



México Evalúa

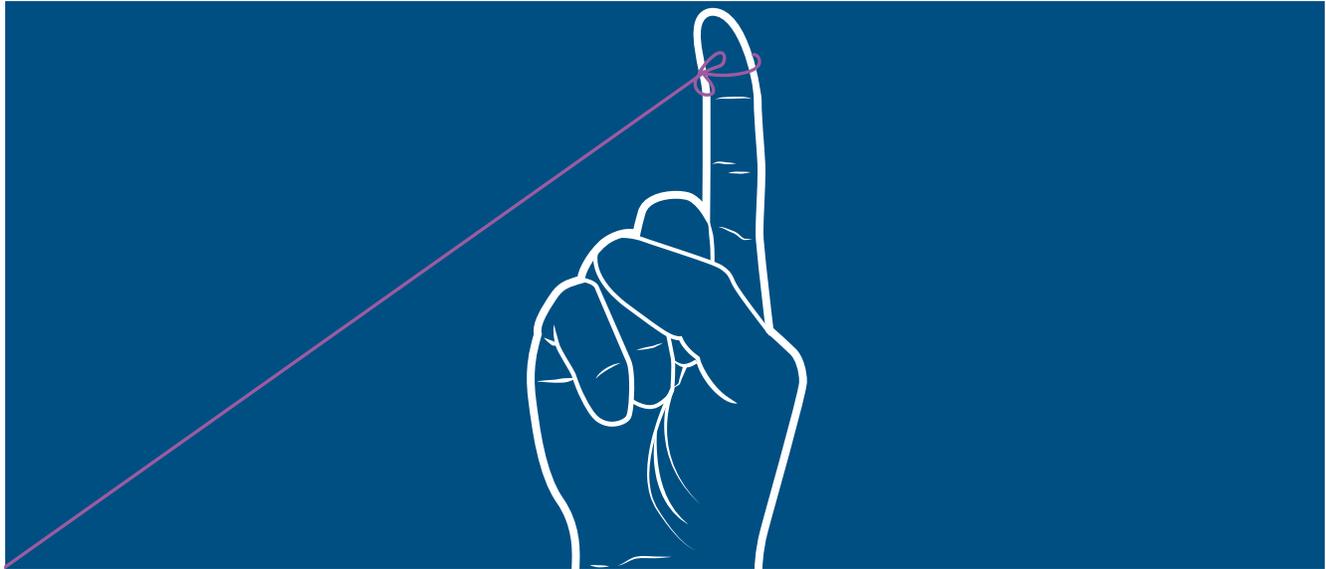
CENTRO DE ANÁLISIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



POLICY
BRIEF
009
Febrero 2024



Propuestas para mejorar los procesos de designación de personas ministras, magistradas y juezas federales

En la recta final del sexenio de Andrés Manuel López Obrador se ha procurado posicionar desde diferentes tribunas del oficialismo, y en voz del presidente mismo, el mensaje de que, para asegurar el acceso igualitario a la justicia, es indispensable modificar la forma en que se designan las personas ministras, magistradas y juezas federales. En ese sentido, se ha propuesto que las personas que ocupan tales altas responsabilidades sean elegidas por el voto popular.

En el presente reporte explicaremos, desde la evidencia obtenida por el programa de Transparencia en la Justicia de México Evalúa, por qué hacer pasar por las urnas tales responsabilidades judiciales no es una propuesta idónea desde el punto de vista de la mejora de la impartición de justicia o incluso del impulso a la participación ciudadana. Al contrario: detrás de la postura oficial podría estar el intento de captura política del Poder Judicial de la Federación.

En respuesta a tal iniciativa, y con la convicción de que los procesos de designaciones judiciales efectivamente tienen numerosas limitaciones y deben mejorarse, este reporte desarrolla una serie de propuestas de política pública que se configura, por un lado, como una ruta completa de mejora de los nombramientos de personas ministras. (Algunas recomendaciones: la apertura de una convocatoria pública, la ampliación de las prohibiciones para acceder a la responsabilidad, la transferencia de la facultad de nombramiento en caso de rechazo de dos ternas del presidente al Pleno de la Corte y la posibilidad de impugnar las designaciones por parte de la ciudadanía.) Por el otro, plantea un perfeccionamiento del proceso para designar personas magistradas y juezas del ámbito federal, conservando la modalidad del concurso de oposición, pero fortaleciendo los requisitos para acceder a la responsabilidad, además de asegurar una mayor transparencia y participación ciudadana.



INTRODUCCIÓN

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE HABLAR DEL TEMA DE LAS DESIGNACIONES JUDICIALES?

En México la politización y los intentos de captura del Poder Judicial de la Federación han sido recurrentes a lo largo de varios sexenios. También en el actual. Una vía para materializar dicha captura tiene que ver específicamente con las designaciones. Los intentos de injerencia han sido evidentes en cuanto a las designaciones de personas juezas, magistradas y ministras.

En mayo de 2023, el diputado Manuel Alejandro Robles Gómez presentó una propuesta de reforma a la Constitución federal para que la designación de personas juezas y magistradas federales, así como de personas ministras, se haga a través del voto popular (Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 96 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023). Aunque la iniciativa fue retirada meses después, en agosto¹, la discusión en torno a este punto está por reanimarse, ya que el presidente de la República presentó el 5 de febrero de 2024 una serie de propuestas de reformas constitucionales, una de las cuales concierne al Poder Judicial (Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, 2024). Ésta contempla no solamente la elección popular de las personas ministras y juzgadoras federales, sino también de las personas juzgadoras a nivel local (tema sobre el cual publicaremos próximamente otro *policy brief*) y de las personas magistradas del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. Plantea, además, la desaparición de los consejos de la judicatura y su sustitución por órganos de administración y tribunales de disciplina judicial. En este documento nos centramos exclusivamente en analizar el proceso de nombramiento de las personas ministras y juzgadoras a nivel federal.

Si bien la participación ciudadana en procesos de designación de personal judicial es indispensable, existe evidencia de que el voto popular no es la mejor opción en términos de avance de la cultura democrática o de acceso a la justicia, como lo demuestra la experiencia de algunos países que han implementado este mecanismo. Por ejemplo, en algunos estados de Estados Unidos, en los que parte del personal juzgador es elegido a través de este método, no se ha logrado

garantizar que quienes arriban a los cargos tengan los mejores perfiles. Además, se ha demostrado que estas elecciones generan poca participación y que las personas no votan de manera informada (Pantin, 2023).

Específicamente respecto a la designación de las personas juezas de los más altos tribunales, el único país en el que se desarrollan elecciones es Bolivia, y la experiencia tampoco es positiva. La ciudadanía participa poco en los procesos, la mayoría de los votos son nulos o blancos, las personas designadas no son las más idóneas y el proceso es sumamente politizado (Pantin, 2023). De hecho, el mismo Gobierno que implementó esta reforma reconoció que no había dado buenos resultados (Fundación CONSTRUIR, 2023).

Sin embargo, algo tiene que cambiar...

En este sentido, la postura del presidente López Obrador ha puesto sobre la mesa una discusión en torno al proceso de designación de las personas juzgadoras federales. Se trata de una discusión que, en efecto, hay que tomar con total seriedad, pues **el mecanismo actual de nombramiento de las personas ministras ha demostrado proceso tras proceso sus limitaciones** (Pantin y Marín, 2019). Es este contexto el que nos lleva a plantear un conjunto de propuestas que tienen como objetivo contribuir a una justicia independiente, a partir de contar con instancias integradas por personas con perfiles idóneos para el desempeño de sus altas encomiendas públicas.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2013) y la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2009), **en los procesos de designación de personas juzgadoras no deberían involucrarse órganos políticos como el Poder Legislativo y/o el Ejecutivo, porque implica el riesgo de que se politicen**. De hecho, **la recomendación de la CIDH es que la selección se haga a través de concursos de oposición** y garantizando estándares “en los requisitos, en el procedimiento y en la determinación de las calificaciones para la selección y nombramiento” (Checa, 2022). En este sentido, la propuesta de nombrar a personas ministras, magistradas y juezas federales por voto popular es contraria a estas recomendaciones.

Para mejorar el actual proceso de designación de personas ministras, en el que la presidencia de la República somete una terna a consideración del Senado para su aprobación por mayoría calificada, se podrían plantear mecanismos alternativos como, por ejemplo, que sea el Congreso

¹ La iniciativa fue presentada el 17 de mayo de 2023 y retirada el 31 de agosto del mismo año.



quien proponga una terna al Ejecutivo para que éste haga la designación, o que un Comité, con una persona representante del Legislativo, una del Ejecutivo, una de la sociedad civil y otra del Consejo de la Judicatura federal, proponga una terna al Senado para su designación por mayoría calificada. Otra posibilidad sería que el Ejecutivo ya no someta una terna sino un solo nombre, el cual se ratificaría por el Senado por mayoría calificada. Otra: que la terna o la persona propuesta al Senado emane del Consejo de la Judicatura Federal o del Pleno de la Suprema Corte, previa convocatoria abierta y pública.

Sin embargo, estamos conscientes del contexto actual y las complejidades para su aprobación por parte del Legislativo a mitad del presente clima político. Por ello, **las medidas que planteamos a continuación se centran en fortalecer el mecanismo existente, no porque sea lo ideal, sino porque resulta más viable.** Estas propuestas están reunidas en una primera sección.

Por otra parte, creemos que el proceso de designación de personas magistradas y juezas a nivel federal es el adecuado, ya que está basado en concursos de oposición. Puede, no obstante, mejorarse, como lo propondremos en una segunda sección.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA DESIGNACIÓN DE PERSONAS MINISTRAS

Fortalecer los requisitos y prohibiciones para acceder a la responsabilidad

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2013) ha señalado que el objetivo de todo proceso de selección debe ser el designar a las personas más idóneas con base en el mérito personal y la capacidad profesional, tomando en cuenta la responsabilidad a desempeñar. La Comisión ha sido enfática en que dichos aspectos deben valorarse a partir de criterios objetivos. Tomando en cuenta esta referencia internacional, desarrollamos las siguientes recomendaciones dirigidas al establecimiento y valoración de requisitos y prohibiciones para llegar a ser persona ministra de la Corte.

- **Ampliar las prohibiciones para evitar conflictos de interés**

El artículo 95 constitucional en sus fracciones I a VI establece requisitos y prohibiciones de elegibilidad

con un carácter demasiado general y, en su caso, con una temporalidad corta. En cuanto a las prohibiciones previstas en la fracción VI relativas a la no ocupación de ciertos cargos públicos, proponemos ampliar la lista con aquéllos que puedan implicar algún conflicto de interés. Por ejemplo, deberían agregarse cargos que impliquen una relación profesional y/o política con la Presidencia de la República o con las personas titulares de gobiernos estatales, como son los de consejero o consejera jurídica de la Presidencia de la República o de un gobierno estatal, así como aquéllos de cierta jerarquía a nivel federal y estatal, como los de secretarios o secretarías de Estado a nivel estatal y de subsecretarios o subsecretarías de Estado a nivel federal y estatal. Adicionalmente, creemos que deberían incluirse prohibiciones relativas a la militancia partidista, la postulación a cargos de elección popular por parte de partidos o la ocupación de cargos en partidos políticos o vinculados a instancias religiosas y/o grandes corporaciones.

Es también recomendable ampliar la temporalidad de estas prohibiciones, ya que el año previo a la designación puede resultar insuficiente para impedir algún tipo de conflicto de interés. Por ello, consideramos que el tiempo debería ampliarse a por lo menos tres años.

Finalmente, también debería agregarse como prohibición el ser familiar hasta el cuarto grado de la persona titular del Ejecutivo o de las personas integrantes de su gabinete.

- **Agregar como requisito el ser (y parecer) independiente**

De acuerdo con el principio 1.3 de los Principios de Bangalore (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2006), las personas juzgadoras no deben tener conexiones inapropiadas con los poderes Ejecutivo y Legislativo, además de que deben aparentar su independencia frente a cualquier observador razonable. Por lo anterior, resulta deseable que se añada un numeral al artículo 95 constitucional para precisar que la persona que aspire a ser ministra debe ser y parecer independiente².

- **Garantizar el equilibrio y la pluralidad de los perfiles al interior de la Corte**

Consideramos que se debe promover un equilibrio en la integración de la Suprema Corte, de tal manera que esté conformada de manera igualitaria por seis personas funcionarias de carrera judicial y cinco externas a las instancias judiciales.

² En Estados Unidos si bien no hacen mención expresa al término independencia, utilizan la expresión “temperamento judicial” para hacer referencia a la capacidad que tienen las personas juzgadoras de resistir frente a presiones que puedan vulnerar su actuar imparcial. Cuando una persona no actúa con independencia se dice que carece de temperamento judicial (Kirkland & Ellis, 2013).



• Garantizar la igualdad de oportunidades

Estándares internacionales señalan que en todo proceso de designación debe garantizarse la igualdad de oportunidades para todas las personas aspirantes. Este principio de igualdad implica tomar en consideración las desigualdades estructurales en las que se encuentran quienes pertenecen a poblaciones que históricamente han estado marginadas del acceso a cargos de alta jerarquía, como el de ministro o ministra de la Corte. En este sentido, las normas reglamentarias del Senado y de la Comisión de Justicia en particular –que es el órgano encargado de resolver sobre la elegibilidad e idoneidad de las personas aspirantes– deben establecer que se privilegiarán las candidaturas de quienes pertenezcan a estos grupos, en aras de generar condiciones de participación igualitaria y no discriminatoria, así como avanzar en una integración paritaria entre hombres y mujeres.

• Agregar la obligación de analizar los requisitos y prohibiciones con base en criterios objetivos

Proponemos que al último párrafo del artículo 95 se añada que todos los requisitos previstos en este artículo, incluidos los relativos a la capacidad, probidad, honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales, además del relativo a la independencia que sugerimos incluir, deberán ser objeto de un análisis a través de elementos de carácter objetivo, por parte tanto del Ejecutivo como del Legislativo, a fin de garantizar que la persona que ocupe la alta responsabilidad de ministro o ministra sea la más idónea.

Adicionalmente, debería reformarse el artículo 242 del Reglamento del Senado de la República³ para que en él se prevea que, en el caso de la designación de personas ministras, la Comisión de Justicia, como encargada de dictaminar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad e idoneidad, deberá desarrollar una evaluación exhaustiva de los requerimientos previstos en el artículo 95 de la Constitución federal.

Así, la evaluación implicaría la revisión de información como la siguiente:

Para las personas aspirantes que hayan ocupado un cargo público:

1. La trayectoria laboral no solamente debe ser verificada a través del currículum vitae, sino a partir de evaluaciones laborales en los últimos cargos desempeñados (en el caso de personas servidoras públicas), así como en la búsqueda de información pública que contenga apreciaciones sobre el desarrollo de su labor.
2. La evolución patrimonial debe ser analizada, por lo que se debería requerir a las personas aspirantes al cargo proporcionar sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

Para todas las personas aspirantes:

1. Los requisitos de independencia, honorabilidad e integridad pública pueden evaluarse a partir de una revisión de publicaciones hechas por medios de comunicación cuya información tendrían que verificarse a través de otros medios. En particular, deben analizarse posibles acusaciones públicas con la cautela debida, respetando en todo momento la presunción de inocencia y evaluando la veracidad de las mismas. En este tema, los señalamientos por el ejercicio de actos de violencia deben tomarse con mayor seriedad.
2. La independencia puede ser analizada también a partir de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses que se deberán solicitar a las personas participantes que hayan ocupado un cargo público. A las demás personas aspirantes se les deberá solicitar llenar una declaración de intereses.

Establecer un plazo en caso de renuncia o deceso durante el encargo

La Constitución no es suficientemente clara en cuanto al plazo que tienen que cubrir las personas que sean designadas en sustitución de personas ministras que hayan renunciado o fallecido durante su encargo. Esto es importante porque, cuando se aprobó en diciembre de 1994 la reforma que dio nacimiento a la nueva conformación de la Suprema Corte con 11 ministros, se previó que sus designaciones fueran escalonadas en el tiempo, de tal manera que no le tocara a un mismo presidente proponer ternas para un número excesivo de personas ministras. Dado que, hasta ahora, las personas que han sustituido a personas ministras fallecidas o que

³ El artículo 242 establece:

“1. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos e integrado debidamente el expediente, la comisión o comisiones pueden citar a comparecer a la persona de que se trata, a fin de allegarse mayores elementos de juicio para la elaboración del dictamen que corresponda.

2. La comparecencia la convoca el Presidente de la comisión primera en turno, previos los acuerdos del caso. Se desarrolla de tal modo que permita a los senadores evaluar los conocimientos del compareciente sobre el cargo de que se trata y conocer su visión del trabajo a realizar.”



han renunciado fueron designadas para la totalidad del mandato de 15 años, se han ido desfasando poco a poco los periodos de las personas ministras, desapareciendo los beneficios del escalonamiento.

Es por ello que recomendamos que se establezca que las personas que se designen para sustituir a una persona ministra que renuncia o fallece deben cumplir el periodo que le quedaba a la persona saliente. En caso de que la renuncia o fallecimiento ocurra en los primeros 12 años del mandato, la persona que lo sustituye no tendría la posibilidad de buscar una "reelección". En caso de que se dé cuando falten menos de tres años de mandato, entonces tendría la posibilidad de buscar la "reelección". Por otra parte, si ocurre cuando le falte menos de un año de mandato, proponemos que el proceso de designación se realice sin necesidad de una convocatoria pública, con el fin de acortar el tiempo de designación. Finalmente, en caso de que una persona ministra busque su "reelección", tendrá que competir como cualquier otra persona, participando en la convocatoria pública correspondiente.

Establecer criterios objetivos para la conformación y revisión de la terna

- **Abrir una convocatoria pública, que precise el perfil que se está buscando y los criterios de evaluación de las personas aspirantes**

Una de las mayores preocupaciones en torno al proceso de selección de personas ministras es el de los criterios con base en los cuales la Presidencia de la República elige a quienes integrarán la terna, pues hasta ahora la elección es una atribución totalmente discrecional y carente de una fundamentación exhaustiva. Al respecto, consideramos pertinente que la legislación establezca la necesidad de abrir una convocatoria pública a partir de la cual el Ejecutivo valore, con base en criterios objetivos, los perfiles de las personas aspirantes, con el objetivo de conformar una terna equivalente e idónea.

- **Justificar los perfiles propuestos en la terna**

Proponemos que la legislación establezca que el oficio a través del cual el Ejecutivo someta la terna al Senado deba incluir una justificación y argumentación en torno a los elementos objetivos que permitieron establecer la idoneidad de las personas que se proponen.

- **Revisar los perfiles incluidos en la terna con base en criterios objetivos**

La legislación debe establecer que, una vez en manos de las personas integrantes de la Comisión de Justicia, el

Una de las mayores preocupaciones en torno al proceso de selección de personas ministras es el de los criterios con base en los cuales la Presidencia de la República elige a quienes integrarán la terna

oficio, junto con los expedientes adjuntos de cada una de las personas que integran la terna, debe ser analizados a profundidad. Para el análisis de los elementos de elegibilidad e idoneidad de cada persona aspirante se propone que la Comisión de Justicia elabore cédulas de evaluación en las que se detalle el cumplimiento de cada uno de los requisitos normativos y de los estándares internacionales vinculados a la responsabilidad.

Asentar plazos mínimos y máximos para cada etapa del desarrollo de la designación

El que los procesos prevean etapas con temporalidades apropiadas para el ejercicio de la participación ciudadana, pero sobre todo para el análisis adecuado de los perfiles, es una condición *sine qua non* para que todo proceso de designación se realice de manera adecuada, brinde certeza jurídica y construya confianza ciudadana.

El artículo 96 de la Constitución federal establece que una vez que la presidencia de la República envía la terna de personas aspirantes al cargo de ministro o ministra al Senado, éste cuenta con un plazo de 30 días para realizar la designación. Consideramos que este plazo es poco razonable para el desarrollo de un proceso de evaluación serio, riguroso y a profundidad sobre la idoneidad de los perfiles de quienes aspiran a ser persona ministra. Como muestra, en el proceso de designación desarrollado en noviembre y diciembre de 2023 solamente se proporcionaron dos días para que la ciudadanía enviara comentarios y/o preguntas sobre las personas integrantes de la terna (Acuerdo de la



Junta Directiva de la Comisión de Justicia por el que se establece el procedimiento y metodología para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales de elegibilidad e idoneidad, así como para llevar a cabo las comparecencias de las personas que integran la terna presentada por el titular del Ejecutivo federal, para cubrir la vacante que deja el ministro C. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 2023), lo cual revela la simulación del ejercicio, más que una verdadera intención de abrir un espacio efectivo de participación.

Tomando en cuenta que proponemos que se establezca una convocatoria pública y un procesos de análisis de los perfiles de las personas postuladas por parte del Ejecutivo, consideramos que, una vez que la Suprema Corte comunique al Ejecutivo la vacante –lo cual, en el caso de las personas ministras que concluyan su periodo, debe realizarse con seis meses de anticipación –, éste debe tener un plazo máximo de siete días para publicar la convocatoria, la cual tendrá que estar abierta por un plazo mínimo de 21 días, y luego el Ejecutivo tenga un plazo máximo de un 15 días para analizar los perfiles y realizar su propuesta de terna.

Por otra parte, creemos que es necesario establecer que la Comisión de Justicia del Senado tenga un plazo máximo de 45 días para realizar una revisión profunda de los perfiles, el cual incluya un plazo mínimo de 21 días para recibir comentarios sobre las personas que integran la terna y posibles preguntas por parte de personas interesadas. También se debe establecer que las personas que integran la terna deban comparecer una sola vez ante el Senado, en sesiones que deberán realizarse en tres días distintos, de manera que cada comparecencia se realice con tiempo suficiente para que todas las personas senadoras que lo deseen puedan realizar sus preguntas, a partir de los requisitos y cualidades requeridas para esta alta responsabilidad pública. Una vez que se hayan realizado las comparecencias, la Comisión de Justicia debe acordar el dictamen respectivo en una sesión aparte y remitirlo al Pleno, el cual tendrá un plazo máximo de siete días para someterlo a votación.

Disponer que los nombres incluidos en la primera terna no pueden repetirse en la segunda

En varias ocasiones, tras el rechazo por parte del Senado de una terna, la persona titular del Ejecutivo presentó una segunda terna que incluyó uno o varios nombres ya presentes en la primera terna. Esto parece ser una manera de imponer a alguna persona aspirante, pues si fue rechazada una terna, significa que ninguna de las personas que la integraban reunió los votos necesarios para ser designada.

Por ello, consideramos recomendable que, en caso de rechazo de la primera terna, los nombres de esta terna no puedan incluirse en la segunda.

Establecer que la última palabra en caso de vencimiento del plazo de designación o de rechazo de la segunda terna recaiga en el Pleno de la Corte, y no en el titular del Ejecutivo

En la actualidad, el artículo 96 constitucional prevé que si el Senado no realiza la designación en el plazo previsto o si se rechaza la segunda terna, el Ejecutivo tiene la posibilidad de designar directamente a la persona que quiera, dentro de la segunda terna sometida. Es importante recordar que, desde que se reformó el sistema de designación de las personas ministras de la Corte en 1994, solamente en una ocasión fue nombrada una persona ministra directamente por el presidente, después de que las dos ternas fueran rechazadas por el Senado: en diciembre de 2023.

En este sentido, el Comité Contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos han expresado ya su preocupación respecto a los casos en los que el Ejecutivo tiene la última palabra en el nombramiento de jueces y juezas (CIDH, 2013, párr. 103). Esto demuestra la importancia de no dejar en manos del Ejecutivo la posibilidad de nombrar a una persona ministra de manera directa, pues inhibe los incentivos para llevar a cabo un proceso a partir de criterios objetivos. Por ello, en lugar de que le corresponda a la presidencia nombrar a la persona ministra en caso de vencimiento del plazo o de rechazo de la segunda terna, proponemos que esta facultad recaiga en el Pleno de la Suprema Corte y que se requiera la siguiente mayoría calificada:

Número de ministros presentes	Número de votos necesarios para aprobar la designación
10	8
9	7
8	7

Proponemos que se realice el número de rondas de votación necesarias hasta lograr la mayoría requerida y que el Pleno tenga un plazo máximo de siete días para realizar la designación.

Garantizar la transparencia y máxima publicidad del proceso de designación

La transparencia, junto con los mecanismos de participación ciudadana que analizaremos en la sección



siguiente, es un elemento que contribuye a garantizar que el proceso de designación establecido se cumpla según lo previsto en la normatividad y se abra al escrutinio social y ciudadano, además de que permite que se conozcan en tiempo real las decisiones y justificaciones de las autoridades responsables. También constituye una herramienta que cierra los espacios de discrecionalidad e inhibe la captura política de cargos.

La legislación debe establecer que se garantice la amplia publicidad de la convocatoria y de todos los documentos (en versión pública y en formato accesible) entregados por las personas aspirantes que participen, así como del oficio mediante el cual el Ejecutivo entrega su propuesta de terna al Senado, con el objetivo de que toda persona interesada tenga la posibilidad de hacer su propia revisión y emitir, a través de ella, alguna observación en torno a los perfiles. Asimismo, es importante que se preserve la práctica de que las comparecencias de las personas aspirantes sean públicas, transmitidas en tiempo real y grabadas para su posterior revisión, aunado a que toda la información relacionada con el proceso sea accesible y oportuna.

Asegurar la participación ciudadana en el proceso de designación

- **Definir los alcances y transparentar la participación ciudadana**

Hasta ahora, el único mecanismo de participación ciudadana previsto para los procesos de designación de personas ministras es la posibilidad de presentar observaciones y/o preguntas dirigidas a las y los aspirantes al cargo para realizarse durante el desarrollo de las comparecencias que realiza la Comisión de Justicia del Senado. Si bien esta es una buena práctica, en el desarrollo de las comparecencias no se especifica qué preguntas y/u observaciones se hicieron llegar por parte de la ciudadanía, lo que impide saber si el ejercicio de participación fue considerado y tiene efectividad. Por ello, es importante que la legislación establezca la obligación de que la Comisión del Senado defina desde el acuerdo inicial sobre el proceso cuáles serán los alcances de estos espacios de participación ciudadana para el proceso de designación y cada una de sus etapas y que en su dictamen informe cómo se tomaron en cuenta.

- **Ampliar los mecanismos de participación directa**

Consideramos pertinente que se establezcan otros mecanismos de participación ciudadana de tal modo que, tanto para la conformación de la terna y durante las comparecencias como en la elaboración del dictamen de elegibilidad e idoneidad de las personas aspirantes, se invite a personas académicas de reconocido prestigio y que no tengan conflicto de interés con las personas postuladas a realizar preguntas a las personas aspirantes durante su comparecencia ante la Comisión de Justicia, y a evaluar su desempeño, con base en criterios objetivos definidos con antelación.

Sobre este punto, en México contamos con experiencias previas tanto en el ámbito local como federal. A nivel estatal, la Constitución de Jalisco establece que el Comité de Participación Social (CPS), una instancia que forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción y que está conformada por representantes ciudadanos, debe realizar una evaluación no vinculante de las personas que se postulan para ser personas magistradas del Supremo Tribunal de Justicia. Tal Comité ha desarrollado y publicado una metodología para el análisis de los perfiles que, sin embargo, debido a su no vinculatoriedad, ha tenido un impacto limitado⁴. A nivel federal, durante el proceso de designación de persona ministra en 2018, organizaciones de la sociedad civil invitaron a un Panel Internacional de personas Expertas⁵, cuyas recomendaciones no fueron tomadas en cuenta, por lo que el ejercicio tuvo poca trascendencia práctica (Botero, Sáenz y Ayala, 2018).

Es fundamental que los ejercicios de participación trasciendan el ámbito de la observación y se constituyan como elementos que tomen en cuenta al momento de evaluar los perfiles de quienes aspiran a ser personas ministras, es decir, que sean sustantivos (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2014). Por ello, es importante que los ejercicios de participación no sean simulados y utilizados para legitimar procesos en los que se han identificado injerencias indebidas, sino que fortalezcan la apertura y confianza ciudadana de estas relevantes decisiones.

⁴ Los ejercicios de participación desarrollados por el CPS pueden encontrarse en esta página: Comité de Participación Social Jalisco. (14 de julio de 2022). *Designaciones públicas*. Poder Judicial. Recuperado el 8 de diciembre de 2023 de <https://www.cps.seajal.org/designaciones-publicas/poder-judicial/>

⁵ La conformación de Paneles Independientes es una práctica desarrollada para la elección de Jueces y Comisionados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y algunos países como El Salvador y Perú los han implementado para la designación de las personas integrantes de sus Altas Cortes (Ayala, Bertoni, Rodríguez, 2022).



- **Abrir la posibilidad de impugnar la designación**

Dada la trascendencia que tiene el nombramiento de una persona ministra de la Corte, es importante que la normatividad establezca la posibilidad para la ciudadanía de ejercer mecanismos legales para impugnar la designación, en casos en los que la persona designada no cumpla con los requisitos de elegibilidad e idoneidad, o bien, si se identificó alguna violación al proceso.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LOS NOMBRAMIENTOS DE PERSONAS MAGISTRADAS Y JUEZAS DEL ÁMBITO FEDERAL

Consolidar los concursos de oposición y fortalecer los requisitos y prohibiciones para acceder a la responsabilidad

Actualmente, el nombramiento de las personas magistradas y juezas del ámbito federal está regulado por la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, y prevé que se realice por concursos organizados por el Consejo de la Judicatura Federal.

Consideramos que lo anterior es positivo, ya que tanto la CIDH y la Relatoría Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de las Naciones Unidas en el ámbito internacional, como el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en México, han hecho referencia a la necesidad de que los órganos políticos se abstengan de intervenir en procesos de designaciones judiciales (México Evalúa, 2021).

Sin embargo, los procesos de nombramiento de personas magistradas y juezas a nivel federal también han sido objeto de críticas, en particular cuando un proceso de designación de personas juezas tuvo que ser anulado después de que se supiera que los reactivos del concurso habían sido objeto de compra-venta. Por lo tanto, consideramos que todavía pueden ser mejorados y, para ello, hacemos las siguientes propuestas.

- **Establecer concursos abiertos para la responsabilidad de persona magistrada**

Consideramos que el hecho de que los concursos para personas magistradas sólo estén abiertos a personas del Poder Judicial impide una pluralidad de criterios en las resoluciones, limita la independencia judicial y fomenta

el desarrollo de un sistema de lealtades dentro de la institución. Por ello, consideramos que estos concursos deberían abrirse tanto a personas internas como externas al Poder Judicial. En todo caso, si se considerara conservar la modalidad de concurso interno, consideramos necesario que, además de las personas juezas y secretarías de estudio y cuenta de la Corte, deberían poder postularse las personas secretarías de tribunales.

- **Definir los concursos de oposición y fijar las etapas que lo involucran**

Si bien la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación establece que el ingreso y promoción de las personas magistradas y juezas es a través de los concursos de oposición, esta ley no define lo que se entiende por un concurso de oposición. Además, las etapas que forman parte de los concursos varían de acuerdo a si se trata de una designación de persona jueza o magistrada, y pueden ser distintas de un concurso a otro, ya que la Escuela Judicial tiene la atribución de determinar las distintas etapas del concurso, lo que deja un margen de discrecionalidad para favorecer a algunas personas aspirantes.

Al respecto, consideramos que se deben determinar desde la misma Ley de Carrera Judicial las etapas que integran los concursos de oposición para cada categoría.

- **Fortalecer los requisitos para el nombramiento de personas magistradas y juezas**

En la actualidad, los requisitos para acceder a la responsabilidad de personas magistradas y juezas son básicos; tienen que ver con la nacionalidad, la formación (un título en Derecho) y práctica profesional, la edad (35 y 30 años, respectivamente), la reputación, el gozar de sus derechos civiles y políticos, y no haber sido condenado/a a una pena de prisión. Ninguno de estos cargos establece requisitos derivados de estándares internacionales respecto a la independencia judicial. Por ello, recomendamos incluir prohibiciones de vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo de por lo menos tres años.

Formentar la paridad de género

- **Consolidar la realización de concursos exclusivos para mujeres**

Desde 2019 se han realizado varios concursos exclusivos para mujeres. Estos ejercicios de selección han demostrado que la histórica carencia de mujeres en estos



puestos no ha obedecido a la falta de mérito. En efecto, en el primer concurso para juezas de 2019, “las 25 juzgadoras seleccionadas obtuvieron las mejores calificaciones de los últimos nueve años (incluyendo hombres y mujeres)” (Consejo de la Judicatura Federal, 2019). Sin embargo, todavía no existe paridad de género en los cargos de personas magistradas y juzgadoras en el Poder Judicial de la Federación. Por lo tanto, consideramos importante que la Ley de Carrera Judicial prevea la realización de concursos exclusivos para mujeres hasta que se alcance la paridad de género en estos cargos.

- **Habilitar sedes múltiples para los concursos de oposición**

Tras comparar diferentes concursos de oposición, identificamos que en uno de ellos se presentó una mayoría de mujeres. Una de las posibles explicaciones para este fenómeno fue que, en ese concurso, fueron habilitadas varias sedes en el país para realizar las evaluaciones, mientras que en los otros sólo era posible participar desde la Ciudad de México.

Por eso consideramos importante que la legislación prevea que los concursos se realicen en varias sedes, y no en una sede única.

Garantizar la transparencia y participación ciudadana

- **Transparentar todo el proceso de selección en formatos accesibles para su consulta**

Consideramos que los documentos que las personas aspirantes a un concurso de oposición entregan para inscribirse deben darse a conocer en su versión pública, y en formatos accesibles.

- **Institucionalizar y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana**

En la Ley de Carrera Judicial la única referencia a la participación ciudadana es respecto a la invitación al sector académico para integrar el Comité Ejecutivo de la Escuela Judicial. Por lo tanto, en materia de participación ciudadana proponemos que la ley también establezca mecanismos de observación ciudadana de los procesos de designación de personas magistradas y juezas, como lo establece la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, al dar al Observatorio Ciudadano del Poder Judicial la atribución de observar los procesos de designación de sus personas juezas.

CONCLUSIÓN

Si bien la propuesta de reforma del presidente para designar a las personas ministras, mediante el voto popular representa graves riesgos para la independencia judicial, no debemos obviar el hecho de que existen grandes ventanas de oportunidad para mejorar estos procesos. En contraste, los actuales procesos de designación de personas magistradas y juezas federales mediante concursos de oposición son correctos, aunque siempre pueden consolidarse mediante un mayor énfasis en la transparencia y participación ciudadana.

Hacemos un llamado a las personas legisladoras de todos los partidos políticos a realizar un verdadero y profundo ejercicio de parlamento abierto, con mesas de reflexión abiertas a todas las personas interesadas, antes de entrar a la discusión de las reformas propuestas por el presidente en este ámbito. Esperamos que el presente documento suscite el debate y ayude a superar el contexto de polarización en el que nos encontramos y a transitar hacia un estudio serio, a la altura de lo que está en juego: la independencia y legitimidad del Poder Judicial de la Federación, un elemento clave en el sistema de pesos y contrapesos que es la base de cualquier democracia.



REFERENCIAS

- Acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión de Justicia por el que se establece el procedimiento y metodología para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales de elegibilidad e idoneidad, así como para llevar a cabo las comparecencias de las personas que integran la terna presentada por el titular del Ejecutivo federal, para cubrir la vacante que deja el ministro C. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Gaceta del Senado. 22 de noviembre de 2023. https://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/nombramientosLXV/MIN2023/Acuerdo_JD_Metodologia_Comparecencias_Candidatas_Ministra_SCJN.pdf
- Ayala, C., Bertoni, E., Rodríguez, E., et. al. (2022). *Informe Final del Panel Independiente para la elección de magistrados y magistradas al Tribunal Constitucional del Perú*. https://dplf.org/sites/default/files/informe_final_del_panel_independiente_para_eleccion_de_magistradas_y_magistrados_al_tribunal_constitucional_del_peru.pdf
- Botero, C., Sáenz, M. y Ayala, Carlos. (2018). *Informe final del Panel Internacional de Expertos para la elección de Ministra/o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México*. https://www.dplf.org/sites/default/files/informe_finalv2-panel-scnj.pdf
- Checa, M. (2022). *Entre las buenas prácticas y las resistencias para mejores procesos de designación de altas responsabilidades públicas*. <https://ndicentroamerica.org/entre-las-buenas-practicasy-las-resistencias-para-mejoresprocesos-de-designacion-de-altasresponsabilidades-publicas/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2009). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41*, 24 de marzo de 2009. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/a.hrc.11.41_sp.pdf
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2014). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque*. <https://reliefweb.int/report/world/informe-de-la-relatora-especial-sobre-el-derecho-humano-al-agua-potable-y-el-0>
- Consejo de la Judicatura Federal. (13 de noviembre de 2019). Comunicado 38/2019. Concurso exclusivo para mujeres, un éxito: 25 nuevas juezas de distrito. Igualdad de género significa más mujeres en puestos de decisión dentro del PJF. <https://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2019/comunicado38.pdf>
- Consejo Económico y Social de la ONU. (2006). *Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial*. https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf
- Fundación CONSTRUIR. (2023). *Informe sobre el estado de la justicia en Bolivia, 2022*. https://dplf.org/sites/default/files/informe_sobre_el_estado_de_la_justicia_en_bolivia_2022_0.pdf
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 96 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Manuel Alejandro Robles Gómez, del grupo parlamentario de Morena. Gaceta Parlamentaria. 17 de mayo de 2023. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/05/asun_4572076_20230524_1684337917.pdf
- Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial. Gaceta Parlamentaria. 5 de febrero de 2024. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>
- Kirkland & Ellis. (2013). *El desafío de seleccionar a los mejores. La selección de altas autoridades judiciales en Estados Unidos, Europa y Asia*. Fundación para el Debido Proceso. https://dplf.org/sites/default/files/seleccion_altas_autoridades_es.pdf
- México Evalúa. (2021). 20 recomendaciones para consolidar la carrera judicial. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/05/carrera-judicial-final.pdf>



- Pantin, L. (25 de julio de 2023). Ni a Morena le conviene que los juzgadores pasen por las urnas. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2023/7/25/ni-morena-le-conviene-que-los-juzgadores-pasen-por-las-urnas-311419.html>
- Pantin, L. y Marín, G. (5 de marzo de 2019). Los ministros de la Suprema Corte deben ser (y parecer) independientes. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2019/3/5/los-ministros-de-la-suprema-corte-deben-ser-y-parecer-independientes-221167.html>

CRÉDITOS

Este documento es una coedición de la Fundación Konrad Adenauer, del Observatorio Designaciones Públicas y de México Evalúa.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

Oficina de la Fundación México

Río Guadiana No. 3, Col. Cuauhtémoc

C.P. 06500 Ciudad de México, México

Tel. (+52) 55 5566 4599

<https://www.kas.de/es/web/mexiko>

kasmex@kas.de

X: @kasmexiko

Facebook: <https://www.facebook.com/kasmexiko/>

Director de la Fundación Konrad Adenauer México

Hans-Hartwig Blomeier

Gestor del Proyecto:

Juan Pablo Campos González (juan.campos@kas.de)

Coordinadora de Imagen y Comunicación:

Jatziry Herrera Jiménez (jatziry.herrera@kas.de)

OBSERVATORIO DESIGNACIONES PÚBLICAS

Ciudad de México, México

Tel: (+52) 55 9185 9358

<https://designaciones.org/>

X: @designaciones

Facebook: <https://www.facebook.com/designaciones/>

Coordinadora General del Observatorio

Designaciones Públicas:

Marcia Itzel Checa Gutiérrez

Encargado de comunicación:

Jorge Luis Aguilar Pantoja

MÉXICO EVALÚA

Jaime Balmes No.11., Edificio D, 2o Piso, Despacho 202

Col. Los Morales Polanco, Deleg. Miguel Hidalgo

C.P. 11510, Ciudad de México, México

Tel: (+52) 55 5985 0252

<https://www.mexicoevalua.org/>

info@mexicoevalua.org

X: @mexevalua

Facebook: <https://www.facebook.com/mexicoevalua>

Directora General de México Evalúa:

Mariana Campos

Autoras principales:

Laurence Pantin

Coordinadora del Programa de Transparencia en la Justicia

Adriana Aguilar

Investigadora del Programa de Transparencia en la Justicia

Juliana Ramírez

Investigadora asociada

Coordinación editorial:

Pablo García

Edición gráfica

Miguel Cedillo

Coordinación de comunicación:

Karla Contreras

Difusión:

Mariana Villalobos

Cinthia Galán

Editado en México

Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar de la publicación.



México Evalúa

mexicoevalua.org