



Designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

DURANTE LA VIGENCIA de la Constitución de 1917, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido designados conforme a tres sistemas:

- En el sistema aprobado por el Constituyente de Querétaro, los once ministros eran designados por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, al que debían concurrir por lo menos dos terceras partes de los diputados y senadores, mientras que el nombramiento requería la mayoría absoluta de votos de los legisladores presentes. Las propuestas para la designación las hacían las Legislaturas de los estados, una por cada una de ellas, conforme a lo dispuesto en la ley local.
- El segundo sistema se aprobó en 1928 y está ligado al creciente fortalecimiento político y constitucional de la Presidencia de la República que se inició en esos años. Para este sistema se siguió sustancialmente el modelo estadounidense, según el cual, el presidente de la República propone un solo candidato y el Senado de la República ratifica o rechaza el nombramiento. Durante el periodo de su vigencia, la ratificación por parte del Senado resultaba prácticamente automática y se daba sin un escrutinio público de los candidatos y de sus méritos para la designación.
- El tercer sistema fue el resultado de la reforma judicial de 1994-1995 y consiste, hasta la fecha, en que el presidente de la República propone al Senado de la República una terna de candidatos, y éste hace la designación por voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, después de la comparecencia de las personas propuestas. El

propósito de este cambio fue el de hacer más transparente y abierta la designación de los ministros, al mismo tiempo que se otorgaba mayor participación al Senado de la República.

Por lo que se refiere al presidente de la Corte, éste siempre ha sido designado en votación, por mayoría, de sus pares en el Pleno, aunque ha variado la duración del nombramiento. Hasta 1995, era anual, pero con la posibilidad de reelección, lo que permitía que los presidentes ejercieran esta función varios años e incluso que pudieran ser electos nuevamente después de uno o varios periodos intermedios en que ocupara el cargo algún otro ministro.

Ahora bien, la experiencia habida con el nombramiento de los ministros y del presidente de la Suprema Corte a partir de 1995 ha demostrado que ninguno de ambos esquemas es ya el adecuado, sino que presentan diversos problemas. En el caso de los ministros, ha resultado notorio que el presidente de la República tiene incentivos para enviar una terna en la que figura un solo candidato o una candidata “fuerte”, acompañados de dos candidatos “débiles”. Por supuesto, ello no se hace explícito en la propuesta presidencial, sino que deriva de una percepción en la opinión pública y en la discusión legislativa, conforme a la cual el presidente “induce” el nombramiento deseado mediante una conformación “desequilibrada” de la terna. Se trate o no de una mera percepción, ésta afecta el desarrollo del proceso, así como el trato que se da a los candidatos.

Además, el presidente de la República tiene también incentivo para conformar ternas que pudieran ser rechazadas por el Senado, pues si ello ocurre en dos ocasiones consecutivas, es el Ejecutivo quien hace la designación directa entre las personas que conforman la terna, lo que, en definitiva, implica también un desequilibrio frente al Poder Legislativo. Adicionalmente, el sistema actual presenta algunas indefiniciones e incertidumbres. Por ejemplo, si una de las ternas es rechazada, ¿es correcto que una segunda terna esté

integrada por alguna o algunas de las personas rechazadas en la primera oportunidad? En la práctica, esto se ha llegado a aceptar en varias oportunidades, pero no parece congruente con el espíritu de la disposición constitucional, que pretende otorgar un verdadero poder de veto al Senado.

La transparencia de la designación se ha incrementado en sede legislativa, pero el proceso de selección por parte del Ejecutivo es totalmente opaco, pues no hay una etapa formal de auscultación y los candidatos pueden tener cualquier origen, siempre que cumplan los requisitos formales que establece la Constitución. No hay oportunidad para que el medio jurídico pueda hacer una evaluación de la idoneidad de los posibles candidatos antes de su integración en una terna y su envío al Senado.

En este sentido, sería conveniente pensar en un mecanismo —que no sea excesivamente formal— mediante el cual exista una lista previa —amplia, pero finalmente limitada— de candidatas y candidatos propuestos por diversos sectores, y que, conforme a la opinión profesional, sean aptos e idóneos para ocupar el cargo específico de ministro (no cualquier otro), y entre los cuales el Ejecutivo haga su propuesta al Senado. Aunque el Ejecutivo no estaría formalmente obligado a seleccionar a los candidatos de la lista, no hacerlo tendría un costo político e implicaría la necesidad de justificar de manera más amplia la selección efectuada.

Por lo anterior, parece necesario introducir alguna modificación al sistema actual de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Sin un pronunciamiento

totalmente definido en este momento, los siguientes podrían ser los criterios generales para proponer un nuevo esquema:

- Que se mantenga la composición actual de once ministros, no sólo por tratarse de la integración histórica y tradicional desde el siglo XIX, sino porque es la adecuada para las funciones de la Suprema Corte como tribunal constitucional.
- Que la designación sea hecha formalmente por los poderes políticos (Ejecutivo y Legislativo), como es habitual tratándose de un tribunal constitucional, pero que se establezca un mecanismo formal que garantice la participación de la sociedad civil, las instituciones académicas y las organizaciones profesionales con tiempos claros predeterminados. El análisis comparado sugiere que es posible formalizar dicho mecanismo; ejemplo de ello es el Decreto 222/2003 que en Argentina ha operado adecuadamente.
- Que se evite en lo posible que la intervención de los órganos políticos resulte en una designación conforme a “cuotas de partido”.
- Que se asegure una pluralidad de visiones ideológicas entre los integrantes del máximo tribunal, incluyendo una mayor equidad de género.
- Que se elimine la facultad del Ejecutivo para la designación directa de los ministros entre las personas que conforman la terna, en caso de que el Senado rechace ésta en dos ocasiones. El costo democrático de dicho mecanismo es mucho mayor que el mal que pretende evitar, a saber, el retraso de la nominación de un ministro.
- Que se mantenga el equilibrio tradicional entre los ministros provenientes de la carrera judicial y los que tienen otros orígenes profesionales, pues ello garantiza también la pluralidad de visiones jurídicas y profesionales.

En relación con este último punto, se trata de un criterio que ha sido respetado a lo largo de mucho tiempo en las propuestas que hace el Poder Ejecutivo, pero que carece de una garantía formal. No parece conveniente, sin embargo, establecer “cuotas” o “mayorías” en un sentido o en otro, pues ello daría origen a diversos problemas, entre los cuales la institucionalización de la distinción entre ministros “de adentro” y ministros “de afuera” sería uno significativo y claramente indeseable.

Finalmente, una cuestión que parece secundaria pero que no es irrelevante, es el necesario ajuste a la sustitución escalonada de los ministros. En la reforma de 1994 se previó la sustitución de dos ministros cada tres años, con el propósito de que el presidente de la República y una determinada mayoría legislativa tuvieran una intervención limitada, desde el punto de vista cuantitativo, en la renovación de la Corte. Los fallecimientos de tres ministros durante el ejercicio de su encargo entre 1995 y 2015 han comenzado a desajustar este esquema. Ello podría corregirse señalando en la Constitución que si un ministro no cumple el periodo de quince años por renuncia, fallecimiento o destitución, la designación del sustituto sólo se hará por el tiempo faltante para cubrir el periodo original.

Esta solución puede suscitar algunos cuestionamientos: ¿quién querría ser ministro sustituto de la Suprema Corte cuando el ejercicio del cargo podría estar limitado a un periodo muy breve, dejando el cargo sin haber de retiro completo? Alternativamente, si se permitiera la reelección de ese ministro (siempre que hubiera ocupado el cargo por un periodo de no más de dos años, por ejemplo), implicaría aumentar el encargo relativamente largo de quince años frente a otros ministros. Una solución podría consistir en nombrar al ministro sustituto entre los magistrados de Circuito, y este ministro regresaría a su órgano jurisdiccional una vez concluido el periodo del encargo del ministro original, garantizándole un aumento en su derecho a jubilación en proporción al tiempo de sustitución transcurrido.