

*Informe final del Panel
Internacional de Expertos
para la elección de
Ministra/o de la Suprema
Corte de Justicia de la
Nación de México*

Panel

👉 Catalina Botero (Colombia)

👉 Macarena Sáez (Chile)

👉 Carlos Ayala (Venezuela)

Secretario Técnico

👉 Julio Ríos Figueroa (México)

Contenido

1. **Introducción**
2. **Contexto**
3. **Proceso de selección a la luz de los estándares internacionales**
 - 3.1 Del proceso en general
 - 3.2 De la nominación de la terna
 - 3.3 De la evaluación y designación
 - 3.4 De la evaluación de los candidatos
 - 3.5 Conclusión
4. **Evaluación del proceso de selección 2018**
 - 4.1 La conformación de la terna y su envío al Senado
 - 4.2 La convocatoria a las comparecencias en la Comisión de Justicia
 - 4.3 Las comparecencias en la Comisión de Justicia
 - 4.4 Dictamen de la Comisión de Justicia
 - 4.5 Convocatoria de debate en el Pleno, comparecencias ante el Pleno y votación
5. **Conclusiones y recomendaciones**
6. **Anexos**
 - Anexo 1. Biografía de los integrantes del Panel
 - Anexo 2. Términos de referencia y mandato
 - Anexo 3. Pronunciamientos y comunicados del Panel durante el proceso
 - Anexo 4-25. Diversos documentos citados en el Informe y que constituyen las fuentes primarias del mismo. Se pueden encontrar en <https://bit.ly/2GgRFpr>






1. Introducción

Se ha demostrado que el fortalecimiento de las democracias exige un poder judicial independiente y de alto nivel técnico. Para que ello sea posible, es indispensable que los procesos de elección de jueces y ministros de la corte sean abiertos, transparentes, participativos y regidos por altos estándares de calidad técnica¹. México había tenido algunos avances en materia de transparencia y apertura, llegando en los procesos de 2015 y 2016 a establecer requisitos generales para las y los candidatos y a permitir la participación de la sociedad civil en las comparencias. Si bien no se trata de avances verdaderamente transformadores, si marcaban la ruta a seguir para profundizar en la implementación de los más altos estándares en materia de selección de altos dignatarios del Poder Judicial.

Sin embargo, este Informe documenta que el proceso de selección bajo la presidencia del Licenciado Andrés Manuel López Obrador efectuado en el mes de diciembre de 2018 no acogió los mencionados avances. El proceso de selección del año 2018 fue apresurado, sin deliberación sustantiva en las comparencias de las candidatas y el candidato, y cerrado a la participación de la sociedad civil. Lamentablemente, un proceso con estas características se aleja de los estándares internacionales que se consideran necesarios para asegurar la independencia del Poder Judicial y una integración con personas objetivamente idóneas. La falta de procesos abiertos que no dan tiempo para el análisis profundo de las capacidades de las candidatas y candidatos, tomando en cuenta las opiniones e información adicional que puedan entregar las y los ciudadanos individualmente o a través de la sociedad civil debilitan el proceso y, de la misma manera, debilitan la posición de autoridad de la persona elegida pues

1 Ver, por ejemplo, CIDH. *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, 5 diciembre 2013. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2010.pdf>



no da espacio para que cada candidata y candidato demuestre de manera abierta e independiente sus cualidades individuales. Por la misma razón, un proceso con estas características tampoco contribuye a fortalecer la legitimidad de la propia Corte en su tarea de defender la democracia constitucional y los derechos fundamentales, muchas veces en contra de las decisiones de las mayorías políticas eventuales.

Con el objetivo de promover estándares internacionales mínimos en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas que garanticen una selección basada en méritos, distintas organizaciones de la sociedad civil² impulsaron la creación de un Panel Internacional de Expertos (en adelante “Panel”), para efectuar observaciones y realizar un seguimiento, de manera independiente, del proceso de selección de Ministra/o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, también, “la SCJN”) de México.

El Panel, conformado por dos expertas y un experto³ de reconocida trayectoria en temas de justicia y derechos humanos, de conformidad con los Términos de Referencia (TdR) que se adjuntan⁴, hace público este Informe Final que contiene: i) un análisis del sistema normativo que regula el procedimiento de selección de Ministra/o y de su aplicación en el proceso objeto de observación, ii) una evaluación general de los candidatos y iii) una valoración general de la transparencia y de los mecanismos de publicidad y acceso a la información por parte de los órganos competentes de organizar y realizar la nominación, evaluación y selección, a saber, el Presidente de la República y el Senado de la República (en adelante, también, “el Senado”), a través de la Comisión de Justicia del Senado (en adelante, también, “CJS”) y del Pleno⁵.


Este mecanismo, se inspira en la experiencia de los Paneles Independientes para la elección de Jueces y Comisionados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante,

2 Las organizaciones impulsoras son la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Fundar, el Centro de Análisis e Investigación A.C., Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH), el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB), el Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C.(GIRE), Borde Político A.C., EQUIS Justicia para las mujeres y el Observatorio Ciudadano Designaciones Públicas.

3 Ver, Anexo 1.

4 Ver, Anexo 2.

5 Conforme a sus TdR, el Panel concentrará su trabajo en dos etapas: i) la etapa de nominación de la terna, a cargo del Presidente de la República y ii) la etapa de evaluación y selección, a cargo del Senado de la República.



también, “SIDH”), que realizaron la evaluación de los candidatos y candidatas presentados por los Estados para ocupar estos cargos en 2015⁶, 2017⁷ y 2018⁸, y cuyos informes tuvieron un amplio respaldo de la sociedad civil internacional y una positiva recepción por parte de los Estados partes de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Asimismo, este mecanismo internacional se inspira en el Panel Independiente para la Selección de Magistradas/os de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, llevada a cabo entre enero y julio de 2018⁹.


Se hace del conocimiento público que el Panel ha actuado con total independencia, sin que ninguna de las organizaciones que apoyan e impulsan esta iniciativa haya participado de las reuniones del Panel, haya influido en sus deliberaciones, metodología, ni en el contenido y conclusiones de este Informe. Esta independencia está sustentada en los antecedentes profesionales de sus integrantes y en sus diferentes nacionalidades, que los alejan de todo conflicto de interés con los Poderes del Estado mexicano, sus instituciones u organizaciones de la sociedad civil del país. Del mismo modo, las opiniones expresadas por el Panel y el Informe Final son de la exclusiva responsabilidad de sus integrantes y no representan necesariamente las opiniones de las organizaciones promotoras de la iniciativa. El Panel espera brindar a la sociedad civil mexicana, a los Poderes Públicos del Estado y a la ciudadanía en general, fundamentos objetivos para que se impulse y apoye la implementación de estándares internacionales que promuevan la elección de las personas que mejor reúnan las calidades requeridas para ocupar cargos de tanta importancia en el Estado mexicano. Se trata de pro-

6 Informe Final del Panel Independiente para la Elección de Comisionadas/os y Juezas/ces Interamericanas/os, 2 de junio de 2015. Integrantes del Panel: Marion Bethel (Bahamas), Belisário dos Santos Jr. (Brasil), Cecilia Medina Quiroga (Chile), Juan Méndez (Argentina) y Naomi Roht-Arriaza (Estados Unidos).

7 Informe Final del Panel Independiente para la Elección de Comisionados y Comisionadas para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 5 de junio, 2017. Miembros del Panel: Nienke Grossman, Facultad de Derecho de la Universidad de Baltimore (Estados Unidos), Miguel Gutiérrez Saxe, Programa Estado de la Nación (Costa Rica), Cecilia Medina Quiroga, jurista, académica y ex miembro del Panel (Chile), Elizabeth Salmón Garate, Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú) y Miguel Sarre Iguiniz, ITAM (México).

8 Informe Final del Panel Independiente para la Elección de jueces y juezas para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 31 de mayo de 2018. Miembros del Panel: Carlos Ayala (Venezuela), Ximena Medellín (México), Juan Méndez (Argentina) y Naomi Roht-Arriaza (Estados Unidos).

9 Informe Final del Panel Independiente para Selección de Magistradas y Magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador, 15 de junio de 2018. Miembros del Panel: Magdalena Correa Henao (Colombia), Antonio Maldonado (Perú) y Jan-Michael Simon (Alemania).



poner medidas para realizar procesos de selección basados en una transparente, participativa y deliberativa valoración de los méritos, capacidades, independencia y honorabilidad de las y los candidatos para ocupar una vacante en la Suprema Corte de Justicia.

Los miembros del Panel y el Secretario Técnico expresan su sincero agradecimiento a las personas, instituciones y organizaciones nacionales e internacionales que aportaron valiosa información para el desarrollo de sus actividades y la preparación del Informe Final. En la elaboración del Informe destacamos la valiosa colaboración de Jimena Blancas Machuca, Luis Alberto Cifuentes Enríquez y Leonardo Roldán Gutiérrez.

2. Contexto

El régimen de selección de Ministra/o de la SCJN que se encuentra vigente en México es producto de la reforma constitucional de 1994 que modificó un total de 27 artículos constitucionales estableciendo un punto de inflexión en el Poder Judicial Federal. Si bien fueron cuantiosos y distintos entre ellos los cambios sustanciales que trajo esta reforma al sistema judicial mexicano, de alguna manera u otra todos tenían como objetivo central la especialización y fortalecimiento de la Suprema Corte en el ejercicio del control constitucional y, por otro lado, el establecimiento de una carrera judicial federal meritocrática.

La reforma de 1994 redujo de 26 a once el número de Ministros en la Suprema Corte de Justicia. Los 26 Ministros y Ministras que entonces conformaban el Tribunal mexicano fueron removidos en diciembre de ese año y, en enero del siguiente, en un procedimiento *sui generis* fueron nombrados once nuevos¹⁰. Después de esos nombramientos, cada vacante en la Corte se llena a partir de la presentación al Senado de la República de una terna de candidatos configurada por el Presidente de la República. El Senado, después de las comparencias de los candidatos ternados, elige a uno con votación calificada o supermayoritaria de las dos terceras partes (2/3). Si se rechaza la terna, el Presidente envía una nueva y si esta segunda terna es rechazada el Presidente elige a alguno de los miembros de la segunda terna (ver Diagrama 1).

¹⁰ Un artículo transitorio de la reforma estableció que en aquella primera designación el Ejecutivo Federal propondría a 18 candidatos de los cuales el Senado de la República eligió a once por voto supermayoritario (2/3 partes).

Antes de 1994



Después de 1994



*En caso de que ningún nominado alcance la votación necesaria se rechaza la terna y se vuelve a repetir el procedimiento una vez más. Si ningún candidato alcanza la votación necesaria, el Presidente de la República designa.

Diagrama 1. Proceso de nombramiento de Ministro/a de la SCJN¹¹

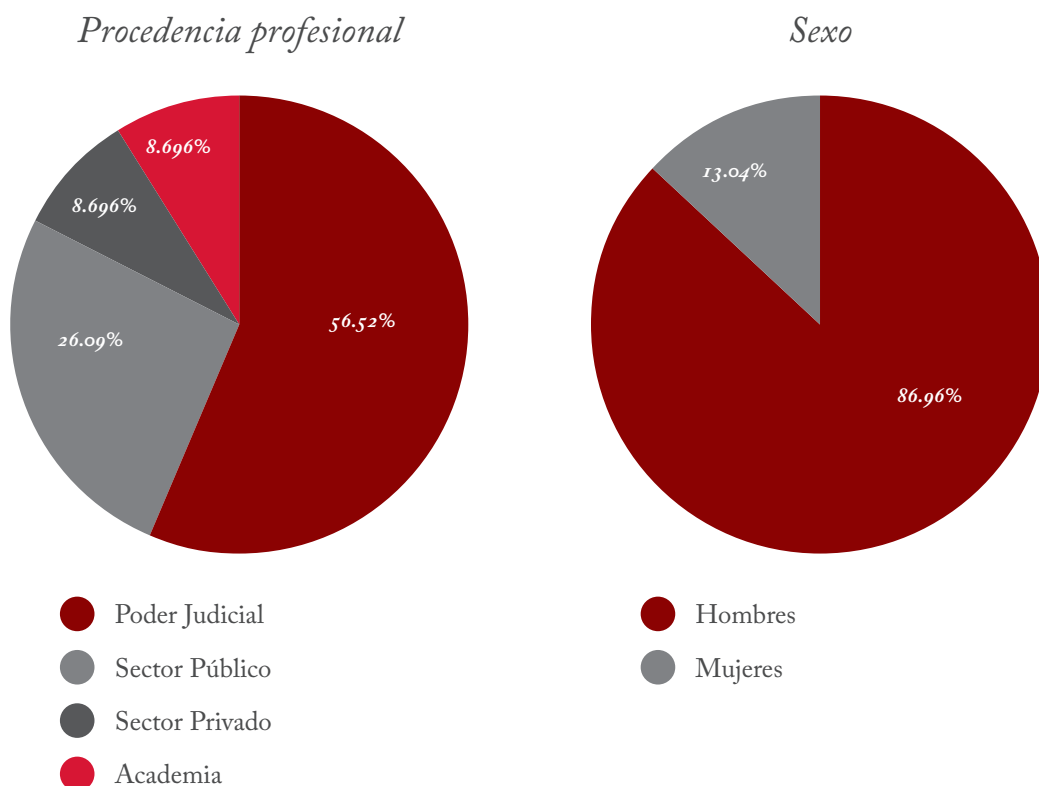
La primera vacante en la Suprema Corte después de 1994 tuvo lugar en el año 2003. Desde entonces y hasta el año 2018 hubo un total de trece vacantes para las que se presentaron un total de 17 ternas (las cuatro primeras ternas fueron rechazadas por el Senado). Debido a que algunas personas han estado incluidas en más de una terna, el total de candidatos a la Suprema Corte no es de 51 sino de 44. De ese total, 26 han sido hombres (59%) y 18 mujeres (41%)¹². Nunca ha habido, desde 1994 hasta la fecha, más de dos Ministras en la Suprema Corte al mismo tiempo. La Suprema Corte se compone de once miembros, es decir, la proporción de Ministras nunca ha sido mayor a 18%.

11 Fuente: León Pérez, A. (2018). *La política de designaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política, UNAM, p. 49.

12 Cfr. León Pérez, A. *Op. cit.*, pp. 64 y ss.

Al enfocarnos en los candidatos que de hecho fueron seleccionados para integrar la Corte (un total de 23 desde 1994 hasta 2018), es interesante resaltar algunos rasgos de la composición de la Suprema Corte. En particular, es relevante analizar la procedencia profesional y el sexo del total de los 23 Ministros/as que han formado parte del máximo tribunal desde 1994, tomando en cuenta la designación más reciente del ahora Ministro Juan Luis Alcántara Carrancá (ver Gráfica 1). En cuanto a procedencia institucional, trece de 23 Ministros (56%) provienen de dentro del propio Poder Judicial, seis (26%) de alguna otra función pública, dos (9%) del sector académico, dos más (9%) de la práctica de la abogacía (una notaria). En cuanto al sexo, desde 1994 solamente tres de los 23 Ministros (13%) han sido mujeres.

Composición Suprema Corte de Justicia 1994-2018



Gráfica 1. Composición de la SCJN, 1994-2018

3. Proceso de selección a la luz de los estándares internacionales


3.1 Del proceso en general

El proceso de selección de las/los candidatas/os para Ministra/o de la SCJN se divide en dos etapas: i) la etapa de nominación de la terna, a cargo del Presidente de la República, y ii) la etapa de evaluación y designación, a cargo del Senado. Lo primero que resalta del modelo de designación mexicano es que ambos son órganos de representación de política. Si bien lo anterior contribuye a dar legitimidad a quien resulte elegido/a, lo cierto es que, para no comprometer la independencia e imparcialidad de las/los candidatos, es necesario, según los estándares internacionales, incorporar ciertas salvaguardas que tiendan a promover la elección de quien reúna las mejores características para el ejercicio de una función eminentemente contramayoritaria¹³. Entre las salvaguardas principales están la transparencia, que permite identificar claramente el grupo de candidatos/candidatas potenciales y a los elegidos, la evaluación justa y detenida de los candidatos y candidatas coherentemente de acuerdo a los criterios de idoneidad para el cargo, la apertura del proceso que permita consultar con una serie de instituciones y organizaciones civiles externas al Poder Judicial, y la justificación de la elección final basada en una evaluación objetiva sobre el cumplimiento del criterio¹⁴.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, citando la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, dice que la independencia de cualquier juez se apoya en tres pilares: un *adecuado proceso de nombramiento*, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas. La Corte Interamericana considera que, si bien es cierto que, en

13 CIDH. *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, 5 diciembre 2013 párr. 103-106.

14 Cfr. Mackenzie, R. et. al. (2010). *Selecting International Judges: Principle, Process, and Politics*. New York: Oxford University Press, capítulo 1.



el marco del estado de derecho, la independencia de todos los jueces debe ser garantizada, esto es “particularmente cierto en el caso de los jueces constitucionales, debido a la naturaleza de los asuntos sometidos a su consideración”¹⁵.

3.2 De la nominación de la terna

El primer paso es la notificación por parte del Presidente de la SCJN al Presidente de la República sobre la existencia de una vacante en la SCJN¹⁶. Ni el reglamento interno ni ninguna otra disposición legal establece algún plazo mínimo o máximo para la notificación de la vacante. De la misma forma, el marco jurídico mexicano tampoco establece plazo para la nominación de la terna una vez recibida la notificación de la vacante, lo que, en la práctica, le permitiría al Presidente no nominar una terna de manera oportuna, dejando vacante el puesto de Ministro.


Con relación a la nominación de los candidatos y candidatas, el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “CPEUM”) señala que: “Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante”.

Actualmente, no existe disposición legal alguna que regule, más allá del citado texto constitucional, la facultad del Presidente de seleccionar a los miembros de la terna. Siguiendo este supuesto, el Presidente no tiene obligación alguna de justificar la elección de sus candidatos y pareciera que la única exigencia que debe observar es la presentación de los documentos y constancias que acrediten el cumplimiento de los integrantes de la terna de los requisitos mínimos de elegibilidad prescritos en el artículo 95 constitucional:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.
- III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

15 Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 75.

16 Artículo 34 fracción XXIV del Reglamento Interno de la SCJN.

- 
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
 - V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
 - VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

Si bien el mencionado artículo establece que los nombramientos de los Ministros “deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica”, la ley no prevé ningún instrumento que permita, durante esta etapa, la verificación de este supuesto por la sociedad civil y la ciudadanía en general, el Senado o cualquier otro órgano, por lo que no es posible garantizar que los candidatos propuestos por el Ejecutivo cumplan el perfil constitucional previamente descrito.

La ausencia mencionada contrasta con los estándares internacionales establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “CIDH”), en el documento titulado *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*, el que recalca la conveniencia de que se establezcan criterios objetivos para valorar adecuadamente el mérito personal y la capacidad profesional dentro de los procesos de selección y nombramiento. Asimismo, “dichos criterios deberían estar consagrados en instrumentos normativos del Estado para asegurar su observancia y exigibilidad”¹⁷.

Asimismo, contrasta con los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de las Naciones Unidas*¹⁸:

17 CIDH. *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, 5 diciembre 2013, párr. 78.

18 Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus Resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

Competencia profesional, selección y formación


10. Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio.

A su vez, no existe norma constitucional, ley o reglamento que determine mecanismos de participación ciudadana en esta etapa, por lo que no es posible para la sociedad civil proponer u objetar a los miembros de la terna. En ese punto, la CIDH considera que “los mecanismos dirigidos a una mayor publicidad, participación y transparencia... contribuyen a tener mayor certeza sobre la integridad e idoneidad de las y los operadores designados y a brindar confianza a la ciudadanía sobre la objetividad del proceso”, reduciendo “el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación del mérito y capacidades profesionales de las y los candidatos”¹⁹.

Otra omisión importante en el marco constitucional mexicano es la no inclusión de parámetros encaminados a garantizar una adecuada representación de la mujer dentro de la composición de la terna para Ministra/o de la SCJN. Al respecto, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados y la CIDH se han pronunciado en un mismo sentido para señalar la necesidad de que los métodos de designación incluyan criterios que permitan la adecuada representación de género²⁰. Es importante recordar que en la historia de la SCJN posterior a la reforma de 1994 solo ha habido tres mujeres integrantes, es decir un 13%, con una composición del Pleno contemporáneo de dos mujeres de un total de once Ministros (18%). La participación de mujeres en las listas de

19 CIDH. 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, 5 diciembre de 2013.

20 CIDH. *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, 5 diciembre 2013, párr. 69-70.



candidatas y candidatos no puede, sin embargo, convertirse en un cumplimiento meramente formal. Históricamente observamos que en algunos países donde se han hecho esfuerzos por aumentar la participación de las mujeres, los procesos políticos no han tomado dichos esfuerzos realmente en serio y han incluido nombres en las listas solo para completar el requisito formal, sin que haya habido una intención real de integración de género. Esas malas prácticas deben ser analizadas para evitar que se repitan²¹.

La ausencia de normas constitucionales o demás reglas jurídicas que regulen el sistema de designación de candidatos a Ministra/o por parte del Presidente podría convertirse en uno que, en la práctica, permita que el Presidente enviara una terna al Senado en la cual sólo uno o ninguno de los integrantes sea candidato idóneo (en términos de mérito, capacidad, profesionalidad, independencia política, o paridad de género), para formar parte del máximo tribunal (las llamadas “ternas de uno” o “ternas vacías”). A la par, esta situación se podría combinar con los incentivos perversos existentes en el proceso de nombramiento y viciar la segunda etapa de la designación de dos modos: a) si hay una “terna de uno” el Senado se vería obligado a elegir a la única o único candidato idóneo, haciendo de su facultad designativa una puramente formal o b) el Senado podría rechazar la terna, en cuyo caso, el Ejecutivo tendría que presentar una nueva terna, la cual por falta de regulación podría tener vicios similares a la primera. Sin embargo, según el proceso de nombramiento, si la segunda terna es también rechazada, el Presidente puede designar a la nueva Ministra o Ministro directamente de entre los miembros de dicha terna²².

3.3 De la evaluación y la designación

En el marco constitucional, el artículo 96 fija algunas reglas sobre el procedimiento y, en el ámbito reglamentario, la sección séptima del Reglamento del Senado de la República (en adelante, también, “RSR”) contiene cinco artículos que regulan las designaciones, renunciaciones y licencias cuya aprobación está a cargo del Senado.

21 Cfr. Baez Silva, C. y Mónica Gilas, K. (2017). Paridad de género: entre acceso a las listas y acceso a los cargos. *Cuestiones Constitucionales*, 36(1), 3-26.

22 Artículo 96 (CPEUM). - ...En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.


Respecto a la segunda etapa, el artículo 96 señala que:

- La terna se someterá a consideración²³ del Senado;
- Las personas propuestas deben comparecer ante el mismo previo a la designación;
- La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes y
- Existe un plazo improrrogable de 30 días para realizar la designación, contados a partir de la presentación de la terna. Si el Senado no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Por su parte, el RSR determina, en su artículo 256, que, ante la ausencia de disposiciones expresas en la CPEUM u otras leyes, en lo que respecta a las designaciones correspondientes al Senado, se estará sujeto a lo dispuesto en el reglamento. No obstante, únicamente dos artículos del RSR regulan el procedimiento de designación de Ministra/o: el artículo 257 y el artículo 258. El artículo 257 determina que, una vez presentada la terna por el Ejecutivo Federal, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado debe dar cuenta al Pleno y turnar el expediente a la comisión correspondiente, en este caso, la Comisión de Justicia. La Comisión tiene el deber de revisar que los candidatos cumplen los requisitos para el cargo y que se integre debidamente la documentación que lo acredita. Asimismo, la Comisión debe turnar el dictamen correspondiente al Presidente por lo menos 24 horas antes de la sesión en que se someta al Pleno para su publicación en la Gaceta. Por su parte, el artículo 258 establece que cuando un nombramiento lo realiza directamente el Senado, el funcionario elegido debe rendir protesta ante el Pleno en la misma sesión en la cual fue designado²⁴.

23 Según la Real Academia Española (RAE), el vocablo consideración proviene del verbo considerar, que significa “pensar sobre algo analizándolo con atención” y, dicho en una asamblea, “declarar que una proposición merece ser discutida”.

24 Ante la ausencia de disposiciones constitucionales o reglamentarias que establezcan de manera clara y exhaustiva el procedimiento de designación de Ministras/os, el Senado ha llenado los vacíos legales a través de acuerdos parlamentarios. En orden de lo anterior, la práctica parlamentaria de los últimos años (2018, 2015 y 2012) ha consistido en el siguiente formato: 1) la Mesa Directiva emite un acuerdo para establecer el procedimiento de designación de los Ministros/as, 2) en dicho acuerdo la Mesa Directiva le confiere a la Comisión de Justicia la tarea de verificar que los candidatos de la terna cumplan con los requisitos del artículo 95 constitucional, 3) para tal efecto la Comisión debe convocar a las personas propuestas por el Presidente a comparecer ante la misma para exponer acerca de su idoneidad y responder cuestionamientos de los senadores, 4) la Comisión expide un acuerdo donde establece el procedimiento de la comparecencia



Es importante resaltar que la CPEUM, en su artículo sexto, consagra el derecho al acceso a la información, en virtud del cual toda información en posesión de una autoridad, entre ellos el órgano legislativo, debe ser pública y solo puede reservarse por razones de interés público y seguridad nacional. Asimismo, los sujetos obligados deben documentar todo acto que se deriva del ejercicio de sus atribuciones. Por ende, en cumplimiento de las obligaciones de publicidad y transparencia del Estado mexicano, todos los acuerdos y demás resoluciones del Senado son publicadas en la Gaceta del Senado.


3.4 De la evaluación de los candidatos

Con relación a la evaluación de los candidatos, el artículo 96 constitucional únicamente determina dos cosas: a) que debe haber una comparecencia de los candidatos ante el Senado y b) que este tiene un plazo máximo de 30 días para votar la terna, por lo que necesariamente la comparecencia se debe desahogar antes de ese tiempo. En consecuencia de lo anterior, las reglas en virtud de las cuales se desarrollan las comparecencias se encuentran en el RSR y, en su mayoría, en acuerdos parlamentarios.

El artículo 257 del RSR determina que la Mesa Directiva del Senado debe turnar el expediente a la comisión competente, es decir, la Comisión de Justicia, para que proceda a revisar que los candidatos de la terna cumplan con las exigencias del artículo 95 constitucional. Para este propósito, la Comisión debe expedir un acuerdo en el cual establezca el formato para la celebración de las comparecencias. Dicho acuerdo se aprueba por la mayoría absoluta de sus integrantes presentes²⁵. No obstante, no hay ninguna disposición que exija a

de los candidatos, 5) los candidatos deben comparecer de manera individual ante la Comisión para realizar una breve exposición y responder a los cuestionamientos de los integrantes de la Comisión, 6) la Comisión debe emitir un dictamen relativo a la idoneidad de los candidatos con base en su investigación y los resultados de la comparecencia, 7) se vota el dictamen en pleno, necesitándose una mayoría absoluta a favor para su aprobación, 8) una vez votado el dictamen los candidatos procederán a realizar una exposición sobre su idoneidad ante el Pleno, 9) desahogadas las exposiciones se realizará la votación para elegir al próximo Ministro/a de la SCJN. La votación se realiza de manera cédular, 10) en el supuesto de que ningún candidato reúna la mayoría calificada se realizará de manera casi inmediata otra votación, 11) de no alcanzar la mayoría en la segunda votación la terna es rechazada. Ver, Acuerdo de la Comisión de Justicia de 17 de octubre de 2012; Acuerdo de la Mesa Directiva de 18 de noviembre de 2015; Acuerdo de la Comisión de Justicia de 18 de noviembre de 2015; Acuerdo de la Mesa Directiva de 13 de diciembre de 2018; Acuerdo de la Comisión de Justicia de 17 de diciembre de 2018.

²⁵ Artículo 150 del RSR. Con el objeto de comprobar que los candidatos efectivamente cumplen con los requisitos del artículo 95 la Comisión debe examinar los medios probatorios ofrecidos por los candidatos al Titular del Ejecutivo. Estos pueden ser: 1) copia certificada del acta de nacimiento y copia certificada de credencial para votar, a fin de demostrar que son mexicanas/os por nacimiento, con más de 35 años de edad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y que han residido en México por lo menos durante los




la Comisión requerir a los candidatos los medios de prueba idóneos para corroborar que se encuentran dentro de los supuestos de elegibilidad del artículo 95. Por consiguiente, podría bastar una carta bajo protesta de decir verdad para tener por cumplidos todos los requisitos, no únicamente aquellos que tienen cierto grado de subjetividad o comprenden hechos notorios.

Además de los documentos requeridos en el punto anterior, los acuerdos de la Comisión pueden requerir a las autoridades judiciales o a los integrantes de la terna que envíen documentos adicionales para efecto de evaluar la trayectoria profesional y competencia de los candidatos previo a su comparecencia. No obstante, los documentos requeridos pueden cambiar según la legislatura. En este rubro, en los nombramientos de 2012 y de 2015 se observan avances importantes respecto a: 1) los documentos que se les pidieron a los candidatos para evaluar su idoneidad, 2) la forma en que se desahogan las comparecencias de los ternados y 3) la participación ciudadana en el proceso. Estos avances se dieron por la coordinación de las fuerzas parlamentarias entonces representadas en la Comisión, que se mostraron abiertas a las demandas y sugerencias de las voces de la sociedad civil organizada.

Respecto a los documentos requeridos a los candidatos, en el ejercicio de 2012 se solicitaron entre otros documentos: los resultados de las visitas y de las evaluaciones de desempeño judicial de los miembros de la terna realizadas por el Consejo de la Judicatura Federal; a la SCJN, las tesis y contradicciones en las que estos hubieran participado como ponentes; y a los candidatos, tres sentencias —voluntariamente seleccionadas— en las que hubieran participado como ponentes y tres votos particulares²⁶. Por su parte, en 2015, les fueron solicitados varios ensayos en donde expusieran sobre distintas temáticas que dieran una idea sobre su visión del derecho constitucional: un escrito donde desarrollaran cuáles son los retos de la justicia constitucional en México, un escrito donde expusieran tres ejecutorias de la SCJN —dos de ellas por considerarlas las más relevantes en cuanto a implicaciones jurídicas y sociales, la otra por considerarla un retroceso en la interpretación constitucional—; a los candidatos de

dos años anteriores a su postulación (fracciones I, II y V), 2) copia certificada de título de licenciado en derecho y cédula profesional para corroborar que llevan más de diez años con título profesional de licenciado en derecho (fracción III), 3) escrito firmado bajo protesta de decir verdad donde afirmen que gozan de buena reputación para probar que cumplen el requisito de buena reputación de la fracción IV, 4) constancia emitida por el Órgano Desconcentrado Prevención y Readaptación Social mediante el cual se advierte que no existe sentencia irrevocable de su culpabilidad sobre alguno de los delitos enlistados en la fracción IV, 5) escrito firmado bajo protesta de decir verdad donde declaren que no han ocupado ninguno de los cargos contenidos en la fracción VI del artículo 95.

26 Acuerdo de la Comisión de Justicia de 17 de octubre de 2012.



carrera judicial, un escrito donde expusieran tres sentencias de las que hubieren sido ponentes y, a los candidatos que no formaran parte de órganos jurisdiccionales, un escrito donde expusieran sus tres principales contribuciones profesionales, desarrollando las razones por las cuales dichas contribuciones dan cuenta de su distinción y competencia en el ejercicio de la actividad jurídica. Asimismo, se estableció que, de manera voluntaria, los candidatos podían entregar una declaración de posibles conflictos de interés²⁷.

Respecto a la forma en que se desahogan las comparecencias, los acuerdos legislativos emitidos por la Comisión contienen las reglas en virtud de las cuales se realizará la exposición inicial y las rondas de preguntas. Ellas varían dependiendo de la legislatura. En 2012 se les dio a los candidatos únicamente diez minutos para su exposición y tres minutos para responder a los cuestionamientos de los senadores. En 2015 tuvieron 20 minutos para la exposición y no existía límite de tiempo para desarrollar sus respuestas²⁸. Finalmente, y muy importante, en lo relativo a la participación ciudadana dentro del proceso, en los ejercicios de 2012 y 2015 se estableció en los acuerdos de la Comisión de Justicia la posibilidad de que actores de la sociedad civil plantearan preguntas a los candidatos y las enviaran a la Comisión para su desahogo²⁹.


Es importante resaltar que los avances mencionados en el proceso de evaluación de los candidatos se debieron a Acuerdos realizados en la Comisión de Justicia del Senado. Es decir, no hay ley ni reglamento que obligue a los senadores a requerir documentos específicos de los candidatos, a darles un tiempo específico para presentar su proyecto o contestar preguntas, y a darle a la sociedad civil espacio o tiempo para permitir su participación, directa o indirecta. Los avances de los Acuerdos de 2012 y 2015 son por tanto inestables y vulnerables pues su inclusión dentro del proceso está sujeta a la voluntad política de los integrantes en turno de la Comisión³⁰. Como se verá en el siguiente apartado de este Informe, la composición de la Comisión de Justicia del Senado derivada del proceso electoral de 2018 no solo no

27 Acuerdo de la Comisión de Justicia de 18 de noviembre de 2015.

28 Acuerdo de la Comisión de Justicia de 17 de octubre de 2012; Acuerdo de la Comisión de Justicia de 18 de noviembre de 2015.

29 Para garantizar la transparencia del proceso, los Acuerdos suelen contener disposiciones sobre la publicidad del evento, estableciendo que las reuniones donde se lleven a cabo las comparecencias deben ser transmitidas en el canal del Congreso. Es importante resaltar que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 93, dispone que las reuniones de las Comisiones únicamente serán públicas cuando así lo determine la Comisión.

30 Acuerdo de la Comisión de Justicia de 17 de octubre de 2012; Acuerdo de la Comisión de Justicia de 18 de noviembre de 2015.



mantuvo los Acuerdos de 2012 y 2015 sino que retrocedió en términos de la calidad del proceso (transparencia, participación y deliberación) de evaluación de los candidatos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, una vez desahogadas las comparecencias, la Comisión debe proseguir a realizar un dictamen donde se establezca si los candidatos cumplieron, o no, con los requisitos de elegibilidad contenidos en el artículo 95 constitucional. El dictamen que se presente al Pleno debe contener³¹: 1) encabezado o título en el cual se especifique el asunto objeto del mismo, 2) nombre de la comisión, 3) fundamento legal y reglamentario, 4) antecedentes generales, 5) objeto y descripción del dictamen, 6) método de trabajo, análisis, discusión y valoración de propuestas, 7) consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen, 8) firmas autógrafas de, por lo menos, la mayoría absoluta de los integrantes de la comisión y 9) lugar y fecha de la reunión para emitirlo.

No existen criterios objetivos en virtud de los cuales la Comisión pueda realizar esta determinación por lo que se basa únicamente en la apreciación individual de cada miembro. El dictamen es aprobado con la mayoría absoluta de sus integrantes³². En caso de pasar la votación, el dictamen se envía al Pleno. De resultar en un empate, se delibera y vota de nuevo en la misma sesión. De ser rechazado, se debe elaborar un nuevo dictamen³³. El dictamen aprobado debe ser remitido al Presidente de la Mesa Directiva para su inscripción en el orden del día y su publicación en la Gaceta del Senado, por lo menos 24 horas antes de ser sometido a consideración del Pleno³⁴.

3.5 De la designación

Una vez cumplido el plazo mínimo de 24 horas contenido en el RSR, se procede a debatir el dictamen en Pleno. La Comisión de Justicia puede designar a uno de sus integrantes para presentar el dictamen ante el Pleno en un tiempo máximo de diez minutos³⁵. Aunado a esto, los grupos parlamentarios, por acuerdo de la Mesa Directiva también pueden designar a uno de sus integrantes para que exponga la postura del grupo ante el Pleno.


31 Artículo 190 del RSR.

32 Artículo 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 150 del RSR.

33 Artículo 151 del RSR.

34 Artículo 192 del RSR.

35 Artículo 196 del RSR.




Terminadas las exposiciones de los designados por la Comisión y los grupos parlamentarios, se procede a debatir el dictamen. Para este fin, el Presidente de la Mesa Directiva formula una lista de oradores en favor y en contra del dictamen. Si no se inscribe nadie en las listas se procede de inmediato a su votación. Si se forma una lista, los oradores en favor y en contra intervienen alternadamente, iniciando los oradores en contra. Cuando han hablado hasta cinco oradores de cada posición, el Presidente de la Mesa Directiva preguntará al Pleno si considera que ha sido suficientemente debatido o no. En caso afirmativo, se procede a la votación, en caso negativo continúan las intervenciones por hasta tres oradores más de cada lista y así en lo sucesivo. Una vez agotada la lista de oradores se concluye el debate y se procede a la votación en lo general.

El dictamen se aprueba en pleno con mayoría absoluta de los senadores presentes. El artículo 99 del RSR establece que la votación para la aprobación del dictamen es nominal. El voto nominal es aquel donde cada senador emite su voto después de identificarse por nombre y apellidos, ya sea a través del sistema electrónico o levantando su voz³⁶. Los resultados de la votación son publicados en la Gaceta del Senado, con el nombre, partido y orientación del voto de los senadores. En caso de ser rechazado el dictamen en lo general se regresa a la Comisión y esta tiene que elaborar un nuevo dictamen³⁷.

Inmediatamente después de la votación del dictamen, los candidatos deben realizar una exposición de manera individual frente al Pleno del Senado, defendiendo su idoneidad para el puesto. El tiempo para dicha exposición depende del Acuerdo emitido por la Mesa Directiva. Desde 2012 a la fecha, las exposiciones han durado 20 minutos cada una, no se puede interrumpir a los candidatos y no hay lugar a rondas de preguntas. Una vez terminadas las exposiciones de los candidatos, los senadores deben votar para elegir al próximo Ministro o, si consideran que no cumplen los requisitos de idoneidad, pueden votar en contra de la terna. La votación se realiza por cédula: se entrega un sobre personalizado a cada senador presente a fin de que este marque en la cédula el nombre del candidato por el cual quiere votar, para después depositarlo en una urna. El artículo 96 constitucional prevé que la elección se debe realizar por dos terceras partes de los senadores presentes. El candidato elegido debe pasar al Pleno del Senado para rendir protesta como Ministro de la SCJN. En caso de no alcanzar la mayoría constitucional requerida, se debe proceder conforme a lo establecido en los acuerdos

36 Artículo 97 del RSR.

37 Artículo 203 del RSR.



de la Mesa Directiva. Tanto en 2015 como en 2018 se estableció que en caso de no alcanzar la mayoría calificada se realizaría una segunda votación de manera casi inmediata y, de no alcanzar la mayoría requerida en la segunda votación, sería rechazada la terna. Sin embargo, los acuerdos pueden establecer las rondas que el Senado considere apropiadas³⁸. En caso que la terna sea rechazada en su totalidad, el Presidente debe enviar una nueva terna al Senado. El procedimiento de evaluación y designación de esta nueva terna es el mismo, con la única diferencia que, en caso de ser rechazada por el Senado nuevamente, el Titular del Ejecutivo puede seleccionar directamente al nuevo Ministro de entre los miembros de la terna³⁹.

3.6 Conclusión

El proceso de selección de Ministra/o de la Suprema Corte de Justicia de México tiene todavía vacíos legales relevantes si se le compara con los estándares internacionales, principalmente en lo relativo al grado de transparencia, apertura a la sociedad civil y deliberación en el momento de la conformación de la terna de candidatos por parte del Poder Ejecutivo (y su presentación ante el Senado), como en las distintas etapas del proceso de evaluación de los ternados y elección de uno de ellos por parte de la Comisión de Justicia y el Pleno del Senado de la República.

En los procesos de selección de 2012 y 2015 se dieron avances considerables en las dimensiones anteriormente mencionadas, básicamente mediante Acuerdos realizados entre las fuerzas parlamentarias representadas en la Comisión de Justicia del Senado. Si bien es cierto que los acuerdos parlamentarios son recursos válidos —e inclusive necesarios para el desarrollo de las actividades legislativas—, no representan el medio idóneo para garantizar la certeza y seguridad de un proceso de designación de un cargo de tanta importancia, pues no son generales, impersonales ni abstractos y dependen de la voluntad de la mayoría legislativa para ser aplicados en cada proceso de elección, lo que genera un ambiente de incertidumbre jurídica tanto para los comparecientes como para la ciudadanía.

Esta incertidumbre jurídica se ve reflejada en la falta de mecanismos para garantizar la participación ciudadana, la consecución de la paridad de género o la determinación de criterios objetivos en virtud de los cuales valorar los méritos personales y la capacidad profesional de

38 Acuerdo de la Mesa Directiva de 18 de noviembre de 2015; Acuerdo de la Mesa Directiva de 13 de diciembre de 2018.

39 Artículo 96 de la CPEUM.

las y los candidatos. Esto va en contra de las mejores prácticas internacionales en la materia y pone en riesgo la independencia e idoneidad de los operadores de justicia. La precariedad de los avances realizados mediante Acuerdos fue manifiesta en el proceso de selección 2018 en el que, como veremos a continuación, se retrocedió en estos rubros.

4. Evaluación del proceso de selección 2018


4.1 La conformación de la terna y su envío al Senado

El 30 de noviembre de 2018 venció el plazo para el cual fue nombrado como Ministro el Doctor José Ramón Cossío. El proceso para la designación de los ministros de la SCJN comienza con la notificación de dicha vacante por parte del Presidente de la SCJN al Ejecutivo Federal. Como se mencionó en el apartado anterior, no está regulado el momento en que se notifica la vacante, por lo que puede ocurrir antes del vencimiento del plazo del Ministro que dejará la Corte, el día del vencimiento del plazo, o incluso después⁴⁰. En esta ocasión, se pudo determinar que fue el día 23 de octubre de 2018 cuando el Ministro Presidente del Alto Tribunal informó al entonces Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, sobre la vacante próxima en la SCJN⁴¹.

A la par de este acontecimiento, el 31 de octubre de 2018, este Panel realizó un primer pronunciamiento. En él, fueron señaladas las organizaciones de la sociedad civil que dieron origen al Panel, así como el objetivo del mismo —que es el acompañamiento y enriquecimiento del proceso de nombramiento de altas autoridades del sistema de justicia mexicano—. En su primer comunicado, el Panel destacó que, a pesar de los avances en materia de selección de candidatas/os que el Congreso había logrado con los últimos Acuerdos emitidos en las designaciones del 2015 y 2016, aún podría darse un gran paso para transparentar y abrir a la participación de la sociedad civil el proceso de conformación de la terna. En segundo

40 Este Panel no tuvo acceso al oficio del entonces Ministro Presidente de la SCJN, Luis María Aguilar Morales, por medio del que se informó al Ejecutivo Federal sobre la próxima vacante definitiva en la SCJN, pues éste no se encuentra en el sistema de información pública.

41 Esta información se obtuvo a partir de lo único asequible dentro de la información pública que fue el comunicado del día 6 de diciembre de 2018 en donde el Presidente Andrés Manuel López Obrador dio a conocer la terna para la designación de Ministro de la SCJN. Ver, Anexo 4.



lugar, el Panel sugirió tomar en cuenta el criterio de género en la conformación de la terna y próxima designación dada la actual composición de la SCJN. Por último, fue señalado que los candidatos deben ser personas íntegras y honorables, que hayan demostrado independencia, imparcialidad, competencia y capacidad de juzgar con base en los derechos humanos y en los principios democráticos, todo esto dentro del marco de los más altos estándares internacionales en la materia⁴².


Debido al momento de la notificación de la vacante (23 de octubre de 2018), era posible que el entonces Presidente de México, Enrique Peña Nieto, propusiera una terna de candidatos al Senado de la República ya que, de acuerdo con la CPEUM, el cambio de poderes se realiza el 1 de diciembre del año de la elección presidencial. Sin embargo, el ex mandatario no ejerció esta facultad y dejó la propuesta de la terna al actual mandatario, Andrés Manuel López Obrador, quien conforme a lo prescrito en el artículo 96 constitucional envió al Senado, con fecha de 6 de diciembre de 2018, la terna compuesta por los ciudadanos Juan Luis González Alcántara Carrancá, Celia Maya García y Loretta Ortiz Ahlf. En el mismo comunicado, la Presidencia de la República se limitó a acompañar un resumen del currículo de cada uno de los candidatos en cuatro párrafos por contendiente. Dentro de cada perfil, fueron destacados tanto la formación de los candidatos, como un breve historial de los cargos que han desempeñado, su actividad en el ámbito académico y una breve mención de algunas de las publicaciones más relevantes de cada aspirante. El comunicado finaliza mencionando brevemente que el candidato y las candidatas cumplen los puntos que el artículo 95 constitucional establece como necesarios para poder ser Ministro de la SCJN⁴³.

Como lo indicaron distintas organizaciones y lo mencionó este mismo Panel⁴⁴, la selección por el Presidente de la terna de candidatos a Ministro de la SCJN fue hecha sin consultar a la sociedad, sin permitir que los nombres de las personas interesadas fueran objeto de escrutinio público previo y sin mayor motivación. Sin que esto comprometa las cualidades de las personas seleccionadas, lo que resulta claro es que el proceso de conformación de la terna presentada por el Ejecutivo fue opaco. Una vez conocida la terna, la justificación pública de la inclusión de cada uno de los ternados fue parca y débil pues, como ya fue mencionado, la trayectoria y cualidades de cada una de las personas seleccionadas

42 Ver este pronunciamiento completo y los otros en el Anexo 3.

43 Ver, Anexo 3.

44 Fundación para el Debido Proceso Legal, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros. Conferencia de prensa, Ciudad de México, 17 de diciembre de 2018, día de las comparecencias de las y el ternado ante la Comisión de Justicia del Senado. Ver, Anexo 16.



fue resumida en algunos pocos párrafos que impidieron un verdadero debate en torno a la decisión presidencial de escogerlos.

A continuación, son presentadas las síntesis biográficas de cada uno de los candidatos (en los Anexos se puede consultar la hoja de vida en versión extensa de cada uno):

Juan Luis González Alcántara Carrancá. Es Licenciado en Derecho, Especialista en Finanzas Públicas y Doctor en Derecho con mención honorífica por la UNAM. Obtuvo un *Magistri in Artibus* así como un Master en Derecho Civil y Familiar por el Departamento de Derecho Privado de la Universidad Autónoma de Barcelona. Se ha desempeñado en distintos cargos públicos del Poder Judicial, entre ellos Magistrado numerario de la Tercera Sala Civil, Presidente del Tribunal y del Consejo de la Judicatura, así como Magistrado de la Cuarta Sala Familiar. A su vez, se ha desempeñado como académico de la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana, entre otras. Ha escrito distintos libros de temas específicos del Derecho Civil, por ejemplo, *Derecho de las Personas Arrendadoras y Arrendatarias* y *Responsabilidad Civil de los Médicos*⁴⁵.

Celia Maya García. Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, Maestra en Derecho con especialidad en Derecho Fiscal y Doctora en Derecho por la misma institución. Funcionaria del Poder Judicial del Estado queretano, en donde se ha desempeñado como agente del Ministerio Público, Juez en Materia Civil, titular del Juzgado Tercero y Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, donde se desempeña actualmente⁴⁶.

Loretta Ortiz Ahlf. Es Licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho y Maestra en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana, de la que es profesora de distintas materias en Licenciatura y Maestría. Obtuvo un Doctorado en Derechos Humanos y Derecho Comunitario Europeo por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II, en donde se ha especializado en derechos humanos, en específico, en derechos de los migrantes. Se ha desempeñado como Directora Jurídica del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, asesora de la Dirección General Adjunta del Banco de México, fue miembro del Grupo Redactor de la Constitución

45 Ver, Anexo 5 para un CV más extenso del candidato Alcántara.

46 Ver, Anexo 6 para un CV más extenso de la candidata Maya.



para la Ciudad de México, entre otros puestos. Es autora de distintos libros sobre derechos humanos y derecho internacional público⁴⁷.

El mismo día en que se anunció la propuesta de la terna por el Presidente, este Panel emitió un segundo pronunciamiento⁴⁸. En él fueron expuestas ciertas recomendaciones destinadas a fortalecer el proceso de las entonces próximas comparecencias ante el Senado:

- 1) Que el Senado agote la totalidad de los 30 días que la Constitución establece para las comparecencias de las candidatas y el candidato. Aquí fue explicado que este plazo es corto en comparación con estándares internacionales; por lo que el Senado debía realizar una evaluación rigurosa sin importar el tiempo que deba de durar, en conformidad con los 30 días otorgados.
- 2) Que el proceso de las comparecencias esté regido en todo momento por una absoluta transparencia, por ejemplo, hacer público los materiales que los senadores utilizaron para evaluar a los candidatos. Asimismo, utilizar herramientas que proporcionen organizaciones civiles, la academia y barras de abogadas y abogados.
- 3) Que se amplíen los espacios y oportunidades para que haya debido acceso a una participación de la sociedad civil, la academia y las barras y organizaciones de abogados y abogadas en el proceso de las comparecencias.

4.2 La convocatoria a las comparecencias en la Comisión de Justicia del Senado

La Mesa Directiva del Senado emitió un Acuerdo⁴⁹, el día 13 de diciembre de 2018, informando al Pleno de la propuesta de terna para el cargo de Ministro y señalando el procedimiento de nombramiento ante el Pleno fijando el día 17 de diciembre para que se llevaran a cabo las comparecencias ante la Comisión de Justicia⁵⁰. Por otro lado, la Comisión de Justicia emitió el Acuerdo por el que se Establece el Procedimiento para las Comparecencias⁵¹ hasta


47 Ver, Anexo 7 para un CV más extenso de la candidata Ortiz.

48 Ver, Anexo 3.

49 Ver, Anexo 8.

50 Anteriormente, la Comisión de Justicia era la encargada de señalar la fecha de las comparecencias, por ejemplo, en el Acuerdo de 18 de noviembre de 2015 de la Comisión de Justicia encargada de elaborar el procedimiento para la elección de los Ministros que ocuparían el lugar de la ex Ministra Olga Sánchez Cordero y el ex Ministro Juan Silva Meza, el día 30 de noviembre del año en cuestión fue designado para las comparecencias. Entre aquel Acuerdo de la Comisión de Justicia de 2015 y las comparecencias del mismo año pasaron casi dos semanas.

51 Ver, Anexo 9.



el día 17 de diciembre del 2018, y, en consonancia con el Acuerdo de la Mesa Directiva, indicó que las comparecencias tomarían lugar ese mismo día. Es decir, no pasó siquiera un día entre el Acuerdo de la Comisión de Justicia y el día de las comparecencias y solamente pasaron cuatro días entre el Acuerdo emitido por la Mesa Directiva (el 13 de diciembre) y el emitido por la Comisión de Justicia del Senado (el 17 de diciembre).


En contraste con los Acuerdos de la Comisión de Justicia en los procesos de selección de los años 2012 y 2015, en el Acuerdo del año 2018 no se estableció ningún documento o requisito específico para los candidatos⁵². En el Acuerdo de 2018 tampoco se convocó a la sociedad civil a participar en esta etapa del proceso de designación del próximo Ministro o Ministra de la SCJN. Aunado a ello, esta parte del proceso también fue criticada en algunos medios, por coincidir con algunos movimientos políticos al interior de la propia Comisión de Justicia del Senado, que habrían buscado facilitar la designación de un Ministro cercano al Presidente de la República⁵³. En el Senado de la República, esos días el tema de la Suprema Corte y el Poder Judicial ocupaba a las bancadas incluso fuera de la Comisión de Justicia, debido a una iniciativa para cambiar el número de Ministros de la Suprema Corte así como su modo de nombramiento⁵⁴. En esos días también se discutía, tanto en sede legislativa como en la opinión pública, el tema de las remuneraciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. En suma, en los días en que la Comisión de Justicia se aprestaba a realizar las comparecencias se percibía un ambiente de tensión en el Poder Legislativo y en la opinión pública por temas directamente relacionados con la Suprema Corte⁵⁵.

52 Ver, los requisitos de los Acuerdos de 2012 y 2015 en el apartado anterior de este Informe.

53 El día 13 de diciembre la Junta de Coordinación Política del Senado emitió un Acuerdo en el que se removió al senador Juan Zepeda, quien pertenece al PRD, de la Comisión de Justicia. A su vez, fue dada de alta en dicha Comisión la senadora Lucía Virginia Meza, del Grupo Parlamentario MORENA. Ver, Anexo 10. Ver también, *Animal Político*. (2018, 13 de diciembre). Acusan a Morena de quitar a Juan Zepeda de comisión para facilitar designación de nuevo ministro. *Animal Político*, disponible en <https://www.animal-politico.com/2018/12/morena-juan-zepeda-comision-justicia/>

54 El día 11 de diciembre de 201, senadores del Partido del Trabajo presentaron una iniciativa en la que proponían cambiar el marco regulatorio de designación de Ministros de la Corte a fin de que éstos sean elegidos por medio del voto popular, sin poder realizar campañas pues sería el Instituto Nacional Electoral quien se encargue de publicitar sus méritos. Además, la iniciativa plantea la reducción del número de Ministros de once a únicamente seis. Ver, Anexo 11.

55 La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (LFRSP), publicada el 5 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, implica la reducción del salario de los Ministros de la Corte. Ante esto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió el 23 de noviembre una acción de inconstitucionalidad alegando distintas razones. Con fecha de 7 de diciembre de 2018, el Ministro Alberto Pérez Dayán, instructor de esta Acción de Inconstitucionalidad, concedió en vía incidental la suspensión de la LFRSP. Ante esto, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados promovió un recurso de



El mismo día de las comparecencias, el 17 de diciembre de 2018, distintas organizaciones de la sociedad civil⁵⁶ convocaron a una conferencia de prensa a las 09:00 horas en la que este Panel también participó⁵⁷. En esta, se abordó el tema de la terna propuesta por el Presidente López Obrador y las representantes de las organizaciones de la sociedad civil señalaron su preocupación por los cercanos vínculos de las candidatas y el candidato con el Presidente de la República⁵⁸. Asimismo, las organizaciones enfatizaron la importancia que tienen estos procedimientos de designaciones para el fortalecimiento de las instituciones, y reforzaron su llamado a hacer esfuerzos para llegar a una paridad de género dentro de la SCJN. Al término de la conferencia, las distintas organizaciones emitieron un comunicado en el que expresaron su inconformidad con la terna propuesta por Andrés Manuel López Obrador en tanto que no garantizaba la designación de una persona idónea para el cargo de Ministra/o pues aquella no fortalecía el principio de paridad ni fortalecía la confianza ciudadana en la independencia de la SCJN⁵⁹.

Por su parte, en la misma conferencia de prensa este Panel se refirió a la necesidad de contar con procesos inclusivos, participativos y transparentes y manifestó su preocupación por la falta de un proceso de esa naturaleza en la conformación de la terna. El Panel recomendó al Congreso dar amplio espacio para la evaluación de las candidatas y candidatos, así como estar abiertos a recibir comentarios y observaciones por parte de la sociedad civil.


reclamación ante la SCJN en virtud de la mencionada suspensión. En este recurso, se alegó la improcedencia de la suspensión en una Acción de Inconstitucionalidad. Ver, Anexos 12-15.

56 La Fundación para el Debido Proceso (DPLF), la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Fundar, el Centro de Análisis e Investigación A.C., Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH), el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB), el Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C.(GIRE), BordePolítico A.C., EQUIS Justicia para las mujeres y el Observatorio Ciudadano Designaciones Públicas.

57 Ver, Anexo 16.

58 El Doctor González Alcántara-Carrancá fue Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal cuando Andrés Manuel López Obrador fue Jefe de Gobierno, y en los meses de julio y agosto de 2018 el ahora Presidente de la República ya lo había propuesto para dirigir la Fiscalía Anticorrupción, Electoral y General. La Doctora Celia Maya contendió para la gubernatura de Querétaro en 2016 por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el partido del Presidente, y en 2018 fue candidata al Senado por el mismo partido. Finalmente, la Doctora Ortiz fue Diputada para el Distrito Federal en la LXII Legislatura por MORENA y de hecho renunció a su militancia en ese partido político el mismo día de las comparecencias ante el Senado. Ver, Animal Político (2018, 7 de diciembre) Terna para nuevo ministro de la Suprema Corte: Militantes de MORENA o cercanos a AMLO. *Animal Político*, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2018/12/perfil-candidatos-ministro-corte-cercanos-amlo/>

59 Ver, Anexo 17.




Asimismo, se refirió al déficit histórico de la SCJN en cuanto a equidad de género. El Panel explicó que las tendencias internacionales en materia de nombramientos en las judicaturas nacionales se dirigen a promover procesos que puedan garantizar la selección de candidatos que se sientan completamente independientes de los demás poderes estatales, y que permitan la participación de distintos sectores de la ciudadanía.

4.3 Las comparecencias de las candidatas y el candidato

El Acuerdo emitido por la Comisión de Justicia incluyó las reglas en virtud de las cuales se desenvolverían las comparecencias. Cada candidato se presentaría individualmente conforme al horario establecido en el Acuerdo emitido por la Mesa Directiva. El Acuerdo preveía un discurso inicial de máximo 20 minutos donde expusieran sobre su idoneidad para el cargo y su posible contribución a la SCJN. En esta intervención no había lugar a interrupciones ni preguntas. Inmediatamente después, seguía una ronda de preguntas en la cual podían participar los miembros de la Comisión y hasta siete senadores externos a ella. Cada senador tendría hasta cinco minutos para formular su cuestionamiento; el candidato no tendría límite de tiempo para responder. Al igual que en ejercicios anteriores, las comparecencias se transmitirían en vivo en el Canal del Congreso, disponible tanto en televisión abierta como en internet.

Como se mencionó anteriormente, a diferencia de los procesos de selección de los años 2012 y 2015, en el Acuerdo de la Comisión de Justicia de 2018 no se requirió a los candidatos documentos especiales (como sentencias o escritos relevantes seleccionados por los propios candidatos, o una muestra de las sentencias de la Suprema Corte que consideran mejores y peores, entre otros). Tampoco se invitó a actores de la sociedad civil —como colegios de abogados, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación jurídica y facultades de derecho— a enviar preguntas a la Comisión para que fueran consideradas durante la comparecencia. La ausencia de documentos relevantes, como ensayos donde los candidatos expusieran su entendimiento de los retos de la SCJN como corte constitucional, y la falta de participación de la sociedad civil, se combinaron con la extraordinaria premura con que se realizaron las comparecencias en la Comisión de Justicia: las tres comparecencias fueron desahogadas en un solo día (de 11 de la mañana a 8 de la noche), e incluso el Dictamen de la Comisión de Justicia se produjo la misma noche del día 17 y la madrugada del 18 de diciembre. Dada la importancia de las comparecencias, y la meticulosidad necesaria




para examinar la idoneidad de los aspirantes a tan importante cargo en el ramo judicial, es cuestionable la pertinencia de realizar este ejercicio en tan poco tiempo.

El Panel pudo dar seguimiento a las comparecencias a través de la página www.canal-delcongreso.gob.mx y a través de la cuenta del Senado en la plataforma de YouTube: www.youtube.com/user/SenadoLXIIlegislatura. Además, el Secretario Técnico del Panel estuvo presente en las tres comparecencias. Se registraron algunas fallas en la transmisión del evento, entre las cuales destaca el hecho que las comparecencias de la magistrada Celia Maya y la doctora Loretta Ortiz no fueron transmitidas de manera oportuna, por lo que el público que siguió las comparecencias vía internet no pudo conocer el contenido de los primeros minutos de sus exposiciones iniciales⁶⁰. Tampoco es posible acceder a la comparecencia completa a través de los vídeos subidos por el Senado en su canal de la plataforma YouTube⁶¹.

En lo relativo a la ronda de preguntas, pudo observarse que al no existir criterios o principios claros que orienten las intervenciones ni mecanismos que cuidaran de su pertinencia, el uso de la palabra de los senadores fue desorganizado y con mucha variación según el compareciente. La mayoría de los cuestionamientos fueron poco claros, sin preparación previa, lo que limitó considerablemente la posibilidad de una deliberación sustantiva entre los comparecientes y los integrantes del Senado. Hubo algunas preguntas comunes a todos los candidatos, como las referidas a su opinión sobre asuntos como el aborto, la eutanasia, la militarización de la seguridad pública y la prisión preventiva oficiosa. Las respuestas de los candidatos muchas veces fueron vagas, pero los senadores no les pidieron clarificar o profundizar sus argumentos. En cuanto a las preguntas referentes a la ausencia de conflictos de interés e independencia de los candidatos, las cuales toman especial relevancia dados los cuestionamientos que se habían hecho en este sentido a los candidatos (ver nota a pie 53), los senadores se vieron poco exigentes. Preguntas como “¿considera que la militancia partidista

60 Miembros de la sociedad civil también hicieron notar problemas durante la transmisión en línea. Luis Cifuentes y Leonardo Roldán, asistentes de investigación en la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, señalaron que la transmisión para la comparecencia de Loretta Ortiz había empezado tarde “por lo que no fueron públicos los primeros minutos de su exposición”, en un artículo publicado en Nexos, Cifuentes Enríquez L.A. y Roldán Gutiérrez, L. (2018, 18 de diciembre). La comparecencia de los candidatos a ministro de la Suprema Corte: apenas uno (más o menos) presentable. *Nexos*, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9405>

61 Senado de la República. Sesión extraordinaria de la Comisión de Justicia, Segunda Parte, 17 de diciembre de 2018, disponible en: <https://youtu.be/2zMU4X68fIc> y Senado de la República. Sesión extraordinaria de la Comisión de Justicia, Tercera Parte, 17 de diciembre de 2018, disponible en <https://youtu.be/a3qRtHfNV9M>



compromete la idoneidad de un Ministro?” se podían sortear con la simple negativa de los candidatos, sin que los senadores insistieran en solicitar una respuesta más clara y desarrollada.

Las preguntas, en su mayoría, no profundizaron sobre los conocimientos jurídicos de los candidatos. Fueron escasas las preguntas dirigidas a probar el conocimiento y la forma de interpretación del derecho constitucional del candidato y las candidatas. No hubo preguntas que giraran en torno a la aplicación del control de convencionalidad de las normas del derecho interno y el papel del derecho internacional en la protección de los derechos humanos en México. Tampoco hubo preguntas que permitieran a los candidatos exponer su entendimiento y apertura en materia de violencia de género, derechos de pueblos indígenas y protección de minorías y otros grupos vulnerables. Las pocas preguntas que se realizaron podían responderse con simplicidad e impedían un examen minucioso de la visión constitucional de quienes estaban rindiendo las entrevistas. Este Panel considera que entre las principales razones que explican la superficialidad de la deliberación durante las comparecencias, están la premura en la convocatoria a las comparecencias, la ausencia de documentos relevantes escritos o elegidos por las personas seleccionadas y leídos por los senadores y legisladoras con antelación a las comparecencias, y la decisión de realizar las tres comparecencias en un solo día.

Asimismo, se pudo observar un trato desigual hacia los candidatos por parte de los senadores: mientras que en la comparecencia del Doctor Juan Luis González Alcántara participaron doce integrantes del Senado en la ronda de preguntas y la comparecencia tuvo una duración de aproximadamente tres horas; a la Doctora Celia Maya solo la entrevistaron seis integrantes del Senado y su comparecencia tuvo una duración de aproximadamente 90 minutos. Incluso fue posible apreciar una menor asistencia de los senadores, y una menor duración, en la comparecencia de la Doctora Loreta Ortiz en comparación con la del Doctor González⁶². Durante las tres comparecencias, pero especialmente en la de la Doctora Maya, algunos integrantes del Senado se ausentaron de la sala donde se llevó a cabo la comparecencia de los candidatos para asistir a otros eventos.

62 Una crónica completa y crítica de las comparecencias puede encontrarse en Cifuentes Enríquez, L.A. y Roldán Gutiérrez, L. (2018, 18 de diciembre). La comparecencia de los candidatos a ministro de la Suprema Corte: apenas uno (más o menos) presentable. *Nexos*, disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9405>

4.4 Dictamen de la Comisión de Justicia

Al terminar la última comparecencia del día 17 de diciembre de 2018 con la de la Doctora Ortiz, pasadas las 21 hrs, el Presidente de la Comisión de Justicia del Senado convocó a la Comisión a una reunión esa misma noche para producir el Dictamen sobre las comparecencias⁶³. El Dictamen señala que las comparecencias fueron difundidas públicamente. Luego, enumera a las personas o grupos de personas que manifestaron su apoyo a las personas que integraban la lista. En tercer lugar, analiza los documentos que las y el ternado proporcionaron a fin de acreditar los requisitos del artículo 95 constitucional de manera tal que el Senado pudiera decidir sobre su idoneidad.


Resultan inquietantes algunas características del Dictamen. En primer lugar, nuevamente, se actuó con mucha rapidez en su elaboración. En segundo lugar, el Dictamen se limita a mencionar cómo se llevaron a cabo los pasos anteriores, de forma meramente descriptiva y sin variación alguna entre la descripción de un candidato con otro. En tercer lugar, en el Dictamen se acreditan sin mayor auscultación todos los documentos enviados por las y el ternado para acreditar los requisitos que el artículo 95 constitucional señala (a pesar de prácticamente no haber tenido tiempo para evaluarlos)⁶⁴. En cuarto lugar, el Dictamen se aprobó con ocho votos, de los quince miembros de la Comisión de Justicia, ninguno en contra o abstenciones (de acuerdo con el artículo 150 del Reglamento del Senado de la República, para la votación de un dictamen es necesario la mayoría absoluta de los integrantes de la Comisión). En suma, en un solo día se realizaron las tres comparecencias, y se produjo el Dictamen mediante el que la Comisión de Justicia concluyó que los tres candidatos reunían los requisitos constitucionales para ocupar el cargo de Ministra/o de la SCJN y, por ende, los denominó como elegibles a los tres. Con fecha de 17 de diciembre de 2018 se remitió el Dictamen al Pleno del Senado.

4.5 Convocatoria de debate en el Pleno, comparecencias ante el Pleno y votación

El miércoles 19 de diciembre de 2018 se incluyó en el orden del día la discusión y votación del Dictamen realizado por la Comisión de Justicia, así como la exposición de los ternados

63 Ver, Anexo 28.

64 Ver, por ejemplo, los escritos presentados por los candidatos para acreditar buena conducta en el Anexo 19.



y la elección del Ministro o Ministra⁶⁵. Al día siguiente, en la sesión plenaria del 20⁶⁶ de diciembre se votó el Dictamen de la Comisión de Justicia y a la vez comparecieron las y el ternado ante el Pleno para que éste votara a fin de elegir al próximo Ministro o Ministra. Es importante notar que no hubo un oficio o comunicado oficial en el que la Mesa Directiva del Senado anunciara la convocatoria a la votación del Dictamen de la Comisión de Justicia y a las comparecencias de los ternados ante el Pleno. Las únicas referencias a esta parte del proceso se encuentran en el Acuerdo de la Mesa Directiva del 13 de diciembre⁶⁷, Acuerdo CUARTO, según el cual, habiendo votado el Dictamen de la Comisión de Justicia, sería en la Sesión Plenaria de la Cámara de Senadores en donde los candidatos realizarían una exposición de 20 minutos sin que hubiera lugar a preguntas o debates. Asimismo, el Acuerdo QUINTO del Dictamen realizado por la Comisión de Justicia⁶⁸, señaló que el Dictamen sería remitido al Pleno del Senado de la República para su consideración.

El 20 de diciembre de 2018 el Pleno de la Cámara de Senadores debatió el aprobar o no el Dictamen hecho por la Comisión de Justicia, en donde se determinó que los tres candidatos propuestos por el Presidente de la República cumplían con los requisitos constitucionales para asumir el cargo de Ministra/o de la SCJN y, en consecuencia, podían ser elegibles por el Pleno para ser el Ministro o la Ministra que relevara al ex Ministro José Ramón Cossío. En esta etapa del proceso, los grupos parlamentarios expusieron su posición respecto al Dictamen de la Comisión de Justicia. En este intercambio de posicionamientos, hubo puntos de acuerdo respecto del Dictamen y sólo un posicionamiento en contra. Al final, la votación para la aprobación o no del Dictamen de la Comisión de Justicia resultó con 82 votos a favor, uno en contra y 41 abstenciones de un total de 124 senadores presentes; por lo que, el Dictamen fue aprobado y, por tanto, los candidatos resultaron elegibles para ser Ministro/a⁶⁹.

Posteriormente, de conformidad con el Acuerdo de la Mesa Directiva del 13 de diciembre de 2018⁷⁰ y con los artículos 97, párrafo 1, fracción III y 101 del Reglamento del Senado de la República, se procedió a la votación del Pleno para elegir a quien ocuparía el cargo de Ministra o Ministro de la SCJN. La votación se llevó a cabo de acuerdo con la normati-

65 Ver, Anexo 20.


66 Ver, Anexo 21.

67 Ver, Anexo 8.

68 Ver, Anexo 9.

69 Ver, Anexo 20.

70 Ver, Anexo 21.



dad (es decir, por cédula). No obstante, dado que varias reglas del proceso de designación se encuentran en los distintos Acuerdos de la Cámara de Senadores, dentro del Acuerdo de la Mesa Directiva del 13 de diciembre⁷¹ en el Acuerdo SÉPTIMO y OCTAVO se estableció que en caso de que ninguno de los candidatos alcanzara la mayoría constitucional requerida, habría de tener lugar una segunda votación de manera inmediata (también por cédula); esto, sin que hubiera lugar a intervenciones o debates entre ambas votaciones. En el supuesto que en la segunda votación tampoco se alcance la mayoría requerida, el Ejecutivo Federal deberá proponer otra terna.

La primera votación cédular en el Pleno contó con 124 votos, de los cuales 76 fueron para Juan Luis González Alcántara-Carrancá; cero votos para Celia Maya García; cinco votos en favor de Loretta Ortiz Ahlf; y finalmente 43 votos en contra. Con estos resultados, el Magistrado Juan Luis González no alcanzaba las dos terceras partes de los sufragios emitidos por los senadores presentes⁷². En consecuencia, tuvo lugar una segunda votación después de que el Pleno hubiera tomado un receso de 20 minutos. En la segunda votación, de los mismos 124 votos efectuados, 114 favorecieron a Juan Luis Alcántara; cero votos a Celia Maya García; cinco votos para Loretta Ortiz Ahlf; un voto nulo y finalmente cuatro votos en contra⁷³. La ausencia de deliberación pública y rendición de cuentas entre una y otra votación, separadas por tan solo 20 minutos, impide conocer los motivos que pudieron influir para el cambio de posiciones de un número considerable de senadores (38).

Inmediatamente después de darse a conocer los resultados, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, Martí Batres, tomó protesta de ley a Juan Luis González Alcántara-Carrancá, quien desde ese 20 de diciembre de 2018 es el nuevo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sustitución del ex Ministro José Ramón Cossío⁷⁴.


71 Ver, Anexo 22.
72 Ver, Anexo 23.
73 Ver, Anexo 24.
74 Ver, Anexo 25.

5. Conclusiones y recomendaciones

El marco normativo del proceso de selección de Ministra/o de la Suprema Corte de Justicia de México tiene notables vacíos legales relevantes, si se le compara con los estándares internacionales, principalmente en lo relativo a la transparencia, apertura y participación de la sociedad civil y deliberación en el momento de la conformación de la terna de candidatos por parte del Poder Ejecutivo (y su presentación ante el Senado) así como en las distintas etapas del proceso de elección. Por ejemplo, no está regulado el proceso de notificación de una vacante, tampoco el proceso de elaboración de la terna de candidatos por parte del Poder Ejecutivo, ni el proceso de evaluación de los candidatos por parte del Senado de la República. A su vez, no existe norma constitucional, ley o reglamento que determine mecanismos de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en ninguna etapa del proceso complejo de elección. Tampoco existen parámetros encaminados a garantizar una adecuada representación de grupos como las mujeres e indígenas, ni en el proceso de selección ni en la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es importante reforzar el marco normativo y adecuarlo a los estándares internacionales.

Este Panel reitera que su análisis se relaciona específicamente con el proceso de selección y no necesariamente con las credenciales de las candidatas y candidatos. Aun cuando las credenciales de los candidatos deben ser evaluadas con detenimiento, nada contribuye más a la conformación de una Corte Suprema robusta e independiente que el uso de procedimientos inclusivos, idóneos, transparentes y participativos. En contraste con los procesos de selección de los años 2012 y 2015, el proceso de selección del año 2018 fue apresurado, sin deliberación sustantiva en las comparecencias de los candidatos, y cerrado a la participación de la sociedad civil. Un proceso con estas características debilita la legitimidad de la persona seleccionada para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación independientemente de sus cualidades individuales y, por supuesto, debilita a la Suprema Corte.

Para los siguientes procesos de nominación y elección de Ministros y Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Estados Unidos de México, este Panel Internacional hace las siguientes recomendaciones:




1 • Formalizar previamente por vía legal los mecanismos necesarios para garantizar la publicidad, transparencia, participación ciudadana, la consecución de la paridad de género, así como la determinación de criterios objetivos en virtud de los cuales se podrán valorar los méritos personales, la capacidad profesional, y las cualidades éticas de los candidatos/as a Ministro/a de la Suprema Corte. El proceso de selección debe ser desde sus primeras etapas: transparente, abierto, público y participativo para seleccionar a las y los mejores Ministros para una institución clave para el estado de derecho y la democracia constitucional.

En esta ocasión, el proceso excesivamente acelerado impidió un verdadero escrutinio por parte de las senadoras y los senadores, y por parte de la sociedad civil y la academia, sobre las hojas de vida de las personas propuestas y sobre sus respuestas, a pesar de que existían importantes objeciones en la opinión pública.

En los próximos nombramientos, el Senado debiera agotar la totalidad de los 30 días de que dispone para las comparencias de las candidatas o candidatos. Este plazo legal es ya relativamente corto de acuerdo con estándares internacionales, por lo que recomendamos que el Senado lo utilice a cabalidad para garantizar comparencias que permitan una evaluación acuciosa de las competencias y cualidades de las candidatas y candidatos. Las comparencias de cada candidata o candidato deben durar lo que sea necesario, incluso varios días si se requiere, pues la comparencia es la oportunidad para los senadores y el público en general de conocer las capacidades y virtudes de cada una de las personas ternadas.

2 • El proceso de selección de 2018 se llevó a cabo sin que la Comisión de Justicia del Senado solicitara a los candidatos el envío de materiales y documentos que hicieran posible una buena evaluación de sus capacidades argumentativas y de su visión del derecho constitucional y el derecho internacional, especialmente de los derechos humanos. Este Panel recomienda, por tanto, que el proceso de las comparencias incluya estos importantes materiales para evaluar a las y los candidatos. En estos procesos, además, es fundamental que todos los trámites y decisiones se realicen con una absoluta transparencia. Estándares y buenas prácticas internacionales muestran que poner a disposición del público todos los materiales necesarios para evaluar a los candidatos (por ejemplo, hojas de vida, sentencias y otras publicaciones relevantes) y permitir que la sociedad civil participe expresando



su opinión, ayuda al Senado de la República a realizar una mejor y más completa evaluación. La transparencia y fácil consulta de todos los materiales relevantes de los candidatos, también aumentan el conocimiento y la legitimidad del proceso de nombramiento entre la sociedad en general. La Comisión de Justicia, una vez terminadas las comparecencias, debe justificar y fundamentar ampliamente su evaluación de las y los candidatos.


3. El proceso de selección de 2018 se llevó a cabo sin la participación activa y efectiva de la sociedad civil y la ciudadanía en general. Este Panel recomienda que se amplíen los espacios y oportunidades para que exista debido acceso a una participación activa de la sociedad civil, la academia, y las barras y organizaciones de abogadas y abogados en las comparecencias y evaluación de las candidatas y candidatos ternados. Los Acuerdos de 2015 y 2016 adoptados por el Senado de la República ya habían abierto un espacio democrático a la sociedad civil, para entregar observaciones y preguntas que podían ser formuladas por los miembros del Senado en las audiencias de entrevista de las candidatas y candidatos. Sería recomendable que en los nuevos procesos el Senado de la República amplíe las posibilidades de participación, incluyendo la posibilidad de que los distintos actores evaluadores, incluidos las y los senadoras y senadores, reaccionen a las respuestas de los candidatos a preguntas concretas fomentando el diálogo y la deliberación.

6. Anexos

Anexo 1: Biografías de los integrantes del Panel


Carlos Ayala Corao es abogado especialista en derecho público (constitucional y derechos humanos). Profesor de Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la Universidad Católica “Andrés Bello”, la Universidad Central de Venezuela, University of Oxford (UK); Georgetown University, American University Washington of College of Law (USA), y Universidad Panamericana (México). Individuo Número 28 de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela y Académico Correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina); miembro de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza (2012-) y su Vicepresidente (2018-); y miembro del Consejo Directivo del International Human Rights Institute de la International Bar Association (IBAHRI). Fue Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1997-98), así como Relator sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de las Américas (1996-1999) y Presidente de la Comisión Andina de Juristas (2003-2009). Fue miembro de la Comisión Internacional designado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para el proceso de selección y nombramiento de la Corte Suprema de Justicia de Ecuador (2005); y Consultor de las Naciones Unidas para el proceso de elección de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala (2009). Abogado y defensor de derechos humanos ante organismos nacionales e internacionales; asesor en varios organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales; y autor de varias publicaciones en derecho constitucional, derechos humanos y derecho público en general.

Catalina Botero Marino es abogada y experta en derecho constitucional, derecho internacional de los derechos humanos y justicia transicional. Actualmente es la Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y socia



fundadora de DeJusticia Colombia, dedicada a la defensa regional de los derechos humanos. Ha sido Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA de 2008 a 2014, y Magistrada Auxiliar en la Corte Constitucional de Colombia durante varios períodos diferentes. Fue asesora principal de la UNESCO y asesora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de México. Es miembro de la Junta Directiva de la Fundación para la Libertad de Prensa, una organización de libertad de expresión en Bogotá. Además, trabajó como miembro del Consejo Académico del Centro de Estudios Constitucionales de la Corte Suprema de Justicia de México. Actualmente forma parte del Comité Académico del Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información en la Universidad de Palermo, Argentina, es miembro del Consejo Asesor de Derechos Digitales Chile y miembro de los Amigos de la Asociación Internacional Carta Democrática Americana del Centro Carter y miembro experto del Diálogo Interamericano. La Señora Botero ocupó anteriormente varios puestos públicos y privados sin fines de lucro en Colombia, entre ellos: Directora Nacional de la Oficina para la Promoción y Difusión de los Derechos Humanos, en la Oficina del Defensor del Pueblo de Colombia; Directora de la Consultoría de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fundación Social; asesora de la Fiscalía General de la Nación; y profesora e investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. También es miembro del Comité de Premios del Premio a la Libertad de Expresión Global de la Universidad de Columbia. La Señora Botero Marino recibió su licenciatura en derecho de la Universidad de los Andes y continuó sus estudios de posgrado en Gestión Pública y Derecho Administrativo en la misma universidad. Continuó su trabajo de postgrado en Madrid, donde estudió derechos humanos en la Universidad Complutense. La Señora Botero Marino también estudió derechos constitucionales y ciencias políticas en el Centro de Estudios Constitucionales y se graduó en Estudios Avanzados (DEA) en la Universidad Carlos III de Madrid.

Macarena Sáez es Directora Académica del Centro de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Facultad de Derecho de American University en Washington DC, donde se desempeña como docente en materia de Derecho



de Familia de los Estados Unidos, Derecho de Familia Comparado y Litigio Estratégico en Derechos Humanos. Macarena Sáez ha escrito libros y artículos en temas de género y sexualidad, incluyendo la edición junto a Cristina Motta del primer libro latinoamericano de análisis de casos en temas de género y sexualidad *La Mirada de los Jueces, Decisiones sobre Género y Sexualidad en Latinoamérica*. Sus últimas publicaciones tocan temas de matrimonio igualitario, el concepto de familia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el concepto de dignidad en la discusión sobre sexualidad, entre otros. La profesora Sáez litiga ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y fue una de las tres abogadas principales representantes de las víctimas en el Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Es Licenciada en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad de Chile y LL.M. de la Universidad de Yale en Estados Unidos.

El Secretario Técnico del Panel, **Julio Ríos Figueroa**, es Profesor Investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE.

Anexo 2: Términos de Referencia y Mandato

Panel Independiente para la Selección de Ministro/a de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México

OCTUBRE-NOVIEMBRE 2018

Términos de Referencia

La Fundación para el Debido Proceso (DPLF), la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH), el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB), Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C.(GIRE), Borde Político A.C., EQUIS Justicia para las mujeres, y el Observatorio Ciudadano Designaciones Públicas proponen los siguientes términos de referencia, que servirán de guía para el trabajo del Panel Internacional de Expertas/os Independientes para la Selección de Ministro/a de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos(en adelante, el Panel).


1. Independencia

1.1. El panel es independiente

1.2. El panel contará con el apoyo de una Secretaría Ejecutiva, proporcionada por las organizaciones promotoras para proveer de apoyo administrativo y facilitar el trabajo del Panel.

2. Misión

2.1. El propósito del Panel es brindar visibilidad nacional e internacional al proceso de selección de Ministro/a de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (en adelante, la SCJN); generar incentivos para una evaluación objetiva del mérito y las capacidades de las personas candidatas, y mostrar que la sociedad civil puede y debe jugar un rol importante en este mecanismo de selección.



2.2. El Panel contribuirá a lograr esos objetivos, realizando una evaluación pública de los perfiles de las tres (03) candidaturas propuestas por el Presidente de la República al Senado, con base en la información pública disponible; así como de la transparencia y publicidad del proceso en general. De acuerdo al procedimiento vigente, el Senado debe realizar la elección final en el plazo de treinta días (30) a partir de la recepción de dicha terna, previa comparecencia.

3. Principios rectores


3.1. El Panel concentrará su trabajo en dos etapas: (i) la etapa de nominación de la terna, a cargo del Presidente de la República, y (ii) la etapa de evaluación y selección, a cargo del Senado de la República (en adelante, el Senado), a través de la Comisión de Justicia y del Pleno.

El Panel evaluará de manera amplia si las tres personas nominadas cumplen con el perfil establecido por las normas constitucionales, legales y reglamentarias de México, aplicables al procedimiento; así como de estándares internacionales que abonen a la independencia judicial.

Asimismo, realizará una evaluación de las dos etapas del procedimiento, en lo que respecta a los siguientes estándares: (i) transparencia y accesibilidad de la información sobre los/as candidatos/as, (ii) mecanismos de participación ciudadana, (iii) existencia y aplicación de herramientas para identificar el mérito y las capacidades de los/as aspirantes, (iv) respeto del principio de igualdad y no discriminación, y (v) rendición de cuentas sobre las decisiones del proceso. Sobre cada uno de estos aspectos, el Panel podrá identificar lagunas y/o áreas clave para la mejora.

3.2. El Panel hará sus evaluaciones sobre la base de los materiales mencionados en la Sección 9.

3.3. El Panel identificará si, o la forma cómo la terna de candidatos/as nominados/as, podría contribuir a la diversidad y la paridad de la SCJN (por ejemplo, en términos de experiencia, género, corriente del pensamiento jurídico, etc.)



3.4. El Panel no necesita clasificar las candidaturas por un orden de méritos, ni debe endosar u oponerse a ninguna persona en lo individual.

3.5. El Panel invitará a la sociedad civil y a los medios de comunicación social, a prestar atención al proceso de selección, a fin de alentar una mayor rendición de cuentas por parte de los órganos competentes de llevarlo adelante.

4. Toma de decisiones

4.1. El Panel realizará todos los esfuerzos posibles para adoptar decisiones por consenso.

4.2. Si no es posible alcanzar el consenso, las decisiones se tomarán por la mayoría de sus integrantes.

5. Materiales que considerar

5.1. Al evaluar los perfiles de las personas candidatas, el Panel considerará las siguientes categorías de materiales:


a) El *curriculum vitae* del/a candidato/a, su hoja de vida y la información proporcionada por este al someterse al proceso de selección, puesta a disposición del público por los órganos competentes.

b) La documentación obtenida de manera oficiosa por los órganos competentes, que haya sido puesta a disposición del público, o que pueda ser obtenida por la Secretaría Técnica en ejercicio del derecho de acceso a la información.

c) Las respuestas brindadas por el/la candidato/a en su entrevista personal y/o durante su comparecencia ante el Pleno del Senado.

d) El cuestionario desarrollado por el Panel y contestado voluntariamente por el candidato/a (opcional).

5.2. El Panel podrá considerar otros documentos relevantes que estén disponibles en el dominio público, incluyendo: escritos jurídicos, artículos académicos, presentaciones en paneles, publicaciones en blogs, artículos periodísticos, discursos, etc.



5.3. El Panel también puede decidir considerar información de otras fuentes relevantes, como la sociedad civil. Para ello, el Panel podrá establecer una metodología para recibir esta información.

5.4. El Panel no tendrá en cuenta información de segunda mano, si no puede verificar de manera independiente dicha información.

6. Informe

6.1. En su Informe Final, el Panel deberá incluir lo siguiente:

- e) La composición del Panel;
- f) Una explicación de la metodología y de los criterios utilizados para la evaluación;
- g) Un breve resumen del proceso de preselección;
- h) El listado de las personas candidatas evaluadas;
- i) Referencia a los materiales y las fuentes utilizadas para evaluar a los candidatos;
- j) Una evaluación narrativa de cada candidato y una conclusión final;
- k) Si no hubiere información suficiente para evaluar alguno(s) de los aspectos del perfil, se debería mencionar que no es posible determinar si tales aspectos están cumplidos o no.
- l) Una evaluación general acerca de la (i) transparencia y accesibilidad de la información sobre los/as candidatos/as, (ii) mecanismos de participación ciudadana, (iii) existencia y aplicación de herramientas para identificar el mérito y las capacidades de los/as aspirantes, (iv) respeto del principio de igualdad y no discriminación, y (v) rendición de cuentas de las decisiones del proceso, en las dos etapas que componen el procedimiento.
- m) Si algún aspecto de la evaluación no alcanzó el consenso de todas/os los integrantes del Panel, esto debe señalarse, exponiendo el punto de vista minoritario, si así se solicita.

Anexo 3: Pronunciamientos del Panel durante el proceso de selección

Panel Internacional de Expertos para la Selección de Ministra/o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

PRIMER PRONUNCIAMIENTO

31 DE OCTUBRE DE 2018


Con fecha 23 de octubre de 2018, varias organizaciones de la sociedad civil⁷⁵, siguiendo una tendencia cada vez más aceptada por estados democráticos, llamaron a la formación de un panel de expertas y expertos internacionales para acompañar y enriquecer el proceso de nombramiento de altas autoridades del sistema de justicia. Los miembros que componen este Panel, comprometidos juristas con amplia experiencia en el acompañamiento de dichos procesos en diversos países, hemos aceptado realizar un seguimiento del proceso de selección y nombramiento de un(a) nuev(a) ministro(a) a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México.

En cumplimiento de esa tarea, y fundados en estándares y buenas prácticas internacionales⁷⁶, nos permitimos, a través de este primer pronunciamiento, formular respetuosamente algunas recomendaciones destinadas a fortalecer el proceso de nombramiento de un nuevo(a) Ministro(a). De manera específica, en esta ocasión enfatizamos la primera fase del procedimiento, que es la etapa de conformación de la terna o pre selección de candidatos a cargo del titular del Ejecutivo Federal.

México ha hecho avances en materia de selección de candidatas/os por parte del Congreso. Los Acuerdos de 2015 y 2016 adoptados por el Senado de la

75 La lista completa se puede encontrar en <http://cencos.com.mx/2018/10/conferencia-de-prensa-y-presentacion-panel-internacional-para-la-seleccion-de-ministra-o-de-la-scjn/>

76 CIDH. *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, 5 diciembre 2013.




República establecen líneas generales sobre las calificaciones básicas para el cargo de Ministra o Ministro de la SCJN, e incluye la necesidad de contar, entre otros, con conocimientos de derechos humanos. Los Acuerdos además abren un espacio a la sociedad civil para entregar observaciones y preguntas que pueden ser formuladas por los miembros del Congreso en las audiencias de entrevista de las candidatas y candidatos. El Congreso, sin embargo, solo puede evaluar los candidatos y candidatas de la terna propuesta por el Presidente de la República.

En esta ocasión México puede dar otro paso adelante permitiendo mayor transparencia y debate sobre la etapa de la pre selección de candidatos, asegurando que la terna esté compuesta solo por candidatas y candidatos idóneos al cargo.

Para ello, es recomendable que la Presidencia de la República indique públicamente el inicio formal de la búsqueda de candidatos(as) idóneos(as) y haga públicos los criterios establecidos en la búsqueda de candidatos. Se recomienda también que las organizaciones de la sociedad civil puedan entregar sugerencias de candidatas y candidatos. Con esta base, se podrá tener una mejor y más amplia e informada deliberación pública sobre las capacidades, méritos y experiencias de los(as) posibles candidatos(as). Estándares internacionales muestran que la apertura del proceso de preselección es un medio eficaz para lograr componer una terna de personas competentes y comprometidas con los derechos humanos, los valores y las instituciones democráticas.

En segundo lugar, la composición actual de la Suprema Corte sugiere dar mayor importancia al criterio de género para los siguientes nombramientos. La apertura del proceso de pre selección serviría para asegurar que las candidatas que puedan ser incorporadas a la terna tengan reconocidos méritos, experiencia y capacidades jurídicas. Deben ser personas íntegras, honorables, haber demostrado independencia, autonomía, imparcialidad, competencia y capacidad para juzgar con base en los derechos humanos y los principios democráticos. El proceso de selección de candidatas(os) debe generar confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, según se ha recomendado por distintos organismos de derechos humanos.




Finalmente, cabe reiterar que las recomendaciones formuladas por este Panel se fundamentan en los estándares sobre independencia judicial emitidos por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos en los sistemas interamericano y universal, así como en las buenas prácticas de la experiencia comparada. El objetivo es hacer una respetuosa contribución al fortalecimiento del proceso de selección de un nuevo(a) Ministro(a) en México y, por tanto, de la integridad y legitimidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia del sistema de justicia mexicano.

Catalina Botero Marino, *Universidad de los Andes, Colombia*

Macarena Sáez, *American University, Estados Unidos*

Carlos Ayala Corao, *Comisión Internacional de Juristas*



*Panel Internacional de Expertos para la Selección de Ministra/o de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación*

23 DE NOVIEMBRE DE 2018

El Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha informado al Presidente de la República de la vacante de Ministro(a) que se producirá próximamente. México tiene la oportunidad histórica de impulsar un proceso de pre-selección de la terna que incorpore los más altos estándares internacionales en materia de transparencia, participación y deliberación. Un proceso de esta naturaleza sería un alentador ejemplo regional y enviaría un poderoso mensaje de compromiso con las instituciones democráticas. Los procesos transparentes, deliberativos y participativos, adicionalmente, contribuyen de manera decisiva a la selección de la persona más idónea para la defensa autónoma e independiente de los estándares y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Alentamos al gobierno de México a convertirse en un ejemplo regional, impulsando un proceso abierto que permita una genuina y amplia participación y una vigorosa deliberación sobre el nombramiento de quien habrá de ocupar la vacante anunciada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Catalina Botero Marino, *Universidad de los Andes, Colombia*

Macarena Sáez, *American University, Estados Unidos*

Carlos Ayala Corao, *Comisión Internacional de Juristas*

*Panel Internacional de Expertos para la Selección de Ministra/o de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación*

SEGUNDO PRONUNCIAMIENTO


6 DE DICIEMBRE DE 2018

Desde la iniciativa de acompañamiento al proceso de selección y nombramiento de un(a) nuev(a) ministro(a) a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México⁷⁷, en esta ocasión nos permitimos respetuosamente formular algunas recomendaciones iniciales destinadas a fortalecer el proceso de comparecencias de las candidatas y los candidatos de la terna a ser propuesta por el Presidente de México al Senado de la República. En específico, fundados en estándares y buenas prácticas internacionales⁷⁸, enfatizamos las siguientes tres sugerencias:


1. Que el Senado de la República agote la totalidad de los 30 días que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece para las comparecencias de las candidatas o candidatos. Este plazo legal es ya relativamente corto de acuerdo con estándares internacionales, por lo que recomendamos que el Senado lo utilice a cabalidad para garantizar comparecencias que permitan una evaluación acuciosa de las competencias y caracteres de las candidatas y candidatos. Las comparecencias de cada candidata deben durar lo que sea necesario, incluso varios días si se requiere, pues la comparecencia es la oportunidad para los senadores y el público en general de conocer las capacidades y virtudes de cada uno de los ternados.

⁷⁷ Con fecha 23 de octubre de 2018, varias organizaciones de la sociedad civil, siguiendo una tendencia cada vez más aceptada por estados democráticos, llamaron a la formación de un panel de expertas y expertos internacionales para acompañar y enriquecer el proceso de nombramiento de altas autoridades del sistema de justicia. La lista completa se puede encontrar en <http://cencos.com.mx/2018/10/conferencia-de-prensa-y-presentacion-panel-internacional-para-la-seleccion-de-ministra-o-de-la-scjn/> Los pronunciamientos del Panel pueden consultarse aquí <https://panelinternacionaldeexpertosmx.wordpress.com/> Comunicaciones al Panel pueden hacerse a secretaria.panelmx@gmail.com

⁷⁸ CIDH. *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, 5 diciembre 2013.

- 
2. Que el proceso de las comparecencias, desde el primer hasta el último día, se rija por una absoluta transparencia. Estándares y buenas prácticas internacionales muestran que poner a disposición del público todos los materiales necesarios para evaluar a los candidatos (por ejemplo, hojas de vida, sentencias y otras publicaciones relevantes) ayuda al Senado de la República a realizar una mejor y más completa evaluación. La transparencia y fácil consulta de todos los materiales relevantes de los candidatos también aumentan el conocimiento y la legitimidad del proceso de nombramiento entre la sociedad en general. Entre los materiales relevantes se debería incluir documentos preparados por organizaciones de la sociedad civil, la academia y las barras de abogadas y abogados. La Comisión de Justicia, una vez terminadas las comparecencias, debe justificar y fundamentar ampliamente su evaluación de las y los candidatos. Los votos de los senadores en la Comisión de Justicia y en el pleno deben ser públicos.
 3. Que se amplíen los espacios y oportunidades para que haya debido acceso a una participación activa de la sociedad civil, la academia, y las barras y organizaciones de abogadas y abogados en las comparecencias y evaluación de las candidatas y candidatos ternados. Los Acuerdos de 2015 y 2016 adoptados por el Senado de la República ya abrieron un espacio a la sociedad civil para entregar observaciones y preguntas que pueden ser formuladas por los miembros del Congreso en las audiencias de entrevista de las candidatas y candidatos. Recomendamos que en este nuevo proceso el Senado de la República amplíe las posibilidades de participación: se debe dar a los distintos actores evaluadores, incluidos los senadores, la oportunidad de reaccionar a las respuestas de los candidatos a preguntas concretas fomentando el diálogo; la Comisión de Justicia debe hacer de fácil y oportuno acceso documentos de organizaciones sobre los candidatos.

Cabe reiterar que las recomendaciones formuladas por este Panel se fundamentan en los estándares sobre independencia judicial emitidos por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos en los sistemas



interamericano y universal, así como en las buenas prácticas de la experiencia comparada. El objetivo es hacer una respetuosa y útil contribución al fortalecimiento del proceso de selección de una nueva Ministra o Ministro en México y, por tanto, de la integridad y legitimidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia del sistema de justicia mexicano.

Catalina Botero Marino, *Universidad de los Andes, Colombia*

Macarena Sáez, *American University, Estados Unidos*

Carlos Ayala Corao, *Comisión Internacional de Juristas*

*Panel Internacional de Expertos para la Selección de Ministra/o de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación*

CIUDAD DE MÉXICO, 14 DE DICIEMBRE DE 2018

Comisión de Justicia del Senado

Senado de la República, Estados Unidos Mexicanos

Estimadas Senadoras y Senadores:

Desde la iniciativa de acompañamiento al proceso de selección y nombramiento de un(a) nuev(a) ministro(a) a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México⁷⁹, nos dirigimos a Ustedes con el objetivo de formular respetuosamente algunas recomendaciones destinadas a acompañar y fortalecer el proceso de comparecencias de las candidatas y los candidatos incluidos en la terna propuesta por el Presidente de México al Senado de la República. Estándares y buenas prácticas internacionales⁸⁰, resaltan la importancia de la función que Ustedes realizarán de escrutinio independiente y exhaustivo de los candidatos y candidatas, para lograr la elección de una persona profesionalmente capacitada, moralmente intachable y políticamente independiente. En las siguientes líneas nos permitimos hacer una serie de sugerencias sobre el proceso de las comparecencias así como también proponer unas preguntas para evaluar las capacidades y cualidades de las y los candidatos.

79 Con fecha 23 de octubre de 2018, varias organizaciones de la sociedad civil, siguiendo una tendencia cada vez más aceptada por estados democráticos, llamaron a la formación de un panel de expertas y expertos internacionales para acompañar y enriquecer el proceso de nombramiento de altas autoridades del sistema de justicia. La lista completa se puede encontrar en <http://cencos.com.mx/2018/10/conferencia-de-prensa-y-presentacion-panel-internacional-para-la-seleccion-de-ministra-o-de-la-scjn/> Los pronunciamientos del Panel pueden consultarse aquí <https://panelinternacionaldeexpertosmx.wordpress.com/> Comunicaciones al Panel pueden hacerse a secretaria.panelmx@gmail.com


80 CIDH. *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, 5 diciembre 2013.

Respecto a las comparencias:

Diversos estándares y prácticas internacionales enfatizan la importancia de una evaluación acuciosa y sin prisa de las competencias y caracteres de las candidatas y candidatos, ya que es la oportunidad para el Senado y la sociedad en general de conocer las capacidades y virtudes de cada una de las y los candidatos pensando en la absoluta independencia del poder judicial. Es muy importante que todas las candidatas y candidatos sean evaluados bajo los mismos estándares y no se produzcan estándares de escrutinio diferentes o discriminatorios basados en el género. Las comparencias deben regirse por una absoluta transparencia y la más amplia participación ciudadana, poniendo a disposición del público todos los materiales necesarios que obtenga el Senado de la República para realizar una completa evaluación de las y los candidatos, así como los votos justificados de las y los senadores en la Comisión de Justicia. Finalmente, es recomendable que el Senado de la República retome y amplíe los Acuerdos de 2015 y 2016 que abrieron un espacio a la sociedad civil para entregar observaciones y preguntas que pueden ser formuladas en las audiencias de entrevista de las candidatas y candidatos. Por ejemplo, se puede dar a los distintos actores evaluadores, incluidos los senadores, la oportunidad de reaccionar a las respuestas de los candidatos a preguntas concretas fomentando así el diálogo.

En cuando a las preguntas para evaluar la capacidad técnica, intachabilidad moral, e independencia política de los candidatos, recomendamos las siguientes:

1. ¿En qué condiciones considera Usted que podría surgir algún tipo de conflicto de intereses que afecte su independencia e imparcialidad en su trabajo como juez(a)? ¿Cómo procedería ante dichas circunstancias? ¿Podría dar un ejemplo de lo que usted consideraría una conducta inapropiada, y otro de una conducta anti-ética, dentro del desempeño de la función jurisdiccional?
2. ¿Cuáles cree que son los aportes más importantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en los últimos cinco años?:



¿En qué áreas específicas la jurisprudencia de la CorteIDH ha contribuido a fortalecer la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en México? ¿Qué aspectos de su jurisprudencia considera como más problemáticos y cuáles deberían fortalecerse? ¿Cuáles cree que son los principales retos para la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a la jurisprudencia de la CIDH y cómo deben enfrentarse? ¿Cuál es la responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el cumplimiento de los fallos de la CorteIDH? Y, ¿Cómo cree usted que lo debe llevar a cabo?

3. ¿Cuál es su opinión del proceso de nombramiento de Ministros(as) a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de la independencia judicial? Si pudiera contribuir a diseñar un procedimiento distinto para seleccionar Ministros(as) ¿cómo sería en líneas generales?

Estimadas Senadoras y Senadores, reiteramos que las recomendaciones formuladas por este Panel se fundamentan en los estándares sobre independencia judicial emitidos por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos en los sistemas interamericano (OEA) y universal (ONU), así como en las buenas prácticas de la experiencia comparada en otras democracias. Nuestro objetivo es hacer una respetuosa y útil contribución al fortalecimiento del proceso de selección de una nueva Ministra o Ministro en México y, por tanto, de la integridad y legitimidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia del sistema de justicia mexicano.

Agradecemos la atención a la presente,

Catalina Botero Marino, *Universidad de los Andes, Colombia*

Macarena Sáez, *American University, Estados Unidos*

Carlos Ayala Corao, *Comisión Internacional de Juristas*