



Las designaciones que vienen y el “efecto Becket”

DAVID PANTOJA MORÁN

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

En las próximas semanas y meses, en una operación que supone la acción coordinada y concertada de los poderes de la Unión prevista en la Constitución y en las leyes, éstos deberán proceder a designar diversos funcionarios que se encarguen de importantes tareas de Estado, por lo que parece de utilidad traer a cuento lo que la teoría ha dado en llamar “el efecto Becket”, del que me ocuparé más adelante.

Se trata en esta ocasión de los nombramientos de dos ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del titular de la Auditoría Superior de la Federación, de dos comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información, del gobernador del Banco de México y de dos integrantes del Consejo de la Judicatura. Todos ellos cumplen cruciales funciones que afectan a la sociedad, y de su buen desempeño dependen derechos individuales y colectivos, y valores e intereses vitales de la nación. A ello se debe que la Constitución y las leyes hayan previsto requisitos y procesos de nominación complejos para cubrir dichos puestos, pues se ha deseado el mayor margen de seguridad posible para que las personas nombradas sean las idóneas.

En el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el titular del Ejecutivo propone una terna y la designación recae en el Senado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros; los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, de manera escalonada, uno es designado por el presidente, dos por el Senado y tres por el pleno de la Corte por una mayoría de cuando menos ocho votos; el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es designado por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o, en su defecto, por la Comisión Permanente, con la misma votación; al ti-

tular de la Auditoría Superior de la Federación lo designa la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes; al gobernador de Banco de México lo designa el jefe del Ejecutivo federal, de entre los miembros de la Junta de Gobierno, nombrados éstos de igual forma, con la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente; los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información son designados por el jefe del Ejecutivo y el Senado sólo interviene para vetar el nombramiento, si así lo considera necesario.

Como se ve, en unos casos se busca el acuerdo de dos poderes de la Unión, en otros, votaciones que garanticen amplios consensos dentro del mismo órgano colegiado: la preocupación por encontrar equilibrios parece estar presente en los contrapesos que establecen la Constitución y las leyes, es decir, la intención de éstas parece ser la de impedir que la voluntad de un funcionario o la de una mayoría imponga su decisión en el nombramiento y que éste sea más bien el fruto de un acuerdo entre fuerzas distintas y aún divergentes, obligándolas a coaligarse.

Los requisitos exigidos por la Constitución o por la ley respectiva para ser cumplidos por los candidatos a ser nominados a los diversos puestos hablan de un perfil en el que, en términos generales, se desea que tengan la ciudadanía mexicana, el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; una edad que asegure la madurez; 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 tratare de otro delito que lastime seriamente la buena fama en el concepto público se le inhabilitará para el cargo; residencia en el país que garantice el conocimiento del mismo. Probablemente, con objeto de garantizar independencia



de criterio, el de evitar las filiaciones partidistas y, para impedir que algunos de esos puestos pudieran ser considerados como “jubilaciones bien remuneradas”, se requiere además no haber sido secretario de Estado, jefe de departamento, procurador general de la República o de Justicia del DF, senador, diputado federal, ni gobernador de un Estado o jefe de gobierno del DF durante el año previo al día de su nombramiento y, en ciertos casos, no haber sido dirigente de partido.

Como es entendible, a los ministros de la Corte y a los consejeros de la Judicatura se les requiere, además, la posesión, con antigüedad mínima de diez años, del título de licenciado en derecho y, respecto de los primeros, preferentemente, haber servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia, o haberse distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica y, en relación con los segundos, haberse distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades y, además, reconocimiento en el ámbito judicial para los que designa la Suprema Corte. Para ser gobernador del Banco de México se requiere gozar de reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado, por lo menos cinco años cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera. Entre los requisitos para ser presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos están el tener preferentemente título de licenciado en derecho y contar con experiencia en materia de derechos humanos o actividades afines. En tratándose de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información, se prevé haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia. En lo que concierne al titular de la Auditoría Superior de la Federación, se requiere contar con experiencia en materia de control y fiscalización del gasto público, política presupuestaria, evaluación del gasto público, etc. y contar con título de contador público, licenciado en derecho, economía, administración o de otra profesión relativa.

Hasta aquí, la Constitución y la ley en la materia en cada caso han sido el punto de referencia obligado. Pero hay que reconocerles una limitación en esta tarea orientadora. Para cualquier institución, en efecto, la Constitución, las leyes y los reglamentos trazan sólo el marco de su actuación. Nos dicen poco o nada de lo que pasa: acuerdos, prácticas, relaciones interpersonales, modos de ser, hacer y pensar. Y sin embargo, esto es lo esencial y ello no depende de las normas escritas, sino de la percepción que se tenga del significado de la institución en cuanto tal.¹

Las consideraciones que haré en adelante tienen una referencia y aplicación general para todos los cargos a que se mencionan en este escrito, pues pretende ser una reflexión sobre la sociología de las instituciones, aunque contienen más alusiones al caso de los jueces constitucionales.

Como queda dicho, al hacer participar en la decisión a varios órganos del Estado y al exigir votaciones calificadas en los procesos de nominación, se buscan los contrapesos que impidan la imposición unilateral de la voluntad de un funcionario o de una mayoría. Pero también hay otros equilibrios deseables que se pueden buscar: el equilibrio en la composición de los órganos por designar. Éste puede ir desde equilibrios de género,² de experiencias o vivencias profesionales (por ejemplo, la establecida entre los profesionales de la impartición de justicia y los especialistas en derecho, sean éstos profesionistas o académicos³ o entre quienes tienen una experiencia meramente técnica y los políticos profesionales)⁴ o, como es el caso en los nombramientos de los jueces la Suprema Corte de Estados Unidos, que por tratarse de una sociedad pluriétnica, se nombran integrantes de alguna de ellas,⁵ hasta el equilibrio entre las tendencias y los puntos de vista que dividen a las sociedades plurales y que, *grosso modo*, pueden ir de conservadores, a moderados y progresistas.⁶

En lo que concierne a los requerimientos que la Constitución o las leyes prevén para ser llenados por los aspirantes a los puestos, como ya ha sido dicho, es natural que se exijan indicios de conocimiento, experiencia y pericia en los asuntos correspondientes. Genéricamente, la formación o conocimientos jurídicos se exigen para todos los casos

mencionados y de manera específica, según se trate, conocimientos o experiencia sobre los temas de impartición de justicia, de derechos humanos, de transparencia y acceso a la información, de control y fiscalización del gasto público o de materia monetaria o financiera.

La exigencia de acreditación de la preparación académica, de criterios de eficiencia, capacidad y competencia profesionales parece sugerir una especie de neutralidad técnica. De igual forma, el requisito de no haber ocupado puestos de relevancia política con cierta proximidad a la fecha de la nominación o el de no haber ocupado puestos de dirección en partidos políticos revelan la intención de alejarse de la política. En suma, que todo apunta al afán de eliminar las razones políticas para que éstas no puedan operar en el proceso de nominación de estos funcionarios. Ahora bien, ¿es esto posible? ¿Es posible eludir los criterios políticos en la designación de dichos funcionarios?

En realidad, cada proceso de nombramiento constituye una coyuntura donde se juegan intereses de partidos, de grupos o de personajes políticos, que buscan que los individuos nombrados les sean afines o, por lo menos, no hostiles. Cuando en el proceso de designación, la Constitución o la ley prevén la intervención de una de las Cámaras, a lo más que se llega es a limitar el poder de nominación que tiene el presidente, obligando al Legislativo y al Ejecutivo a acercar sus propuestas, a negociar, a buscar acuerdos, que inevitablemente son de carácter político y que están guiados por intereses políticos. Cuando se prevé que una sola Cámara haga la designación, las distintas fuerzas ahí presentes y particularmente las más poderosas toman la decisión en medio de intensas negociaciones, de ceder una posición para obtener otros beneficios, de acceder a un nombramiento con tal de que no se decida por otro considerado inconveniente.

La Constitución, a propósito de la designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, establece una norma que –en buena lógica y habida cuenta que, al fin y al cabo, los nombramientos son decisiones políticas, en donde inevitablemente están presentes estos intereses– debería aplicarse a todos los nombramientos aquí mencionados, a saber, que los funcionarios nom-

brados no representan a quien los designa, por lo que deberán ejercer su función con independencia e imparcialidad.

En el momento de la designación, quien o quienes designan o nombran lo hacen con base en una apreciación sobre la persona, una apreciación en la que se valoran diversos aspectos: los requisitos que señalan la Constitución o la ley, las relaciones, las actividades, los vínculos políticos anteriores. Pero esta apreciación no establece un vínculo, una relación bilateral. El designado no tiene que “devolver favor alguno a cambio”. En Estados Unidos se habla de una “obligada ingratitud”: el juez de la Suprema Corte recién nombrado demuestra su independencia emitiendo en la sentencia una opinión distinta a la esperada por el presidente que lo nombró.⁷

Vale la pena evocar el célebre caso de las grabaciones del presidente Nixon, dentro del asunto conocido popularmente como “Watergate” de 1974. De los nueve jueces que, a la sazón integraban la Corte, cuatro habían sido designados por el propio Nixon. El 24 de julio, por unanimidad, la Corte ordenó al presidente entregar las grabaciones del caso, ya que constituían una prueba esencial en la causa penal pendiente en un tribunal federal de distrito contra los asesores de Nixon, causa en la que el propio Nixon estaba citado por el jurado de acusación en calidad de partícipe no acusado. Los días 27, 29 y 30 del mismo mes y año, la Comisión de Justicia de la Cámara de Representantes aprobó tres peticiones de juicio político (*impeachment*) contra Nixon. Dos de estas peticiones, por su participación posterior en el robo al edificio Watergate y la tercera por negarse a entregar esas mismas cintas y otras a la Comisión durante la investigación realizada en el marco del juicio político. A pesar de que Nixon permaneció firme en su negativa de acudir a la cita de la Comisión de la Cámara baja, dio cumplimiento, no obstante, a la decisión de la Corte, el 5 de agosto, revelando públicamente el contenido de las grabaciones entregadas. Tres días después, Nixon renunció a la presidencia de Estados Unidos, a fin de impedir el juicio político, que seguramente le hubiera costado la libertad.

El argumento que Nixon aducía era que la Constitución faculta al presidente a ejecutar las leyes, a

dirigir las fuerzas armadas y a conducir las relaciones exteriores; afirmaba que debía consultar con sus asesores para ejercer estas facultades y que la revelación pública de estas consultas podía afectar su capacidad de gobernar; que los otros poderes del Estado no estaban constitucionalmente facultados y, como consecuencia práctica, no tenían el suficiente acceso a la información necesaria para medir las posibles ventajas y los potenciales riesgos de dicha revelación. Por su parte, la Corte concluyó que las motivaciones que habían llevado a Nixon a retener las cintas no se fundamentaban en la tutela de secretos militares, diplomáticos o de seguridad nacional y que no había ofrecido justificación alguna a excepción de un amplio e indefinido reclamo de interés público en la confidencialidad de sus conversaciones. Sin decirlo directamente, la Corte señalaba, así, que Nixon no había estado motivado por el interés público, sino por el interés propio en retener las cintas.

Cuestión interesante para los propósitos de estas reflexiones es que uno de los integrantes de la Corte, el juez William Rehnquist, se negó a participar en el proceso de toma de decisión sobre este asunto. De acuerdo con la práctica de la Corte, no invocó excusa alguna, pero tal vez consideró que, ante la opinión pública, su imparcialidad se vería socavada, en razón de que había colaborado con Nixon como Procurador General de Justicia, antes de ser nombrado juez de la Corte, también por Nixon. De los otros integrantes de la Suprema Corte, su propio presidente el juez Warren Earl Burger y los jueces Harry Blackmun y Lewis Powel debían sus respectivos nombramientos a Nixon y así y todo votaron en su contra, asumiendo las consecuencias.⁸

Aquí es donde entra la sugerente idea del efecto Becket. Los autores que se han ocupado de éste, piensan que el término “efecto” debe entenderse menos como el resultante de la acción de una causa, que como fenómeno recurrente, que tiende a reproducirse desde el momento en que ciertas condiciones se cumplen y, así entendido, “el efecto” está cerca de una ley sociológica. Por naturaleza, la formación de las instituciones es rica en “efectos”, en la medida que pasa por las mismas formas e implica las mismas determinaciones. Así se explica que en el análisis institucional sea utilizado.⁹

Se entiende por “efecto Becket” *el proceso de identificación a la institución*, que conduciría a romper con las anteriores fidelidades que fueran contrarias. En afortunada evocación, “el efecto Becket” se refiere al destino emblemático de Thomas Becket (1118-1170) quien fuera amigo íntimo del rey Henry II de Inglaterra y depositario de su confianza hasta el punto de nombrarlo canciller del reino. Con objeto de extender su influencia también en el ámbito eclesiástico y supuesta la confianza dispensada, el rey le nombra posteriormente, obispo de Canterbury. Una vez nombrado en este cargo, en 1162, se convirtió en tenaz opositor a las políticas religiosas del monarca, yendo al extremo de excomulgarlo. Este grave conflicto le costaría la vida a Becket, quien sucumbe por sus convicciones víctima de la instigación de su antiguo protector. Válido para cualquier institución, el efecto Becket ha sido utilizado para el análisis del comportamiento de los jueces constitucionales, pero puede servirnos de apoyo a la reflexión en todos los casos de los que nos ocupamos.¹⁰

En esta lógica, los próximamente nombrados deberían autoimponerse, como código de ética, ejercer su función haciendo a un lado sus anteriores relaciones políticas, sus anteriores compromisos e intereses y deberían saber anteponer el interés público al personal, pese a las presiones e incluso a las amenazas. Deberán también actuar de manera autónoma frente a los poderes constituidos, los partidos políticos y cualesquier agencia gubernamental o civil, lo que implica que deben cuidar que las decisiones de la institución de la que forman parte sean tomadas sin interferencias externas. La actuación autónoma de las instituciones de que tratamos es una especie de condición para que se propicie su adecuado desempeño: si sus integrantes ceden a las presiones de los poderes públicos o privados o se inclinan ante las pretensiones de los grupos y partidos políticos, se anulan para el cumplimiento de sus funciones, no le sirven de contención a las autoridades y acaban por desacreditarse ante la opinión pública, haciendo perder peso y respeto a la institución.

La otra condición para que los funcionarios por nombrar tengan un desempeño satisfactorio es que se conduzcan con imparcialidad. En efecto, las materias de que se ocuparán (la justicia constitucional,



los derechos humanos, la transparencia y el acceso a la información, la estabilidad monetaria o el control, vigilancia y fiscalización de las finanzas públicas) son tareas de Estado que están por encima de los intereses de grupo o de partido; se trata de funciones que interesan a la Nación en su conjunto y que incluso trascienden al gobierno en turno.

Sería, pues, deseable que “el efecto Becket” fuera tomado en consideración por los que harán los nombramientos y por quienes vayan a ser nombrados, y se convirtiera progresivamente en un fenómeno recurrente en la actuación de quienes tienen a su cargo funciones como a las que aquí nos hemos referido.

- ¹ Cfr. Zagrebelsky Gustavo, *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, Madrid, Ed Trotta, 2008, p. 12.
- ² En la composición actual de once ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentran las señoras ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.
- ³ Tal es la diferencia entre el ministro Mariano Azuela y el ministro José Ramón Cossío. Un claro testimonio de la voluntad de buscar estos equilibrios en la composición de un órgano lo brinda el artículo 100 constitucional que prevé que tres de los integrantes del Consejo de la

Judicatura sean designados de entre magistrados de Circuito y jueces de Distrito.

- ⁴ En la composición del Consejo Constitucional francés, siendo generalmente juristas sus integrantes, en la mayor parte de los casos tienen un perfil político reconocido, sea porque se trate de ex ministros, ex parlamentarios o porque hayan ocupado importantes puestos políticos. Hoy, por ejemplo, forman parte de este cuerpo colegiado los ex presidentes de la República Valéry Giscard d'Estaing y Jacques Chirac.
- ⁵ Tal es el caso del juez afroamericano Clarence Thomas o más reciente de la juez de origen puertorriqueño Sonia Sotomayor.
- ⁶ El presidente Clinton nombró a dos jueces liberales: Ginsburg y Breyer. Los presidentes republicanos han nombrado generalmente jueces moderados como O'Connor, Kennedy o Souter o conservadores como Scalia. En la Suprema Corte de Justicia de la Nación son conocidas las posiciones de los ministros Azuela Güitrón y Góngora Pimentel.
- ⁷ Zagrebelsky, G., *op. cit.*, p. 51.
- ⁸ Cfr. Burt Robert A., *Constitución y conflicto*, Buenos Aires, Eudeba, 2000, pp. 431-439.
- ⁹ Cfr. Bastien Francois, “Le juge, le Droit et la Politique: éléments d'une analyse politiste”, En *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, 1990, I, pp. 53 ss.
- ¹⁰ Chevallier Jacques, “Le juge constitutionnel et l'effet Becket”, en *Renouveau du Droit Constitutionnel. Mélanges en honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 85-86.