

La propuesta de elección por sufragio de ministros,
magistrados y jueces en México como requisito de legitimidad
democrática.

Julio Alejandro Rodríguez Gómez*
Palacio Legislativo de San Lázaro
31 de julio de 2024

Señoras y señores legisladores de la República;

Distinguidas personas asistentes;

Buenos días.

En el marco de la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el cinco de febrero del presente año, acudo a este parlamento abierto para exponer una opinión relativa a la elección de los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial de la Federación, desde una perspectiva que parte de la representación democrática como fuente de legitimación.

El tema de la elección de ministros no es nuevo en la historia patria. Ya el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, prescribía en la primera parte del artículo 18 que: *“Por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa...”* El Acta jurada el 21 de mayo de 1847, careció de vigencia efectiva en el país por la desorganización interna imperante en la época. Baste decir que las modificaciones que planteaba se referían a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del cuatro de octubre de 1824, previamente restablecida en agosto de 1846.

*Maestro en derecho y ciudadano mexicano.

Más adelante, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el cinco de febrero de 1857, estableció en su artículo 92 que *“Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral”*.

Es así que el sistema de elección indirecta se reguló en la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, en la cual se determinó que cada una de las partes integrantes de la federación se dividirían en distritos electorales por cada 40 mil habitantes, que a su vez, se subdividirían en secciones de 500 habitantes para que dieran un elector por cada una.

Los electores seccionales componían las juntas electorales de distrito, en las que se nombraba en primer lugar, un diputado propietario y a un suplente. Al día siguiente elegían al presidente de la República y al presidente de la Suprema Corte de Justicia. En el tercer día, elegían a 10 magistrados propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Finalmente, el Congreso de la Unión se erigía en colegio electoral y procedía a declarar a los candidatos electos.

El sistema se mantuvo hasta la promulgación de la Constitución de 1917, en la que se estableció en un principio que serían elegidos por mayoría absoluta del Congreso, a partir de una lista de candidatos formada con las propuestas de las legislaturas estatales. Por reforma del 20 de agosto de 1928, los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recaían en el Presidente de la República y eran sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores. El 31 de diciembre de 1994, mediante una nueva reforma,

se estableció la facultad del Presidente para someter una terna a consideración del Senado, órgano que finalmente decide a la persona que cubriría la vacante, sistema que se encuentra vigente.

En cuanto a la elección de jueces y magistrados en las entidades federativas, la Constitución del estado de Nuevo León, sancionada el primero de enero de 1918, estipulaba que “*La renovación del personal que integran los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y los ayuntamientos en el estado, se verificará por medio de elecciones populares directas...*”, situación que prevaleció hasta 1967.



Las imágenes muestran propaganda de candidatos a gobernador y magistrados en el estado de Nuevo León para los periodos 1955-1961 y 1961-1967, respectivamente. Fuente: Gutiérrez, pp. 265-266.

De ahí que la elección directa o indirecta de jueces y magistrados no es una experiencia que resulte ajena a nuestra historia y que además, ha coincidido con etapas de estabilidad política duradera en nuestro país.

Antecedentes remotos sobre la elección de jueces se localizan en la antigua Roma republicana, en la cual los comicios por tribus elegían “cuestores”, quienes se encargaban de administrar justicia de carácter penal; en los comicios por centurias se elegían pretores, magistrados encargados de presidir los tribunales.

En el mundo contemporáneo la elección de jueces mediante votación no es frecuente, pero en algunos países se encuentra considerada, ya sea en su ámbito nacional o local. Tal es el caso de los Estados Unidos, Suiza y Bolivia.

En los Estados Unidos, cada uno de sus 50 estados cuenta con su propio poder judicial, que habitualmente se integra por un tribunal supremo, tribunales intermedios de apelación y tribunales de primera instancia. En varios de ellos los jueces son designados o reiterados (confirmados) en el ejercicio de su cargo, a través del voto popular.

La elección de los jueces en estas entidades guarda relación con la teoría democrática y una crítica de desempeño, porque la revisión judicial que practican los jueces de los tribunales supremos, pueden derivar, en palabras de Daniel Barceló Rojas, en un *“procedimiento anti mayoritario de creación del derecho, porque los jueces no reciben su responsabilidad pública a través de una elección del pueblo, no pueden ser removidos por una elección popular y por lo mismo, se provoca que no sean consideradas las reales aspiraciones del pueblo para informar sus interpretaciones constitucionales”*.

Es así que en los estados de Alabama, Carolina del Norte, Illinois, Luisiana, Nuevo México, Pensilvania y Texas, los jueces de apelación y del tribunal supremo se eligen mediante elecciones partidistas, mientras que Arkansas, Dakota del Norte, Georgia, Idaho, Kentucky, Minnesota, Misisipi, Montana, Nevada, Oregón, Virginia del Oeste, Washington y Wisconsin, celebran elecciones no partidistas para elegir a los jueces de sus cortes supremas.

Para disminuir el impacto político de la elección y alcanzar mayor objetividad, se encuentra la elección por sistema de méritos, en el cual se atienden los méritos de los candidatos, reforzados en su nombramiento con el voto popular. Las candidaturas se formulan a través de una comisión compuesta por abogados, jueces y ciudadanos, y se incorporan a una lista que contiene cinco nombres por cada vacante, de entre los cuales, el gobernador designa a uno para ocupar la vacante por un término nunca inferior a un año, periodo tras el cual el juez se somete a un referéndum popular donde se vota su confirmación en el cargo por un periodo más largo. Este sistema permite compaginar el principio de independencia judicial con el de responsabilidad de los jueces por sus actuaciones. La confirmación del juez sujeto a la aprobación de los ciudadanos, se denomina *elección de retención* y garantiza la responsabilidad de los jueces ante el pueblo.

Por su parte, Suiza es una federación que cuenta con un tribunal federal y tribunales cantonales. La mayoría de los cantones hacen participar al pueblo en la selección de los jueces, sin embargo, en cada cantón varía el grado de intervención popular; por ejemplo, en Ginebra, la selección de los jueces cantonales se realiza por elección democrática del pueblo; mientras que en Argovia, la elección de los jueces de primera instancia la realiza el parlamento y la elección de los jueces de segunda instancia, está a cargo del pueblo. En Zúrich, la elección de los jueces de primera instancia está a cargo del pueblo y la elección de los jueces de segunda instancia se reserva al parlamento cantonal.

En lo que refiere a Bolivia, en los artículos 182-I y 188-I se establece que las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y del Tribunal Agroambiental, son elegidos mediante sufragio universal, de entre las candidatas y candidatos que obtengan mayoría simple de votos. Los miembros del Consejo de la Magistratura también se eligen por sufragio universal, con la salvedad que las candidatas y candidatos son propuestos por la Asamblea Plurinacional (art. 194-II); mientras que las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional son electos también por sufragio universal (art. 198), elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino (art. 197-I).

La comparación realizada muestra que es posible designar jueces mediante elecciones y que es una práctica que ha perdurado en los lugares en los que se ha adoptado, sin poner en riesgo la gobernabilidad ni provocar disfuncionalidades o afectaciones severas en el ejercicio de la jurisdicción.

Ahora bien, el Estado mexicano es una república representativa y democrática, en la que el ejercicio del poder se encuentra separado y depositado en órganos diferentes.

Los integrantes de los poderes públicos son personas encargadas de gobernar y tomar decisiones trascendentales para la sociedad. Por esta razón los países que como México han adoptado un modelo de gobierno democrático, regulan el acceso al poder a través de un sistema electoral. Un sistema electoral en una democracia representativa es fundamental para la toma racional de decisiones públicas, por que

conforma un método que dota de legitimidad a quienes habrán de tomarlas, y solo a través de un procedimiento de elección puede otorgarse el reconocimiento social mayoritario para alcanzar este fin.

El poder judicial es, al igual que los poderes legislativo y ejecutivo, una manifestación del poder político. Su esencia reside en su capacidad de emitir mandatos y en la probabilidad de que estos mandatos sean acatados por los individuos o integrantes del grupo social al que van dirigidos. En esto último reside la legitimidad, es decir, la creencia de que quien emite un mandato, se encuentra facultado para hacerlo y exigir obediencia.

Es innegable que, al igual que los otros poderes, la base de legitimidad de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, reside en la Constitución, la cual determina las facultades, composición y designación de sus miembros. Sin embargo, el modelo de selección actual dista de ser democrático, porque los nombramientos de sus miembros no se encuentran sujetos a la voluntad general expresada por el cuerpo electoral, lo que propicia un distanciamiento del órgano jurisdiccional con la sociedad, la cual se ve privada de conocer las posturas de los jueces, magistrados y ministros respecto a los asuntos que eventualmente deberán de conocer y resolver.

Lo anterior sin hacer de lado que en el método actual de selección de ministros, la promoción al cargo procede del Presidente de la República y la designación corresponde al Senado. Esto ha sido cuestionado por la potencial interferencia en la resolución de los asuntos a cargo del jurista seleccionado, por aquellos que hicieron posible su nombramiento.

Esta situación también puede replicarse en la designación de magistrados y jueces, ante la carencia de métodos de designación abiertos, claros, públicos y transparentes, que inhabilitan de facto a aquellos aspirantes ajenos a la estructura judicial.

En una república representativa y democrática como la nuestra, el reconocimiento de la legitimidad de los integrantes de los órganos de gobierno recae en las elecciones, porque el proceso electoral es el espacio donde puede exponerse un programa o un plan de acción a seguir, que orienta al elector sobre las propuestas disponibles para estar en condiciones de seleccionar la más óptima desde la perspectiva de quien elige. El programa o plan de acción es una salvaguarda de como el candidato habrá de comportarse en el desempeño del servicio público y el refrendo de que en sus actuaciones públicas se mantendrá sujeto a ciertos límites: proteger los derechos humanos, asegurar la primacía de la Constitución y de las leyes, y respetar la esfera de facultades reservadas a los otros poderes.

La elección popular de los jueces es una necesidad pública que por sí misma no erosiona ni compromete el principio de independencia judicial, si bien es cierto que la labor jurisdiccional se encuentra circunscrita a cuestiones de alta especialidad técnica, también lo es que las funciones ejecutiva y legislativa revisten la misma complejidad; asimismo, un juez no se encuentra exento de valoraciones ideológicas en el desempeño de su función y por este motivo es importante que el electorado, que en potencia podría adquirir en algún momento de su vida el carácter de justiciable, conozca de primera mano cual es la

postura de un candidato frente a determinadas situaciones jurídicas que se pudieran presentar.

Por último, se estima que el proyecto de reforma constitucional respecto a la elección de ministros, magistrados y jueces, es en términos generales, viable y es susceptible de ser mejorado. La propuesta de disminuir a nueve el número de ministros que componen la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe reconsiderarse, porque afectaría la composición de las salas y las decisiones que se toman por mayoría de votos. Sería adecuado disminuir el número de ministros a siete, o bien, respetar la composición de 11 ministros como es en la actualidad, para mantener la composición impar de las Salas.

Respecto a los requisitos para ser electo ministro, magistrado o juez, se consideran pertinentes los señalados en el proyecto de reforma y se propone uno más, tomando en cuenta la necesaria especialización con la que deben contar los candidatos. Es importante que acrediten contar con los conocimientos suficientes para realizar las funciones que tendrán encomendadas, mediante un examen aplicado por el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, con auxilio de la escuela judicial, la escuela judicial electoral y las escuelas, colegios, facultades e institutos de educación superior que impartan la carrera de derecho, por lo que deberá establecerse una calificación mínima aprobatoria para ser propuesto como candidato.

Por otra parte, considerando la cantidad de cargos a cubrir y el alto volumen de candidaturas que pudieran registrarse, es necesario replantear el término menor de un año, propuesto para celebrar las elecciones, tomando en consideración que deberá reformarse también

el marco jurídico secundario y establecerse los procedimientos administrativos óptimos para conducir el proceso electoral sin sobresaltos ni contratiempos, además que deberán garantizarse espacios en los medios masivos de comunicación a todas las personas candidatas, para que puedan difundir las razones de su postulación, exponer su postura acerca de la impartición de justicia, con el fin de que al momento de emitir su voto, los electores tengan mayores elementos para emitir un voto consciente e informado.

Conclusión.

La elección de jueces, magistrados y ministros es necesaria para cumplir a plenitud con los principios políticos de democracia y representatividad que rigen al Estado mexicano en la integración de los poderes públicos.

La elección de miembros del órgano judicial no es ajena a la historia de México, se ha empleado como un método más, entre varios a lo largo del tiempo, para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los integrantes de las judicaturas locales.

La elección de integrantes del órgano jurisdiccional, tampoco es una práctica aislada: Bolivia, Suiza y Estados Unidos recurren a ella para designar a algunos o a la totalidad de sus miembros.

La elección de los jueces no es contraria, sino complementaria al principio de independencia judicial. Ministros, magistrados y jueces no tienen más límites en su actuación que los derivados de la Constitución y la ley, por lo que cualquier desviación a la norma es más una deficiencia de carácter y de valores, que la consecuencia de un procedimiento electoral: ¿acaso los ministros, magistrados y jueces no

deben protestar desempeñar leal y patrióticamente el cargo que se les ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?

La elección de ministros, magistrados y jueces no tiene porqué paralizar la administración de justicia, ni poner en riesgo la certeza de las resoluciones: es común que las resoluciones emitidas en primera instancia sean revisadas en apelación y amparo por órganos colegiados, en los cuales a veces las decisiones se toman por mayoría y no por unanimidad, y también es común que órganos colegiados de la misma jerarquía, sostengan criterios contradictorios, superables al resolver las contradicciones de tesis. Un ejemplo de ello es la determinación de la vía idónea para la adecuación o expedición de actas de nacimiento cuando una persona solicita su reasignación sexo-genérica, en la cual se resolvió que la vía idónea es la administrativa registral y no la vía judicial.¹

Es importante que entre los requisitos de elegibilidad, permanezca el de antigüedad como profesionalista del derecho y se contemple la aplicación de un examen de aptitudes. Debe impedirse con firmeza, que a las más altas magistraturas del país accedan personajes que obtienen grados académicos de un día para otro, sin cubrir un plan de estudios, puesto que si desdeñan las formalidades exigidas para desempeñar una función, con mayor razón podrían retorcer el sentido de la ley, en desprestigio y afrenta de todas y todos los miembros del foro jurídico,

¹ Contradicción de tesis 346/2019. Entre las sustentadas por el Pleno del Decimoséptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. (Registro digital 2021582).

que dado el esfuerzo y empeño puesto en las aulas, aquilatamos en su justa dimensión las enseñanzas y satisfacciones que nos proporciona nuestra carrera, y en agravio de la sociedad, que demanda juristas honestos y capaces de cumplir con las premisas éticas de nuestra profesión, establecidas en su momento por Don José María Iglesias: ¡Al margen de la ley nada! ¡Por encima de la ley, nadie!

Muchas gracias por su atención.