

La democracia directa en la elección de los miembros de la Judicatura y el Principio de División de Poderes

FÉLIX PONCE NAVA TREVIÑO

Planteamiento del problema

Llama la atención el inusual espectáculo que en fechas recientes ha brindado el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) en su búsqueda de poder e independencia, en detrimento de la autonomía que debería ejercer la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Destaca en ese sentido la pretensión de los miembros del CJF para ampliar el mandato constitucional que le fue concedido en 1994 para nombrar y remover a los miembros de la Judicatura poniendo como justificante que la Corte no debería de tener otra actividad que la meramente jurisdiccional.

El CJF es un órgano colegiado de los tres Poderes de la Federación, instalado el 2 de febrero de 1995, a resultas de una propuesta del Presidente Ernesto Zedillo, y tiene entre sus facultades estrechar y vigilar la independencia del Poder Judicial, así como la de los ministros al cumplir los asuntos de su competencia; decidir sobre remociones que únicamente podrán ser revisadas por el Senado y la más importante, la adscripción, nombramiento y retiro de jueces y magistrados, así como la capacitación de los integrantes del Poder Judicial.

El CJF se integra con siete consejeros de los cuales uno representa al Poder Ejecutivo, dos al Senado, tres al Poder Judicial y uno a la Suprema Corte de Justicia, su presidente y éste, como miembro del Consejo, ejerce la titularidad del último.

En la realidad, el trasfondo de esa lucha tiene como objeto el control del

Poder Judicial por parte del Poder Ejecutivo, en una manifestación más del apetito autoritario que históricamente ha ejercido el poder central en nuestro país.

La creación en 1994 del CJF y la reciente propuesta legislativa presidencial, del 29 de marzo de 1999, para modificar la integración de éste, es un ataque decidido al principio de división de poderes, que es un elemento fundamental de nuestro régimen político y constitucional, pues propone que el Consejo se integre con consejeros designados de manera paritaria por la propia Corte, el Senado de la República y el Ejecutivo Federal, con lo que cambiaría la proporción actual de cuatro consejeros provenientes del Poder Judicial y tres externos.

Con la propuesta, la integración se invertiría para que sean sólo tres consejeros del Poder Judicial y cuatro externos; así dos serían nombrados por el Senado y dos por el Presidente de la República.

La iniciativa presidencial ratifica claramente la autonomía del CJF, como un órgano del Poder Judicial –no de la Suprema Corte– con independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones.

Resulta preocupante que el Poder Legislativo acepte mansamente, como lo hizo en 1994, que se vulnere el sistema de frenos y contrapesos que debe regir en los sistemas republicanos y federales como el nuestro.

Permitir que el CJF sea controlado por el Poder Ejecutivo y se erija en un poder paralelo a la Corte, para designar y remover a los miembros de la Judicatura, sería un golpe de fuerza, contrario al Principio de División de Poderes, difícil de revertir, y constituiría un retroceso en la evolución y desarrollo político de la sociedad.

Marco teórico que sustenta a la Corte

Generalmente el poder se divide en tres ramas: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. La Constitución señala expresamente la competencia de cada uno de ellos, así como las características personales de sus titulares.

La columna vertebral de la idea del Principio de la División de Poderes consiste en que el poder detenga al poder, y que esta detención se haga por y para la libertad del ciudadano; que una misma persona o entidad no posea todo el poder, porque entonces la libertad se encuentra en peligro. Consiste en que el titular de alguno de los poderes no lo sea también de otro.

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 16 expresó que: "Toda sociedad en la cual la garantía de los Derechos del Hombre no esté asegurada, ni determinada la Separación de Poderes, carece de Constitución."

Es necesario hacer un análisis histórico del desarrollo del Principio de la División de Poderes, tomando en cuenta que la libertad del ciudadano y de los individuos en su conjunto, es el principio a defender con esta teoría. Con Aristóteles existen algunos antecedentes sobre las diversas funciones que correspondían a los órganos del cuerpo público y aunque otros autores lo mencionaron, fue con Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, que el principio vino a adquirir la característica de un auténtico dogma constitucional, y en ese sentido afirmó en el libro XI, capítulo VI, de su obra clásica:

"En cada Estado hay tres clases de Poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al Derecho de Gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del Derecho Civil. En virtud del primero, el Príncipe o Jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por lo segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por lo tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro Poder Ejecutivo del Estado.¹

Montesquieu sostenía, entre los argumentos que motivaban su tesis, el principio de que la libertad política sólo reside en los gobiernos modernos, inexistiendo esta libertad cuando se abusa del poder, porque afirmaba que la muestra constante era de que todo hombre investido de autoridad abusaba de ella; era por eso que, para impedir tal abuso y para poner limitantes al poder, era necesaria una división, para que fueran diferentes los individuos que la ejercieran, y no existiera la facultad de una sola persona para dictar leyes, para ejecutar resoluciones públicas o la de juzgar las causas y pleitos entre los particulares.

Rousseau, en su obra *El contrato social* habló de lo indivisible de la soberanía; para él lo que se denominaba ramas del poder no son sino emanaciones de la autoridad soberana del pueblo, al cual están supeditadas.

La tesis mexicana que fue aplicándose en las sucesivas constituciones formuladas en la historia de nuestro país, salvo la de 1814, interpretó el principio, como que existe un solo poder: el supremo poder de la Federación que se divide para su ejercicio, y así lo que en realidad está dividido es el ejercicio del poder.

Forma de integración de la Corte y de la Judicatura

En la actualidad para, nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante.

La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva en los términos del párrafo anterior.

Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Los párrafos anteriores, son la transcripción textual de lo establecido por el artículo 96 constitucional y de éstos se desprende que la vinculación e identificación entre los magistrados nombrados y el Presidente de la República es obligada e innegable; esta vinculación sólo podría desaparecer si en el futuro cambiara la relación de fuerzas políticas en la Cámara de Senadores, pues ésta también se ha distinguido por su dependencia y subordinación al Poder Ejecutivo.

Históricamente, en los antecedentes políticos de la Nueva España y del México independiente, el titular del Ejecutivo siempre ha sucumbido al deseo de designar a los impartidores de justicia que lógicamente siempre se identificarán con el poder. En la época colonial la facultad de nombrar a los ministros de la Corte recaía directamente en el monarca español.

En la etapa de insurgencia, José María Morelos y Pavón, en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, otorgó esa facultad al Congreso que, en sesión secreta a pluralidad absoluta de votos, realizaría la selección de los candidatos a ministros de la Corte en secreto y realizaría la elección en sesión pública.

La Constitución de 1824 mantuvo la facultad para los congresos locales, quienes proponían una lista de hasta 12 personas, que se enviaba a un Colegio Electoral del Congreso Federal para designar como ministros de la Corte a los individuos que más veces fueran propuestos por las legislaturas de los estados.

La Constitución de 1857 dispuso que los miembros de la Suprema Corte de Justicia fueran elegidos por los Electores de Sección en forma indirecta en primer grado, después de haber elegido al diputado del distrito y al Presidente de la República. Actas de estas elecciones se remitirían al Congreso o a la Diputación permanente para que los titulares del Poder Ejecutivo y Judicial tomaran posesión el mismo día.

En 1914, en el periodo de la Revolución mexicana, se otorgó al Senado la facultad exclusiva de elegir a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, en escrutinio secreto y seleccionando a los candidatos de entre los propuestos en una terna por el Presidente; si en tres días no se hacía la elección, el Presidente nombraba a uno de los integrantes de esa terna por supuesto desinterés del Senado. De 1917 a la fecha la facultad de nombrar a los miembros de la Corte ha sido del titular del Poder Ejecutivo y, a partir de 1994, el CJF le arrebató a la Corte la facultad principal de nombrar y remover a los miembros de la Judicatura.

Formalmente, para ser parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existen requisitos y exigencias profesionales y de conducta personal, para elegir de entre los mejores hombres y mujeres, a los más destacados por sus dotes intelectuales, valores morales y por el reconocimiento público de sus virtudes personales en el foro de litigantes, en la academia y en la Judicatura.

La Corte ha tenido una evolución que la ha hecho pasar por diferentes etapas de influencia en los asuntos de la República, aunque su prestigio siempre ha servido para sustentar legalmente los actos del Poder Ejecutivo y legitimarlos, como la reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a la legalidad del anatocismo o la capitalización de intereses en los préstamos realizados por los bancos a los particulares, que atrajo sobre ésta la atención de la ciudadanía en cuanto a su función, responsabilidades y alcance de sus decisiones.

Tradicionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación había ejercido una total independencia en su administración y en el nombramiento de los jueces de distrito y magistrados de circuito respecto a los otros dos poderes, pero en 1994, por modificación al artículo 94 constitucional, se creó el Consejo de la Judicatura Federal con una integración de los tres Poderes de la Unión y con funciones de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

Con esta modificación constitucional se quitaron a la Corte los posibles inconvenientes de administrar los recursos y la facultad en la asignación a los miembros de la Judicatura, desde los jueces de distrito y magistrados de circuito, para permitirle actuar exclusivamente en el terreno de la impartición de justicia.

Si alguna independencia disfrutaba la Corte, ésta le fue quitada con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, que en algunos círculos de juristas fue considerado como un auténtico golpe de fuerza de uno de los poderes de la Federación a otro.

Hasta antes de la modificación Constitucional de 1994, la Corte funcionaba con 21 ministros numerarios y hasta 5 supernumerarios, que en una situación de facto y con criterios patrimonialistas se repartían los turnos para designar a los jueces de distrito y magistrados de circuito de entre los abogados de su preferencia, no necesariamente miembros de la Judicatura.

La creación del Consejo de la Judicatura Federal fue un acto a todas luces irregular constitucionalmente, y aunque pudo haber sido un correctivo, tomando acciones que fortalecieran la independencia y autonomía del Poder Judicial de la Federación, para que cumpliera cabalmente lo establecido por el Principio de División de Poderes, sólo se limitó a ser un órgano de vigilancia al órgano jurisdiccional.

Es importante destacar que existen antecedentes muy limitados de sanción a algún miembro de la Judicatura, lo que haría al Poder Judicial Federal, en principio, una entidad inmaculada, aunque en secreto se comenta que muchos magistrados y jueces de distrito tienen cuentas bancarias en el extranjero y existen antecedentes documentados del interés de éstos en algunos asuntos de gran envergadura.

El CJF desde su instalación en 1995 ha impuesto un total de 246 sanciones a funcionarios del Poder Judicial de la Federación de las cuales 14 fueron destituciones y 19 suspensiones.

El Poder Judicial Federal en la actualidad

En la actualidad la Suprema Corte de Justicia no juega el papel que le corresponde como verdadero tribunal constitucional, pues a pesar de contar con ministros realmente destacados, existen antecedentes de la actitud de disciplina de algunos de éstos, que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente ha manifestado interés.

Es innegable que el costo político que sufrió la Corte en la reciente resolución sobre el anatocismo significó un gran deterioro en el prestigio de ésta, aunque su presidente, el magistrado Góngora Pimentel, lo niegue y argumente que la ciudadanía sigue recurriendo a demandar el amparo de la Justicia Federal.

La Suprema Corte de Justicia es heredera de una tradición judicial surgida del sistema jurídico del derecho civil en el que supuestamente se resuelven las controversias basándose estrictamente en la letra de la norma, sin permitir, aparentemente, la influencia de elementos de carácter político, lo que la hace aparecer como desfasada en su desempeño, pues observa al pueblo y al acontecer nacional desde una columna de marfil que la aísla de la realidad nacional.

Nuestro sistema judicial surgió inspirado en la Constitución de los Estados Unidos en la que el juez se mantiene vinculado políticamente con la sociedad y que toma en cuenta el sentir del pueblo al dictar sus resoluciones, pero en su evolución, nuestro sistema judicial ha tomado un camino alejado de la sociedad, lo que disminuye su capacidad de decisión y le hace perder su calidad de contrapeso ante los otros poderes de la federación.

Nada en nuestra Constitución impide que el Poder Judicial actúe políticamente al resolver sobre temas de especial interés para el pueblo, sus supuestas limitaciones fueron adquiridas con apoyo de la doctrina judicial posterior a 1917 para apoyar a un Poder Ejecutivo que históricamente se ha retroalimentado con las élites gobernantes para administrar la República a su entero arbitrio.

Recientemente la Corte intervino en asuntos especialmente graves y delicados, por las repercusiones y consecuencias que tuvieron a nivel internacional, relativos a investigaciones de hechos como la matanza de Aguas Blancas en el estado de Guerrero o el gasto desproporcionado en la campaña electoral del candidato a gobernador en el estado de Tabasco, con unas resoluciones que dejaron entrever que sí resuelve políticamente, a conveniencia, aun cuando las autoridades locales ya habían concluido el caso.

La ciudadanía ante las instituciones republicanas

Recientemente en Venezuela se manifestó un fenómeno político que no debe soslayarse en su observación y análisis, por la tendencia que podría tomar el comportamiento de los electores en toda América Latina ante la decepción que causa en la ciudadanía el indebido funcionamiento de las instituciones republicanas.

Los venezolanos eligieron el 6 de diciembre pasado a un presidente por una abrumadora mayoría; esta situación no tendría mayor relevancia si no

fuera el caso de que el elegido, Hugo Chávez, intentó dar un golpe de Estado en 1992.

Chávez argumenta que, en su momento, dio la intentona golpista como protesta a 40 años de dominio y corrupción de los partidos tradicionales, que administraban a Venezuela con criterios patrimonialistas y de beneficio a una élite muy bien identificada.

Causa curiosidad observar el comportamiento de la sociedad venezolana que eligió a un candidato contrario a la élite gobernante tradicional que siempre se manejó con criterios ortodoxos de supuesta legalidad.

Este presidente ahora ha manifestado su intención de disolver el Poder Legislativo para darle una nueva base y fundamento legal a la República Venezolana.

Por nuestra parte, en México recientemente se han suscitado incidentes en los que las víctimas han tenido el coraje y la osadía de tomar venganza inmediata en contra de los delincuentes, en un signo que podría interpretarse como una muestra de la falta de confianza en las instituciones encargadas de la procuración de justicia y en las estructuras judiciales.

Es evidente que esa conducta social extrema es el resultado de la existencia de un sentimiento de frustración de la población, que no cuenta con mecanismos eficientes para obtener justicia y percibe el mensaje que dice que el sistema legal no funciona, por lo que toma la justicia en su propia mano.

Conclusiones

La Suprema Corte de Justicia no juega el papel que le corresponde como verdadero tribunal constitucional, pues existen antecedentes de la actitud de subordinación de ésta, ya que no se opone a los asuntos en los cuales el Poder Ejecutivo manifiesta interés.

La inconclusa reforma del Estado en México debe contemplar entre los puntos pendientes de la agenda respectiva la cristalización del Principio de la División de Poderes para lograr que se limite el poder desmesurado que aún disfruta el titular del Poder Ejecutivo, para permitir el crecimiento del Poder Judicial hasta una dimensión que lo haga cumplir con su responsabilidad constitucional de ser freno y contrapeso, y deducir que el fortalecimiento del CJF es un retroceso a la cultura política nacional y un factor que nulifica el Principio de División de Poderes.

Propuesta para la elección democrática directa

Los dogmas de interpretación constitucional deben ser eliminados, nada impide que los miembros de la Judicatura sean elegidos democráticamente por la sociedad, que es la receptora de su actividad, en periodos que podrían ser similares a los de los diputados o de los senadores.

La elección de los miembros de la Judicatura en todos los niveles fortalecería nuestras instituciones políticas, permitiría el desarrollo político de la sociedad y aseguraría el adecuado desempeño de los funcionarios judiciales, que sabrían que son observados por la sociedad.

Construyendo los mecanismos jurídicos necesarios para elegir por el voto directo de la ciudadanía a los miembros de la Judicatura a nivel federal y local en todo el país, se eliminarían las ambiciones hegemónicas de cualquier persona o grupo, y se haría realidad el principio de división de poderes.

Es falso que la ciudadanía carezca del suficiente desarrollo político para poder tomar parte en la elección y designación de los funcionarios responsables de los órganos jurisdiccionales.

Ante la perspectiva actual de desaliento y pérdida de confianza en las instituciones republicanas, la opción de intervenir democráticamente en la construcción de nuevas instituciones jurisdiccionales significa darle nuevas esperanzas a nuestro proyecto de país.

La simulación, en el desempeño del cumplimiento de la responsabilidad de impartir justicia de los órganos jurisdiccionales, desaparecería si la ciudadanía siguiera de cerca el

desempeño de jueces y demás funcionarios judiciales, y además existiera la opción de ser reelectos para el siguiente periodo.

La propuesta planteada en este trabajo es una realidad en el sistema judicial norteamericano, que inexplicablemente no se aplica en México, siendo que ese sistema fue el inspirador de nuestros constitucionalistas de 1824, 1857 y 1917.

En la controversia relativa a permitir la injerencia de los partidos políticos en la presentación de candidaturas, a los puestos de magistrados y jueces de distrito, existen antecedentes recientes en los que han quedado al margen de los procesos electorales ciudadanos, como en la pasada elección de consejeros ciudadanos del Distrito Federal en 1995, aunque sería deseable la participación partidista en los procesos electorales de la Judicatura.

La modernización de las estructuras políticas y jurídicas de nuestro país obligan a plantear nuevas formas de elección democrática directa de los juzgadores que vigilan la supremacía del orden constitucional y de los jueces de primera y segunda instancias que regulan las relaciones entre los particulares, y entre los particulares y el Estado.

Referencia

1 De Secondat, Carlos, barón de Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, núm. 191, México, 1992, p. 104 y ss., Colección "Sepan Cuántos".

El autor es vocal secretario de la 28 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal.