

EL ESTATUTO DE LOS JUECES CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

César ASTUDILLO*

A Jorge Carpizo persona excepcional en todos los sentidos

SUMARIO: I. *¿Quiénes son los jueces constitucionales en México?* II. *La noción y los componentes del “estatuto constitucional”.* III. *El número de jueces constitucionales.* IV. *Los requisitos de elegibilidad.* V. *El sistema de nombramiento.* VI. *La duración del encargo.* VII. *Renovación del mandato.* VIII. *Incompatibilidades.* IX. *La inamovilidad.* X. *Garantía económica.* XI. *Libertad de opinión.* XII. *Régimen de responsabilidades.* XIII. *Fuero.* XIV. *Cese del encargo.*

I. ¿QUIÉNES SON LOS JUECES CONSTITUCIONALES EN MÉXICO?

Adquieren la condición de jueces constitucionales los funcionarios judiciales que en el contexto de la jurisdicción estatal, ordinaria o especializada interpretan y aplican la Constitución con carácter vinculante. Bajo esta primera aproximación, la determinación de quiénes se ostenten como tales deriva de la específica configuración del modelo de justicia constitucional.

La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 constituyó un verdadero punto de inflexión para la justicia constitucional mexicana. Estableció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación —en adelante SCJN— sería la intérprete última y, por consiguiente, la garante definitiva de la Constitución mexicana; introdujo la acción de inconstitucionalidad como medio para constatar la regularidad constitucional de las leyes; fortaleció a las existentes controversias constitucionales; redefinió la composición de la SCJN, y reformó algunos de los requisitos para ser ministro, entre otras cosas.¹

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Existe una abundante bibliografía respecto al análisis de esta reforma, por lo cual nos permitimos remitir a Fix-Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la refor-

Convertir a la SCJN en el órgano de cierre del sistema constitucional mexicano con una competencia exclusiva y excluyente en materia de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales condujo al establecimiento de un control de tipo concentrado operado por el órgano jerárquicamente superior dentro de la organización judicial federal. Este cambio motivó que de manera natural se confiriera la condición de juez constitucional a cada uno de los once ministros que conforman el pleno. Sin embargo, es preciso puntualizar que previo a la reforma a la que se ha hecho referencia, los ministros, a la par de la mayoría de jueces federales, ostentaban ya la consideración de jueces constitucionales, a través de una labor, si se quiere, más circunscrita, pero no por ello menos relevante, en virtud de que aplicaban judicialmente la Constitución para la defensa de los derechos fundamentales a través del juicio de amparo.

En efecto, la recepción de las premisas de la organización judicial estadounidense y la instauración, a mediados del siglo XIX, del juicio de amparo, configuró un sistema de justicia constitucional de características propias y específicas. La aplicación judicial de la Constitución no se reconoció a todos los jueces, sino únicamente a los federales; tampoco se permitió dentro de cualquier tipo de proceso, sino al interior de un único, exclusivo y particular proceso —el amparo—, y se confirieron facultades al juez para declarar la irregularidad constitucional de un acto de autoridad, o la inaplicación de una norma contraria a la Constitución dentro de un caso concreto. En las circunstancias apuntadas, el sistema de justicia constitucional adquirió un matiz predominantemente difuso, que hizo de los jueces de amparo, en la instancia inicial y en la revisora, jueces constitucionales.

Fue sobre la inicial “difusión” en la aplicación judicial de la Constitución sobre la que ejerció notables efectos la reforma de 1994. Al margen de lo que pudiera pensarse, la estipulación de un solo órgano para el conoci-

ma judicial de 1994”, *La reforma constitucional en México y Argentina. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 19, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, pp. 41 y ss.; Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, pp. 808 y ss.; Astudillo, César, “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 4, enero-junio de 2006, pp. 25 y ss. Respecto a la modificación de los requisitos para ser ministro, Astudillo, César, “Comentario al artículo 95”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, t. IV, 20a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 13-40.

miento y resolución de las acciones y las controversias constitucionales no trajo consigo un giro copernicano que alcanzara a sustituir las bases estructurales del sistema, de manera tal que sobre el original control difuso en manos de los jueces federales se acopló un control concentrado depositado en manos de únicamente once jueces. Más que la instauración de un sistema de control concentrado de la constitucionalidad, la fusión entre los elementos de ambos sistemas dio lugar a un sistema de los denominados “híbridos”, que se caracterizan por la armónica convivencia de las premisas y los elementos característicos tanto del modelo europeo como del americano.²

Reformas posteriores han venido a confirmar la tendencia hacia una cada vez más extendida difusión de la aplicación judicial de la Constitución mexicana. La reforma constitucional de 1996³ incorporó el Tribunal Electoral —concebido en 1990 como órgano jurisdiccional de naturaleza autónoma— al Poder Judicial de la Federación —en adelante TEPJF—. La modificación hizo de este órgano un tribunal constitucional especializado en materia electoral, y se erigió como la máxima autoridad en dicho ámbito, con excepción del control abstracto de la constitucionalidad de las leyes electorales, que continuó inamovible en manos de la SCJN. Desde entonces, la Constitución confió el control constitucional en materia electoral a dos órganos del mismo Poder Judicial de la Federación —RJF—, con un puntual reparto competencial basado en la elemental distinción entre el control de las leyes que se realiza “al margen” o “con motivo” de su aplicación.⁴

En 2002, una contradicción de criterios entre la SCJN y el TEPJF propició una inicial toma de posición sobre dicho reparto competencial, y condujo a la SCJN a negar las atribuciones de control concreto de la constitucionalidad de las leyes al TEPJF.⁵ Esta inadecuada interpretación condujo a que en la posterior reforma de 2007⁶ se explicitara con más nitidez la condición de tribunal constitucional del TEPJF; lo significativo de esta última modificación consistió en el reconocimiento expreso del carácter de jueces

² Al respecto acúdase a Astudillo, César, “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para...”, *cit.*, pp. 17-56.

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

⁴ Sobre esta diferenciación, Fernández Segado, Francisco, *La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseniano*, Bolonia, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Bonomo Editrice, 2003, p. 106.

⁵ Un análisis de las implicaciones que tuvo dicha contradicción de criterios en la definición de la naturaleza del control constitucional ejercido por la SCJN se encuentra en Astudillo, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional. Comentarios a la sentencia SUP-JDC-1728/2008*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp.122 y ss.

⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

constitucionales a los jueces electorales, en función de sus facultades para declarar la inaplicación de normas electorales contrarias a la Constitución, tanto a los jueces integrantes de la Sala Superior, que ya la tenían (compuesta por siete magistrados), como a quienes conforman las salas regionales, que por virtud de la misma reforma pasaron a ser órganos permanentes (existen cinco salas regionales integradas, cada una, por tres magistrados).⁷ Cuando se realiza un pronunciamiento de este tipo, la Sala Superior tiene la obligación de informar del ejercicio de dicho control concreto a la SCJN.

En vista de lo anterior, el abanico de jueces constitucionales dentro del ordenamiento jurídico mexicano es cada vez más amplio. Los jueces constitucionales más evidentes son, sin duda, los ministros de la SCJN, a quienes corresponde el conocimiento de las acciones y controversias constitucionales, y los amparos en revisión en los que se impugne la constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, siempre y cuando revistan un “interés excepcional” o permitan fijar un criterio de interpretación de “importancia y trascendencia” para el orden jurídico nacional. Lo son también los magistrados de los tribunales colegiados de circuito, al estar facultados para conocer de los juicios de amparo contra sentencias definitivas en las que se aduzcan conceptos de violación que supongan interpretación constitucional, y al estar investidos, a través de acuerdos generales emitidos por la SCJN, de atribuciones para conocer de los juicios de amparo en revisión en los que se impugne la constitucionalidad de reglamentos federales o locales, y leyes locales.⁸ La misma connotación debe darse a los jueces de distrito, a quienes compete conocer de aquellos juicios de amparo en los que se impugne la constitucionalidad de actos de autoridad o de normas generales tanto federales como locales; en este orden de ideas, idéntica consideración debe tenerse para los magistrados unitarios de circuito, quienes son igualmente competentes para conocer de actos que vulneren derechos fundamentales y de la constitucionalidad de normas, con motivo de su aplicación.

Un apunte adicional merece la implementación y desarrollo de sistemas de justicia constitucional en alrededor de la mitad de las entidades fe-

⁷ Astudillo, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94...*, cit., pp. 124 y ss.

⁸ Al respecto, acúdase al contenido del Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 5/2001, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las salas y a los tribunales colegiados de circuito, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 2001. Una aproximación al significado, los alcances y, sobre todo, las repercusiones de estos acuerdos se encuentra en Astudillo, César, “El sistema mexicano de justicia constitucional...”, pp. 33 y ss.

derativas de la República mexicana. Como guardianes de los ordenamientos jurídicos estatales han aparecido jueces constitucionales estatales que forman parte de tribunales constitucionales en estricto sentido, de tribunales superiores de justicia, o de salas constitucionales, a quienes compete la relevante tarea de velar por la salvaguarda de la supremacía de la correspondiente Constitución estatal.⁹

No obstante, el total ensanchamiento en la “difusión” del control judicial de la Constitución ha sido consecuencia del punto de inflexión que para el sistema jurídico mexicano ha significado la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Rosendo Radilla”¹⁰, así como la trascendente reforma constitucional en materia de derechos humanos, de junio de 2011,¹¹ y los expedientes “varios” resueltos por la SCJN con motivo del primer caso.¹² Como resultado de lo anterior, todos los jueces del país han sido elevados a la consideración de “jueces constitucionales”,¹³ al habilitarlos para realizar un examen de compatibilidad, con efectos vinculantes, entre actos y disposiciones normativas internas y un parámetro de control conformado fundamentalmente por los derechos contenidos en la Constitución General de la República y los tratados internacionales, con

⁹ En general, véase Astudillo, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México, Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004. *Idem*, “La justicia constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIX, núm. 115, enero-abril de 2006, pp. 25 y ss.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos”, *Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209.

¹¹ Al respecto acúdase a García Ramírez, Sergio, Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, México, Porrúa-UNAM, 2011. También, Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

¹² Expediente Varios 489/2010, resuelto el 7 de septiembre de 2010, en el que la SCJN determinó el procedimiento y las medidas a cargo del PJF para atender el caso Radilla Pacheco; Expediente Varios 912/2010, resuelto el 14 de julio de 2011, y que es consecuencia y conclusión del primero.

¹³ También han adquirido la connotación de “jueces convencionales” ante el deber de realizar un examen de compatibilidad frente a los tratados internacionales y la jurisprudencia vinculante para México de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Silva García, Fernando, *Jurisdicción militar y derechos humanos. El caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 57 y ss. En este punto es importante subrayar que el control de constitucionalidad y convencionalidad se imbrican recíprocamente por lo que no es oportuno considerarlos controles independientes con base en una pretendida naturaleza diferente, sino como un control armónico producto de un adecuado ejercicio de interpretación con capacidad de integrar el contenido de distintos parámetros de control.

la consecuente inaplicación o declaración de invalidez, de conformidad con las competencias que cada uno tenga atribuidas.¹⁴

A partir de entonces la distinción juez federal, juez estatal no es relevante para adquirir la connotación de juez constitucional. Sobre las espaldas de todos los jueces, sin importar jerarquía, materia, grado, competencia o instrumento de tutela procesal, recae la exigibilidad de los derechos fundamentales reconocidos en un parámetro que se desdobra en varios niveles, y donde el criterio distintivo fundamental recae en la habilitación para expulsar normas del ordenamiento jurídico o únicamente para inaplicarlas.

Como corolario de lo anterior, es innegable que la paulatina implicación de más órganos jurisdiccionales a la interpretación y aplicación vinculante de la ley fundamental constata que cada vez es más frecuente la utilización de la Constitución como parámetro en la resolución de conflictos, y que su contenido ha dejado de ser monopolizado por un reducido número de jueces —f federales—, para proceder a un uso más extendido y abierto que, más allá de competencias rígidas, permita que las diferentes jurisdicciones contribuyan a irradiar con mayor intensidad las prescripciones constitucionales, y favorezca que su nivel de condicionamiento se acreciente decididamente.

II. LA NOCIÓN Y LOS COMPONENTES DEL “ESTATUTO CONSTITUCIONAL”

No es posible realizar un estudio del estatuto jurídico de todos aquellos funcionarios judiciales que cuentan con la calidad de jueces constitucionales

¹⁴ La habilitación del control difuso de la constitucionalidad supuso dejar sin efectos dos tesis jurisprudenciales emitidas por la SCJN en las cuales se negaba expresamente esa competencia. La primera es la P.J. 73/99 de rubro: “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN”. La segunda, P.J. 74/99, de rubro: “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época, tomo X, agosto de 1999, pp. 18 y 5, respectivamente. En sentido contrario, del expediente Varios 912/2010, del 14 de julio de 2011 se han desprendido diversas tesis aisladas que generan un nuevo paradigma de juez constitucional, entre ellas: P. LXVII/2011(9a.) de rubro CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, 10a. Época, tomo 1, diciembre de 2011, pp. 535. P. LXX/2011 (9a.) cuyo rubro es SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, 10a. Época, Tomo 1, diciembre de 2011, pp. 557, y P. I/2011 (10a.) con el título CONTROL DIFUSO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, 10a. Época, tomo 1, diciembre de 2011, p. 549.

en el sistema jurídico mexicano. No obstante, resulta importante subrayar su connotación de jueces constitucionales, en virtud de que entre sus labores destaca aquella que los involucra con la interpretación vinculante de la Constitución, con consecuencias que van desde la inaplicación de normas hasta su total anulación.

Ahora bien, la noción de “estatus” o “estatuto” constitucional no ha sido común dentro de nuestro lenguaje jurisdiccional; ha sido más común que se le utilice dentro de otros contextos, marcadamente dentro del ámbito parlamentario.¹⁵

Para advertir las garantías que el ordenamiento dispone a favor de los jueces, se ha empleado la voz “garantías jurisdiccionales”, entendidas como “el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador”.¹⁶ Entre estas garantías se han enunciado particularmente cuatro, correspondientes a la estabilidad en el cargo, la remuneración, la independencia y la responsabilidad. La iniciativa de reforma enviada por el presidente, para referirse al estatuto de los ministros, emplea el vocablo “régimen jurídico”.¹⁷

No obstante, los términos no han estado por completo ausentes; se han utilizado para analizar, por ejemplo, el estatus jurídico de los ministros de la SCJN, sobre todo con relación a la alteración sufrida en los requisitos, la forma de designación, o la duración en el cargo, como consecuencia de la reforma constitucional de 1994.¹⁸ Se ha referido igualmente en el contexto de los emergentes jueces constitucionales de los estados de la República, y destaca que dentro del estatuto se comprenden “aquellas garantías constitucionales y legales que tienen por objeto asegurar el ejercicio eficaz e independiente de la justicia constitucional”.¹⁹

Recientemente se ha afirmado que el estatuto constitucional de los ministros de la SCJN constituye “el régimen jurídico de garantías para que puedan cumplir con eficacia la delicada labor que les ha sido conferida”, con un cometido que se dirige a precisar “la posición general del juez” al in-

¹⁵ Ha sido más usual hablar del “estatus del legislador” que del “estatus de los jueces constitucionales”. Véase, por ejemplo, Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2010, pp. 263 y ss.

¹⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 31 y 164, respectivamente.

¹⁷ *Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, enviada por el presidente de la República a la Cámara de Senadores el 5 de diciembre de 1994, p. 7.

¹⁸ Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontanara, 2002, p. 81.

¹⁹ Astudillo, César, *Ensayos de justicia constitucional...*, cit., p. 96.

terior del sistema constitucional.²⁰ Los aspectos que comprende son más amplios respecto de los enunciados por las garantías jurisdiccionales, y su contenido, por lo mismo, denota que tienen una naturaleza que los distingue.

Entre los componentes del estatuto constitucional de los ministros de la SCJN se encuentran previsiones relativas a: *a*) el número de jueces que integran el colegio; *b*) los requisitos de elegibilidad; *c*) los órganos de designación; *d*) el juramento; *e*) el procedimiento de designación; *f*) la duración del encargo; *g*) la renovación del cargo; *h*) las incompatibilidades; *i*) la inamovilidad; *j*) la retribución económica; *k*) la libertad de opinión y de voto; *l*) los motivos de ceso; *m*) el régimen de responsabilidades, y *n*) el fuero.²¹

En términos generales, las previsiones de dicho estatuto se encuentran contempladas en distintos preceptos de la Constitución, lo cual ha venido a conferirles una cobertura que los ha mantenido por encima de la órbita de decisión del legislador ordinario. No obstante, se carece de un desarrollo reglamentario que coadyuve a definir con puntualidad el contenido de algunos de sus componentes, como por ejemplo el relativo al sistema de designación, cuya complejidad vuelve inexorable la intermediación legislativa, y cuya ausencia ha generado importantes ámbitos de incertidumbre, al dejar su regulación a un efímero “acuerdo parlamentario”, que previo a cada designación tiene que expedir el Senado de la República, y que por su propia naturaleza condiciona a los aspirantes a participar en el marco de un procedimiento que se dicta caso por caso, que impide todo margen de previsibilidad y ensancha el alto grado de discrecionalidad política de los órganos participantes.

En la siguiente exposición haremos referencia al estatuto jurídico de los ministros de la SCJN de México, de conformidad con los aspectos que incorpora el concepto al que se ha hecho referencia.

III. EL NÚMERO DE JUECES CONSTITUCIONALES

El pleno de la SCJN se compone de once ministros. Esta específica integración es resultado de la reforma constitucional de diciembre de 1994, que devolvió a la SCJN la integración original establecida por la Constitución promulgada en 1917.²²

²⁰ Astudillo, César, “Comentario al artículo 95”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución..., cit.*, p. 17.

²¹ *Idem*.

²² La decisión sobre el número de jueces no fue motivo de debate, en virtud de que desde la iniciativa presidencial se buscaba volver “al número de miembros establecido en el artículo 94 del texto original de la Constitución de 1917”. *Iniciativa de Decreto..., cit.*, pp. 6 y 7.

La inicial configuración de la SCJN como tribunal de casación en el contexto de un Estado federal, y la decisión de que desahogara los asuntos exclusivamente en *pleno*, produjo un notable incremento de expedientes, que rápidamente impactaría en su desempeño al acusar un paulatino rezago, que en diversas etapas llegó a ser de proporciones considerables.²³ La necesidad de abatirlo exigió la modificación del funcionamiento del máximo tribunal para organizar el trabajo en salas, motivando el progresivo incremento de éstas y, consecuentemente de ministros.²⁴

La reforma constitucional de 1987 inició una “transición” en el ámbito del Poder Judicial en México, marcando un nuevo rumbo en la evolución de las instituciones judiciales del país.²⁵ La metamorfosis fue particularmente significativa para la SCJN, porque propició su proceso de reconducción de una función de “preponderante control de la legalidad” hacia un papel de “preponderante control de constitucionalidad”.²⁶ Se trató de una reforma preparatoria que ya dejaba entrever con claridad un ajuste encaminado a concederle la interpretación definitiva de la Constitución y convertirla así en un tribunal constitucional.²⁷ Acaso por ello, ya en los trabajos previos de la reforma se había pensado en la reducción del número de ministros, sin que el tema fuera finalmente abordado debido a las resistencias de los ministros que en ese momento componían el pleno.²⁸

La reforma constitucional de 1994, al encaminarse abiertamente a “consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad”, retomó un planteamiento inicialmente esbozado en 1987, e impulsó una importante reestructuración de la misma. De conformidad con la iniciativa de reforma, al otorgar nuevas atribuciones a la SCJN, se hacía nece-

²³ Fix-Zamudio, Héctor, *75 años de evolución del Poder Judicial en México*, México, PGR, 1985, pp. 9 y ss.

²⁴ En 1928, ante un rezago de cerca de 16 mil asuntos, el número de ministros se elevó de once a diecisésis, y el número de salas, a tres; en 1934, a veintiuno, con cuatro salas, y en 1950, frente a un rezago cercano a los 38,000 asuntos, se introdujeron cinco ministros más a una sala auxiliar, con el carácter de supernumerarios. Desde entonces, y por más de cuatro décadas la SCJN se integró con veintiséis ministros. Fix-Zamudio y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 583.

²⁵ Fix-Fierro, Héctor, “La reforma en México. Entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática”, en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2004, p. 257.

²⁶ Astudillo, César, “El sistema mexicano de justicia constitucional...”, *cit.*, pp. 26 y ss.

²⁷ Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano...*, *cit.*, p. 808; Cossío Díaz, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002, p. 139.

²⁸ *Ibidem*, p. 808.

sario “revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo”.²⁹

Con objeto de vincular la nueva función asignada, con una composición altamente calificada, se previó una integración distinta, en armónica sintonía con la estructura con la que aparecían los tribunales constitucionales en el entorno comparado.³⁰ Aunado a ello, la transferencia de las funciones administrativas al naciente Consejo de la Judicatura Federal y la inexistencia del problema del rezago justificaron la propuesta de reducir el número de ministros.³¹

Derivado de la modificación, los veintiséis ministros que integraban el pleno fueron anticipadamente jubilados.³² Dos de ellos (Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero), sin embargo, fueron considerados para integrar a la renovada SCJN.

La integración actual ha permitido un proceso deliberativo acorde con su nueva naturaleza y su renovada función, en plena consonancia con el rango de jueces constitucionales que integran a los tribunales constitucionales contemporáneos, que oscilan entre los dieciséis jueces constitucionales alemanes, los quince italianos, los trece portugueses, los doce españoles, los nueve de Francia, los nueve de Colombia o los siete de Perú.³³

IV. LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

Los requisitos de elegibilidad para ser ministro de la SCJN determinan las calidades requeridas para acceder al órgano que interpreta en última instancia la Constitución. En principio, la concreta representación que se

²⁹ *Iniciativa de Decreto..., cit.*, p. 3.

³⁰ Recordemos que bajo las huellas de las premisas kelsenianas, el número de jueces que integran un tribunal constitucional no debe ser muy elevado por la misión altamente especializada de interpretación constitucional que se les reconoce. Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*, trad. de Rolando Tamayo y Salmoran, México, UNAM, 2001, p. 57.

³¹ Acúdase a la justificación proporcionada en la *Iniciativa de Decreto..., cit.*, p. 5. Al respecto, Fix-Zamudio, Héctor, Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura, Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, México, núm. 3, 1996, específicamente el capítulo III.

³² Así lo dispuso el transitorio segundo de la *Iniciativa de Decreto..., cit.*

³³ Fix-Fierro, Héctor, “Reformas y adiciones a la Constitución federal en materia de administración de justicia”, *Anuario Jurídico 1994*, México, 1995, p. 45.

tenga del Tribunal Constitucional, la particular naturaleza de su función y la especialización que se requiere de sus integrantes, exige que los requisitos se proyecten en concordancia con el perfil de juez constitucional que se desea. Si bien es cierto que entre los requisitos que se piden y el perfil idóneo que se busca existen diferencias notables, no debe perderse de vista que para llegar a ese perfil es necesario haber pasado por un filtro inicial de carácter objetivo asentado en dichas calidades.

La concreta orientación de los requisitos permite reclutar a jueces constitucionales con un perfil jurisdiccional, académico o político, cuando se requiera salvaguardar ciertos equilibrios al interior del colegio de ministros; posibilita, también, graduar la intensidad del régimen de incompatibilidades con objeto de privilegiar el acceso de funcionarios cercanos a la función pública o a la acción política, o de establecer, por el contrario, barreras efectivas para incrementar la independencia de la SCJN; del mismo modo, representa una vía a través de la cual es posible acentuar o atenuar el rigor de las cualidades técnicas requeridas para el desempeño del encargo, con lo cual coadyuva a determinar el grado y el tipo de legitimación democrática con el que se arropan tanto los jueces como la institución misma;³⁴ finalmente, constituye un factor que permite dilucidar las categorías profesionales constitucionalmente relevantes para ejercer el cargo, lo que constata la existencia de un único perfil habilitante o de un abanico plural de perfiles a fin de discernir en qué medida la interpretación del texto fundamental será el resultado de la combinación de distintas ópticas, distintas culturas jurídicas o distintas sensibilidades.³⁵

El conjunto de requisitos para acceder a la toga de ministro se encuentra estipulado en el artículo 95 de la Constitución. Entre ellos se encuentran exigencias de carácter “personal”, con una clara proyección en las cualidades individuales, éticas y humanas del candidato, y exigencias de carácter “técnico”, que se vinculan con las cualidades profesionales y las condiciones necesarias para un ejercicio imparcial e independiente del encargo. Por su propia naturaleza, algunos pueden comprobarse objetivamente mediante

³⁴ Sobre la legitimidad democrática del juez constitucional, Rostow, Eugene V., “El carácter democrático del control judicial”, *Tribunales constitucionales y democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, pp. 105 y ss.; Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 42 y ss.

³⁵ Este apunte no debilita la homogeneidad que se debe reconocer al colegio de ministros en cuanto se encuentra integrado por sujetos que cuentan con las mismas “cualidades fundamentales”. Así, D’Orazio, Giustino, *Aspetti dello status di giudice della Corte costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1966, p. 152.

el empleo de documentos o constancias, mientras que otros están sujetos a una valoración discrecional, debiendo presumirse mientras no se pruebe lo contrario.³⁶

Las cualidades de carácter personal se encuentran estipuladas en las fracciones I, II, IV y V. Se trata de exigencias vinculadas con la nacionalidad, residencia, la madurez intelectual del candidato y su autoridad moral.

La exigencia de nacionalidad mexicana por nacimiento encuentra sus orígenes en los documentos constitucionales históricos de México, desde la Constitución de Cádiz hasta la de 1917, y es una muestra de la ideología fuertemente nacionalista que nos ha caracterizado. La exclusión de los mexicanos por naturalización constituye una limitación que parece no justificarse en la actualidad.³⁷

La noción de arraigo llevó igualmente a que la Constitución de 1917 estableciera la residencia en el país de los aspirantes, por al menos cinco años previos al día de la designación. La reforma de 1994 instituyó una residencia efectiva de únicamente dos años.³⁸

La Constitución de 1917 estableció la edad mínima de 35 años para acceder a la toga de ministro. El ánimo de garantizar la selección de personas que en el ejercicio de la función mantuvieran una madurez plena, un adecuado equilibrio físico y mental, y la experiencia y prudencia propias de la naturaleza del encargo, motivó que en 1934 se estipulara también una edad máxima de 65 años, la cual sería eliminada con la reforma de 1994, para volver a la idea original de 1917.

La fracción IV, que se mantiene en su redacción original, dispone que los aspirantes deban gozar de buena reputación. Es un tipo de requisito subjetivo, sujeto a la apreciación de la opinión, estima o consideración en que se tiene a una persona, que es propio de los cargos de naturaleza jurisdiccional, puesto que ni para ser presidente de la República, diputado o senador se dispone algo similar.³⁹ En la misma lógica de los bienes que la norma pretende salvaguardar se encuentra un requisito objetivo que impone el no

³⁶ Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *El Tribunal Constitucional. Composición y principios jurídico-organizativos (el aspecto funcional)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 183.

³⁷ Al respecto, Astudillo César, “Comentario al artículo 95”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución...*, cit., pp. 29 y 30.

³⁸ Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano...*, cit., p. 811.

³⁹ En torno a los problemas interpretativos que conlleva el concepto de “reputación”, acúdase a Astudillo, César, “El perfil constitucional de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 11, enero-junio de 2009, pp. 37-38.

haber sido condenado por delito que amerite pena corporal por más de un año de prisión o por delitos que lastimen seriamente la buena fama en el concepto público.

Las condiciones de elegibilidad de carácter técnico se encuentran en las fracciones III y VI, y en la parte final del propio artículo 95, refiriéndose al tipo de formación académica, al régimen de incompatibilidades y al ámbito de desarrollo profesional de los candidatos.

La Constitución especifica que el título de licenciado en derecho es el único compatible con el cargo de ministro, lo cual, desde la óptica que se vea, representa una exigencia coherente con el tipo de instrucción y las cualidades profesionales que debe tener un ministro para cumplir con la función que tiene asignada. Este requisito objetivo se previó desde la promulgación de la Constitución, aunque sufrió una primera modificación en 1934, para añadir una antigüedad en el título de cinco años, y otra en 1994 para elevarla a diez.

La experiencia mexicana se distancia de las existentes en el derecho comparado por poner la atención en el tipo de formación universitaria y excluir el ámbito en que dicha formación puede desplegarse; por ejemplo, la judicatura, el foro, la administración pública o la academia; además, mientras en México se pone el acento en la formación académica “ordinaria”, los sistemas que contemplan tribunales constitucionales autónomos buscan un alto grado de especialización en sus jueces, y exigen una formación de carácter “extraordinario”.

El régimen de incompatibilidades se introdujo por vez primera en la reforma de 1994 con objeto de enunciar los cargos de naturaleza política y administrativa que inhabilitan para ser sujeto pasivo de la nominación y preservar con ello la imparcialidad e independencia de quienes conforman el colegio de ministros, y por supuesto, la del propio órgano constitucional.⁴⁰ Las incompatibilidades determinan que quienes ostenten un cargo de elección popular, como el de senador, diputado federal, gobernador, jefe del Distrito Federal, o una función a la que se accede por nombramiento, como secretario de Estado, procurador general de la República o de justicia del Distrito Federal, deberán separarse de su cargo el año previo al día de su nombramiento.⁴¹ Este régimen ha tenido una única reforma en 2007, en

⁴⁰ Sobre la terminología empleada, se remite a Spadaro, Antonino y Ruggeri, Antonio, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Turín, G. Giappichelli, 2004, p. 46.

⁴¹ Carpizo considera acertada la inclusión de estas incompatibilidades, porque coadyuva a fortalecer el perfil de los ministros. Véase “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano...*, cit., pp. 811 y 812.

la cual se eliminó la restricción que recaía sobre los jefes de departamento administrativo.

El último párrafo del artículo 95 estipula dos requisitos que intercalan exigencias de carácter objetivo y subjetivo, producto de la profunda reforma de 1994. Su contenido incorpora una “cláusula de preferencia” dirigida a orientar la decisión del Senado y favorecer la designación de aquellos que se hayan desempeñado en el ámbito de la impartición de justicia y de quienes lo hayan hecho en el ejercicio de la actividad jurídica. Es, por tanto, una norma en beneficio de los jueces y los juristas. Sin embargo, dentro de la primera categoría sólo podrán ser considerados aquellos que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad, y dentro de la segunda, aquellos que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales, lo que adiciona importantes exigencias de carácter subjetivo, que implican una valoración detenida y de fondo de los candidatos.

V. EL SISTEMA DE NOMBRAMIENTO

El artículo 96 constitucional determina los pasos que deben seguirse para el nombramiento de los ministros, erigiéndose en una guía metodológica para el “reclutamiento” de los integrantes del cargo judicial de mayor relevancia en México.⁴²

El sistema de nombramiento adquirió una relevancia muy significativa a partir de la reforma de 1994, porque a través de él han dejado de elegirse jueces ordinarios de casación para pasar a reclutarse auténticos jueces constitucionales. Valorado en su individualidad, es igualmente importante, porque representa un diseño que supone, en el plano jurídico, la articulación de un procedimiento dispuesto a transmitir certeza, fomentar apertura, garantizar pluralidad y posibilitar transparencia, con la capacidad de auspiciar, en el plano político, una actitud de cooperación entre los principales órganos del Estado para concretar acuerdos que garanticen la integración oportuna del colegio de ministros y eleven el nivel de legitimidad de sus componentes.⁴³

⁴² El estudio de todas y cada una de las “piezas” que conforman el sistema de nombramiento se encuentra en Astudillo, César, “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, pp. 345 y ss.

⁴³ En general, acúdase a D’Orazio, Giustino, *Aspetti dello status..., cit.*, pp. 1 y ss. Un estudio comparado que muestra las particularidades del procedimiento de designación en los

1. *Etapas del procedimiento*

El nombramiento de los ministros, tal y como ha quedado definido en la reforma de 1994, se compone de tres etapas:

Una inicial etapa de elección, que corresponde al presidente de la República, y que se ocupa de la identificación de las personas que habrán de integrar la terna de candidatos. Una etapa de designación, cronológicamente sucesiva, que se realiza al interior del Senado de la República, en donde tiene lugar la adhesión institucional a una de las candidaturas presentadas. Una conclusiva etapa de nombramiento, destinada a concluir formalmente el proceso, en la que se lleva a cabo el acto de protesta del encargo tal y como lo establece la Constitución.

2. *La función del presidente de la República y del Senado*

La participación del presidente y del Senado se ha venido modificando con el transcurso de los años. El texto original de 1917 no contempló la participación del presidente de la República, producto de una previsión constituyente para que no se auspiciara una injerencia del Ejecutivo parecida a la que se había presentado bajo la presidencia de Porfirio Díaz. Se entiende así que la nominación de candidatos se dejara en manos de las legislaturas de los estados, y que la designación definitiva correspondiera al Congreso de la Unión.⁴⁴

En 1928 se generó un auténtico punto de inflexión en el sistema de designación de los ministros. Acogiéndose a las premisas del modelo estadounidense, el sistema mexicano abandonó la participación de las legislaturas estatales y confió la elección de los ministros al presidente de la República, al tiempo de perfilar la intervención exclusiva del Senado como órgano de designación, con lo cual el mecanismo terminó por aproximarse a sus contornos actuales.⁴⁵

El refuerzo de la intervención presidencial se hizo evidente al reconocer al Senado la facultad de “otorgar o negar su aprobación a los nombramientos

tribunales constitucionales de América Latina se encuentra en Nogueira Alcalá, Humberto, “La integración y estatuto jurídico de los magistrados de los tribunales constitucionales de Latinoamérica”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Molina Suárez, César de Jesús (coords.), *El juez constitucional en el siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, pp. 89 y ss.

⁴⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 2002, p. 182.

⁴⁵ En torno a las premisas del modelo de Estados Unidos, en donde el presidente tiene un papel de primer orden, *qfr.* Gerhardt, Michael J., *The Federal Appointments Process*, Duke University Press-Dirham and London, 2003, pp. 81 y ss.

tos de ministros”, lo cual, más que un auténtico poder de designación, representaba solamente una atribución para acompañar la decisión presidencial. Si jurídicamente la norma ensanchaba las facultades del Ejecutivo, el esquema de dominación política ejercitado por el partido hegemónico durante alrededor de siete décadas se convirtió en el acicate que terminó por conferir al presidente un papel determinante en la integración de la SCJN.⁴⁶

La reforma de 1994 vino a definir con mayor puntuallidad el papel correspondiente a cada órgano. A pesar de que la iniciativa de reforma buscaba preservar la influencia presidencial, el dictamen en segunda lectura de las Comisiones Unidas del Senado realizó un ajuste bastante significativo al cambiar los términos del artículo 96 y otorgar al Senado la designación definitiva de los ministros, con lo cual se fortalecieron las atribuciones del cuerpo legislativo. Con la aprobación del cambio, el poder de nominar a los candidatos quedó en manos del presidente, mientras que el poder de designar y nombrar formalmente a los ministros se depositó en el pleno del Senado.⁴⁷

El rol asignado al Senado, en este contexto, ha adquirido una nueva significación, porque hoy en día tiene la capacidad de decidir la designación dentro del universo de tres candidatos presentados por el Ejecutivo. Si bien es verdad que puede existir una terna cuya confección haga sobresalir una candidatura que por sus méritos conduzca al Senado a apoyarla sin oposición (por ejemplo, la terna en la que participó el ahora ministro Cossío), puede suceder también que la misma se construya con distintos nombres de prestigio (como la terna en la que figuraron la actual ministra Luna Ramos y José Luis de la Peza), lo cual dimensiona la toma de la decisión. Además, la creciente pluralidad que se manifiesta en el Senado propicia que en ocasiones los grupos parlamentarios de oposición tengan los votos suficientes para oponerse al candidato preferido por el presidente (como ocurrió recientemente con la candidatura de Elvia Díaz de León) o, incluso, para designar a quien en el papel no representa la primera opción del Ejecutivo.

Derivado de lo anterior, cada vez es mayor la exigencia de que el presidente envíe una terna de candidatos previamente consensuada con el Senado, para que la decisión final se profile desde el inicio del procedimiento de designación, y evitar que se generen fricciones o vetos que lastimen el

⁴⁶ Una interesante lectura de este esquema de dominación se encuentra en Cossío, José Ramón, *Dognática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, pp. 31 y ss.

⁴⁷ La reforma de 1994 no derogó la facultad de la Comisión Permanente para la ratificación de los ministros; sin embargo, tanto el nuevo diseño como la dinámica del sistema de designación hace inviable jurídicamente que el nombramiento pueda producirse en los períodos de receso del Congreso de la Unión.

prestigio de las personas que concurren a él (como en el caso de la candidatura de Bernardo Sepúlveda) y que perjudique la debida integración de una institución fundamental de la democracia mexicana.

Un punto más sobre el que es importante llamar la atención es el relativo a la participación de únicamente dos órganos del Estado en este trámite. Al efecto, es oportuno recordar que la intervención del Ejecutivo se justifica por ser la institución que representa la unidad del Estado mexicano, mientras que la del Senado, por encarnar la representación territorial del país.⁴⁸ Sin embargo, si a la SCJN se le reconoce la función de erigirse en “nodo operativo” del acoplamiento estructural entre el sistema político y el sistema jurídico mexicano, resulta necesario cuestionarse la oportunidad y viabilidad de incorporar otras instancias políticas a esta dinámica para involucrar a más órganos estatales en la definición de aquellos que, en última instancia, habrán de arbitrar los conflictos en los distintos ámbitos de decisión política.⁴⁹ Las posibilidades existentes al respecto son distintas; abrir la nominación a un abanico más amplio de órganos estatales, o bien, mantener la nominación presidencial con un mecanismo que lo vincule a determinar las candidaturas de acuerdo con las propuestas que le formulen distintas instituciones académicas y/o judiciales.⁵⁰ Al abrir el procedimiento a un número mayor de participantes, es evidente que la participación actual tanto del presidente como del Senado tendría que ser reformulada globalmente.

3. *La nominación de tres candidaturas*

Como ha habido ocasión de apuntar, la nominación de los candidatos es una facultad que corresponde al presidente de la República. La reforma

⁴⁸ La participación del jefe del Estado y del órgano de representación de las entidades territoriales en la conformación de los tribunales constitucionales parece ser una constante en los Estados federales. Al respecto, interesante es el estudio comparado que presentan Rinella, Angelo y Tobia, Mario, “I giudici costituzionali nel sistema federali”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 8, 2004, pp. 409 y ss.

⁴⁹ Fix-Fierro, Héctor, “Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática”, *Tribunales constitucionales y democracia*, México, SCJN, 2008, p. 50.

⁵⁰ La necesidad de atemperar el poder de nómina presidencial y de acrecentar la idoneidad de los perfiles sometidos al Senado han llevado a Jorge Carpizo a proponer que la o las candidaturas presentadas por el presidente se encuentren vinculadas a una de las propuestas presentadas por organismos judiciales, federales y locales, instituciones académicas de gran prestigio y por asociaciones de abogados. Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 198 y 199.

de 1928, sobre la estela del modelo estadounidense, estipuló la nominación individual. La presentación de una candidatura única permaneció vigente por más de seis décadas. La fórmula adoptada no iba a ser cambiada en 1994, al menos no en la iniciativa presidencial; fue en la segunda lectura del dictamen de las Comisiones Unidas del Senado donde se incorporó la nominación colectiva a través de la figura de la “terna” de candidatos, sin que se justificara el sentido del cambio. Una de las explicaciones al ajuste afirma que fue una decisión política dirigida a aminorar la percepción de que el entonces presidente Zedillo podría conformar una SCJN a su modo.⁵¹ Como quiera que sea, lo cierto es que cada que ocurre una vacante, el presidente debe enviar al Senado una lista con tres candidatos.

Por paradójico que parezca, la nueva modalidad de nominación no se utilizó para nombrar a los once ministros que habrían de integrar a la renovada SCJN en los albores de 1995. El artículo tercero transitorio del decreto de reformas estableció que el titular del Ejecutivo presentaría una lista con dieciocho candidatos (en lugar de once ternas y 33 candidatos si se hubiera tomado lo señalado en el reformado artículo 96), de los cuales el Senado elegiría a once. El sistema de “ternas” no comenzó a utilizarse hasta noviembre de 2003, y ha regido hasta ahora el nombramiento de siete ministros.

La nominación colectiva a través de la terna ha generado efectos tanto positivos como negativos. No cabe duda, por ejemplo, que ha atemperado el poder presidencial y ensanchado el rol institucional del Senado; no obstante, en ocasiones la manera como se confecciona ha impedido la competencia entre tres candidatos con un auténtico “perfil” idóneo, e incluso ha inhibido la participación de juristas de impecable trayectoria, ante los efectos que para su prestigio tendría la eventualidad de no alcanzar la designación.⁵² Es por ello que la propuesta de volver a la nominación individual ha cobrado nueva relevancia, y constituye al día de hoy uno de los temas que es necesario repensar.⁵³

⁵¹ En este sentido se pronuncian Mayer-Sierra, Carlos Elizondo y Magaloni, Ana Laura, “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 23, julio-diciembre de 2010, p. 37.

⁵² Una explicación más amplia de dichos efectos se encuentra en Astudillo, César, “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y..., cit.*, pp. 358-361.

⁵³ Jorge Carpizo ofrece distintos argumentos a favor de la nominación individual. Véase “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (comps.), *El proceso constituyente..., cit.*, pp. 198-200. En dirección similar apuntan Mayer-Sierra, Carlos Elizondo, Magaloni, Ana Lau-

Importante es apuntar que el margen de libertad con la que el presidente confecciona la terna es absoluto. Únicamente se encuentra limitado a la observancia de los requisitos estipulados en el artículo 95 constitucional. No existen elementos objetivos que permitan aproximarse a los criterios que definen la selección de los miembros de la terna, debido a que el presidente no está obligado a realizar un ejercicio de motivación, constrinéndose a remitir la información curricular de los candidatos, para que sea valorada por las comisiones del Senado. De los distintos criterios que han podido moldear la voluntad presidencial, al menos en los dos últimos sexenios,⁵⁴ uno de los más evidentes ha sido el del “origen” de los candidatos, porque los presidentes han formulado las ternas con personalidades de dentro y de fuera de la carrera judicial. En un episodio reciente, que es relevante destacar, fueron los propios ministros de la SCJN los que solicitaron al presidente el envío de una terna conformada con integrantes del PJF, con la finalidad de “preservar un sano equilibrio” al interior del máximo tribunal.⁵⁵

4. *La comparecencia*

La comparecencia del candidato nominado constituye una de las etapas esenciales del sistema de nombramiento de los jueces de la Corte Suprema estadounidense. En este sentido, sorprende que el punto de inflexión generado por la reforma constitucional de 1928 no haya incorporado este elemento a nuestro ordenamiento jurídico, y que su adopción no se produjera hasta la reforma de 1994.

ra, “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales...*, *cit.*, p. 39.

⁵⁴ En otro espacio nos hemos cuestionado si el elemento definidor se asienta “en los méritos de las personas, en la relación personal existente con los candidatos, en los servicios prestados directa o indirectamente a su partido, en los criterios transversales o adicionales que pueden tomarse en cuenta, o en la cercanía del candidato con la ideología, filosofía o política del gobierno en turno”. *Cfr.* Astudillo, César, “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y...*, *cit.*, pp. 358-361. Evidentemente, dentro del espacio de hegemonía de un solo partido político, distintos nominados a la SCJN se distinguieron por hacer carrera partidista al interior de sus filas, antes o después de dejar la SCJN. *Cfr.* Magaloni, Beatriz *et al.*, *Activists vs. Legalists: The Mexican Supreme Court and its ideological battles*, que puede consultarse en <http://www.juecesypoliticaenamericalatina.cide.edu/papers/magaloni.pdf>, p. 6.

⁵⁵ El 30 de noviembre de 2010, el presidente envió una terna conformada por tres magistradas federales para sustituir al fallecido ministro Gudiño Pelayo, la cual fue rechazada por el Senado de la República el 13 de diciembre del mismo año. Dos días después, el ministro presidente, Guillermo Ortiz Mayagoitia, al rendir su último informe de labores, pidió al presidente de la República el envío de una nueva terna *integrada exclusivamente con jueces de carrera*, debido a que de los actuales ministros sólo cuatro se han formado al interior PJF.

La iniciativa de reforma presentada por el presidente proponía que la comparecencia se convirtiera en uno de los elementos para conferir mayor “rigurosidad”⁵⁶ al nombramiento. Se pensaba que a través de ella el Senado realizaría una valoración exhaustiva del perfil del candidato a ocupar una vacante en el pleno; sin embargo, la introducción de una nominación colectiva por parte de las Comisiones Unidas del Senado vino a cambiar su relevancia. De ser un mecanismo para valorar internamente (en comisiones) las cartas credenciales del candidato del Ejecutivo, pasó a convertirse en un espacio en donde los perfiles de los candidatos tienen una reducida exposición ante el pleno. Poco a poco, ese espacio ha consentido que en un entorno de mayor apertura, publicidad y transparencia, de cara a la representación popular y a la ciudadanía (sobre todo porque el canal del Congreso suele transmitir en vivo la comparecencia de los candidatos), se compita por el acceso a la función de mayor relevancia jurisdiccional.⁵⁷

La comparecencia en México, empero, dista mucho de parangonarse con el procedimiento de nuestro vecino del norte.⁵⁸ A pesar de ello, recientemente ha obtenido una evolución muy significativa, que la ha comenzado a redimensionar. En Estados Unidos, la comparecencia se realiza ante la Comisión de Asuntos Judiciales, conformada con senadores, que, derivado de la posibilidad de ser reelegidos, gozan de una estabilidad y experiencia muy amplia, que influye de modo determinante en la exhaustividad de las entrevistas realizadas. En México, la comparecencia es un acto que en las designaciones realizadas en 2003, 2004 y 2006 aconteció de modo exclusivo ante el pleno del Senado. El formato, estipulado por el Acuerdo parlamentario correspondiente, contemplaba una presentación de máximo veinte minutos de duración, en donde los candidatos, en el orden en que fueron establecidos en la terna, debían “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”.⁵⁹ Los nombramientos realizados en diciembre de 2009 han modificado el formato, ya que desde

⁵⁶ *Iniciativa de Decreto..., cit.*, p. 5.

⁵⁷ La trascendencia de la comparecencia se explicita en Astudillo, César, “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y...*, *cit.*, pp. 361 y ss.

⁵⁸ Las vicisitudes del nombramiento en Estados Unidos se explican en Gerhardt, Michael J., *The federal appointments...*, *cit.*, pp. 181 y ss.

⁵⁹ Punto tercero del acuerdo del 26 de octubre de 2004.

entonces se debe comparecer preliminarmente ante las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos —primera y segunda— del Senado, y en fecha posterior presentarse ante el pleno a realizar una “exposición” de quince minutos.⁶⁰

En Estados Unidos, la Comisión puede agendar tantas audiencias como temas a abordar existan. En su desarrollo es común que los senadores cuestionen, requieran información, pidan la opinión o exijan el posicionamiento de los aspirantes respecto a temas que por lo general son profundamente ideológicos. En México, desde 2009 se determinan audiencias en comisiones, que por lo regular se agotan en una única sesión de trabajo, en donde los senadores realizan diversos cuestionamientos a los aspirantes, pero que no alcanzan a prefigurar su ideología, ni lo que puede esperarse de él, de arribar al cargo. Una vez en tribuna, ni antes ni ahora se contemplan las preguntas, los debates o las interpellaciones.⁶¹

Concluida la labor de la Comisión estadounidense, existe la obligación de elevar una recomendación no vinculante al pleno para que se proceda a la votación y, en su caso, designación del nuevo juez. En México, dado que ha sido práctica constante que la comparecencia se realice en la misma sesión en donde se nombra al ministro correspondiente, no existe la obligación de levantar ningún documento en que conste su realización, ni tampoco su valoración. El fijar la comparecencia en un momento anterior a la expedición del dictamen de elegibilidad, como sucedió en 2009, ha aportado nuevos elementos para el confeccionamiento del dictamen final.

A pesar de que las formas han ido evolucionando, lo cierto es que, como lo señala el ex ministro Mariano Azuela,⁶² todavía se carece de los elementos que coadyuven a potenciar la riqueza implícita en una presentación de carácter público como la que representa la comparecencia.

5. *El papel de las comisiones dictaminadoras*

La exigencia de garantizar la autonomía, independencia y la autoridad de la SCJN supone la disposición de un mecanismo de verificación del título a través del cual se accede al cargo de ministro. Es evidente que si son dos los órganos del Estado que colaboran para posibilitar un nombramiento,

⁶⁰ Puntos cuarto y quinto del acuerdo del 26 de noviembre de 2009.

⁶¹ Puntos cuarto y quinto del acuerdo del 26 de noviembre de 2009.

⁶² Da cuenta de ello el trabajo de Azuela Güitrón, Mariano, “El juez constitucional”, en Corzo Sosa, Edgar (coord.), *I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 45.

corresponda a ambos verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los candidatos.⁶³

Cuando el presidente de la República pone a consideración del Senado la terna de candidatos, debe presentar las constancias que acrediten el cumplimiento de los requisitos del artículo 95 constitucional. Al interior del órgano Legislativo, la fase de verificación se lleva a cabo a través de sus comisiones ordinarias, sin que exista una que de manera “específica” se encuentre prevista para ello.⁶⁴ El dictamen correspondiente necesita el voto de la mayoría de miembros de la Comisión para su aprobación;⁶⁵ una vez hecho lo anterior, deberá remitirse al pleno para que sea discutido y aprobado como precondición para que las candidaturas puedan ser sometidas a la votación por mayoría calificada.

A pesar de que la verificación se dirige a la constatación de los requisitos expresamente establecidos en la Constitución, el hecho de que a partir de noviembre de 2009 la comparecencia se realice de manera previa a la emisión del dictamen contribuye a que esta fase vaya aumentando paulatinamente su significado, y que en el futuro contribuya a determinar quiénes cuentan con el “perfil” más idóneo para asumir el encargo.⁶⁶

6. *Rechazo de las candidaturas*

El artículo 96, párrafo segundo, de la Constitución, establece la posibilidad de que el Senado rechace la totalidad de la terna propuesta por el Ejecutivo; cuando ello sucede, éste tiene la facultad de remitir una nueva lista de candidatos que, en el nuevo contexto, constriñe al Senado a pronunciarse a favor de uno de los candidatos so pena de ver disuminada su facultad de designación, dado que el precepto es claro en advertir que si la segunda terna es rechazada, ocupará la vacante quien directamente designe

⁶³ Astudillo señala que es una “obligación compartida” de ambos órganos.

⁶⁴ Así se dispone en el artículo 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 65 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y en el punto segundo del Acuerdo parlamentario del 26 de noviembre de 2009. Al respecto, coincidimos con Edgar Corzo al sostener que debería existir una comisión *ad hoc* del Senado, encargada de este expediente. *Cfr.* Corzo Sosa, Edgar, “Introducción”, en *idem* (coord.), *I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 12.

⁶⁵ Artículo 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁶ En torno a las distintas dudas que se suscitan al interior de esta fase del procedimiento, acúdase a Astudillo, César, “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y...*, *cit.*, pp. 364 y ss.

el presidente. La fórmula, como es evidente, garantiza que el Ejecutivo no renuncie de forma absoluta al control de los nombramientos.⁶⁷

No existen, sin embargo, referentes para determinar qué supuestos producen dicho “rechazo”, ni mucho menos lo que para efectos constitucionales significa una “nueva terna”. Descartada la hipótesis extrema de que el rechazo se produzca por cuestiones de elegibilidad de los candidatos, lo que implicaría el supuesto de una confección “errónea” de la terna, la dinámica de las designaciones indica que se produce cuando ninguno de los candidatos logra hacerse con las adhesiones políticas necesarias para alcanzar la votación calificada que exige la Constitución.⁶⁸ Es un rechazo de fondo que puede concebirse como la expresión senatorial de que ninguno de los tres aspirantes cuenta con el perfil adecuado para acceder a la toga de ministro.

La lectura anterior toma consistencia al advertir que de conformidad con los acuerdos parlamentarios que regulan el nombramiento, se contemplan distintas rondas de votación para alcanzar la mayoría calificada;⁶⁹ por lo mismo, si después de varios intentos es imposible perfeccionarlo, se puede sostener que al interior de los grupos parlamentarios no existe conformidad con el perfil de los candidatos.

Ello sucede regularmente a falta de una adecuada interlocución política entre el presidente, su grupo parlamentario y los demás líderes camerales. La creciente pluralidad política existente al interior del Senado viene exigiendo que un nombramiento de esta naturaleza venga precedido por una importante labor política que permita alcanzar un amplio consenso dentro de una negociación de alto nivel. Lo anterior contrasta con la forma como se produjo el rechazo, en diciembre de 2010, de la terna para sustituir al fallecido ministro Gudiño Pelayo, en donde dicha interlocución no parece haberse producido para lograr el acceso a la SCJN de una magistrada (Díaz de León) que ya había conformado una terna en 2003.

⁶⁷ Así, Mayer-Sierra, Carlos Elizondo y Magaloni, Ana Laura, “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales*..., *cit.*, p. 37.

⁶⁸ Una explicación más detallada del significado que hay que atribuir al “rechazo de la terna” y a la “nueva terna” se encuentra en *ibidem*, pp. 367 y ss.

⁶⁹ El acuerdo parlamentario de noviembre de 2003 ordenó la realización de dos rondas de votación (punto décimo primero). El acuerdo de octubre de 2004 modificó el mecanismo, al señalar que en caso de ser necesaria una segunda ronda, participarían únicamente los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos y, de ser necesario, el procedimiento debería repetirse tantas veces hasta que un candidato alcanzara la mayoría calificada (punto décimo). El acuerdo parlamentario de noviembre de 2009 estipula la realización de hasta tres votaciones, luego de lo cual la terna se entenderá rechazada en su totalidad, y se pedirá al Ejecutivo la presentación de una nueva (punto séptimo).

El significado de “nueva terna” ha quedado igualmente definido a través de la práctica asumida en los procesos de designación. A pesar de que la connotación de “nuevo” sugiere algo “distinto” o “diferente” a lo que se había presentado con anterioridad —lo que deriva en la presentación de un documento distinto al precedente, en el que se consignen tres nombres distintos a los de la primera nominación—, la interpretación senatorial se ha movido en una ruta distinta en donde la noción de “nuevo” hace referencia a una situación “temporal”, que permite al Ejecutivo desplegar de nueva cuenta su potestad de nominar, con independencia de que los nombres incorporados en la subsecuente lista puedan ser los mismos. Esta definición se produjo en diciembre de 2003, cuando por primera vez en la vida reciente de la SCJN se rechazó la terna en la que aparecía, entre otros, la entonces magistrada Luna Ramos, quien sería nuevamente nominada en la segunda terna enviada por el presidente Fox, alcanzando así la votación que no consiguió en el proceso previo.⁷⁰

El 14 de diciembre de 2010 se presentó la segunda ocasión en que el Senado rechazó una terna enviada por el presidente, reafirmando el criterio de que el rechazo total de la terna se produce cuando ninguno de los nominados alcanza la votación exigida constitucionalmente. A 52 días de dicho acontecimiento, el titular del Ejecutivo envió la segunda terna, luego de múltiples requerimientos de los propios ministros y de severas críticas por parte de los senadores, el foro y la academia.

7. Mayoría requerida

La pretensión presidencial de perfilar un procedimiento más “riguroso” para el nombramiento de los ministros y de acrecentar la “corresponsabilidad” entre los órganos participantes condujo a que desde 1994 se exigiera una votación calificada de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.⁷¹

Sin embargo, la fórmula vigente en el texto original de 1917 era todavía más estricta, porque contemplaba un quórum de instalación de la sesión conjunta del Congreso y un adicional quórum de votación. Para deliberar debían asistir cuando menos las dos terceras partes de los diputados y sena-

⁷⁰ Carpizo señala que lo sucedido es un elemento adicional para considerar agotado el sistema de ternas. Véase “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (comps.), *El proceso constituyente..., cit.*, p. 361.

⁷¹ Acúdase a la *Iniciativa de Decreto..., cit.*, pp. 5 y 8, respectivamente.

dores, y para perfeccionar la designación de los ministros era necesaria una mayoría absoluta de votos. La reforma de 1928 fue extrañamente omisa al determinar el tipo de votación exigida, y propició que en la práctica se mantuviera la mayoría absoluta.

Del todo significativa ha sido la introducción de este umbral de votación, principalmente porque se produjo en un entorno en donde el pluralismo político en el Senado era todavía precario, pero con una tendencia a la alza, augurando que los nombramientos dejarían de producirse como en épocas anteriores, donde una única fuerza política contaba con la capacidad de incidir de manera trascendente en el resultado. El sustancial trípartidismo que hoy identifica al Senado garantiza que los nombramientos emanen de un amplio proceso de negociación, que, bien llevado, permita trascender los particulares intereses políticos de cada uno.

La fórmula, en el actual contexto político, abona a que el designado no se encuentre demasiado cerca de las expectativas e intereses del partido en el poder, lo que posibilita que las minorías parlamentarias se sientan involucradas en un acto que por su naturaleza debe implicar el más amplio consenso.⁷² No obstante, no debe pasar desapercibido que en ocasiones la lógica que ha presidido el acuerdo se ha orientado por un sistema de cuotas políticas que, de no detenerse a tiempo, puede contribuir a generar una SCJN claramente conformada por grupos cuya lotificación en nada conviene al fortalecimiento de su autoridad.⁷³

8. Formalización del encargo

La práctica parlamentaria de los nombramientos ha dispuesto que en todos los casos, la votación, el escrutinio y cómputo, la declaración de resultados, la toma de protesta y hasta el 2009, la comparecencia, se realicen en una misma sesión del Senado de la República.⁷⁴ Se explica así que los integrantes de la terna respectiva estén presentes en la sesión senatorial, para que inmediatamente después de conocer el resultado de la votación, quien

⁷² En este sentido se pronuncia Landa Arroyo, César, “La elección del juez constitucional”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, año I, núm. 2, julio-diciembre de 2004, p. 267.

⁷³ Sobre estos efectos nos alerta puntualmente Zagrebelsky, Gustavo, *Principi e voti. La Corte constitucional e la política*, Italia, Einaudi, 2005, pp. 50 y ss.

⁷⁴ Las modalidades concretas de la votación, el escrutinio y cómputo, y la declaración de resultados se pueden consultar en Astudillo, César, “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y..., cit.*, p. 373.

haya obtenido la mayoría calificada pase al pleno a rendir la protesta constitucional establecida en el artículo 97 constitucional.⁷⁵

Lo que acaba de señalarse produce que a la sesión plenaria del Senado se acceda como invitado y se salga como ministro, investido con los derechos, deberes y obligaciones generados por el encargo, y ataviado con todas las garantías que el propio ordenamiento constitucional establece a su favor. La ceremonia de investidura que se realiza en la Suprema Corte representa un acto solemne, en donde el ministro, formalmente nombrado, toma posesión de su encargo.

9. Plazo de nominación y de designación

Al contrario de la voluntad de la iniciativa presidencial, las comisiones unidas del Senado dictaminaron que el plazo para perfeccionar el nombramiento de los ministros aumentara de veinte a treinta días. Se definió con ello un margen temporal que no estuvo previsto en el texto original de 1917, y que la reforma de 1928 fijaría en diez días improrrogables.

Si se trataba de dar mayor certidumbre al procedimiento de designación, hay que subrayar que la atención en el órgano de designación no fue consecuente con la puesta en el de nominación. De esta forma, cuando llega una terna al Senado debe decidir lo conducente dentro de un plazo perentorio de treinta días,⁷⁶ ya que, de no hacerlo, el original poder de nominación presidencial se convierte en un posterior acto de designación, pues el propio presidente puede determinar quién, dentro de la terna, ha de acceder a la toga.

Paradójicamente, no existe disposición que obligue al presidente al envío de la terna dentro de un lapso de tiempo determinado, una vez ocurrida una vacante.⁷⁷ La finalidad perseguida, orientada a garantizar la oportuna

⁷⁵ El artículo 97 destaca que cada ministro protestará ante el Senado de la República en la forma en que específicamente se señala en la Constitución: “Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido, y guardar y hacer guardar la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión? Ministro: Sí, protesto. Presidente: Si no lo hiciereis así, la Nación os lo demande”. *Cfr.* Melgar Adalid, Mario, “Comentario al artículo 97”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución...*, *cit.*, pp. 29 y ss.

⁷⁶ Los acuerdos parlamentarios de octubre de 2004 y noviembre de 2009 señalan que para el cálculo del plazo improrrogable de treinta días se considerarán solamente los días hábiles, lo que expande alrededor de dos semanas más el ámbito temporal para realizar el nombramiento.

⁷⁷ Un tema de discusión adicional es el momento en que surge la potestad de nominación a favor del presidente, de conformidad con el tipo de acontecimientos que produce la

integración de la SCJN y su funcionalidad misma, no se alcanzó a cabalidad, porque al titular del Ejecutivo federal se le permite una amplia discrecionalidad. En los hechos tiene completa libertad para decidir el momento en que confecciona y envía la terna al órgano Legislativo; la tiene también para determinar si la envía cuando el Congreso se encuentre en periodo de receso, lo que constreñiría a convocar a un periodo extraordinario para poder perfeccionar el nombramiento dentro del plazo, o si, por el contrario, espera a que inicie el periodo de sesiones siguiente. La designación que acaba de llevarse a cabo en 2011 confirma que el envío de la terna se realiza generalmente dentro de un proceso ordinario de sesiones, puesto que el presidente esperó a que transcurriera el tercer día de la apertura del segundo periodo para enviar la segunda terna de donde emanó el actual ministro Pardo Rebolledo.

El amplio margen de discrecionalidad presidencial para formular la terna se aprecia en distintos casos. La terna para sustituir al ministro Román Palacios se presentó 105 días posteriores a su fallecimiento y 27 días después del inicio del primer periodo ordinario. En el más reciente, del ministro Guadalupe Pelayo, el presidente tardó 72 días en enviar la terna, y lo hizo cuando estaba por finalizar el primer periodo de sesiones; la terna fue rechaza, y el presidente esperó otros 52 días para remitir la nueva terna.

Este último retraso presidencial evidenció las distintas afectaciones que pueden generarse en el funcionamiento de la SCJN; no sólo se perjudicó el desahogo normal de sus asuntos, sino que se auspició la generación de empates en el pleno y en las salas, lo que impidió el desahogo normal de su labor jurisdiccional, y forzó, además, la modificación de su agenda institucional, todo ello como consecuencia de la omisión de explicitar un plazo para la nominación que constitucionalmente está obligado a realizar el presidente.

10. *La garantía de la regularidad procedural*

El artículo 96 constitucional establece las premisas procedimentales para la designación de los miembros del más alto tribunal. En tanto procedimiento definido a nivel constitucional, deberían preverse ciertos medios de defensa que garanticen su regularidad; lo contrario llevaría a sostener que no existe forma alguna de reparar las violaciones cometidas en el contexto de su dinámica procedural. No obstante, el sistema constitucional

vacante. Al respecto, Astudillo, César, “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y...*, p. 375.

mexicano no ofrece previsiones frente a la eventualidad de que se produzcan vicios formales en las fases que perfeccionan la designación. El procedimiento, como tal, está exento de control jurisdiccional alguno.⁷⁸

La única fase que se encuentra sometida a un escrutinio de tipo político es la de la verificación del título por el cual se accede al cargo de ministro, ya que la revisión de los requisitos de elegibilidad constituye una carga que debe realizar tanto el presidente, mediante su consejero jurídico, como el Senado, a través de las comisiones correspondientes. Se aprecia, de esta manera, que la única certeza que puede tenerse en torno a la satisfacción de los extremos formales señalados por la Constitución se encuentra en la cautela con la que procedan ambos órganos.

11. *Límites a la facultad de nominar*

La reforma constitucional de 1994 impulsó el escalonamiento de los ministros como una forma de garantizar tanto la continuidad como la renovación institucional de nuestro máximo tribunal.⁷⁹ Empero, la forma de determinar los períodos de cambio en el artículo cuarto transitorio del decreto de reformas evidencia que la designación de nuevos ministros ha de concretarse en un peculiar periodo, que coincide con la terminación del mandato del presidente de la legislatura y un par de meses después de la renovación.

Sucedió en 2006; se presentará en iguales términos en 2012, y también en 2018, cuando expire el mandato del ministro Cossío. Será, incluso, una cuestión recurrente en los futuros nombramientos.

Al respecto cabe preguntarse la justificación de que a escasos días de agotar el mandato representativo se tenga todavía la posibilidad de heredar, por quince años, el nombramiento de nuevos ministros.

A pesar de que puede sostenerse que en el ocaso del mandato, facultades de nombramiento como las que nos ocupan tienden a debilitarse, es importante destacar que en nuestra particular experiencia los sujetos de la designación han procedido de forma inusual. En la designación del ministro Franco González el presidente Fox envió la terna 14 días previos a la renovación de los poderes, tiempo suficiente para que el Senado agotara el trámite; sin embargo, el Senado saliente procedió a realizar el ejercicio de dictaminación y el desahogo de las comparecencias, pero dejó que fuera el Senado entrante el que realizará la designación. El trámite se concretó con la incertidumbre respecto a si la manera de proceder fue producto

⁷⁸ Para un análisis más amplio, *ibidem*, pp. 378 y ss.

⁷⁹ En este sentido, *ibidem*, p. 380.

de un acuerdo político previo. Si así fue, conviene resaltar que se produjo entre dos presidentes pertenecientes al mismo partido político, y que nada garantiza que así haya de ocurrir en el futuro. Ahora que la tendencia a la alternancia comienza a cobrar carta de naturalización, es necesario advertir los problemas que devendrían en un contexto en el que, en la antesala de la cesión del poder presidencial entre partidos de signo político opuesto, se concrete el nombramiento de un ministro con clara afinidad ideológica con el gobierno que deja el poder.

VI. LA DURACIÓN DEL ENCARGO

El penúltimo párrafo del artículo 94 constitucional dispone que los ministros de la SCJN duren en su encargo quince años. El ámbito temporal sobre el que se extiende el nombramiento es resultado de la reforma constitucional de diciembre de 1994. No existe servidor público en México cuyo periodo de duración sea igual o mayor que el de los ministros, lo que denota la disposición para establecer una garantía capaz de proteger la independencia y el sometimiento exclusivo a la Constitución en la deliberación y en la toma de decisiones por parte de los jueces constitucionales.

El amplio periodo en el encargo propicia que el natural vínculo de lealtad o agradecimiento entre designado y designante se diluya rápidamente ante la estabilidad que ésta, en conjunción con el resto de garantías, confiere a los ministros. No obstante, quince años es, a su vez, un periodo limitado, que es conveniente desde el punto de vista de las funciones que tiene a su cargo un tribunal constitucional, decisión que se encuentra en sintonía con la mayoría de ordenamientos que cuentan con una institución de esta naturaleza.⁸⁰

La reforma constitucional de 1994 justificó la modificación de la duración del encargo en las nuevas atribuciones que adquiría el máximo tribunal y en la incesante evolución que presenta nuestro país. Se dijo entonces que ante la potestad de anular leyes con efectos generales, era conveniente que los miembros del tribunal se renovaran periódicamente “a fin de evitar un esquema rígido de interpretación constitucional”, dado que la dinámica económica y social de México exigía una coherencia interpretativa con sus propósitos y principios fundamentales, de manera tal que los criterios de validez de la totalidad de las normas jurídicas necesitaban irse actualizando “de acuerdo con las percepciones y aspiraciones de cada

⁸⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 94”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución..., cit.*, p. 11.

generación”.⁸¹ El ejercicio del encargo por un periodo determinado se produjo, además, con objeto de “garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualice y su función se legitime periódicamente”, en la expectativa de modificar la línea evolutiva que se había forjado previamente, que por más de cincuenta años (de 1944 a 1994) permitió a los ministros plena inamovilidad, haciéndolos conservar el encargo de manera indefinida hasta una edad de retiro, que en ese entonces se fijó en setenta años.

Es importante destacar que el texto original de 1917 estableció una inamovilidad progresiva, confiriendo a los primeros ministros un mandato inicial de dos años, a los siguientes uno de cuatro años, y quienes habrían de sustituirlos, en 1923, un mandato sin límite, sujeto a inamovilidad. En 1934, una nueva reforma suprimió dicha condición, volviendo al periodo limitado de seis años, que sería nuevamente modificado diez años después.⁸² Actualmente, la Ley Orgánica del PJF establece como únicas excepciones a la duración normal del mandato de un ministro, que le sobrevenga incapacidad física o mental permanente. El fallecimiento es, lógicamente, una modalidad adicional.

VII. RENOVACIÓN DEL MANDATO

La amplitud temporal que encierra el mandato de los ministros impide cualquier modalidad de renovación del encargo. El último párrafo del artículo 94 constitucional dispone, como regla general, que “ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo”, lo cual significa que al terminar el periodo para el que fueron designados, no pueden permanecer en el ejercicio del cargo bajo ninguna modalidad. El ordenamiento jurídico no permite que puedan ser reelegidos o ratificados o, incluso, prorrogados en su mandato mientras no se designe al ministro que habrá de cubrir la vacante.⁸³

La excepción a la regla la dicta el mismo precepto, al permitir que quien ya ha sido ministro vuelva a desempeñarse como tal, si ha ejercido el cargo con el carácter de “provisional o interino”. En efecto, el primer párrafo del artículo 98 de la Constitución dispone que aquel que haya sido nombrado

⁸¹ *Idem.*

⁸² Carpizo señala que en dicho periodo, la intención constituyente fue depurar esos cargos para que adquieran inamovilidad únicamente los mejores. *El presidencialismo..., cit.*, p. 183.

⁸³ La importancia de la prórroga del mandato y su eventual incorporación al régimen jurídico de los ministros se aborda en Astudillo, César, “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y..., cit.*, pp. 377 y 378.

por el presidente y el Senado de la República para cubrir el interinato derivado de la ausencia temporal de un ministro, dentro de un periodo mayor a un mes, pero menor a dos años, puede volver a ser designado para un nuevo periodo ordinario de quince años.⁸⁴ El propósito de la norma es claro: que la experiencia adquirida por el ministro interino se aproveche dentro de un nuevo periodo, lo que garantiza que su curva de aprendizaje se encuentre prácticamente superada.

Cuestión adicional representa la “modalidad” establecida para la sustitución de los ministros. Con objeto de garantizar que nuestro máximo tribunal pudiera actualizarse y legitimarse periódicamente,⁸⁵ la reforma de 1994 introdujo la renovación escalonada de los ministros, y ordenó que el mandato de dos de los designados terminara el último día de noviembre de 2003, 2006, 2009 y 2012, respectivamente, y que los tres ministros restantes lo harían el último día de noviembre de 2015 (artículo cuarto transitorio).⁸⁶

El diseño de las fechas, como ha habido ocasión de destacar, no ha sido el más afortunado, dada su coincidencia con el cambio del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la finalidad que pretendió alcanzarse ha ido paulatinamente concretándose, al posibilitar la renovación ordenada de la SCJN, la continuidad de sus funciones, la generación de nuevas mayorías al interior del pleno y la revisión paulatina de sus criterios y su jurisprudencia; todo ello dentro de nuevos equilibrios, que intentan mantener la experiencia y sobriedad de los que permanecen con el ímpetu renovador de los que llegan.⁸⁷

VIII. INCOMPATIBILIDADES

La Constitución mexicana estipula un régimen de incompatibilidades prefuncionales, funcionales y postfuncionales para el cargo de ministro.⁸⁸

⁸⁴ Barajas Montes de Oca, Santiago, “Comentario al artículo 98”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución...*, *cit.*, pp. 41 y ss.

⁸⁵ Así se advierte de la *Iniciativa de Decreto...*, *cit.*, p. 6.

⁸⁶ La determinación específica de dicho escalonamiento lo explicitan Magaloni, Beatriz *et al.*, *Activists vs Legalists...*, *cit.*, pp. 22 y ss. Las bondades, problemática y vicisitudes que acarrea el sistema de escalonamiento de los ministros en México es retomado por Astudillo, César, “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y...*, *cit.*, pp. 380 y ss.

⁸⁷ Fix-Fierro, Héctor, “Reformas y adiciones a la Constitución federal...”, *cit.*, p. 46.

⁸⁸ Una aproximación a las tres modalidades y sus implicaciones se encuentra en Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 212 y ss.

Las primeras tienen como propósito enunciar los cargos de naturaleza política y administrativa que inhabilitan para ser nominado ministro; las segundas disponen los cargos o las actividades que no pueden ejercerse mientras se goce de la investidura, y las últimas establecen restricciones al ejercicio profesional de quienes han agotado su mandato para que no puedan utilizar en su provecho la posición, los conocimientos, las influencias o la experiencia adquirida en el ejercicio del cargo.

Las primeras han sido analizadas en el apartado correspondiente a los requisitos de elegibilidad de los ministros.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 101 constitucional garantiza la dedicación exclusiva, la atención integral y la imparcialidad en el ejercicio de la función constitucional confiada a los ministros; prohíbe, por tanto, el ejercicio de cualquier actividad diferente mientras esté vigente su nombramiento. En este sentido, no pueden, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, los estados, el Distrito Federal, o de particulares. Sin embargo, la necesidad de aprovechar el conocimiento y la experiencia adquirida condujo a que la reforma del 1º. de agosto de 1987 los habilitara para desempeñar cargos no remunerados dentro de asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.⁸⁹

El segundo párrafo del mismo precepto restringe la libertad profesional de los ministros una vez concluido su mandato, durante el tiempo relativamente corto de dos años, dentro de los cuales están impedidos para ejercer como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso tramitado ante el PJF. Tienen también restringidos sus derechos políticos, ya que dentro del mismo periodo no pueden acceder a los cargos que con dicha naturaleza se enuncian en la fracción VI del artículo 95 citado —excepto quienes hayan accedido como ministros con carácter provisional o interino—.

Este tipo de incompatibilidades debe ser sometido a revisión, para evitar que los ministros tengan el incentivo para pasar a ejercer, casi de inmediato, una actividad política o para que puedan utilizar en su provecho la experiencia adquirida y la red de contactos que tienen al interior del PJF, lo cual merma, sin lugar a dudas, la independencia institucional de la SCJN.⁹⁰

⁸⁹ Barajas Montes de Oca, Santiago, “Comentario al artículo 101”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución..., cit.*, p. 82.

⁹⁰ Mayer-Sierra, Carlos Elizondo y Magaloni, Ana Laura, “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales..., cit.*, p. 41.

IX. LA INAMOVILIDAD

El principio de inamovilidad se encuentra incorporado en el penúltimo párrafo del artículo 94 constitucional, como una garantía de estabilidad en el cargo, dada la particular y relevante naturaleza del mismo.⁹¹

El dictamen del Senado de la República a la iniciativa de reforma presidencial de 1994 dijo tempranamente que la inamovilidad significa la certeza de los ministros “de que no van a ser removidos arbitrariamente de su puesto”.⁹² La pretensión, entonces, era que bajo esta garantía quedaran protegidos de los “vaivenes políticos que pudieran afectar su función”,⁹³ generándose desde ese momento una inescindible vinculación entre esta garantía y la duración del encargo, el régimen de responsabilidades y, particularmente, las causas de cese de los ministros.

La inamovilidad puede entenderse, en sentido positivo, como la posibilidad de que los ministros conserven sus cargos hasta cierta edad de retiro, o bien, en sentido negativo, como la imposibilidad de ser desplazado, suspendido o destituido del ejercicio de su encargo, salvo por los supuestos expresa y limitadamente establecidos como causas de responsabilidad.⁹⁴

Ha habido ocasión de apuntar que si bien los ministros fueron inamovibles en el primero de los sentidos, hoy no lo son, pues tienen un periodo de ejercicio del encargo de quince años improrrogables. En el segundo, en cambio, la inamovilidad posibilita la remoción del encargo, pero únicamente en la forma, términos y condiciones estipulados en el régimen de responsabilidades que la Constitución establece para los servidores públicos en su título cuarto. Con ello se evita que los órganos que participaron en la designación de los ministros puedan posteriormente removerlos del cargo, generando así un espacio profesional sereno para que puedan cumplir adecuadamente con su labor.⁹⁵

⁹¹ Astudillo, César, *Ensayos de justicia constitucional...*, cit., pp. 187 y 188.

⁹² Primera lectura, p. 7.

⁹³ Sánchez Cordero, Olga, *Magistratura constitucional en México. Elementos de juicio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 42.

⁹⁴ Al respecto, Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 94”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución...*, cit., p. 10.

⁹⁵ Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *El Tribunal constitucional. Composición y...*, cit., p. 199.

X. GARANTÍA ECONÓMICA

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros “no podrá ser disminuida durante su encargo”. Es así como el antepenúltimo párrafo del artículo 94 constitucional reconoce la garantía económica.

La garantía económica se manifiesta por lo regular a través de dos vertientes. Una de carácter positivo, consistente en la determinación normativa de una retribución digna, y una de carácter negativo, que asegura que durante el tiempo que dure el ejercicio de su encargo, el monto de los emolumentos percibidos no será disminuido.⁹⁶

Las virtudes de ambas vertientes se recogieron a través de sendas reformas constitucionales. El impulso de una mejora sustancial a la remuneración de los jueces federales —como mecanismo para abatir el problema de la corrupción—⁹⁷ condujo a la reforma del 28 de diciembre de 1982, la cual dispuso en su artículo 127 que los ministros —entre otros funcionarios públicos de primer nivel— recibirán una remuneración “adecuada e irrenunciable” por el desempeño de su función, debiendo determinarse anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Una posterior reforma del 24 de agosto de 2009 eliminó la mención directa de los ministros, y los incluyó dentro de la categoría de “servidores públicos de la Federación”. Este cambio tuvo una importancia adicional, ya que por primera vez fijó un umbral a las percepciones de los ministros, al disponer que ningún funcionario podrá recibir una remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República. El artículo tercero transitorio, sin embargo, introdujo una salvedad, pues ordenó que los ministros que tuvieran una retribución superior a la del titular del Ejecutivo continuaran percibiéndola hasta el agotamiento de su mandato, beneficiando con ello a diez de los once ministros que conforman nuestro máximo tribunal. El ministro Pardo Rebolledo, designado el diez de febrero de 2011, es el primero al que repercutirá la reforma, que obliga a que sea el único en la actual integración al que deba ajustarse el salario a la baja. Consecuentemente, será el que tenga menores ingresos del total de ministros. De esta manera, es acertado señalar que “tendremos por muchos años una Suprema Corte de Justicia cuyas cabezas perciben remuneraciones muy dispares”.⁹⁸

⁹⁶ *Ibidem*, p. 209.

⁹⁷ Necesario es recordar que el Comité de Derechos Humanos de la ONU establece con frecuencia su preocupación en torno a la baja remuneración que perciben los jueces en distintos países del orbe. *Cfr. Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales*, Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, 2007, pp. 35 y 36.

⁹⁸ Magaloni Kerpel, Ana Laura y Mayer-Serra, Carlos Elizondo, *¿Por qué nos cuesta tanto dinero la Suprema Corte?*, Serie *El uso y abuso de los recursos públicos*, CIDE, Cuaderno de debate núm. 6, México, octubre de 2010, p. 7.

En el extremo contrario, el 10 de agosto de 1987 se estableció la prohibición vigente en el artículo 94, dirigida a evitar cualquier presión económica por parte de los órganos Legislativo y Ejecutivo, tendiente a menoscabar la remuneración de los ministros por motivos de carácter político.⁹⁹

Bajo la justificación de que el ejercicio del cargo tiene un periodo limitado que al agotarse impide temporalmente a los ministros desempeñar cierto tipo de actividades profesionales, la parte final del penúltimo párrafo del artículo 94 constitucional reconoció que los ministros tienen derecho a un “haber por retiro” de carácter vitalicio, que comienza desde el momento en que culmina su mandato, y que será proporcional al tiempo en que se desempeñaron como tales, llegado el caso de que se retiren antes de cumplir el periodo de quince años para el que fueron designados.¹⁰⁰ La exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 1994 estableció que con dicha previsión “se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia”.¹⁰¹

No obstante, es importante destacar que la pensión se otorga sin excepciones; es decir, sin distinguir si el ministro se encuentra desempeñando alguna otra actividad profesional o no,¹⁰² y, además, que en calidad de apoyo económico adicional, los hasta ahora 35 ministros jubilados tienen derecho a una suma mensual por concepto de comidas y gastos médicos mayores, y dos o tres personas de apoyo cuyos salarios son igualmente cubiertos por el PJF.¹⁰³

XI. LIBERTAD DE OPINIÓN

No existe norma expresa que proteja la libertad de expresión de los ministros de la SCJN. A pesar de ello, en consonancia con su calidad de ciudadanos, gozan de un conjunto de libertades, entre las que destacan las de expresión, creencias, asociación y reunión, tal y como lo reconoce el principio 8 de los Principios Básicos de Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura. De esta manera, el sentido de sus opiniones se encuentra

⁹⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 94”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución...*, cit., p. 9.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 12.

¹⁰¹ *Initiativa de decreto...*, cit., p. 6.

¹⁰² Mayer-Sierra, Carlos Elizondo y Magaloni, Ana Laura, “La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia”, *Cuestiones Constitucionales...*, cit., p. 42.

¹⁰³ Magaloni Kerpel, Ana Laura y Mayer-Serra, Carlos Elizondo, *¿Por qué nos cuesta tanto dinero la Suprema Corte?*, Serie El uso y..., cit., p. 8.

amparado por el artículo 6o. de la Constitución mexicana, lo que les permite participar en el debate de asuntos que atañan al ejercicio de su función.

Al ser parte de la función judicial, es evidente que dicha libertad se encuentra acotada en su ejercicio con la finalidad de no afectar su independencia o imparcialidad; de ahí que deban abstenerse de difundir información a las partes o a los medios de comunicación sobre aquellos casos que se encuentren *sub judice* para no comprometer su criterio y socavar el derecho a un juicio justo.¹⁰⁴

XII. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES

Al ser el Estado mexicano un Estado democrático de derecho, ningún funcionario que desempeñe un cargo público puede estar al margen del principio de responsabilidad. Dicho principio es el correlato inexorable del principio de independencia, pues allí donde existe independencia, pero no responsabilidad, es fácil derivar en situaciones negativas, como la opacidad o la arbitrariedad.¹⁰⁵

El régimen de responsabilidades está indisolublemente ligado al principio de inamovilidad, porque ambos tutelan la exigencia de que los titulares de un oficio público de tanta relevancia para el orden democrático no se encuentren expuestos, por ardides políticas, a sanciones que lleven la intención de presionarlos o ejercer coacción en el desempeño de su labor.

En su calidad de servidores públicos, los ministros se encuentran sujetos al régimen de responsabilidades establecidos en el título cuarto de la Constitución mexicana.

Los artículos 109 y 110 constitucionales, reformados sustancialmente en diciembre de 1982, señalan que los ministros de la SCJN son sujetos de responsabilidad política “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”. El artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos especifica en ocho fracciones las hipótesis concretas de procedencia del juicio político, las cuales configuran una especie de contravenciones graves al ordenamiento constitucional, de naturaleza fundamentalmente política, que no necesariamente constituyen conductas tipificadas como delitos.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Acúdase a *Principios internacionales sobre la..., cit.*, p. 40.

¹⁰⁵ En este sentido, Lozano Miralles, Jorge y Saccamanno, Albino, *El Tribunal constitucional. Composición y..., cit.*, p. 207.

¹⁰⁶ Orozco Henríquez, José de J., “Comentario al artículo 109”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución..., cit.*, p. 270.

De conformidad con el primero de los preceptos, son sujetos de responsabilidad penal cuando cometan conductas tipificadas como delitos por la legislación penal; al efecto, pueden ser sometidos a una responsabilidad de esta naturaleza, por ejemplo, cuando se compruebe que la realización de un ejercicio de interpretación constitucional estuvo precedida por un acto de cohecho o mala fe —artículo 130 de la Ley Orgánica del PJF—.

La responsabilidad administrativa se presenta cuando los ministros incurran en “actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” —artículo 109, fracción III, de la Constitución—. En este aspecto, el título octavo de la Ley Orgánica determina que los ministros serán responsables por la violación de las incompatibilidades funcionales y postfuncionales establecidas en el artículo 101 constitucional, cuya sanción consistirá en la pérdida de las prestaciones y beneficios que les correspondan y las que se señalen para la comisión de delitos contra la administración de la justicia. Además, el artículo 131 de la misma Ley establece en trece fracciones las distintas hipótesis que dan lugar a la responsabilidad administrativa de los ministros y que merecen sanciones que van desde el apercibimiento o amonestación privada o pública, la sanción económica o la suspensión, hasta la destitución del puesto y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público —artículo 135 de la Ley Orgánica del PJF—.

El antepenúltimo párrafo del artículo 111 establece la responsabilidad civil de los ministros, cuando el incumplimiento de las obligaciones que les impone el cargo público genere una afectación dolosa o culposa al entorno jurídico de un particular, que deberá ser reparada mediante una indemnización.¹⁰⁷ A pesar de estar investidos de inmunidad procesal, cuando se entable una demanda de carácter civil contra un ministro, no será necesario que para satisfacer las exigencias de este tipo de responsabilidad se le despoje previamente de dicho privilegio mediante la declaración de procedencia. No obstante, este tipo de responsabilidad debe matizarse, debido a que los Principios Básicos de Naciones Unidas relativas a la Independencia de la Judicatura disponen que de manera general los jueces deberán gozar de inmunidad personal “respecto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones u omisiones indebidas cometidas en el ejercicio de sus funciones judiciales” —principio 16—.

¹⁰⁷ Véase, respectivamente, Orozco Henríquez, José de J., “Comentario al artículo 109”, “Comentario al artículo 110”, “Comentario al artículo 112”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución..., cit.*, pp. 268-297.

La exigencia de compatibilizar independencia con responsabilidad deriva en el cuestionamiento de cómo garantizar, y ante quién, la responsabilidad del cuerpo colegiado que debe asumir el mayor grado de independencia en la organización judicial.¹⁰⁸

Si bien es verdad que existe un régimen de responsabilidad específico para los ministros, lo cierto es que son distintos los órganos que pueden exigirlo. Ambas Cámaras del Congreso de la Unión, tratándose del juicio político; la Cámara de Diputados y los correspondientes órganos de procuración y administración de justicia, en el ámbito de la responsabilidad penal; el pleno de la propia SCJN en cuestiones atinentes a la responsabilidad administrativa, y los jueces ordinarios, federales o locales, en el ámbito civil. No hay, como se observa, un único órgano ni un ente específico facultado para exigir la responsabilidad de los ministros.

XIII. FUERO

Derivado de que los ministros desempeñan funciones de la mayor relevancia dentro del ordenamiento jurídico mexicano, la Constitución, en su artículo 111, les confiere una protección especial, conocida coloquialmente como “fuero”. La prerrogativa representa una inmunidad procesal de carácter relativo, que sirve para proteger a los ministros dentro del ámbito temporal en que se encuentran investidos del cargo, con la finalidad de que no puedan ser perseguidos penalmente si previamente no han sido despojados de dicho privilegio mediante una declaración de procedencia.¹⁰⁹

La inmunidad procesal es una garantía personal de los ministros que, sin embargo, tiene un efecto notable en la garantía de la función constitucional desempeñada por la SCJN como institución del Estado, de ahí que como ha sostenido el máximo tribunal, estamos en presencia de una institución jurídica encaminada a “proteger la independencia y autonomía de uno de los poderes del Estado frente a los otros y, lejos de brindar impunidad a quien lo disfruta, condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos”.¹¹⁰

¹⁰⁸ Diez Picazo, Luis María, “Notas de derecho comparado sobre la independencia judicial”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 12, núm. 34, enero-abril de 1992, p. 33.

¹⁰⁹ Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, X-212, p. 2. También Orozco Henríquez, José de J., “Comentario al artículo 111”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución...*, cit., p. 290.

¹¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El fuero*, cit., p. 37.

Como se ha señalado líneas atrás, el procedimiento para despojar de dicha inmunidad a un ministro se realiza ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que es la única facultada para declarar que ha lugar a proceder contra él. En caso de que esta declaración no se produzca, no será posible tramitar la responsabilidad penal sino hasta que concluya el periodo para el que fue designado, porque en el momento en que deja de tenerse el encargo se abandona el ejercicio de la función y se diluye la titularidad de este privilegio.

XIV. CESE DEL ENCARGO

Estar vinculados a un régimen de responsabilidades y protegidos por el principio de inamovilidad desemboca en la existencia de supuestos explícitos a través de las cuales los ministros de la SCJN cesan en el ejercicio de la función.

El régimen de causas de cese ha tenido una evolución muy importante a lo largo de más de nueve décadas, ya que en el texto original de la Constitución, la destitución de los ministros procedía únicamente por mala conducta, por la comisión de delitos comunes y por incurrir en infracciones oficiales.¹¹¹

Al día de hoy, el motivo de cese más evidente se presenta como consecuencia de la sanción aplicada en el juicio político. El párrafo tercero del artículo 110 constitucional señala que ante una resolución condenatoria se procederá a la “destitución” del ministro responsable y a “su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”.

La resolución de la Cámara baja en el sentido de que ha lugar a proceder en contra de un ministro genera una hipótesis adicional de cese del encargo, inicialmente de forma parcial, porque cuando ello ocurre, el mismo debe ser separado temporalmente de su función para que pueda quedar a disposición de las autoridades competentes en tanto se sustancia el correspondiente proceso penal. Una vez concluido, una sentencia condenatoria con pena privativa de la libertad convertiría dicha separación temporal en definitiva, mientras que una sentencia absolutoria lo devolvería inmediatamente al ejercicio de la función.

Las hipótesis de separación definitiva son más amplias, y alcanzan la falta de un ministro por defunción, incapacidad o por renuncia, tal y como

¹¹¹ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 94”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución..., cit.*, p. 10.

se establece en el numeral 98 de la Constitución. La incapacidad tipifica una causa sobrevenida, que generalmente deriva de una enfermedad o de una incapacidad física o intelectual que inhabilita para el adecuado ejercicio de la función. La renuncia, en cambio, constituye una causa voluntaria, que genera un mayor nivel de complejidad, puesto que el derecho de los ministros a renunciar al encargo se encuentra constitucionalmente limitado con objeto de salvaguardar la adecuada integración del pleno y el funcionamiento normal de la SCJN; precisamente por eso, la renuncia sólo procede por “causas graves”, sin que exista norma alguna que clarifique o completamente lo que por ellas ha de entenderse,¹¹² conduciendo a que la carga de la argumentación sobre dicha gravedad quede en la órbita del renunciante, lo cual no es óbice para que su calificación corresponda al Ejecutivo federal, y sólo en caso de aceptarla pueda remitirse al Senado para su aprobación.

Importante resulta destacar que una de las renuncias más conocidas al cargo de ministro de la SCJN fue la del doctor Jorge Carpizo, quien fue invitado por el presidente de la República a fundar y presidir la naciente Comisión Nacional de Derechos Humanos, hecho que lo obligó a pedir una inicial licencia temporal, que después habría de convertirse en una renuncia a tan alta investidura, derivado de la necesidad de dedicarse de tiempo completo a la consolidación de la noble institución y a ocupar todas sus energías en la sensible labor de defensa de los derechos humanos, algo absolutamente indispensable en la década de los noventa.

Al margen de lo anterior, para decretar el cese del encargo subsiste la exigencia, nada menor, de establecer procedimientos adecuados para ello y órganos independientes e imparciales para sustanciarlos, en donde el reconocimiento del derecho de audiencia y de impugnación tengan auténtica cabida, tal y como lo señalan los numerales 17, 18 y 20 de los Principios Básicos de Naciones Unidas relativas a la Independencia de la Judicatura.

No obstante señalar que una particularidad de nuestro sistema consiste en que así como las responsabilidades en que incurran los ministros son calificadas por distintos órganos del Estado, las causas de cese de la función corren igual suerte, sin que sea el propio guardián de la Constitución, como ocurre con otros tribunales constitucionales, como el español, el que proceda a apreciarlas y decidirlas autónomamente.¹¹³ Éste, como muchos otros de los que se han abordado, merece una reflexión detenida de cara a eventuales reformas de futuro.

¹¹² Barajas Montes de Oca, Santiago, “Comentario al artículo 98”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución...*, *cit.*, pp. 47 y 48.

¹¹³ Lozano, Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *El Tribunal constitucional. Composición y...*, *cit.*, p. 200.