

No, la elección popular de la judicatura no es la solución

Javier Martín Reyes¹

El punto de partida: ¿necesitamos una reforma al método de selección?

¿Necesitamos un cambio en el método para designar o elegir a las personas juzgadoras? Creo que la respuesta, en definitiva, es que depende. El método que tenemos para seleccionar a ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no es el mismo que, por ejemplo, el que tenemos para seleccionar a magistraturas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).² De la misma forma, son distintos los procedimientos de designación que, a nivel federal, actualmente cuenta el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), en comparación con las muy diversas formas que, en el ámbito local, se emplea para nombrar a personas juzgadoras en los diferentes peldaños de la jerarquía judicial.³

Ninguno de estos métodos es perfecto y, por lo mismo, cada uno de ellos podría ser mejorado mediante reformas legales o incluso constitucionales. Pero estas posibles modificaciones deberían pasar por una diagnóstico particular, que evalúe las especificidades de cada uno de estos cargos. Para saber qué debe ser modificado, es indispensable evaluar la función específica que desempeña cada uno de estos órganos, la forma en que actualmente se elige a sus integrantes y finalmente los problemas (y virtudes) de cada uno de estos diseños institucionales. Sólo así estaremos en condiciones de mejorar, efectivamente, los muy variados métodos de designación con que contamos. Por lo mismo, habría que apostar por reformas puntuales antes que por supuestas soluciones uniformes, como la planteada en la iniciativa presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024, conocido coloquialmente como el “Plan C judicial”.

¹ Artículo preparado a partir de la ponencia presentada en la mesa “Elección de jueces y magistrados por voto popular”, realizada el 31 de julio de 2024 en el marco de los foros *Reforma Constitucional en Materia de Justicia*, convocados por la UNAM. Agradezco a Mauricio Varas Silva por su labor como asistente de investigación.

² El siguiente trabajo comparo y contrasto, entre otros, el procedimiento de designación para las y los ministros de la SCJN y las magistraturas electorales del TEPJF: Martín Reyes, Javier, “Ni imparcialidad ni mérito. Designación de magistraturas del Tribunal Electoral”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro, y Garza Onofre, Juan Jesús (coords.), *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*, México, TEPJF, 2022.

³ Véase, por mencionar dos ejemplos destacados, los siguientes trabajos: México Evalúa, *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales. Volumen I. Análisis normativo del diseño y funciones de los consejos de la judicatura*. México, México Evalúa, 2021; México Evalúa, *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales. Volumen II. La razón de ser de los consejos de la judicatura locales (Cuatro estudios de caso)*, México, México Evalúa, 2021.

En este artículo, me concentro sólo en uno de los métodos de designación: el que actualmente establece el artículo 96 de la Constitución para nombrar a quienes integran la Suprema Corte.⁴ En las siguientes páginas, hago un breve repaso que enfatiza los muchísimos problemas que tiene el actual método de selección, para después contrastarlo con el esquema propuesto en el Plan C judicial. Lo que me interesa demostrar, en una nuez, es que la elección popular de la judicatura no es la solución a los problemas que actualmente tiene el método de designación.

El statu quo: ¿cómo se nombra actualmente a quienes integran la Suprema Corte?

El artículo 96 de la Constitución actualmente establece, literalmente, lo siguiente:

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 resolviera 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.

Durante muchos años, buena parte de la literatura especializada hizo una lectura por demás generosa —por decirlo de alguna manera— de este artículo constitucional, que fue uno de los productos de la reforma judicial de 1994. Se decía, en pocas palabras, que se trataba de un método de designación que generaba un genuino equilibrio entre poderes y que, por si fuera poco, limitaba la intervención del titular del Ejecutivo Federal. En palabras de uno de uno de estos trabajos, publicado a más de diez:

Si en algún momento de la historia política de México se supuso que el mecanismo de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte [...] daba una preeminencia insana al presidente de la República, tal suposición debiera ser totalmente abandonada, pues [...] la injerencia del Poder Ejecutivo en la integración de los órganos del Poder Judicial [...] se ha reducido a su mínima expresión.⁵

Estas visiones no se corresponden ni con la norma constitucional ni con la práctica política. La realidad, por desgracia, es muy distinta. Como tuve la oportunidad de exponer, en un artículo que publiqué hace ya casi diez años,⁶ en el juego de las de-

⁴ Para elaborar los siguientes apartados, retomo lo que previamente desarrollé, con mayor nivel de detalle, en Martín Reyes, Javier, “La elección popular de los poderes judiciales en México: breve radiografía del ‘Plan C’”, en López Ayllón, Sergio; Orozco Henríquez, José de Jesús; Salazar Ugarte, Pedro, y Valadés, Diego (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, IJ-UNAM, 2024, pp. 319-332.

⁵ Báez Silva, Carlos, “Cambio político y Poder Judicial en México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 11, núm. 32, enero-abril de 2005, p. 61.

⁶ Martín Reyes, Javier, “En el juego de la designación de ministros, el presidente siempre gana”, *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte, 7 de abril de 2015.

signaciones, el titular del Ejecutivo (casi) siempre gana. Esto es así ya que el propio artículo 96 de la Constitución le da una enorme discrecionalidad para seleccionar a todas las personas que integrarán la terna, sino también —y sobre todo— porque tiene la oportunidad de realizar un nombramiento directo en dos hipótesis: *i*) si el Senado no se pronuncia dentro del plazo improrrogable de 30 días y *ii*) si el Senado rechaza una segunda terna.

Como expuse en su momento, incluso si la presidencia de la República envía una primera terna con perfiles carentes de competencia técnica e imparcialidad política, el Senado tiene pocos incentivos para rechazar la terna. Esto es así ya que “siempre existe la amenaza de que el Presidente envíe una segunda terna con perfiles aún más afines y, más importante aún, que realice una designación directa en caso de que ésta sea también rechazada”.⁷ Se trata, para decirlo pronto, de un procedimiento que simula un equilibrio de poderes, pero que en los hechos le da un poder desmedido al titular del Ejecutivo federal.

Y se trata, además, de un procedimiento que ha generado resultados mixtos. A la Corte han llegado, sin duda alguna, juristas de enorme talla, que han desempeñado con dignidad y decoro el cargo de ministras y ministros de nuestro tribunal constitucional. Al mismo tiempo, el procedimiento ha permitido que desempeñen el cargo personas que no cuentan ni con el mérito ni con la imparcialidad necesarias. Y esto, por supuesto, no ha sido una cuestión de colores partidistas. Los casos de Eduardo Medina Mora, por un lado, y Lenia Batres Guadarrama, por el otro, nos recuerdan que la lógica de las cuotas y los cuates ha estado presente a lo largo de la historia de la democracia mexicana.

¿Necesitamos, por tanto, un cambio en el método de designación de las ministras y ministros de la Suprema Corte? Creo que la respuesta es clara: sin duda alguna necesitamos una reforma. En particular, resulta necesaria una reforma que permita garantizar que las personas que acceden al más importante cargo judicial del país cuenten con la competencia técnica y la imparcialidad política para desempeñar el cargo. No obstante, como mostraré en el siguiente apartado, el “Plan C judicial” apunta exactamente en la dirección opuesta.

La propuesta presidencial: ¿qué propone el Plan C judicial?

La iniciativa de reforma constitucional en materia judicial que presentó el presidente López Obrador contiene una enorme cantidad de cambios a los poderes judiciales. La iniciativa pretende, de entrada, que prácticamente todas las personas juzgadoras del país —personas ministras de la SCJN, magistradas de circuito, juezas de distrito, magistradas del TEPJF, así como magistradas y juezas de los poderes judiciales locales— sean electas por el voto popular, conforme al esquema que más adelante explicaré.

Pero la iniciativa pretende ir más allá de un cambio radical en el método de designación. Como en su momento apunté,⁸ la propuesta presidencial pretende limitar

⁷ *Idem.*

⁸ Martín Reyes, Javier, “La elección popular de los poderes judiciales en México: breve radiografía del ‘Plan C’”, en

una de las principales garantías de la independencia judicial, al disminuir el periodo de nombramiento de las y los ministros, que quedarían en su cargo solo doce y no quince años, como sucede actualmente. Asimismo, busca realizar una cirugía mayor al funcionamiento interno de la Corte, al desaparecer las salas y reducir el tamaño del Pleno a nueve integrantes (y no once), lo cual tendría una incidencia por demás negativa en los tiempos de resolución. Por si fuera poco, la iniciativa pretende mermar lo poderes y facultades de la Corte, al establecer una prohibición expresa para que las suspensiones y sentencias dictadas en amparo tengan efectos generales, así como otra prohibición consistente en que las suspensiones dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad no podrán tener efectos generales. Finalmente, la iniciativa presidencial plantea borrar del mapa constitucional al CJF y sustituirlo por dos órganos nuevos: un “órgano de administración judicial” y un “Tribunal de Disciplina Judicial”, dotado de enormes facultades —y muy escasos controles—.

En este artículo, por cuestiones de espacio, me concentro en cambio propuesto para elegir a las y los ministros de la Suprema Corte. En particular, la iniciativa presidencial propone una nueva redacción para el artículo 96 de la Constitución, que conviene citar *in extenso*:

Las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Magistradas y los Magistrados de Circuito, las Juezas y los Jueces de Distrito y las Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial serán elegidos de manera directa y secreta por la ciudadanía el primer domingo de junio en las elecciones ordinarias del año que corresponda, conforme a las bases siguientes:

I. Para el caso de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la elección se realizará a nivel nacional observando el siguiente procedimiento:

- a) El Senado de la República emitirá la convocatoria para la integración del listado de candidaturas el día que se instale el primer periodo de sesiones ordinarias del año anterior al de la elección que corresponda, el cual contendrá las etapas completas del procedimiento, sus fechas y plazos improrrogables;
- b) El Poder Ejecutivo postulará de manera paritaria por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República hasta diez personas aspirantes; el Poder Legislativo postulará hasta cinco personas por cada Cámara mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta diez personas por mayoría de seis votos;
- c) El Senado de la República recibirá las postulaciones, verificará que las candidaturas propuestas cumplan los requisitos de elegibilidad establecidos en esta Constitución y en las leyes, y remitirá el listado al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas antes de que concluya el año anterior al de la elección que corresponda, a efectos de que organice el proceso electivo. Los Poderes de la Unión que no remitan sus postulaciones al término del plazo previsto en la convocatoria respectiva no podrán hacerlo posteriormente, y
- d) El Instituto Nacional de Elecciones y Consultas efectuará los cómputos de la elección y los comunicará al Senado de la República, que de inmediato realizará y publicará la suma, y enviará los resultados a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

López Ayllón, Sergio; Orozco Henríquez, José de Jesús; Salazar Ugarte, Pedro, y Valadés, Diego (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, IJ-UNAM, 2024, pp. 319-332.

Judicial de la Federación, la cual resolverá las impugnaciones, calificará el proceso y declarará sus resultados antes de que el Senado de la República instale el primer periodo ordinario de sesiones del año de la elección que corresponda, fecha en que las personas aspirantes electas tomarán protesta de su encargo ante dicho órgano legislativo. II. Para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito, así como Juezas y Jueces de Distrito, la elección se realizará por circuito judicial bajo las modalidades que señale la legislación electoral y conforme al procedimiento establecido en la fracción anterior. Cada uno de los Poderes de la Unión postulará hasta dos personas de manera paritaria para cada cargo: el Poder Ejecutivo lo hará por conducto de su titular; el Poder Legislativo postulará una persona por cada Cámara mediante votación de dos terceras partes de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con mayoría de seis votos. Para la emisión de la convocatoria, el órgano de administración judicial remitirá al Senado de la República un listado que señale el número de vacantes a cubrir, la materia y el circuito judicial respectivo.

Las Magistradas y Magistrados de Circuito, así como las Juezas y Jueces de Distrito, durarán en su encargo nueve años y podrán participar para ser reelectos cada vez que concluya su periodo.

Los Poderes de la Unión procurarán que sus postulaciones recaigan en personas hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la procuración o impartición de justicia, o bien, que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Durante el lapso legal de campaña, las personas candidatas a Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrada o Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Magistrada o Magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, tendrán derecho de acceso a radio y televisión de manera igualitaria, conforme a la distribución del tiempo que determine el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas. Podrán, además, participar en foros de debate organizados por el propio Instituto dentro de los tiempos oficiales o en aquéllos brindados gratuitamente por algún medio de comunicación bajo el principio de equidad. Para todos los cargos de elección dentro del Poder Judicial de la Federación estará prohibido el financiamiento público o privado de sus campañas, así como la contratación por sí o por interpósita persona de espacios en radio y televisión para promocionar candidatas y candidatos. Los partidos políticos no podrán realizar actos de proselitismo a favor o en contra de candidatura alguna.

La ley establecerá la forma y duración de las campañas para los cargos de mando del Poder Judicial de la Federación. En ningún caso habrá etapa de precampaña”.

Casi tan importante como la propuesta para la nueva redacción del artículo 96 constitucional es el régimen transitorio de la iniciativa presidencial. En particular, el artículo segundo transitorio establece una auténtica purga de toda la judicatura federal, lo cual incluye, por supuesto, a quienes actualmente desempeñan el cargo de ministras y ministros de la Suprema Corte. Este artículo transitorio establece, textualmente, lo siguiente:

Las Ministras y Ministros [sic] la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Magistradas y Magistrados de Circuito, las Juezas y Jueces de Distrito, las Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las Consejeras y Consejeros de la Judicatura Federal que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, concluirán su encargo en la fecha que tomen protesta las personas servidoras públicas que emanen

de la elección extraordinaria que se celebre, conforme a las disposiciones transitorias aplicables del presente Decreto.

El Senado de la República, por única ocasión, tendrá un plazo de treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto para emitir la convocatoria para integrar el listado de las personas aspirantes que participen en la elección extraordinaria para renovar los cargos de mando del Poder Judicial de la Federación señalados en el párrafo anterior. Los Poderes de la Unión postularán al número de personas aspirantes a los que tengan derecho, en los términos previstos en los artículos 96, 99 y 100 de este Decreto, y verificará que las postulaciones cumplan los requisitos de elegibilidad aplicables a cada cargo. Una vez que el Pleno del Senado apruebe el dictamen de elegibilidad correspondiente por mayoría simple de votos de sus integrantes presentes, remitirá los listados respectivos al organismo público electoral a que se refiere el Apartado A de la fracción V del párrafo tercero del artículo 41 constitucional, el cual deberá organizar, convocar y realizar el proceso electivo extraordinario en un plazo no mayor a un año contado a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto. Una vez concluida la jornada electoral, el organismo público electoral efectuará los cómputos de la elección y los comunicará al Senado de la República, que de inmediato realizará y publicará la suma, y enviará los resultados a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual resolverá las impugnaciones, calificará el proceso y declarará sus resultados. Las personas servidoras públicas electas tomarán protesta de su encargo ante el Senado de la República.

Los inconvenientes: ¿qué problemas tiene el Plan C judicial?

Este espacio es insuficiente para analizar los muchísimos problemas que tiene la iniciativa de reforma judicial que presentó el presidente López Obrador. Por cuestiones de espacio, me limito a señalar algunas de las principales.

1. *El Plan C judicial propone un esquema cerrado y controlado políticamente para la postulación de las candidaturas.* Una de las piezas clave del control político que contempla la iniciativa presidencial se da desde la postulación misma de las candidaturas. No cualquier persona que cumpla con los requisitos podrá ser registrada como candidata a la Suprema Corte. Sólo quienes cuenten con el respaldo del titular del Ejecutivo Federal (quien podrá postular hasta diez candidaturas), del Senado de la República (que postulará hasta cinco), de la Cámara de Diputados (que postulará hasta otras cinco más) o de la propia Suprema Corte (que podrá proponer a las últimas diez) podrá competir en las elecciones. La mayoría de las candidaturas para el máximo cargo judicial del país será determinada por órganos político-electorales —algo por demás paradójico en una iniciativa que supuestamente pretende “democratizar” al poder judicial—.

2. *El Plan C judicial establece un férreo control político durante prácticamente todas las etapas del proceso de designación.* No es ninguna casualidad que la iniciativa da un papel preponderante al Senado, que se convertiría en una auténtica autoridad electoral. Este órgano político no sólo estaría encargado de emitir la convocatoria, sino que se pretende que sea el encargado de calificar los requisitos de elegibilidad de las candidaturas, así como de hacer la “suma” de los cómputos de las elecciones. Dicho de otra manera, el Senado tendría el poder de determinar, en última instancia, quiénes serán las candidaturas y quiénes los ganadores de las elecciones. Se trata, en este sentido, de un retroceso de proporciones verdaderamente históricas, en la medida

en que funciones clave de un proceso electoral serían encargadas a un órgano político y partidista como lo es el Senado.

3. *El Plan C judicial propone una purga de la judicatura de proporciones históricas.* Conforme al régimen transitorio, se deberá organizar, convocar y realizar una elección extraordinaria para elegir, entre otros, a las y los nuevos integrantes de la Suprema Corte. Y, a partir de ese momento, cesarán en sus funciones prácticamente todos los integrantes de la judicatura federal: ministras y ministros de la Corte, magistradas y magistrados de circuito, juezas y jueces de distrito, magistradas y magistrados del Tribunal Electoral, así como las y los consejeros de la judicatura federal. Se trataría, en ese sentido, de una auténtica purga, de proporciones nunca antes vistas en la historia de la democracia mexicana, y que generaría una clara afectación de uno de los pilares de la independencia judicial: la inamovilidad de quienes desempeñan cargos judiciales.

Para concluir: ¿la elección popular de la judicatura es la solución?

México necesita, urgentemente, una reforma al método con el que se elige a quienes integran la Suprema Corte de Justicia. Específicamente, necesitamos reemplazar un sistema que rompe el equilibrio de poderes, que da un poder desmedido a la presidencia de la República y que no garantiza necesariamente ni la imparcialidad ni el mérito de quienes acceden a los máximos cargos judiciales del país. Una eventual reforma debería, por tanto, establecer un nuevo mecanismo, que nos permita contar con juezas y jueces constitucionales que se distingan por su competencia técnica y por su independencia de los poderes de todo tipo, especialmente el político.

Desafortunadamente, la iniciativa presentada por el presidente López Obrador apunta en una dirección opuesta. Se trata, como se ha podido ver, de una iniciativa que pretende purgar, capturar y debilitar a la judicatura, comenzando con la Suprema Corte de Justicia. Se trata, en ese sentido, de una iniciativa que no solo no resolvería los problemas que tiene el actual método de selección, sino que los agravaría. Se trata de una iniciativa que pretende sustituir la amenaza del dedazo presidencial por la certeza de la captura partidista. Por eso, creo que conviene decirlo fuerte y claro: la elección popular de la judicatura no es la solución.