



La Inconstitucionalidad del Procedimiento de Ratificación Judicial

Not. Jesús Villalobos Pérez

La situación de la independencia del Poder Judicial en la mayor parte de los entidades federativas que conforman el Estado Mexicano es francamente lamentable, en vista del papel preeminente que para su conformación juega el Ejecutivo, dada su facultad de iniciativa para proponer a los Congresos locales los nombres de quienes integrarán la magistratura judicial local, lo cual merece un estudio por separado.

El objeto de este breve artículo es analizar la regulación que lleva a cabo la normatividad local del proceso que se sigue una vez transcurridos los siete años que tanto los magistrados del Supremo Tribunal, como los de lo Contencioso Administrativo, duran en sus cargos; proceso al que se denomina “Ratificación Judicial” y el cual, como se argumenta a continuación, es igualmente aplicable a los magistrados del Tribunal Electoral local, pues si bien es cierto que la duración por parte de éstos en el cargo es de sólo cuatro años, también lo es que en ello estriba la única diferencia, ya que también están sujetos al proceso de ratificación por parte del Congreso local.

El artículo 61 de la Constitución local (aplicable a ambas clases de

magistrados, en lo correspondiente a la duración y prórroga en su cargo, una vez que han transcurrido los siete años iniciales) establece textualmente que “al término de los cuales podrán ser reelectos y si lo fueren, continuarán en esa función por diez años más”, sin abundar sobre el que sería el mecanismo legal adecuado a fin de realizar esa reelección; para ello, el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, practicable en una y otra clases de magistrados, al enumerar las facultades del Pleno del Supremo tribunal de Justicia en su fracción vigésima sexta, indica como una de ellas la elaboración de un dictamen técnico para analizar la actuación y el desempeño de los magistrados, de acuerdo al artículo 61 antes citado. Así, debemos entender que este dispositivo y el artículo 64 al que luego aludiremos conforman la regulación de aquel precepto constitucional.

El dictamen se integra con los datos, elementos y opiniones que en número mínimo de ocho señala aquella fracción, para enunciar, en abierta vulneración del Estado de Derecho y los derechos fundamentales de los magistrados sujetos a ratificación, una insólita facultad soberana del Congreso local de

ratificar o no a los magistrados en cuestión; más adelante, el artículo 64 de la misma ley señala entre las facultades del Presidente del Tribunal de lo Administrativo la de remitir el dictamen técnico al Congreso del Estado sobre la actuación y desempeño de los magistrados, para ello a su vez remite a la citada fracción vigésima sexta del artículo 23 de la Ley Orgánica antedicha, el cual nos habla de la formulación de un dictamen técnico “en el que se analice y emita opinión sobre la actuación y desempeño de los magistrados”.

Dicho artículo regula de manera más o menos prolija el contenido del dictamen técnico y entre otras cuestiones señala, como parte de éste: los asuntos turnados y resueltos, las resoluciones, confirmadas o modificadas a través del juicio de amparo, así como información y opiniones para orientar el proceso de ratificación; sin embargo, tanto la fracción citada del artículo 23, como el artículo 64 de la Ley Orgánica, establecen curiosamente un criterio que vuelve del todo inútil al famoso dictamen técnico y demás elementos, al prescribir: “(...) Estos elementos no limitan la facultad soberana del Congreso del Estado de ratificar o no ratificar a los magistrados (...)”.

Debemos entender que la expresada facultad soberana del Congreso del Estado realmente significa “facultad discrecional” de dicho órgano, pues en virtud de ella, los presuntos elementos objetivos que pudieran significar el dictamen técnico y demás de los que habla la ley, se vienen abajo; afirmamos que es discrecional porque no existe en la

ley ningún parámetro objetivo que funde en derecho la decisión del Congreso en materia tan importante como es la ratificación de los magistrados, lo que significa que serán intereses políticos, los de los partidos que integran el órgano legislativo, los que prevalecerán al momento de decidir sobre la cuestión planteada.

Curiosamente, tanto el nombramiento inicial, como la llamada ratificación de los magistrados forman parte de la agenda política de los partidos, en segundo término quedan elementos como la eficiencia, la competencia y los antecedentes en la administración de justicia y en la profesión jurídica que puedan mostrar los aspirantes a magistrados o quienes pretendan el ingreso o la ratificación en el sector de la magistratura, porque quienes sean nombrados o ratificados serán quienes tengan algún vínculo político capaz de influir en la decisión final. En esto se hace patente el fenómeno social y político de nuestro tiempo, de que habla el más grande iuspublicista actual, Eduardo García de Enterría: la Partitocracia, o sea la tendencia de los partidos políticos dominantes de penetrar todos los ámbitos de la vida estatal y social. Esto es claramente perceptible en la configuración del más alto nivel de los órganos judiciales, en su composición se impone el sistema de cuotas de partidos. Los entendidos en el tema deben recordar que la designación de los magistrados para integrar el Tribunal de lo Contencioso Administrativo local, independientemente de su capacidad y ética profesional, obedeció a esta lógica de partidos.

Analicemos el proceso de ratificación judicial, tan infortunadamente regulado en nuestra legislación y en el que se parte de una concepción jurídica errónea con violaciones graves al Estado de Derecho. En primer término, es inexacto que el Congreso del Estado disponga de una supuesta “facultad soberana” para ratificar o no a los Magistrados. En el Estado Constitucional se proclama que la soberanía la ostenta la Nación, aunque ésta en ocasiones se identificara con el pueblo, como en nuestros artículos 39 de la Constitución Federal y 2o. de la local. La fórmula clásica caracterizaba a la soberanía como el poder absoluto y perpetuo de una república, y si la Constitución Federal y la del Estado establecen que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes que lo integran, en el Estado de Derecho no puede haber en principio un poder absoluto, o sea un poder no sometido a Derecho; de manera que lo que se quiere significar al atribuir “soberanía” a los poderes del Estado no es dotar de poderes absolutos a dichos órganos, sino dotarlos de autonomía, como un ámbito para el ejercicio exclusivo y excluyente de facultades indispensables para guardar su independencia y lograr las finalidades que las Constituciones les hayan asignado; de acuerdo a lo anterior debe afirmarse que en el Estado Democrático de Derecho la llamada “facultad soberana” del Congreso Estatal debe ejercerse de acuerdo con los principios que lo integran, el de legalidad y el respeto de los derechos fundamentales de sus miembros;

pero la fórmula utilizada por nuestra legislación da margen para que tal “facultad soberana” se pueda entender y ejercer como facultad arbitraria sin sometimiento a regla o norma alguna, sino al solo criterio personal de los integrantes de la legislatura que enjuicia.

Lo cierto es que el Poder Judicial, para la integración y composición de su nivel más alto (el de los Magistrados) y en vista de que es un Poder sin fuerza política alguna, ha dependido de las fuerzas políticas imperantes en los distintos momentos históricos. Así, conforme a la Constitución del Estado de 1824, los magistrados eran nombrados por el Gobernador a partir de una terna formulada por el senado estatal, un órgano político integrado por cinco miembros propietarios y dos suplentes, con duración de dos años en el cargo y atribución, entre otras, de proponer ternas para provisión de empleos públicos cuando la ley exigiera tal requisito. En 1830 el senado fue suprimido para convertirse en Junta Consultiva de Gobierno, que propondría al Gobernador la terna para designar magistrados. Durante la Constitución de 1857, a los magistrados los nombraba por el Congreso del Estado; en 1906, al igual que en el ámbito federal, se estableció la elección popular directa para los responsables de la justicia estatal.

Por virtud de la Constitución de 1917, la elección de magistrados la hace el Congreso local, pero da margen a la inamovilidad en el cargo al establecer que sólo podrían ser removidos por mala conducta

Debemos entender que la expresada facultad soberana del Congreso del Estado realmente significa “facultad discrecional” de dicho órgano, pues en virtud de ella, los presuntos elementos objetivos que pudieran significar el dictamen técnico y demás de los que habla la ley, se vienen abajo

o juicio de responsabilidades ante el Congreso; en 1935 la Constitución fue modificada, desplazando la inamovilidad y estableciendo en cuatro años la duración del cargo de magistrado; en 1939, por una nueva modificación constitucional se otorgó la facultad de nombrar a los magistrados, al Gobernador con la aprobación del Congreso; en 1948 la Constitución local se modificó de nuevo para ampliar la duración en el cargo de los magistrados, a fin de que coincidiera con el periodo gubernamental y se tuviera de ese modo influencia y dominio en la integración del Poder Judicial.

Finalmente, con la reforma a la Constitución del Estado realizada en 1997, se estableció por primera vez en su historia el Consejo General del Poder Judicial que en cuanto a la integración de la lista para magistrados, funciona como una especie de oficialía de partes, pues presenta dicha lista al Congreso del Estado, órgano que elige a los magistrados. Para el período de transición entre el sistema anterior y el nuevo, los magistrados que estaban actuando y gozaban de inamovilidad, podían elegir el retiro voluntario, caso contrario se entenderían nombrados por un término de siete años, finalizado el cual podían o no ser ratificados por el Congreso del Estado; los magistrados que no gozaban de inamovilidad, una vez concluido el período de su nombramiento, podían ser ratificados para el primer período de siete años.

Recientemente la ratificación judicial ha sido materia de controversia constitucional promovida por el

Poder Judicial del Estado contra la resolución del Congreso del Estado, que determinó la no ratificación de los magistrados del Tribunal de lo Administrativo, lo cual tiene el significado de ser un mecanismo de control sobre el desempeño de la actividad judicial y la conducta de los magistrados de aplicación periódica, sin razones que justifiquen la resolución final de no ratificación como en el presente caso.

La falta de ratificación implica la separación definitiva del cargo; aunque no esté escrito, se trata de una sanción, sin que los magistrados hayan tenido oportunidad de ser oídos en defensa de sus derechos. La ratificación tiene un impacto negativo sobre algunos principios básicos del sistema democrático: la independencia judicial, la justificación de las decisiones públicas como argumento de su legitimidad y la consideración de la judicatura como pieza esencial del ordenamiento constitucional, resultan claramente debilitadas con la figura de la ratificación tal y como está escasamente regulada en nuestro ordenamiento, con violación de los derechos fundamentales de los magistrados sujetos a ratificación.

El derecho de permanecer en el servicio judicial mientras se observe la conducta e idoneidad propias de la función, se extingue cuando llega el momento de la ratificación. La idea del juez que surge de un contexto como el de la ratificación, no corresponde a la que describe su presencia en un estado democrático constitucional, en el que es esencial la independencia e imparcialidad

para actuar con creatividad y compromiso con los valores del sistema democrático. La competencia del Congreso del Estado debe mantenerse orientada por el principio de la independencia, entonces, el derecho a permanecer en el cargo también se mantendrá vigente, a menos que se trate de un supuesto de ejercicio no legítimo, es decir, en el que el magistrado haya incurrido en una causa verificada de ejercicio no idóneo de la función, entrando en conflicto con la independencia de ésta.

La competencia del Congreso del Estado para ratificar a los magistrados debió preguntarse, pues, por las condiciones básicas de orden constitucional que debieron estar presentes para que esta competencia fuera ejercida sin menoscabo de algún derecho constitucional. Determinar el contenido de los derechos o bienes constitucionales en cuestión, era indispensable para luego verificar las condiciones en las que se produce el proceso de ratificación.

La permanencia en el servicio debe ser apreciada en forma concurrente con la inamovilidad. Antes que un privilegio o derecho atribuible a la propia corporación de magistrados, es una garantía básica para la función judicial que busca impedir extrañas o ilícitas influencias sobre su ejercicio. El derecho a permanecer en el cargo como ámbito protegido de carácter constitucional tiene un reconocimiento que importa la protección de un haz de derechos y principios que trascienden el magistrado, y las restricciones a los derechos son también normas que inciden sobre derechos fun-

damentales. Los diputados o congresistas, según cualquier enfoque democrático, deciden porque están legitimados con su elección; la argumentación en que sostienen su discurso es ante todo política. La ratificación corresponde al ejercicio de una función de escrutinio político, es decir, de cálculo en función de estrategias políticas o utilitarias. Dicha ratificación podría ser admitida dentro de condiciones precisas, que no las hay, para salvaguardar la independencia de la función judicial a la que debe aspirar su existencia.



Recientemente la ratificación judicial ha sido materia de controversia constitucional promovida por el Poder Judicial del Estado contra la resolución del Congreso del Estado, que determinó la no ratificación de los magistrados del Tribunal de lo Administrativo, lo cual tiene el significado de ser un mecanismo de control sobre el desempeño de la actividad judicial y la conducta de los magistrados de aplicación periódica, sin razones que justifiquen la resolución final de no ratificación como en el presente caso