saavedra, Camilo (2012). “Designar hoy para cosechar mañana: La importancia de la selección de los ministros de la SCJN”, *Blog Letras Libres*, 18.10.2012 <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/designar-hoy-para-cosechar-manana-la-importancia-de-la-seleccion-de-los-ministros-de>

¹² Carbonell, José (2010). “Los ministros de la Corte, ¿técnicos o políticos?”, *Nexos*, 7.6.10, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=351>

debe conducirse el tramo legislativo del proceso da un margen facultativo importante a la Comisión de Justicia y al Senado en su conjunto”¹³. En términos de mayor elaboración,

Prescindir de la ‘ley’, así sea ordinaria, y apoyarse en un ‘acuerdo’ que representa la convergencia de una voluntad política para hacer frente a la atribución de una facultad de nombramiento, implica seguir una regulación que carece de los más elementales atributos de generalidad y previsibilidad (...) un procedimiento que se dicta caso por caso y que, por tanto, vulnera el principio de igualdad (...) y, sobre todo, otorga un alto margen de discrecionalidad en favor del Senado, infringiendo claramente el principio de legalidad¹⁴

La falta de normas y el vaciamiento de contenido a las fases prescritas, o su reducción a diligencias sin sustancia, sugiere la existencia de otras reglas, no escritas, que son las que en efecto guían –de manera informal pero determinante– las decisiones. En ese marco, se ha subrayado que “la evolución del sistema de designación se ha producido, más que por el cauce de las normas jurídicas, por el de las prácticas parlamentarias”, cuya periódica modificación manifiesta “la discrecionalidad con la que el Senado maneja las normas del procedimiento”¹⁵. La discrecionalidad adquiere entonces una connotación política:

El proceso de designación de ministros cada vez es más complejo y politizado (...). El sistema de ternas obliga a los tres candidatos a ministro a competir entre ellos para lograr los apoyos requeridos (...) hay intercambios entre los partidos políticos para designar gente que les sea cercana en el puesto. (...) no existe un escrutinio riguroso pero sí una gran politización (...) lo que se puede esperar es que quien ocupe el puesto de ministro no sea necesariamente el que tenga los mayores méritos o refleje mejor la ideología que defienden los partidos, sino el que haya construido la mejor red de apoyos políticos que (...) después mermen su independencia e imparcialidad¹⁶.

La politización señalada por los analistas apunta, más que a la ideología de los candidatos, a la operación de relaciones clientelares, entretejidas con vínculos partidarios, que resultan

¹³ Saavedra, Camilo (2012). “SCJN: Eligiendo las nuevas reglas del juego”, *Blog Letras Libres*, 15.11.12 <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/scjn-eligiendo-las-nuevas-reglas-del-juego>

¹⁴ Astudillo, César (2010). “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Mariela Morales Antoniazzi, coord. (2010), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en America Latina?*, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max Planck Institute, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, t. I, p. 352.

¹⁵ Astudillo, César (2010). “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Mariela Morales Antoniazzi, coord. (2010), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en America Latina?*, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max Planck Institute, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, t. I, pp. 353, 369.

¹⁶ Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Magaloni, Ana Laura. (2010). “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, nº 23, julio-diciembre, pp. 38-39, 40.

indispensables para sumar el apoyo de las dos terceras partes de los senadores que tomen parte de la designación. Dada la operación del funcionamiento, esa generación del respaldo necesario para que el candidato se convierta en ministro guarda escasa –o, en el extremo, ninguna– relación con el examen objetivo y riguroso de los méritos personales y profesionales de quien integra la terna, “lo que se esperaría de sus resoluciones, ni cuál es el papel que debería desempeñar la Corte en el proceso de consolidación democrática”¹⁷. Más bien,

La designación de los miembros de la SCJN (...) se basa en un método no equilibrado que soslaya la naturaleza política de la posición de ministro, dificulta el balance entre partidos y órganos de gobierno, fomenta la politización y obstaculiza que se escrute minuciosamente a los candidatos. (...) crea incentivos para que los partidos políticos usen las designaciones como moneda de cambio en otros procesos de negociación, lo cual acaba trivializando la importancia de la SCJN en el sistema político¹⁸.

¿Qué datos pueden resaltarse respecto de los resultados de un proceso de selección y designación de ministros de la SC cuyos términos son los examinados? En primer lugar, destaca el logro del consenso político entre las grandes fuerzas políticas de México. En la primera designación con el sistema implantado en 1994, el PRI y el PAN sumaron sus votos para 7 de los 11 candidatos. Si se toma los casos de las designaciones posteriores al cambio de partido en la jefatura del gobierno, todos los designados en 2003 y 2006 contaron con el consenso de los tres grandes partidos¹⁹. El acuerdo, sin embargo, no siempre ha sido sencillo de alcanzar; en la primera designación de ministros con el nuevo mecanismo, que tuvo lugar el 26 de enero de 1995, el PRD no participó y calificó el trámite de “farsa electoral”²⁰. En el curso del procedimiento, “el Senado ha rechazado las primeras ternas en cuatro de los nueve procesos que se han realizado desde 2003, todas ellas integradas exclusivamente por candidatos de carrera judicial”²¹.

Es frecuente la opinión de que las ternas se constituyen con un “candidato fuerte” y otros dos candidatos que completan el requisito formalmente previsto. No obstante, no siempre aquél a quien se consideraba “fuerte” resultó designado. En términos generales, el partidismo no parece haber teñido la constitución de las ternas ni las designaciones por el Senado; un juego

¹⁷ Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Magaloni, Ana Laura. (2010). “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, nº 23, julio-diciembre, p. 40.

¹⁸ Saavedra, Camilo (2012). “SCJN: Eligiendo las nuevas reglas del juego”, *Blog Letras Libres*, 15.11.12 <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/scjn-eligiendo-las-nuevas-reglas-del-juego>

¹⁹ Sánchez, Arianna, Magaloni, Beatriz, y Magar, Eric. (2011). “Legalist vs. Interpretativist: The Supreme Court and the Democratic Transition in Mexico”, en Gretchen Helmke y Julio Rios-Figueroa, eds., *Courts in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 187-218.

²⁰ Carranco, Joel 2000. *Poder Judicial*. México, D.F.: Porrúa, p. 283.

²¹ Saavedra, Camilo (2012). “SCJN: Eligiendo las nuevas reglas del juego”, *Blog Letras Libres*, 15.11.12 <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/scjn-eligiendo-las-nuevas-reglas-del-juego>

de afinidades y relaciones, en el que intervienen vínculos de varios tipos, parece tener más peso al respecto.

De una parte, las mujeres han constituido una proporción mínima en el conjunto de designaciones y, en consecuencia, en la composición de la SC; de otra, la mayoría de los ministros designados han sido integrantes “de carrera”²². Hasta 2011, de 18 ministros designados en aplicación del mecanismo constitucional vigente, diez provenían de la magistratura, tres de otra función pública, dos provenían del sector académico, dos eran abogados litigantes y uno, notario²³.

Finalmente, pese a su importancia, dado el acrecentado papel de la SC en el país, el proceso de designación “sigue siendo un asunto con relativa poca atención de los medios de comunicación, con lo cual no se da el escrutinio suficiente sobre el desempeño pasado, autonomía y probidad de los candidatos”²⁴. El proceso de designación parece concernir a sectores relativamente limitados, entre los que destacan los jueces federales y los miembros del gremio profesional de abogados cuya práctica está vinculada a la SC.

LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

En el derecho internacional, se considera que la independencia judicial es lo que está en juego cuando se examina la forma de nombrar a los jueces. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que para determinar si un órgano “puede ser considerado como ‘independiente’” es preciso “examinar el modo de nombrar a sus miembros y la duración en el cargo”²⁵. Se aludía así a una práctica –acostumbrada no sólo en América Latina– consistente en recortar el ejercicio independiente de la función judicial mediante la manipulación de los nombramientos, usualmente desde el poder ejecutivo y/o el poder legislativo.

En 1985, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, “para ayudar a los Estados Miembros en su tarea de garantizar y promover la independencia de la judicatura”. En el acápite “Competencia profesional, selección y formación”, el texto dispone:

²² Begné Guerra, C. (2007). *Jueces y democracia en México*. México, D.F.: UNAM, Porrúa.

²³ Saavedra, Camilo (2012). “Designar hoy para cosechar mañana: La importancia de la selección de los ministros de la SCJN”, *Blog Letras Libres*, 18.10.2012 <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/designar-hoy-para-cosechar-manana-la-importancia-de-la-seleccion-de-los-ministros-de>

²⁴ Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Magaloni, Ana Laura. (2010). “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, nº 23, julio-diciembre, p. 39.

²⁵ *Campbell and Fell v. United Kingdom*, 28 June 1984, párrafo 78, 7 EHRR 165; *Langborger v. Sweden*, Application nº 11179/84, 22 June 1989, párr. 32.

Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición²⁶.

En 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó su informe “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”²⁷, en el que se elaboró los estándares interamericanos aplicables a procesos de selección de magistrados, apoyándose en criterios establecidos en decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El informe advierte: “si no se respetan ciertos parámetros básicos, el régimen de selección y nombramiento podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso, en virtud de lo cual, las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas” (párr. 56). En seguida, desarrolla los estándares, agrupados en tres categorías: igualdad de condiciones y no discriminación, selección con base en el mérito y capacidades, y publicidad y transparencia.

En referencia al primer aspecto, el texto de la CIDH recomienda “que en los criterios y el procedimiento de selección se garantice que la integración del poder judicial, las fiscalías y defensorías, pueda reflejar la diversidad de las sociedades y, en particular lograr que los grupos pertenecientes a minorías o grupos insuficientemente representados, estén adecuadamente representados”. Agrega el informe: “En este sentido, por ejemplo, la Comisión Interamericana observa con preocupación la desigual participación de las mujeres en las entidades de justicia” (párrafos 64 y 65).

En relación con el proceso de selección, la CIDH proclama: “se debe elegir personas que sean íntegras, idóneas, que cuenten con la formación o calificaciones jurídicas apropiadas” (párr. 75), a cuyo efecto se considera que los concursos públicos constituyen “un medio adecuado” (párr. 76). Se subraya, asimismo, que para el proceso de designación “resulta sumamente conveniente que se establezcan criterios objetivos para determinar con precisión su contenido. Dichos criterios deberían a su vez estar consagrados en instrumentos normativos del Estado para asegurar su observancia y exigibilidad” (párr. 78).

Finalmente, en lo referido a la publicidad y transparencia del proceso de designación,

²⁶ Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2010.pdf>

²⁷ Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

la Comisión considera positivo que los procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales, lo cual reduce significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación del mérito y capacidades profesionales de las y los candidatos. La Comisión considera que lo anterior resulta fundamental cuando se trata de la designación de las y los operadores de justicia de las más altas jerarquías y el procedimiento y selección se encuentra a cargo del poder ejecutivo o legislativo (párr. 80).

En la misma dirección, el informe de la CIDH propone “incluir la celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a impugnar a las candidatas y candidatos y expresar sus inquietudes o su apoyo”, como una de las principales formas de alcanzar “mayor certeza sobre la integridad e idoneidad de las y los operadores designados y a brindar confianza a la ciudadanía sobre la objetividad del proceso” (párrafos 81 y 82).

En el curso de las reformas de los sistemas de justicia llevadas a cabo en América Latina, la cuestión de la selección y designación de los cargos judiciales –en especial los correspondientes a las denominadas altas cortes– ha sido un asunto al que se ha reconocido la mayor importancia. La experiencia comparada provee algún nivel mayor de precisión en algunos de los criterios formalmente establecidos por las instancias internacionales. Los aspectos que sobresalen a partir de los casos nacionales se refieren a:

- Que el perfil del magistrado se encuentre establecido de manera clara con anterioridad a la convocatoria para proveer el cargo. Esto implica, de una parte, definir –más allá de los meros requisitos legales– los rasgos profesionales y de trayectoria personal que corresponden específicamente a la función a desempeñar; de otra parte, significa que tal perfil no debe ser formulado con ocasión de la necesidad de proveer un cargo sino que debe orientar toda designación correspondiente a determinada jerarquía.
- Que el proceso de selección y evaluación se halle claramente definido, en sus diversos aspectos y fases, y que se establezca explícitamente las responsabilidades de cada actor institucional que participa en él.
- Que las instancias participantes en la selección tengan mecanismos de recepción de observaciones sobre los postulantes, las que deben ser investigadas.
- Que tanto las instancias que dictaminen como las que deban adoptar decisiones en el proceso motiven por escrito sus determinaciones.

En cuanto a las calidades exigibles a quienes van a integrar una alta corte, DPLF²⁸ ha planteado las ocho siguientes:

²⁸ *Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes de carácter transparente y basada en los méritos*, Washington, D.C. http://www.dplf.org/sites/default/files/seleccion_de_integrante_de_altas_cortes.pdf

- Independencia e imparcialidad
- Honorabilidad y una historia de conducta intachable
- Conocimiento legal importante
- Habilidad analítica y capacidad de expresión oral y escrita
- Compromiso con la institucionalidad del poder judicial
- Compromiso con la protección de los derechos humanos, los valores democráticos y la transparencia
- Capacidad para entender las consecuencias sociales y jurídicas de las decisiones tomadas
- Capacidad para mantener un balance adecuado entre sostener un alto ritmo de productividad, la calidad de la decisión jurídica y la profundidad de la consideración del caso

Las características, fortalezas y debilidades, del sistema de justicia en cada país pueden aconsejar que se conceda mayor importancia a una u otra de estas calidades. Pero, en cualquier caso, algunas de ellas deben recibir el mayor cuidado. La honorabilidad y la trayectoria intachable, entre ellas, debe ser objeto de la atención más esmerada que resulte posible, a fin de recuperar excelencia en términos éticos en la institucionalidad judicial. El compromiso con los derechos humanos y los valores democráticos resulta asimismo crucial cuando las violaciones de los primeros se acrecientan, al tiempo que los segundos decaen o languidecen al ser convertidos en formalidades o meros trámites.

Puede sostenerse la conveniencia de que, en salvaguarda de la independencia en el ejercicio del cargo, quien accede a una alta corte no tenga filiación política –como decidió recientemente la Sala Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador– ni exhiba vinculaciones estables –aunque fueren de orden profesional– con grupos de poder económico. Al efecto, el candidato deberá presentar una declaración jurada que contenga un listado exhaustivo de quiénes han sido y son sus clientes, sus contrapartes laborales y profesionales, y las sociedades comerciales y profesionales en las que participa o ha participado.

Puede afirmarse sin temor que, dada la experiencia habida históricamente en los sistemas de justicia latinoamericanos, en materia de exigencia para los nombramientos judiciales correspondientes a altas cortes es preferible caer en el exceso que en el defecto.

LAS PROPUESTAS

Es difícil encontrar un autor que en México aborde el asunto de la designación de los ministros de la SC y no sugiera cambios en el régimen normativo vigente; es decir, se halla relativamente

extendido el criterio de que “el mecanismo para nombrar a los ministros de la Suprema Corte debe ser reformado a fondo”²⁹.

La mayoría de quienes han examinado el tema sugieren la conveniencia de un desarrollo legal del artículo 96 de la Constitución “que defina con claridad cada uno de los rubros que componen el sistema de designación, bajo la premisa de abonar certidumbre y legalidad, garantizar la independencia de los miembros de la Corte y reducir las zonas de franca discrecionalidad política producida por la carencia de normas”³⁰. Dicho con mayor detalle,

el sistema se encuentra necesitado de normas que definan con mayor claridad los plazos para la presentación de las ternas y para su discusión; el tipo y la metodología seguida para la votación de las candidaturas; el órgano al que le corresponde la verificación de los requisitos de elegibilidad y las cuestiones sobre las que deberá girar el dictamen, la modalidad de desahogo de las comparecencias, las causas por las que procede el rechazo de un terna y la definición de lo que implica una nueva³¹.

El *Libro blanco de la Reforma Judicial* se ha hecho eco de las críticas existentes al sistema de designación vigente, al recoger el reclamo de que “debe de avanzar la reforma judicial en este aspecto, mediante la inserción de elementos de transparencia, acompañados de esquemas de rendición de cuentas, tanto de quienes formulan propuestas de designación, como de quienes deciden sobre la misma”³². Al mismo tiempo, este texto reconoce una serie de “componentes que vale la pena tomar en consideración, tales como un adecuado nivel de transparencia en el proceso, la oportunidad de una participación amplia, la elaboración de perfiles previos a las designaciones que limiten las alternativas de quienes los designan y la participación de más de una instancia en el proceso de selección”³³.

Si se parte del régimen normativo actual, dos parecen ser los asuntos que adquieren centralidad en la discusión en torno a cómo reformarlo:

la discrecionalidad con la que cuenta el presidente (podrían por ejemplo incorporarse mecanismos de consulta, así como prohibirse que los candidatos rechazados puedan volver a ser nominados en el

²⁹ Carbonell, José (2010). “Los ministros de la Corte, ¿técnicos o políticos?”, *Nexos*, 7.6.10, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=351>

³⁰ Astudillo, César (2010). “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Mariela Morales Antoniazzi, coord. (2010), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en America Latina?*, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max Planck Institute, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, t. I, p. 353.

³¹ Astudillo, César (2009). “Comentario al artículo 96”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, D.F.: Porrúa-UNAM, 20ª ed., t. IV, p. 69.

³² *Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. (2006). México, D.F.: Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 91.

³³ *Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. (2006). México, D.F.: Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 252.

mismo proceso); y las reglas que inhiben un escrutinio apropiado de los candidatos (se podría cambiar a candidaturas individuales y extender el tiempo con el que el Senado cuenta para realizar las designaciones)³⁴.

La facultad presidencial de someter las ternas para la designación es asunto controvertido. Se ha observado que “la intervención del titular del Poder Ejecutivo en la nominación de las candidaturas (...) resulta perniciosa” en tanto puede limitar la representación de la diversidad del pensamiento jurídico cuando recae en personas afines al presidente³⁵. En particular, se objeta que no esté regulado un procedimiento de consulta previa a la conformación de la terna y que el presidente no tenga que justificar las candidaturas.

Una de las fórmulas planteadas ha sido: “El sistema de terna debe desaparecer y la intervención del presidente debe ser acotada”, de modo que el presidente presentara un solo nombre de entre el conjunto de candidatos propuestos por una serie de entidades integrantes del “universo jurídico, con prestigio, de carácter colegiado” y tanto judiciales como académicas, la necesidad de contar con esa diversidad de propuestas se funda en que “es inconveniente e imprudente dejar en las manos del presidente la propuesta, en virtud de que puede inclinarse por personas afines a su ideología, más allá de sus méritos jurídicos y personales, y quien le puede quedar agradecida. La historia de dichas propuestas muestra la frecuencia con que el presidente se ha equivocado”³⁶.

La propuesta más radical ha sostenido que “hay que eliminar el sistema de ternas y suprimir la intervención del Poder Ejecutivo en la nominación de los candidatos” y, en consecuencia, “otorgar la facultad exclusiva al Senado desde la postulación de las candidaturas hasta su nombramiento”. Al efecto, se ha propuesto sustituir el contenido del artículo 96 de la Constitución para incorporar “un proceso de auscultación dentro del que serán presentadas por las universidades, los institutos de investigación jurídica y las organizaciones de la sociedad civil organizada las respectivas candidaturas”, sobre las que dictaminará una comisión senatorial que, en definitiva, presentará al pleno la respectiva terna de candidatos finalistas³⁷.

³⁴ Saavedra, Camilo (2012). “SCJN: Eligiendo las nuevas reglas del juego”, *Blog Letras Libres*, 15.11.12 <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/scjn-eligiendo-las-nuevas-reglas-del-juego>

³⁵ Carbonell, José y Carbonell, Miguel (2014). “Propuesta para reformar el sistema de nombramiento de ministros de la Suprema Corte”, *Quid Juris*, vol. 23, p. 66.

³⁶ Carpizo, Jorge (2007). “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 198, 199.

³⁷ Carbonell, José y Carbonell, Miguel (2014). “Propuesta para reformar el sistema de nombramiento de ministros de la Suprema Corte”, *Quid Juris*, vol. 23, p. 77, 78.

Como se ha observado en el *Libro blanco de la Reforma Judicial*, no obstante las diversas impugnaciones formuladas contra el vigente mecanismo de las ternas, “Salvo algunas voces aisladas, el debate actual en México pareciera no dar cabida a argumentos que propugnan por una legitimidad de los jueces derivada de diversos métodos de elección popular”³⁸. La designación de los ministros de la SC por el Senado no parece haber sido puesta en cuestión; lo que se debate es más bien cómo se realiza ese proceso.

El segundo asunto que concentra la atención de quienes han abordado el tema es el relativo a la comparecencia, que en los términos usados en la Constitución corresponde a la evaluación de los candidatos.

En 2003 y 2004, según los “acuerdos” del Senado, la comparecencia se redujo a la presentación en la tribuna del Senado de cada uno de los candidatos, que usó un tiempo máximo de 20 minutos, sin darse a los senadores oportunidad de formular preguntas o comentarios. En cambio, como se ha visto, en 2009 los candidatos debieron comparecer primero ante dos comisiones reunidas (de Justicia y de Estudios Legislativos), donde fueron interrogados. Se observó entonces que el formato mantenía cierta rigidez que producía “el vaciamiento de toda la riqueza implícita en una presentación de carácter público”³⁹. Con ocasión de las dos últimas ternas, en 2012 la Comisión de Justicia envió con antelación a los candidatos un cuestionario que, respondido por escrito, constituyó la base de la comparecencia. A esa fase, que resultó tonificada de ese modo, siguió la presentación ante el pleno del Senado, con una exposición de 15 minutos sin someterse a preguntas.

Las críticas formuladas a la comparecencia se apoyan en el contraste con la experiencia estadounidense, en la que en el Senado se examina en profundidad la trayectoria y la producción de cada candidato a la Corte Suprema:

La comparecencia debe ser un elemento fundamental en el proceso de selección: hay que realizar una valoración a fondo del candidato, ya que ocupará el cargo durante quince años, y tendrá en sus manos temas fundamentales para el futuro del país.

³⁸ *Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. (2006). México, D.F.: Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 206.

³⁹ Astudillo, César (2010). “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Mariela Morales Antoniazzi, coord. (2010), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en America Latina?*, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max Planck Institute, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, t. I, p. 363.

Es indispensable poder designar a los mejores candidatos a los cargos de mayor responsabilidad; y no como ha sucedido, que se ha decidido por filias o fobias políticas, llegando al máximo tribunal personas cuya experiencia se limita a ser notario (pero con los contactos adecuados)⁴⁰.

Se concuerda en que, una vez decidida la cuestión de quién y cómo propone candidatos, la adecuada valoración de cada uno requiere de “un examen racional y razonado, bien articulado, que permita conocer a fondo a los candidatos”. En suma se trata de “contar con mecanismos adecuados para nombrar a los mejores hombres y mujeres en los cargos de mayor responsabilidad”⁴¹.

En relación con el proceso de designación, en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial* se ha sostenido que: “no es factible –probablemente ni siquiera deseable– que se trate de un proceso de selección ‘objetivo’ basado únicamente en méritos, o limitado a miembros de la carrera judicial, aunque desde luego éstos no deben ser excluidos”. No obstante, en ese texto, publicado por la SC, sí se ha admitido la necesidad de la motivación de las designaciones, al ponerse énfasis en que

el diseño de los mecanismos de designación garantice su más plena independencia y una adecuada transparencia que permita la rendición de cuentas de las razones que llevaron a una determinada designación. Se trata así de controlar la injerencia de intereses indebidos que puedan condicionar las decisiones futuras de esos jueces, transparentar los criterios políticos y profesionales que están detrás de una designación y asegurar en la mayor medida de lo posible que los integrantes de las cortes supremas tengan los méritos profesionales y éticos para desempeñar el puesto⁴².

Además de un cambio que transforme la nominación y la evaluación se ha sugerido otro tipo de reformas; así, se ha planteado que “un cambio constitucional relevante y con el efecto esperado es hacer que el cargo de ministro sea el último cargo público al que se pueda aspirar y que tampoco se permita a los ministros retirados litigar. Una reforma en este sentido fortalecería la independencia del máximo tribunal del país”. Paralelamente, se ha advertido que, más allá de este tipo de reformas, subsiste la necesidad de una determinación de fondo: “un mero cambio formal aislado sin haber definido con claridad para qué debe servir la jurisdicción constitucional en una democracia”⁴³.

⁴⁰ Carbonell, José (2010). “Los ministros de la Corte, ¿técnicos o políticos?”, *Nexos*, 7.6.10, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=351>

⁴¹ Carbonell, José y Carbonell, Miguel (2014). “Propuesta para reformar el sistema de nombramiento de ministros de la Suprema Corte”, *Quid Juris*, vol. 23, p. 68.

⁴² *Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. (2006). México, D.F.: Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 252.

⁴³ Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Magaloni, Ana Laura (2010). “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, nº 23, julio-diciembre, p. 57.

Adicionalmente, se ha señalado la necesidad de incorporar actores sociales en el proceso de designación: “Los medios de comunicación y la opinión pública deben interesarse más en el procedimiento y en la personalidad y cualidades de las personas propuestas para ministro de la Suprema Corte; pueden contribuir a que no se vaya a realizar una designación incorrecta”⁴⁴. Esa participación requiere “Un procedimiento que permita que la sociedad se pronuncie sobre los candidatos y que se pueda recabar la opinión del propio Poder Judicial, de las universidades del país, de las facultades de derecho y centros de investigación jurídica, de las barras y colegios de abogados, de académicos y expertos, etcétera”⁴⁵. En esa misma dirección, se ha insistido en la necesidad de “generar una discusión pública en torno a la viabilidad de las candidaturas presentadas; normas en favor de la transparencia de cada una de las fases del procedimiento, a efecto de que todos los interesados puedan seguir su dinámica, advertir la razón de la elección de uno de los nominados y realizar eventuales actos de control social sobre los nombramientos”⁴⁶.

Conclusiones y recomendaciones

Del examen apretadamente efectuado en este texto, puede desprenderse las siguientes conclusiones:

1. La relevancia jurídica y política de una alta corte de justicia, como es en México la Suprema Corte del Poder Judicial de la Federación, conlleva la necesidad de atender con sumo cuidado la cuestión de seleccionar y designar a sus miembros.
2. El primer elemento de la selección y designación de los ministros de la SC es el marco normativo. En el caso mexicano, ese marco está restringido a un artículo del texto constitucional que no ha recibido el desarrollo legal que, como muchos autores han notado, requiere. Que las reglas aplicables al proceso estén contenidas en acuerdos senatoriales configura un cuadro que no es el mejor, tanto en razón de la legitimidad acotada de esas reglas como debido a su carácter circunstancial y contingente.

⁴⁴ Carpizo, Jorge (2007). “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 200.

⁴⁵ Carbonell, José y Carbonell, Miguel (2014). “Propuesta para reformar el sistema de nombramiento de ministros de la Suprema Corte”, *Quid Juris*, vol. 23, p. 67.

⁴⁶ Astudillo, César (2010). “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Armin von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Mariela Morales Antoniazzi, coord. (2010), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en America Latina?*, México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max Planck Institute, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, t. I, p. 384.

3. Las prácticas desarrolladas en los veinte años de vigencia del texto actual del artículo 96 de la Constitución de los Estados Mexicanos exhiben algunas características que han sido severamente cuestionadas por diversos autores que se han ocupado del tema. Se ha impugnado el extenso grado de discrecionalidad que ejerce el presidente de la República al formular las ternas que propone a la consideración del Senado, sin obligación de recibir proposiciones u opiniones de ninguna entidad representativa. Se ha observado que, pese a los cambios introducidos en relación con la comparecencia de los candidatos en el Senado, el trámite se mantiene dentro de un rígido esquema de formalidad que no permite evaluar cabalmente la trayectoria, los méritos y las capacidades de quienes han sido propuestos para el alto cargo. Finalmente, en cada ocasión el asunto de la designación de los ministros de la SC ha transcurrido sin lograr constituirse en tema prioritario de la agenda pública y del debate nacional, lo que ha acarreado una escasa participación de actores sociales en el proceso.

4. Un examen de algunas características de la selección y nombramiento de ministros de la SC en México lleva a concluir en que subsiste una marcada distancia respecto de los estándares internacionales sobre la materia, que se hallan orientados a seleccionar a los mejores candidatos posibles para desempeñar tan alta responsabilidad. En particular, el origen de las candidaturas y la insuficiente evaluación de méritos hacen que el mecanismo vigente en México para escoger a los miembros de la más alta instancia del sistema de justicia no corresponda a los criterios internacionalmente aceptados y hechos suyos por el sistema interamericano de derechos humanos.

5. Las propuestas formuladas para redefinir el mecanismo vigente pasan, en algunos casos, por modificar el régimen constitucional con el propósito de abolir o condicionar la potestad presidencial de presentar candidaturas al Senado. En las propuestas existe cierta concordancia en la necesidad de hacer que en el Senado la fase previa a la decisión adoptada por dos terceras partes de los miembros presentes se robustezca con el objetivo de hacer efectiva y veraz la evaluación de los candidatos.

De cara a los procesos de selección y designación de tres miembros de la SC a llevarse a cabo en el curso de 2015, es posible proponer las siguientes recomendaciones:

1. Si bien parece aconsejable que un nuevo régimen de selección y designación de ministros de la SC sea asunto que debe incluirse en la agenda legislativa –e incluso sea materia de una reforma constitucional–, la circunstancia planteada por la necesidad de proveer tres cargos a lo largo del presente año conduce a considerar la introducción de cambios en las prácticas, como

una forma pragmática y realista de atender en lo inmediato a esas designaciones, incorporando una mejora sustancial en el procedimiento y, por consiguiente, en los resultados.

2. En ese marco, los tres asuntos que han sido materia de atención en el texto y aparecen resumidos en las conclusiones precedentes deben recibir respuestas concretas y viables.

3. Desde el entendido de que, para estos tres procesos, se mantendrá la terna propuesta por el presidente de la República, en los hechos la conformación de la misma puede ser materia de una serie de consultas abiertas a diferentes entidades que cuentan con personería reconocida en materia del sistema de justicia. Asociaciones de jueces y magistrados, barras y asociaciones de abogados, facultades de derecho e institutos de investigación, ONGs con experiencia y labor en este ámbito, principalmente, pueden ser convocados por la Presidencia de la República para debatir criterios de escogencia y proponer precandidaturas apropiadamente justificadas. La decisión sobre la conformación de la terna quedaría en manos del presidente, como dispone la Constitución, pero el proceso previo mostraría el abanico de posibilidades y pondría de manifiesto los criterios más apropiados para proponer candidatos. Al enviarse la terna al Senado por el presidente, una justificación de por qué se incluye cada nombre daría mayor legitimidad a la propuesta.

4. El Senado –necesariamente mediante uno de sus “acuerdos”– podría tonificar la etapa que la Constitución denomina “comparecencia”. Para ello,

- ✓ podría prescribirse que antes de recibirse las ternas presidenciales las comisiones respectivas formulen un perfil del ministro que una instancia como la SC –con competencia fundamental constitucional– requiere en las circunstancias que viven la sociedad y la democracia mexicanas;
- ✓ una vez recibidas las ternas, debería abrirse un periodo en el cual cualquier ciudadano pueda dirigir al Senado observaciones debidamente respaldadas sobre los antecedentes de un candidato, que deberán ser investigadas;
- ✓ al normar internamente las entrevistas a cada candidato, se debería disponer que el candidato someta todos sus antecedentes referidos a la trayectoria personal y profesional que resulten útiles para evaluar sus méritos y capacidades, tanto en el terreno técnico como en el ámbito ético. Esa trayectoria debería ser materia de examen riguroso en la comparecencia, de modo que tanto los senadores como la ciudadanía que escrute el procedimiento se aseguren de las calidades ostentadas por los candidatos;
- ✓ las comisiones competentes que se hicieron cargo de las entrevistas deberían emitir un dictamen motivado sobre la idoneidad de cada uno de los candidatos, a ser sometido al pleno.

El Senado, conforme a la Constitución, decidirá con el voto favorable de dos terceras partes de los miembros presentes.

5. Todo el proceso debería ser acompañado por una cobertura informativa que abarque, ante todo, una explicación a la ciudadanía acerca de qué es la SC, cuáles son sus atribuciones y su papel en el país. El proceso entero, desde la convocatoria de la presidencia de la República para auscultar la opinión enterada de instituciones hasta la votación final en el Senado, debería recibir amplia cobertura informativa, con especial atención a los criterios utilizados por los diferentes participantes en él. Si bien esta responsabilidad pertenece a los medios de comunicación, desde el Estado es posible motivar la atención informativa hacia los aspectos sustantivos del proceso. Además de que las entrevistas a los candidatos sean transmitidas en directo por los canales oficiales, la información documental correspondiente a cada una de las fases del proceso debería hacerse disponible en la web.