

La reforma judicial de 2021

¿Hacia dónde va la justicia?

José Antonio CABALLERO JUÁREZ



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

LA REFORMA JUDICIAL DE 2021

¿Hacia dónde va la justicia?

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 360

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Isidro Saucedo
Cuidado de la edición y formación en computadora

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada

JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ

LA REFORMA JUDICIAL DE 2021
¿Hacia dónde va la justicia?



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2021

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 14 de septiembre de 2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-4945-0

CONTENIDO

Introducción	1
Capítulo primero. El contexto de la reforma judicial de 2021	11
Capítulo segundo. La reforma constitucional. Aspectos jurisdiccionales.	29
I. Tribunales colegiados de apelación en sustitución de los tribunales unitarios de circuito . . .	30
II. Plenos regionales en sustitución de los plenos de circuito	40
III. Jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte y criterios contradictorios entre las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	46
IV. Designación de órganos jurisdiccionales para resolver casos vinculados a violaciones de derechos humanos	56
V. Eliminación del amparo soberanía	59
VI. Materia de las controversias constitucionales .	61
VII. Legitimación de órganos autónomos para promover controversias constitucionales	64
VIII. Declaratoria general de inconstitucionalidad	66
IX. Recurso de revisión en amparo directo	69
X. Criterios contradictorios entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	76

XI. Cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo	76
Capítulo tercero. La reforma constitucional. Gobierno judicial, carrera judicial y otros temas	81
I. Fortalecimiento de la autorregulación de los órganos del Poder Judicial de la Federación y la política jurisdiccional.	82
II. Inamovilidad de juzgadores	97
III. Ley de carrera judicial del Poder Judicial de la Federación para el personal jurisdiccional . . .	103
IV. Paridad de género	104
V. Escuela de formación judicial.	106
VI. Defensoría pública federal	108
VII. Irrevocabilidad de los acuerdos del Consejo de la Judicatura	112
VIII. Régimen recursivo	120
Capítulo cuarto. Después de la reforma. Notas para una agenda de la reforma judicial en México. . . .	129

INTRODUCCIÓN

El 11 de marzo de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación”.¹ La reforma constitucional se acompañó por un paquete de reformas legislativas que ya fueron aprobadas pero que permanece sin ser publicado.² La reforma no pasó sin escándalo. En el debate en el Senado del paquete de reformas legislativas, el senador Bolaños-Cacho Cue del Partido Verde Ecologista de México, introdujo de última hora una reserva por la que planteaba adicionar un artículo décimo tercero transitorio al proyecto de decreto con el objeto de prorrogar el mandato de Arturo Zaldívar, como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el de los integrantes del Consejo de la Judicatura.³ La medida fue aprobada tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, a pesar de las duras críticas que se expresaron en su contra.⁴

¹ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_246_11mar21.pdf (visitada en abril de 2021).

² Votada por la Cámara de Diputados el 22 de abril de 2021, véase Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 4 de junio de 2021.

³ Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-04-15-1/assets/documentos/Propuesta_de_Adicion_Sen.Cacho_PVEM.pdf (consultada en abril de 2021)

⁴ Véase Salazar Ugarte, Pedro, “¿Será constitucional el transitorio?”, *El Financiero*, 28 de abril de 2021; Moreno, Teresa, “Cambio en el Poder

Arturo Zaldívar, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha referido a la reforma judicial de la siguiente manera:

Estamos no sólo frente la reforma constitucional más trascendente al Poder Judicial en el último cuarto de siglo, por cuanto hace a su estructura y funcionamiento, sino sencillamente la más importante al sistema de jurisprudencia en toda la historia de la Suprema Corte.⁵

En una ocasión anterior, el ministro presidente señaló que se trata de

...una reforma funcional y estructural del Poder Judicial de la Federación, que al serlo y al permitirnos tener un Poder Judicial más eficiente, más eficaz, más cercano y profesional, va a generar necesariamente una mejor justicia en el país, porque la justicia federal siempre impacta en otras jurisdicciones...⁶

Las reformas judiciales suelen ser el resultado de ejercicios muy diversos y con alcances desiguales.⁷ En térmi-

Judicial, una violación a la carta magna: especialistas”, *El Universal*, 20 de abril de 2021.

⁵ Zaldívar, Arturo, “Undécima época”, *Milenio*, 13 de abril de 2021, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/undecima-epoca> (consultada en abril de 2021).

⁶ Arturo Zaldívar, *Palabras del ministro presidente, Arturo Zaldívar, durante el conversatorio “La reforma constitucional al Poder Judicial Federal”, celebrado en línea por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 21 de enero de 2021, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/discurso_ministro/documento/2021-01/PALABRAS%20MINISTRO%20ARTURO%20ZALD%20C3%8DVAR%20CONVERSATORIO%20E2%80%9CLA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20AL%20PJFE%20E2%80%9D%20FACULTAD%20DE%20DERECHO%20UNAM%2021012021.pdf (consultada en abril de 2021).

⁷ Bajo el concepto de reforma judicial caben una multiplicidad de acciones. Al respecto, el National Center for State Courts, una organiza-

nos generales, suele decirse que con la reforma judicial, los poderes judiciales buscan mejorar la capacidad de las instituciones que imparten justicia. Esta generalidad de objetivos suele descomponerse en los tres siguientes pilares: independencia; eficiencia y eficacia; y acceso a la justicia.⁸ Por ejemplo, cuando se habla del fortalecimiento de la independencia judicial, se suele aludir a la introducción o consolidación de la carrera judicial. Pero también se señala el presupuesto judicial. En el tema de la eficiencia y la eficacia se suele hablar de la reducción de la demora procesal y el rezago. Pero también es posible enfocarse en la calidad de los procesos (justicia procedimental) y las resoluciones. El acceso a la justicia se ocupa de cuestiones tan diversas que van desde la diversificación de servicios judiciales hasta la atención de la demanda de justicia de los sectores más marginados de la sociedad.

De los anteriores ejemplos es fácil identificar que puede haber situaciones en donde un esfuerzo determinado puede incidir en uno o varios pilares de la reforma judicial. Así, cuando se pretende mejorar el acceso a la justicia se pueden introducir mecanismos alternos de justicia. Esta medida puede tener efectos positivos al ampliar la demanda de justicia (acceso a la justicia) y al reducir el tiempo de procesamiento de los conflictos (eficiencia). De esta mane-

ción especializada en la reforma de las instituciones de justicia tanto en los Estados Unidos de América como en el mundo, señala lo siguiente: “Judicial reform plays a central role in the efforts of countries around the world to strengthen the rule of law. Judicial reform can include judicial administration, compensation, judicial independence versus accountability, performance evaluation, and judicial selection and retention”, disponible en: <https://www.ncsc.org/topics/international/judicial-reform-around-the-world/home/judicial-reform> (consultada en abril de 2021).

⁸ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, SCJN, 2006, pp. 51 y ss., disponible en: http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/59032/59032_1.pdf (consultada en abril de 2021).

ra, bajo la expresión reforma judicial pueden haber desde ejercicios discretos de cambio al interior de los poderes judiciales hasta verdaderos *terremotos* institucionales que rediseñan por completo la estructura y el funcionamiento de un poder judicial.

Sin embargo, en el ámbito de la reforma judicial no todo lo planeado necesariamente se transforma en realidad, ya que las reformas judiciales enfrentan múltiples problemas. En primer lugar está el tema de su diseño y planeación. Las ideas rectores de los cambios no siempre son maduras ni están sustentadas en evidencia sólida. Incluso cuando lo están, existen importantes problemas de planeación para su ejecución. La ejecución enfrenta resistencias de muy diversa naturaleza entre los actores. Los costos de las reformas no siempre son fáciles de absorber y cuando existen recursos disponibles con frecuencia se ve que se dilapidan.⁹ Sobre esta última cuestión los ejemplos clásicos son compra de vehículos para funcionarios judiciales, equipo de cómputo infrutilizado o cursos de capacitación que no tienen efectos sobre el desempeño judicial.

Para el caso de América Latina, después de años de letargo, las transformaciones a la justicia empezaron durante los años ochenta del siglo XX. Y al igual que en el resto del mundo, los resultados han sido una mezcla de éxitos y fracasos.¹⁰ Nuestra región ha sido campo de experimentación de múltiples ideas de reforma. Entre las muchas

⁹ Una compilación de experiencias de reforma judicial en el mundo está disponible en: <https://www.ncsc.org/topics/international/judicial-reform-around-the-world/home/judicial-reform> (consultada en mayo de 2021).

¹⁰ Linn Hammergren es probablemente la autora mejor informada del estado de los cambios a la justicia en la región. Es autora de dos documentos fundamentales sobre el seguimiento de la reforma en la región. Hammergren, Linn, “Twenty-Five Years of Latin American Judicial Reforms: Achievements, Disappointments and Emerging Issues”, *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, invierno-primavera de 2008, p. 89.

experiencias acumuladas, se han tratado de implementar jurados, cambios procesales, nuevas estructuras de gobierno judicial o procesos constitucionales. El estudio de las reformas suele dar cuenta que las experiencias (y los fracasos) se repiten de país en país, sin que parezca haber mucha reflexión sobre las lecciones aprendidas.

Una de las áreas que más ha llamado la atención de los reformadores en el ámbito latinoamericano es la de la justicia constitucional. Desde principios de los años noventa los cambios en las cortes de Costa Rica, Colombia, México y Argentina, acompañaron los esfuerzos de transición hacia la democracia en estos países.¹¹ Muchas cortes constitucionales de la región rápidamente se convirtieron en actores relevantes en la región. Destaca especialmente el caso de la Corte de Costa Rica, que goza de enorme confianza pública, comparada con sus pares latinoamericanos.¹² Pero junto con el protagonismo empezaron las presiones. A medida que la importancia de los tribunales, creció también creció su papel como resolutores de disputas provenientes de la arena política.¹³ En su momento, los tribunales de Perú y Ecuador sufrieron las consecuencias directas

¹¹ Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio, “Introducción”, en Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio, *Tribunales constitucionales en América Latina*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010, p. 3.

¹² Véase Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, Santiago, pp. 50 y 51, disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjGg9z0yf7wAhUsGTQIHU7yAroQFjACegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.latinobarometro.org%2Flatdocs%2FINFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf&usq=AOvVaw3at1jZIT3a0mvvd-Fhq-Gp (consultada en mayo de 2021).

¹³ Esto es lo que se conoce como la judicialización de la política. Se ha escrito mucho al respecto en los últimos años; véase uno de los primeros trabajos traducidos al español, Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Susana, *Los jueces y la política*, Madrid, Taurus, 1999.

de este problema.¹⁴ Recientemente, se puede señalar el caso de la Sala Constitucional de El Salvador.¹⁵ Pero no todo es negativo, la Corte Constitucional colombiana ha mostrado que es posible plantear con éxito decisiones contramayoritarias en defensa de la Constitución.¹⁶

Los anteriores casos mandan claras señales sobre las tensiones que se pueden producir con motivo de las decisiones de los tribunales. Sin embargo, también generan importantes preguntas sobre la forma en la que los tribunales se fortalecen dentro de la estructura de un Estado constitucional.¹⁷ Esto implica necesariamente un análisis de sus relaciones con los otros poderes y la disposición política existente para aceptar decisiones adversas y respetar la independencia de los órganos de impartición de justicia.

Desde el punto de vista interno, los poderes judiciales también requieren de diversas condiciones para poder operar correctamente. Un diseño institucional adecuado puede ser un buen punto de partida. Los mecanismos de designación y, sobre todo, la calidad de los procesos de designación también son críticos. Pero las instituciones judi-

¹⁴ En ambos casos hay decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase Corte IDH. Caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú*, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de enero de 2001, serie C, núm. 71; Corte IDH. Caso del *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 28 de agosto de 2013, serie C, núm. 268.

¹⁵ Usi, Eva. “Centroamérica: «El Poder Judicial es el principal campo de batalla en la cooptación del Estado»”, *DW*, 10 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.dw.com/es/centroamerica-el-poder-judicial-es-el-principal-campo-de-batalla-en-la-cooptación-del-estado/a-57487442> (consultada en mayo de 2021).

¹⁶ Véase sentencia C-141/10 del 26 de febrero de 2010.

¹⁷ Véase González Ocantos, Ezequiel, “Courts in Latin American Politics”, *Oxford Encyclopedia of Latin American Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

ciales también requieren de gobernanza.¹⁸ Esto implica que quienes ocupan los altos cargos del gobierno judicial tengan capacidad efectiva para conducir a las instituciones que gobiernan. Los mecanismos que garantizan el presupuesto y la rendición de cuentas también son fundamentales. El objetivo de fondo es que los tribunales tengan condiciones efectivas para resolver con imparcialidad, calidad y prontitud los asuntos que son sometidos a su consideración. Se dice mucho más fácil de lo que puede hacerse. Ese es precisamente el objetivo último de toda reforma judicial.

En consecuencia, cualquier ejercicio de reforma judicial debe empezar por reconocer el contexto en el que se desenvuelve el Poder Judicial que se quiere reformar. Esto implica revisar tanto el interior como el exterior del funcionamiento de la justicia. El resultado de esta labor debe producir reflexiones sobre los problemas existentes y sobre los objetivos que se pretenden conseguir y sobre la forma en la que dichos objetivos deben impactar sobre la impartición de justicia. De alguna manera, cada acción que se tome debe identificarse dentro de la complejidad del funcionamiento de la justicia e identificarse con la consecución de un objetivo concreto sobre el funcionamiento de la justicia. El Libro Blanco de la Reforma Judicial generó marco de referencia para la planeación judicial precisamente pensando en esa complejidad.¹⁹

La experiencia de reforma judicial en México tiene ya cierta historia. Nuestro país no fue ajeno a los movimientos de transición hacia la democracia y de reformas a la justicia que abundaron en la región latinoamericana desde finales de los años ochenta del siglo XX. Las reformas de

¹⁸ Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 290.

¹⁹ Caballero, José Antonio *et al.*, *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 99 y ss.

1987 sobre independencia de los poderes judiciales de las entidades federativas y sobre la especialización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), marcaron el inicio del recorrido.²⁰ La reforma de 1994 tuvo el efecto de refundar al Poder Judicial federal.²¹ Se reestructuró la SCJN y se creó el Consejo de la Judicatura Federal. Esta reforma, a su vez, tuvo efectos positivos sobre los poderes judiciales de las entidades federativas. Prácticamente todos ellos tuvieron procesos de reforma. Por decirlo de alguna manera, la reforma de 1994 dio lugar a una *primavera* de reformas judiciales en nuestro país.²²

Es difícil explicar en qué momento concluyó la primavera judicial mexicana. Pero en algún momento después de 2010-2012, los cambios concluyeron y empezaron señales de retroceso. No es mi intención hacer un recuento de las razones por las que concluyó la primavera judicial mexicana aquí. Simplemente quiero señalar algunos hitos que empezaron a marcar su fin. En el ámbito federal, una primera señal muy clara se presentó con motivo del proceso de designación de Eduardo Medina Mora. Las críticas a la designación del ministro Medina Mora giraron en torno a su desempeño previo en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y como Procurador General de la República. Se argumentaba que no tenía el perfil para ser

²⁰ Véase decretos de reforma constitucional publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, del 17 de marzo de 1987 y el 10 de agosto de 1987.

²¹ Reforma publicada el 31 de diciembre de 1994.

²² Para la reforma federal véase Fix-Fierro, Héctor, “Poder Judicial”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 167 y ss. En el caso de la reforma en las entidades federativas. Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

ministro y que había dudas sobre su autonomía.²³ El ministro Medina Mora renunció al cargo recientemente sin que existan explicaciones oficiales sobre sus razones para hacerlo.²⁴ Desde el punto de vista interno, la SCJN se ha mostrado muy dividida en su gobierno interior. El caso de la elección del ministro Luis María Aguilar Morales en 2015, da fiel cuenta de ello.²⁵ Otra cuestión que pasó un poco más desapercibida, pero que también debe señalarse es la designación de consejeros de la Judicatura. Los perfiles de los designados no siempre han sido los adecuados para asumir el gobierno judicial. Una señal posterior vino con motivo del estudio preparado por Felipe Borrego, consejero de la Judicatura Federal, sobre las redes clientelares al interior del Poder Judicial de la Federación.²⁶ La reciente designación de la ministra Yasmín Esquivel Mosca tampoco estuvo exenta de polémica.²⁷ Y su conducta como ministra también ha generado cuestionamientos.²⁸

²³ Un breve recuento del proceso puede verse en Zavala, Juan I, “Crónica: la tarde que Medina Mora se volvió ministro de la Corte”, *Nexos*, 10 de marzo de 2015.

²⁴ Senado de la República. “Aprueban renuncia del ministro Eduardo Medina Mora”, Senado de la República, 8 de octubre de 2019, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46343-aprueban-renuncia-del-ministro-eduardo-medina-mora.html> (consultada en mayo de 2021).

²⁵ Aranda, Jesús, “Luis María Aguilar Morales, nuevo presidente de la Suprema Corte”, *La Jornada*, 3 de enero de 2015.

²⁶ Borrego Estrada, Felipe, “Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núms. 29 y 30, enero-diciembre de 2017, pp. 159-191.

²⁷ Véase Pronunciamiento Conjunto. Oposición al nombramiento de Yasmín Esquivel a la Suprema Corte en México, 15 de marzo de 2019, *Washington Office on Latin America*, disponible en: <https://www.wola.org/es/2019/03/nombramiento-yasmin-esquivel-mexico-ministros-scjn-derechos-humanos> (consultada en mayo de 2021).

²⁸ Grupo Reforma, “Justifica ministra residencia en San Antonio”, *Reforma*, 3 de marzo de 2021.

Así, la reforma judicial de 2021 aparece en un momento en el que se percibe una cierta crisis en el Poder Judicial de la Federación y algunos retrocesos en lo ganado desde 1994. La reforma de 2021 se anuncia como un gran cambio para la justicia. En los capítulos que siguen analizaré la reforma y trataré de identificar los problemas que pretende resolver y sus objetivos generales a la luz de las premisas que la orientan. Para ello, analizo primero el contexto de la reforma. Posteriormente, dividí en dos grandes rubros los temas incluidos en la reforma. Así, empezaré por revisar los cambios que afectan las cuestiones jurisdiccionales. En segundo lugar, me ocuparé de los cambios que impactan sobre el gobierno judicial y, en general, la estructuración de la carrera judicial. Un capítulo final contiene algunos comentarios sobre la perspectiva de la reforma de 2021 y apunta hacia los temas que requieren atención en el futuro cercano de la justicia en nuestro país.

CAPÍTULO PRIMERO

EL CONTEXTO DE LA REFORMA JUDICIAL DE 2021

¿Para qué reformar? En principio, las reformas deben tener como punto de partida problemas concretos. La hipótesis será que los cambios normativos tendrán el efecto de resolver los problemas previamente identificados. El tipo de problemas a resolver puede ser muy variable. Entonces la pregunta está centrada en la relación que hay entre los problemas y los cambios que se plantean, Es decir, ¿las medidas que los reformadores pretenden implementar pueden tener efectos positivos para resolver los problemas que se plantean? Esto no siempre ocurre. Tampoco es frecuente que las reformas identifiquen con claridad los problemas que pretenden resolver.²⁹

Precisamente, para evitar tener que hacer recuentos detallados sobre los problemas a resolver, se recurre al señalamiento de propósitos aspiracionales. “Por una mejor justicia”, “Para fortalecer la independencia judicial” o “El acceso a la justicia”, son expresiones que suelen acompañar a las reformas. La dificultad para los reformadores está en operacionalizar estas aspiraciones. Cuando se revisan las acciones propuestas, los objetivos aspiracionales tienden a desvanecerse o simplemente se trata de medidas que no tendrán efecto alguno para la solución de los problemas. El caso del aumento de las penas para los delitos es

²⁹ Una discusión sobre el marco teórico de la reforma, World Bank. *Legal and Judicial Reform. Strategic Directions*, Legal Vice Presidency, World Bank, enero de 2003.

un ejemplo clásico de lo anterior. En estos casos, se piensa que una mayor pena inhibirá la comisión de ese delito, pero se comprueba una y otra vez que esto no ocurre.

Lo dicho no es de extrañar. Por lo general, los reformadores deben operar a marchas forzadas para dar respuesta a alguna coyuntura. Y la coyuntura puede tener múltiples explicaciones, desde factores políticos externos, conflictos internos, problemas procesales o, incluso, la recepción de tendencias internacionales. Este tipo de reformas suelen caracterizarse por contener planteamientos principalmente de carácter normativo. Es decir, parece sugerirse que el solo cambio de la ley tendrá un efecto directo en la transformación de la realidad. Así, la coyuntura puede dar lugar a la sensación de que la reforma tendrá efectos positivos por el solo hecho de que se produce.³⁰

Pero también existen procesos de reforma de *más larga duración* en donde los reformadores buscan transformar a la institución judicial a partir de la solución de problemas claramente identificados y en el marco de una agenda de reforma que no sólo incluye cambios legislativos sino que también se acompaña de políticas judiciales debidamente diseñadas y con planes de implementación. Desde luego que no todo saldrá conforme al guión, pero este tipo de reformas tiene más potencial de éxito que aquellas que no lo tienen. Aunque esto no es regla general. Por ejemplo, la reforma de 1994 fue el resultado de una agenda planeada de manera cuidadosa. La reforma de 1999 fue una contrarreforma parcial a la de 1994 en lo que respecta a la

³⁰ Este tipo de retórica acompañó el proyecto de reformas en materia de justicia penal y justicia en general, el cual fue preparado por la Fiscalía General de la República a principios de 2020. Véase Novoa, María, "Justice Reform Puts Mexico at a Dangerous Crossroads", *Americas Quarterly*, 24 de enero de 2020, disponible en: <https://www.americasquarterly.org/article/justice-reform-puts-mexico-at-a-dangerous-crossroads> (consultada en mayo de 2021).

autonomía del Consejo de la Judicatura Federal.³¹ El objetivo de esta reforma era completamente coyuntural: el conflicto entre consejeros de la Judicatura y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los efectos de la reforma lograron resolver el conflicto. No obstante, como se argumentará más adelante, no resolvieron los problemas de gobernanza del Consejo.

De acuerdo con el ministro Zaldívar, presidente de la SCJN,³² la reforma de 2021 implica un cambio funcional y estructural para hacer más eficiente, eficaz, cercano y profesional al Poder Judicial de la Federación.

El ministro Zaldívar menciona que hizo un diagnóstico sobre el Poder Judicial de la Federación al asumir la presidencia.³³ Señala que dicho diagnóstico le permitió formular la propuesta de reforma. El diagnóstico subrayaba la necesidad de que el Poder Judicial fuera autocrítico. Estas deficiencias autocríticas permitieron el desarrollo del nepotismo al interior del Poder Judicial y no era mal visto. También señala un gasto excesivo para un periodo de aus-

³¹ Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de junio de 1999.

³² La autoría de la reforma ha sido un tema debatido desde su presentación. Se ha cuestionado si en su redacción participaron todas las ministros y ministros y las consejeras y consejeros. El ministro Zaldívar ha sido ambiguo al respecto. Ha señalado que su equipo tanto de la SCJN como del Consejo de la Judicatura participaron. Pero en el caso de sus pares de la SCJN y del Consejo, no ha sido claro. Véase entrevista con Carmen Aristegui del 13 de febrero de 2020, “No consulté con ministros proyecto de reformas al Poder Judicial: Zaldívar”, *Aristegui Noticias*, 14 de febrero de 2020, nota y audio de la entrevista disponible en: <https://aristeguinoicias.com/1402/mexico/no-consulte-con-ministros-proyecto-de-reformas-para-el-poder-judicial-zaldivar/> (consultada en mayo de 2020).

³³ El diagnóstico no se ha dado a conocer.

teridad republicana. De igual manera, se refiere a problemas de acoso sexual.³⁴

El ministro Zaldívar sostuvo que la reforma tiene diversos ejes. El primero es el fortalecimiento de la SCJN como tribunal constitucional. El problema identificado aquí es que la SCJN enfrenta una alta carga de trabajo que dificulta mucho su procesamiento.³⁵

El segundo eje es la generación de una carrera judicial de la cual deriven mejores jueces y juezas. Esto implica colocar los concursos como el único mecanismo de ingreso a los cargos de la carrera judicial y fortalecer el instituto de la Judicatura Federal, entre otras acciones.³⁶

El tercer eje señalado por el ministro Zaldívar es el fortalecimiento del Instituto de la Defensoría Pública. “Cuando yo llegué a la Presidencia de la Corte el «patito feo» del Poder Judicial era el Instituto de la Defensoría. Estaba olvidado desde hace mucho tiempo”.³⁷ Y al terminar de referirse a la defensoría señala la necesidad de fortalecer también al Consejo de la Judicatura, como una especie de cuarto eje de la reforma.³⁸

El documento con el que se presentó la reforma, a su vez, señala que el 21 de octubre de 2019, al iniciarse los

³⁴ Arturo Zaldívar, “Palabras del ministro presidente, Arturo Zaldívar, durante el conversatorio «La reforma constitucional al Poder Judicial Federal», celebrado en línea por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México”, 21 de enero de 2021, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/discurso_ministro/documento/2021-01/PALABRAS%20MINISTRO%20ARTURO%20ZALD%C3%8DVAR%20CONVERSATORIO%20%E2%80%9CLA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20AL%20PJF%E2%80%9D%20FACULTAD%20DE%20DERECHO%20UNAM%2021012021.pdf (consultada en abril de 2021).

³⁵ *Idem*, el documento no tiene números de página.

³⁶ *Idem*.

³⁷ *Idem*.

³⁸ *Idem*.

trabajos de una reforma con y para el Poder Judicial de la Federación en el Senado de la República, los participantes coincidieron en que los jueces no siempre se conducen con la ética, profesionalismo, independencia e imparcialidad que deberían observar en sus funciones. Menciona también el nepotismo y las redes clientelares, el poco éxito de la carrera judicial para asegurar que quienes lleguen a juzgadores sean personas honestas y bien preparadas. Y también da cuenta de la existencia de corrupción. Para enfrentar estas cuestiones, el documento señala que ya se han iniciado acciones para resolver estos problemas:

[P]olíticas internas en la línea de combate a la corrupción y al nepotismo, fortalecimiento de la carrera judicial, capacitación de personal, así como mejoramiento del servicio de defensoría pública, con el claro objetivo de elevar la calidad de la impartición de justicia y hacerla accesible para todos y todas.³⁹

El anteproyecto preparado por el presidente de la SCJN señala que el proyecto de reformas constitucionales y legislativas se concentra sobre diez grandes ejes:

- Consolidación de una verdadera carrera judicial para todas las categorías, a las que se acceda por concurso de oposición.
- Limitación a la discrecionalidad de los nombramientos otorgados por jueces y magistrados, para garantizar que sólo se otorguen a los vencedores en los concursos.
- Establecimiento de políticas que orienten las determinaciones del Consejo de la Judicatura Federal en materia de adscripciones, readscripciones, reincorporaciones y ratificación de juzgadores.

³⁹ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial con y para el Poder Judicial*, México, 12 de febrero de 2020, p. 3.

- Reforzamiento de las facultades, institucionales de combate a la corrupción y al nepotismo.
- Impulso a la capacitación y profesionalización del personal otorgándole a la Escuela Judicial un rol central en los concursos de oposición, confiriéndole también la capacitación y la carrera judicial de los defensores públicos.
- Fortalecimiento del Instituto Federal de la Defensoría Pública, consolidando su sistema de carrera y ampliando sus servicios, de manera que los defensores públicos se conviertan en verdaderos abogados de los pobres.
- Apuntalar el rol de la Suprema Corte como tribunal constitucional, permitiendo que enfoque sus energías únicamente en los asuntos más relevantes para el orden jurídico nacional.
- Establecimiento de plenos regionales, en sustitución a los plenos de circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de resolver las contradicciones de tesis en los circuitos sobre los que ejerzan jurisdicción, así como todos los conflictos competenciales que se susciten en el país entre órganos jurisdiccionales.
- Transformación de los tribunales unitarios de circuito en tribunales colegiados de apelación, con una integración colegiada que asegure mejor calidad y mayor certeza en sus resoluciones.
- Modificación al sistema de jurisprudencia, para fortalecer los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A fin de que la doctrina constitucional que enmarque la labor del resto de los órganos jurisdiccionales del país.⁴⁰

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

A continuación, el anteproyecto presenta 21 temas que integran la reforma y presenta una breve argumentación para sustentar a cada uno. Los temas son los siguientes:

1. Tribunales colegiados de apelación en sustitución de los tribunales unitarios de circuito; 2. Plenos regionales en sustitución de los plenos de circuito; 3. Fortalecimiento de la autorregulación de los órganos del Poder Judicial de la Federación; 4. Política jurisdiccional; 5. Jurisprudencia por precedentes; 6. Inamovilidad de juzgadores; 7. Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación para todo el personal jurisdiccional; 8. Criterios contradictorios entre las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 9. Paridad de género; 10. Escuela de Formación Judicial; 11. Defensoría Pública Federal; 12. Irrevocabilidad de los acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal; 13. Régimen recursivo; 14. Designación de órganos jurisdiccionales para resolver casos vinculados a violaciones graves a derechos humanos; 15. Eliminación del amparo soberanía; 16. Materia de las controversias constitucionales; 17. Legitimación de órganos autónomos para promover controversias constitucionales; 18. Declaratoria general de inconstitucionalidad; 19. Recurso de revisión en amparo directo; 20. Criterios contradictorios entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y 21. Cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.⁴¹

Cada uno de dichos temas será analizado en lo particular en los dos capítulos siguientes.

El anteproyecto fue presentado en el Senado de la República el 12 de febrero de 2020. Posteriormente, el presidente de la República lo hizo suyo y lo presentó formalmente como iniciativa al Senado de la República el 18 de febrero de 2020.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 4-9.

El dictamen del Senado empieza por ratificar los ejes planteados en el anteproyecto, como los principales objetivos de la reforma. Salvo algunos cambios en el orden y mínimas cuestiones de redacción, se trata de los mismos planteamientos.⁴² Durante el análisis de la iniciativa, las comisiones encargadas de su estudio decidieron convocar a un Parlamento Abierto. Al efecto dividieron los 21 temas de la reforma en cuatro grandes apartados: *a)* aspectos funcionales del Poder Judicial de la Federación; *b)* decisiones judiciales e integración de jurisprudencia; *c)* control constitucional, y *d)* temas complementarios. En las mesas se invitó a funcionarios de la SCJN y del Consejo de la Judicatura, magistrados de circuito y académicos. Aquí cabe señalar que Alejandro Sergio González Bernabé, consejero de la Judicatura, Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del pleno del Consejo de la Judicatura Federal y Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, participaron en más de una mesa. Ello provocó una intervención de dos senadores. El senador Germán Martínez hizo pública su inquietud sobre la participación de personas cercanas a la presidencia de la SCJN en reiteradas ocasiones durante el Parlamento Abierto.⁴³ El senador Noé Castañón coincidió en señalar que las apariciones reiteradas obstaculizan la presencia de otras voces.⁴⁴ Estos

⁴² Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, Senado de la República”, México, 27 de noviembre de 2020.

⁴³ Intervención del senador Germán Martínez Cázares en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 163.

⁴⁴ Intervención del senador Noé Fernando Castañón Ramírez en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 177.

comentarios ponen en evidencia una convocatoria limitada al Parlamento y la presencia de personas cercanas al presidente de la SCJN para defender el proyecto en todas las mesas. Incluso con apariciones múltiples.

Dentro del Parlamento Abierto, Ana Laura Magaloni sostuvo que la reforma de 1994 tuvo problemas de implementación en relación con el fortalecimiento de la SCJN y del Consejo de la Judicatura, así como en la separación de estas dos instituciones. Al respecto, señala que la reforma tiene el claro objetivo de diferenciar y separar el trabajo de ambas instituciones, lo cual estimó iba en la dirección correcta.⁴⁵ Por su parte, Fabiana Estrada señaló que el proyecto de reforma tiene dos ejes fundamentales: el fortalecimiento del la SCJN como tribunal constitucional y la consolidación de la carrera judicial. Y que todas las medidas contenidas en la iniciativa se relacionaban con estos objetivos.⁴⁶

Como puede verse, el diálogo entre los objetivos amplios de la reforma planteada y las acciones concretas propuestas no es fácil de captar. Los documentos que sustentan la reforma tampoco son claros al respecto. ¿Cómo afectan las modificaciones propuestas el nepotismo y las relaciones clientelares? ¿De qué forma se contribuye al combate a la corrupción? Algunas de las medidas propuestas ya se encontraban fijadas como normas. La reforma no parece reflexionar sobre los problemas de eficacia. La relación entre el Consejo y la SCJN es problematizada con vaguedad. La reforma parece apostar por el fortalecimiento de

⁴⁵ Intervención de Ana Laura Magaloni, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 85 y 86.

⁴⁶ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 73.

la figura del presidente de la SCJN y del Consejo. Pero no existe ningún planteamiento explícito que justifique esta posición. Puede ser una salida adecuada, pero no hay claridad sobre las razones por las que esta alternativa puede ser mejor que otras. Por ejemplo, separar la presidencia del Consejo de la presidencia de la SCJN.⁴⁷

Ni la iniciativa ni el debate parecen reflexionar sobre los problemas funcionales del Consejo de la Judicatura. Esta institución, con una trayectoria de 25 años, presenta importantes problemas como su organización. Esto, además, no es ninguna peculiaridad del Poder Judicial de la Federación. En México y en América Latina, en general, los Consejos de la Judicatura han presentado muchos problemas operativos y no han logrado plenamente su cometido de fortalecer la independencia judicial.⁴⁸ Incluso en el caso de la experiencia mexicana se contaba con un trabajo reciente que podía aportar cosas interesantes.⁴⁹ El silencio de los reformadores al respecto es, en el mejor de los casos, problemático.

En temas de nepotismo y corrupción la evidencia es desigual. El trabajo de Felipe Borrego muestra con claridad las redes existentes en el interior del Poder Judicial.⁵⁰

⁴⁷ La relatora especial de las Naciones Unidas sobre independencia de magistrados y abogados recomendó expresamente que la presidencia del Consejo y del Tribunal no recayera en la misma persona. Albuquerque, Knaul de y Silva, Gabriela Carina, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados sobre su misión a México*, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, p. 20.

⁴⁸ Hammergen, Linn, “Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America”, *Working Papers, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project*, Carnegie Endowment for International Peace, núm. 28, junio de 2002.

⁴⁹ México Evalúa, *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales*, vols. I y II, México, 2021.

⁵⁰ Borrego Estrada, Felipe, “Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal”, *Reforma Judicial. Revista*

Con ello documentó una cuestión que era un secreto a voces al interior del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, los trabajos de seguimiento de estos hallazgos no tuvieron continuidad.⁵¹ Es decir, no se conoce un análisis sobre las causas de este fenómeno y los efectos sobre la carrera judicial. Las explicaciones sobre los motivos de la reforma, no aportan mayor información. Por ejemplo, Arturo Guerrero señaló que la reforma buscaba acabar con los espacios de discrecionalidad que favorecían al nepotismo: “Ha habido casos, por ejemplo, de personas que tienen muchos familiares dentro del Poder Judicial de la Federación, se han ido creando estas redes clientelares”.⁵² Para remediarlo, planteó la meritocracia como fundamento de la carrera judicial. La medida frontal para hacerlo es reducir la discrecionalidad en las designaciones del personal de jueces y magistrados. Al margen de la justificación de una reforma constitucional para hacerlo, la propuesta normativa parece aislada. Es decir, no se ve una problematización sobre su implementación e institucionalización. Después de todo, esa era la misión del Consejo de la Judicatura desde 1995.

En el tema de la corrupción simplemente no se conoce nada, salvo algunos casos aislados.⁵³ Es muy significativo

Mexicana de Justicia, núms. 29 y 30, enero-diciembre de 2017, pp.159-191; Ríos, Julio, *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*, México, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, 2018.

⁵¹ Esto justifica la falta de autocrítica que el ministro Zaldívar atribuye a muchos integrantes del Poder Judicial federal.

⁵² Intervención de Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 185 y 186.

⁵³ Los procedimientos disciplinarios son confidenciales. Ello, si bien, se ajusta a los Principios Básicos de las Naciones Unidas, dificulta mucho el seguimiento de los casos.

que se haya mencionado el tema de corrupción sin tener evidencia de respaldo. En todo caso, la pregunta es si las medidas propuestas en la reforma pueden tener un efecto positivo para enfrentar los efectos negativos de estos dos fenómenos. No se ve con claridad.

Sobre la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia, Ana Laura Magaloni hizo una descripción muy precisa. Cuestionó la forma en la que se resuelven más de 70 amparos en una sola sesión de Sala.⁵⁴ La alusión nos tiene que hacer pensar necesariamente en la magnitud del problema de la sobrecarga de trabajo en la SCJN. Miguel Carbonell identifica a esta reforma en la línea de reformas que tienden hacia la especialización de la SCJN. Por ello empezó por mencionar la reforma de 1952 con la que se crean los tribunales colegiados de circuito. Se enfoca en las reformas de 1987 y 1994 como los antecedentes inmediatos de la reforma de 2021.⁵⁵ De esta manera, especialización y carga de trabajo parecen ser las justificaciones detrás de varios de los temas de la reforma.

El tema de la carga de trabajo parece especialmente problemático. Como bien se dijo, desde la sentencia de Rabasa sobre la imposible tarea de la SCJN, no se ha podido encontrar una solución al problema de la carga de trabajo. Tanto la iniciativa como el dictamen y las posturas en los parlamentos abiertos, no aportaron argumentos concretos sobre el impacto de las medidas propuestas sobre el flujo de asuntos que recibe la SCJN. La única excepción fue el tema de la reclamación en contra de los desechamientos

⁵⁴ Intervención de Ana Laura Magaloni del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 98.

⁵⁵ Intervención de Miguel Carbonell en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 111 y ss.

de revisiones en amparo directo. Algo se dijo también sobre las revisiones administrativas en temas de designación de jueces y magistrados. Pero en lo global, no parece que la reforma vaya a generar una sensible reducción en la carga de trabajo de la SCJN.

En lo que toca a la especialización, la cuestión también parece problemática. Por una parte se habla de la necesidad de hacer de la SCJN un tribunal que exclusivamente conozca problemas de constitucionalidad. Por el otro lado, se habla de dividir la carga de trabajo, incluidos asuntos que implican interpretación constitucional. Tal es el caso de la constitucionalidad de normas locales, como se comentará más adelante en el capítulo tercero. La alternativa de especialización no parece reparar en las características del sistema mexicano de control de constitucionalidad. Tenemos un control semiconcentrado que junto con el control *ex officio* generan mucha litigiosidad.⁵⁶ Incluso en los casos de estricta constitucionalidad, el flujo parece muy alto como para pensar que la SCJN se puede establecer como la única instancia superior para su conocimiento. La iniciativa no contiene información estadística que permita analizar esta cuestión.

Por lo que respecta al impacto presupuestal de la reforma, el análisis y el debate son laxos. La evaluación del impacto presupuestal de la iniciativa, contenida en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, es superflua. El texto citado por el dictamen es vago.⁵⁷ Su análisis empieza por considerar el

⁵⁶ La clasificación es compleja porque el sistema semiconcentrado convive con un control difuso a partir de la recepción del criterio de control *ex officio* establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase expediente Varios 912/2010, resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵⁷ Véase oficio núm. 315-A-0462, 14 de febrero de 2020, dirigido a Roberto Carlos Blum Cassereau, director general jurídico de Egresos

impacto presupuestal sobre la Consejería del Ejecutivo Federal. Cuestión que llama la atención, puesto que si bien el Ejecutivo federal hizo suyo el anteproyecto del ministro Zaldívar, ello no tuvo efecto alguno sobre la Consejería desde el punto de vista de las modificaciones constitucionales propuestas. Por lo que respecta a la forma en la que se analiza el impacto presupuestal sobre el Poder Judicial federal, las referencias son genéricas. El texto termina trasladando esta responsabilidad a la Cámara de Diputados en el procedimiento de presupuestación anual una vez puesta en vigor la reforma en cuestión.⁵⁸ Difícilmente puede encontrarse un ejemplo más claro de un ejercicio que busca mejorar la calidad de las iniciativas que se presentan y los debates para su aprobación destrozado por la indolencia de quienes operan el órgano responsable de hacer esta labor.

Al abordarse la valoración general de la propuesta, el senador Damián Zepeda se mostró más escéptico. Preguntó a los participantes de una mesa si la reforma mejoraría el sistema de justicia para las personas. El propio senador Zepeda adelantó su respuesta señalando que consideraba que no: "...me parece una reforma bastante limitada al aspecto operativo de la Corte, con temas sin duda positivos o con los que uno no se puede negar, pero otros sí. Pero sin duda alguna no va a cambiar la realidad".⁵⁹

El senador Dante Delgado reconoce aspectos positivos en el proyecto. Pero señala que un aspecto negativo es que

y suscrito por Omar A. N. Tovar Ornelas, director general de Programación y Presupuesto "A", Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda. El oficio acompañó a la iniciativa presentada por el presidente de la República.

⁵⁸ Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, pp. 11-15.

⁵⁹ Intervención del senador Damián Zepeda Vidales en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 133.

la reforma fue "...construida en cuatro paredes escuchando a algunas personas, pero no escuchando internamente a jueces, magistrados y ministros de la Corte...".⁶⁰ En su intervención también aborda las tensiones existentes en materia de federalismo y señala la necesidad de simplificar el acceso a las controversias contrario a lo planteado por el proyecto. Cuestiona el fortalecimiento de la figura del presidente de la SCJN.

Al responder a preguntas en el Parlamento Abierto, el magistrado José Manuel de Alba hizo un comentario puntual sobre un problema estructural para la justicia constitucional. El magistrado se refirió a la forma en la que el Poder Legislativo limita el actuar de los jueces mediante la emisión de disposiciones que afectan su capacidad de decisión. Ilustró la cuestión con el artículo 129 de la Ley de amparo que genera situaciones concretas de improcedencia de la suspensión. En su opinión, esta regulación afecta la capacidad de los jueces para decidir. Este comentario abre la pauta para identificar uno de los grandes problemas que la reforma simplemente omite abordar. Se trata de la forma en la que la justicia constitucional aparece restringida por el texto constitucional. El problema tiene sus orígenes en la manera en la que el principio de relatividad de las sentencias se ha regulado. Pero también se manifiesta en reglas que establecen mayorías calificadas para la creación de jurisprudencia, un procedimiento, barroco, por decir lo menos, de declaratoria general de inconstitucionalidad con mayoría calificada incluida y la cláusula de excepción de los alcances de la justicia constitucional en materia fiscal. Todas estas cuestiones resultan abiertamente contrarias a la justicia constitucional y son normas excepcionales desde el punto de vista comparado. Sorprende que la reforma sea

⁶⁰ Intervención del senador Dante Delgado Rannauro en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 126.

completamente silenciosa sobre estas cuestiones que constituyen un verdadero secreto a voces.

El parlamento abierto también llamó la atención de otras cuestiones susceptibles de ajuste. Una de ellas tiene que ver con la designación de las ministras de la SCJN. El senador Dante Delgado,⁶¹ Miguel Carbonell⁶² y el magistrado José Manuel de Alba⁶³ expresaron con toda claridad los problemas del método de ternas y abogaron por regresar al mecanismo de nominación única a cargo del presidente de la República. Estas cuestiones pasaron de noche en el dictamen o en los debates posteriores.

Otros aspectos de la reforma como el Instituto de la Defensoría o el Instituto de la Judicatura Federal, no están acompañados de información concreta que permita conocer su estado y la necesidad de reforma constitucional. Los cambios aquí son acompañados de generalidades.

Pero la cuestión que parece más compleja en relación con la reforma es precisamente la coyuntura. El ministro Zaldívar la identifica como un momento en el que el Poder Judicial federal con una limitada capacidad de reflexión autocrítica enfrenta una amenaza de reforma externa. Efectivamente, la hostilidad a la que aludía el ministro Zaldívar era muy visible en ciertos ámbitos y en ciertos actos. El senador Monreal, líder de la mayoría, había anunciado la necesidad de una reforma muy grande para el Poder Judicial de la Federación y con efectos adversos a la independencia judicial.⁶⁴

⁶¹ *Idem.*

⁶² Intervención de Miguel Carbonell en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 141 y 142.

⁶³ Intervención del magistrado José Manuel de Alba de Alba en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42., p. 149.

⁶⁴ García, Jacobo, “Es hora de darle una buena sacudida al Poder Judicial”, *El País*, 10 de octubre de 2018.

La lectura del ministro Zaldívar fue muy acertada. El Poder Judicial parecía estar inmerso en la autocomplacencia. Muchos integrantes de los órganos de gobierno judicial y los juzgadores, en lo general, no parecían tener claridad de la manera en la que se percibía a la justicia en el exterior. Sus reacciones a las amenazas externas suelen generar más aislamiento.⁶⁵ Y esto no necesariamente se traduce en estabilidad para la institución. Pero, al margen del acierto o error de la percepción externa, la mera existencia de un debate sobre reforma judicial que excluía al propio Poder Judicial de la Federación era muy problemática. La reacción del ministro Zaldívar parece adecuada para enfrentar a esta coyuntura. La organización de la mesa de Reforma con y para el Poder Judicial el 21 de octubre de 2019 fue un acierto porque colocó nuevamente al Poder Judicial como actor en el diseño de la reforma judicial.⁶⁶ Así, la explicación principal del paquete de propuestas que dio origen a la reforma de 2021, tuvo su origen en las presiones recibidas por el Poder Judicial federal.

⁶⁵ Este fenómeno de aislamiento y ausencia de autocrítica es frecuente en otros poderes judiciales. El caso de Brasil es relevante como ejemplo. Allá, la clase judicial fue exitosa en el ejercicio de cohesión. No obstante, ello no los liberó de importantes críticas. Véase Neder Meyer, Emilio Peluso, “Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism: The Brazilian Judiciary Branch’s Political and Authoritarian Character”, *German Law Journal*, vol. 19, núm. 4, 2018, pp. 753 y ss.

⁶⁶ Véase Canal del Congreso, Presentación de la Reforma del Poder Judicial, 21 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=9rX1iV12f-4> (consultada en mayo de 2021).

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL. ASPECTOS JURISDICCIONALES

El anteproyecto numera 21 temas relacionados con la reforma constitucional. Esta clasificación fue empleada también por los dictámenes. Aunque en este caso existieron diversos criterios para agrupar cada uno de estos 21 temas, para efectos de la presente exposición opté por seguir la misma clasificación de temas y mantuve su numeración original. De esta manera, los temas podrán ser fácilmente identificados. Sin embargo, decidí dividir los temas en dos grandes áreas. Esto cambia parcialmente el orden de presentación de los temas.

La primera área de análisis es la que se ocupa de temas relacionados directamente con la actividad jurisdiccional. La segunda es la que trata sobre el gobierno judicial, el Consejo de la Judicatura y la carrera judicial.

En la exposición de los temas, empezaré por identificar los preceptos constitucionales modificados a propósito de cada tema. Posteriormente, mencionaré las justificaciones dadas tanto por el anteproyecto como las que se señalaron en los parlamentos abiertos convocados por las cámaras de Senadores y de Diputados.⁶⁷ Finalmente, introduzco un

⁶⁷ Los dictámenes contienen una versión estenográfica del Parlamento Abierto convocado por el Senado y un resumen muy general del Parlamento convocado por la Cámara de Diputados. El parlamento de la Cámara de Diputados, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=I8J2AS3eV5g> (consultada en mayo de 2021).

comentario en donde expreso algunas consideraciones sobre la reforma aprobada.

Desde el punto de vista de los temas jurisdiccionales, la propuesta de reforma involucra diversos enfoques. Por una parte, trata de mejorar la forma en la que se tramitan los asuntos y la calidad de las resoluciones. Para ello, hace planteamientos que involucran la organización e integración de los órganos jurisdiccionales. Otro aspecto de las reformas se enfoca en un tema muy recurrido en todas las reformas constitucionales que involucran al Poder Judicial desde 1951. Se trata de la distribución de la carga de trabajo entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el resto de las unidades jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación. Una tercera cuestión involucra un cambio en la forma en la que se entiende se debe configurar la jurisprudencia.

I. TRIBUNALES COLEGIADOS DE APELACIÓN EN SUSTITUCIÓN DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO

El cambio de tribunales unitarios de circuito a tribunales colegiados de apelación afectó los artículos 94 y 107 constitucionales. El efecto de la reforma es pasar de una integración con un único magistrado a una integración con tres magistrados por cada tribunal de apelación federal. De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020 existen 101 tribunales unitarios de circuito.⁶⁸

⁶⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020. Presentación de Resultados Generales*, México, INEGI, 9 de noviembre de 2020. Cabe señalar que el anexo estadístico 2020 del 2o. *Informe del ministro presidente Arturo Zaldívar*, Suprema Corte de Justicia, México, 2020, reporta 100 tribunales unitarios de circuito, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo_estadistico/2020-12/INTRO_2020.pdf (consultada en mayo de 2021).

Este tipo de tribunales tiene como responsabilidad fundamental ser la segunda instancia en la materia federal. De manera complementaria, son competentes para conocer amparo.⁶⁹ Así, el efecto del cambio en el texto constitucional consistió en sustituir todas las menciones a los tribunales unitarios de circuito por las de tribunales colegiados de apelación. En la operación ordinaria el efecto del cambio implica la designación de más de 200 nuevos magistrados de apelación y la integración de sus ponencias. La pregunta en este caso tiene que ver con las razones del cambio. Los tribunales unitarios de circuito no parecían estar en la agenda de cambios a la justicia. Sin embargo, la implementación de esta propuesta plantea un reto importante para el Poder Judicial de la Federación.

El anteproyecto justifica esta reforma al señalar en forma general que se trata de una modificación que busca la optimización funcional y orgánica de las diversas instancias y órganos que forman parte del Poder Judicial federal. Sin hablar de sus implicaciones sobre los demás órganos jurisdiccionales, se limita a señalar que la integración colegiada fortalecerá el debate y el proceso deliberativo, lo cual se traducirá en resoluciones de calidad. El anteproyecto no menciona la existencia de problema alguno en el funcionamiento de los tribunales unitarios. Simplemente sustenta su propuesta en que tres cabezas piensan mejor que una:

Con el fin de lograr la optimización funcional y orgánica de las diversas instancias y órganos que forman parte del Poder Judicial de la Federación se modifican diversos artículos constitucionales para sustituir la denominación de los Tribunales Unitarios de Circuito por Tribunales Colegiados de Apelación, para que, conservando sus atribucio-

⁶⁹ Véase el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

nes constitucionales vigentes, a nivel legal se establezca su integración por tres magistrados. Con ello se pretende fortalecer el debate y el proceso deliberativo, lo cual se traducirá en resoluciones de calidad en beneficio de la adecuada administración de justicia. Es decir, al ser tres juzgadores quienes resuelvan y existiendo la posibilidad del diferendo, se otorga mayor certeza en la voluntad del órgano.⁷⁰

Durante el Parlamento Abierto convocado por el Senado de la República para analizar el proyecto de reforma judicial, las justificaciones no fueron muy distintas. El magistrado Alejandro Sergio González Bernabé, compareció en calidad de consejero de la Judicatura y señaló que “tanto diversas investigaciones doctrinarias, como la propia experiencia en el funcionamiento de los tribunales colegiados de circuito revelan múltiples beneficios para la impartición de justicia”.⁷¹

Acto seguido, el magistrado se refirió a la forma en la que opera un tribunal colegiado y expresó que cada magistrado que lo integra presenta proyectos a discusión de los demás y revisa los proyectos de los demás. De ahí infiere que se genera mayor certeza jurídica para los recurrentes porque cada asunto “es producto de la discusión, estudio analítico y aprobación de tres magistrados y no sólo de uno”.⁷² A su decir, ello genera sentencias de mayor reflexión y garantiza imparcialidad. González Bernabé añadió que la integración colegiada genera más seguridad para sus integrantes porque el peso de la decisión se distribuye entre ellos y despresuriza la mediatización de los

⁷⁰ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial con y para el Poder Judicial*, México, 12 de febrero de 2020, p. 4.

⁷¹ Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones ...”, *cit.*, nota 42, pp. 31 y 32.

⁷² *Idem.*

asuntos cuando se ocupan de temas sensibles o de delitos de alto impacto. El magistrado también sostuvo que una integración colegiada “atiende el ideal democrático y fortalece la efectividad de los recursos... a la vez que refuerza o robustece la independencia o imparcialidad del juzgador o juzgadora”.⁷³

Respecto al costo de la transformación de los tribunales unitarios a colegiados, el magistrado González Bernabé señaló lo siguiente:

¿Cuesta más? Sí, pero el país reclama y requiere mayor calidad y seguridad en la justicia, reclama superespecializar las resoluciones de apelación y hacerlas [*sic*] más sólidas, pero, además, la creación de tribunales colegiados de apelación de modo alguno implica incremento al presupuesto del Poder Judicial de la Federación en términos del transitorio cuarto del dictamen del proyecto que ahora estamos analizando.⁷⁴

Arturo Guerrero Zazueta también se refirió a la creación de los tribunales colegiados de apelación. Señaló que la medida atiende a las mejores prácticas sobre el alcance del derecho a recurrir. Mencionó que este tipo de instancias colegiadas se observan en el derecho anglosajón. A propósito de esta cuestión, al responder a preguntas, señaló que la práctica internacional no tiene consenso en cuanto a la conveniencia de tribunales colegiados o unitarios para la segunda instancia.⁷⁵

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Intervención de Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República. “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 53 y 54.

Guerrero Zazueta mencionó también una razón práctica aplicable a los circuitos en donde existe un solo tribunal. En estos casos el problema aparece cuando el titular del órgano jurisdiccional se enferma o está indispuesto. Ello tiene el efecto de obligar a los justiciables a trasladarse a otro lugar para que se escuche su apelación.⁷⁶ Esta justificación fue cuestionada por el senador Noé Fernando Castañón Ramírez, al sostener que un acontecimiento accidental como la ausencia temporal de un magistrado no era suficiente para justificar la reforma.⁷⁷

La magistrada Carolina Isabel Alcalá Valenzuela mencionó que la integración tripartita de los tribunales dará a sus integrantes “...la posibilidad de generar y resolver con base en el diferendo y así se otorga mayor certeza a la voluntad del órgano colegiado”.⁷⁸

En relación con el costo de la medida, en la fase de preguntas y respuestas, Arturo Guerrero Zazueta señaló que el Consejo de la Judicatura lleva cierto tiempo depurando tribunales. En esa línea de política judicial señaló que era posible modificar la integración de las plantillas de personal de los tribunales. Señaló que un tribunal unitario tenía una integración que iba de las 30 a 40 personas y que ante una eventual transformación en colegiado se podía pensar en ponencias con personal más limitado.⁷⁹

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 38 y 39.

⁷⁷ Intervención del senador Noé Castañón Ramírez en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 50.

⁷⁸ Intervención de la magistrada Carolina Isabel Alcalá Valenzuela en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 45.

⁷⁹ Intervención del Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 54.

En relación con la cuestión del impacto presupuestal de la medida, el dictamen del Senado, en la sección en donde se abordan los resultados del Parlamento Abierto, señala que no lo habrá porque las erogaciones se harán con cargo al presupuesto del propio Poder Judicial de la Federación.⁸⁰

Por otro lado, el dictamen, cita información de la dirección de Estadística del Consejo de la Judicatura para señalar que al momento de la discusión de la reforma existían 98 tribunales unitarios de circuito. También señala que los tribunales unitarios enfrentan un “evidente” rezago en la resolución de asuntos. Al efecto acompañan una gráfica en donde se distribuyen los asuntos pendientes de los tribunales unitarios por circuito a diciembre de 2019. En ella se aprecia que el circuito vigésimo primero enfrenta un rezago de 3,423 asuntos. Le sigue el primer circuito con 1,235 y el cuarto circuito con 424. Según el propio dictamen, la cuenta total de rezago es de 3,765 asuntos, lo cual no tiene sentido, pues la suma del rezago de los tres circuitos antes mencionados supera ese número. Más adelante, el dictamen señala que “esto significaría un retraso promedio de 38.42 asuntos por tribunal a nivel nacional”.⁸¹ El dictamen continúa su análisis sobre el rezago y señala que éste se concentra en ciertos circuitos. Procede a analizar el rezago en dichos circuitos y encuentra que en el caso del primer circuito el promedio está en 123.5. Al terminar de citar los circuitos con asuntos pendientes de resolución, señala que se trata de “anomalías que reflejan la necesidad de iniciar un proceso de reforma de este órgano judicial ante una clara condición de rezago que impide resolver con prontitud y eficacia los asuntos...”.⁸² A partir del rezago en-

⁸⁰ “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 195 y 196.

⁸¹ *Ibidem*, p. 230.

⁸² *Ibidem*, p. 231.

contrado, los autores del dictamen señalan que la instauración de tres magistrados, en lugar de uno, refuerza el personal encargado de la resolución de los asuntos y permitirá actuar con mayor prontitud y acabar con el rezago.

Sobre el rezago conviene tener en cuenta que el Censo de Impartición de Justicia Federal 2020, que contiene información sobre los ingresos y salidas de los tribunales unitarios de circuito no registra rezago alguno en el agregado. Por el contrario, indica que estos tribunales resuelven un número ligeramente superior al que reciben.⁸³ El propio Consejo de la Judicatura confirma que la tendencia en los tribunales unitarios de circuito es contraria a lo expresado en el dictamen. La estadística publicada que compara 2017, 2018 y 2019 señala que los tribunales unitarios no sólo resuelven más asuntos de los que ingresan, sino que logran reducir la carga de trabajo.⁸⁴

A continuación, el dictamen retoma las nociones repetidas en el anteproyecto y en el Parlamento Abierto sobre la mejora de la calidad de la justicia con motivo de la integración colegiada. Acompañan ese planteamiento de una cita que refiere la dinámica del debate colegiado.⁸⁵ Señala

⁸³ Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020. Presentación de Resultados Generales*, México, INEGI, 9 de noviembre de 2020; lámina sin número titulada “Asuntos jurisdiccionales” en la sección Órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal, reporta para tribunales unitarios de circuito en 2019, 30,112 ingresos y 30,675 egresos, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2020/doc/cnijf_2020_resultados.pdf (consultada en mayo de 2021).

⁸⁴ Véase página del Consejo de la Judicatura Federal lámina sobre Movimiento Estadístico del total de asuntos en los Tribunales Unitarios de Circuito, disponible en: https://www.dgepj.cjf.gob.mx/resources/estadisticas/2019/19_AN_GRAF_UNI_TOTAL.pdf (consultada en mayo de 2021).

⁸⁵ Se cita a Marroquín Zazueta, Jaime Manuel, *El debate en los tribunales colegiados de circuito (teoría de la deliberación jurisdiccional)*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal, 2004.

también que a nivel internacional se han transformado los órganos unipersonales por los de cuerpo colegiado, pero no refieren apoyo alguno. Para robustecer el argumento, el dictamen cita una publicación en el blog de Monsieur de Villefort de 2011 que se refiere al proyecto de transición de juzgados a tribunales en España.⁸⁶ Irónicamente, la cita que toma de dicho blog es donde el autor del blog cuestiona el texto con el que el legislador español pretende justificar la reforma. Peor aún, el dictamen no toma en cuenta que el aspecto relevante de la reforma española no radicó en la integración de órganos colegiados de decisión sino en la creación de oficinas judiciales para dar servicios comunes a varios impartidores de justicia.

Comentario

Del análisis de lo hasta aquí expuesto, destacan cuatro cuestiones relevantes. La primera es determinar si efectivamente un órgano colegiado es mejor que un órgano unitario. La segunda tiene que ver con el impacto presupuestal. La tercera revisa el sustento que pretende darse a la medida con datos estadísticos y derecho comparado. La cuarta revisa un comentario en el que se habla del peso de la responsabilidad que enfrentan los tribunales unitarios de circuito.

En relación con la cuestión de la mejora en el funcionamiento del órgano jurisdiccional con la transición de uno a tres magistrados, la cuestión se acerca mucho más a un dogma que a una realidad. La doctrina desde hace mucho tiempo emplea el sentido común para señalar que tres o más cabezas piensan mejor que una, lo cierto es que no hay

⁸⁶ Disponible en: <https://monsieurdevillefort.wordpress.com/2011/09/02/adios-juzgados-unipersonales-¿bienvenidos-tribunales-de-instancia/> (consultada en mayo de 2021).

evidencia empírica que así lo demuestre.⁸⁷ Incluso, dentro de los planteamientos doctrinarios se puede partir se la premisa que tres cabezas funcionan mejor que una, pero también se reconoce que el método de trabajo en donde existe un juez ponente suele tener el efecto de concentrar la decisión en el proyecto propuesto limitando mucho las ventajas de la colegialidad. Carnelutti señala que la carga de trabajo parece ser el incentivo principal de esta dinámica.⁸⁸ La estadística de los órganos colegiados parece confirmar lo señalado por Carnelutti si se atiende al número de resoluciones dictadas por unanimidad y sin que el proyecto presentado a debate fuera modificado, frente a las decisiones divididas o con modificaciones al proyecto.⁸⁹ En suma, en la iniciativa y en los dictámenes no hay elementos concretos que permitan sostener que la integración colegiada sea necesariamente mejor que la integración unitaria. No deja de llamar la atención que el debate sobre una reforma constitucional omita discutir estas cuestiones. La decisión se tomó, en el mejor de los casos, a la ligera.

En segundo lugar está el tema del impacto presupuestal. Salvo lo dicho por Arturo Guerrero, durante el parlamento abierto, no hay ningún análisis sobre el impacto presupuestario de la medida. Los dictámenes engañan abiertamente al señalar que no habrá impacto presupuestal. Si se sigue lo dicho por Guerrero Zazueta, el impacto sobre los tribunales unitarios no debe ser alto en perso-

⁸⁷ Baas, R., *et al.*, “One or More Judges in the Courtroom?”, *Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series*, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012, 3, p. 4.

⁸⁸ Véase Carnelutti, Francisco, *Sistema de derecho procesal civil*, Argentina, UTEHA, t. II: *Composición del proceso*, 1944, pp. 226-331.

⁸⁹ La estadística de las dos salas de la Suprema Corte de Justicia puede ser un referente. Y en estos casos la integración es con cinco personas. Las entrevistas a los integrantes de estos cuerpos colegiados pueden parecer sesgadas. Es difícil que alguien admita que hay asuntos a los que les ponen mínima atención.

nal. Según él, las plantillas de los unitarios van de 30 a 40 personas. Así, incluso si no hay aumento en plantillas, tienen que ingresar dos nuevos magistrados. Esto significa no sólo dos sueldos adicionales de 150 mil pesos mensuales sino también reacondicionar espacios. Las modificaciones necesariamente tendrán también impacto en el funcionamiento interno de estos órganos jurisdiccionales y no hay comentario alguno sobre los costos operativos. En el aspecto global, la medida implica la organización de un concurso para 200 nuevos magistrados. Para efectos del presente análisis, no vale la pena hacer cuentas sobre el impacto presupuestal de la medida. Lo que me interesa destacar es la absoluta falta de análisis e información para la adopción de esta reforma.

En tercer lugar, conviene tener en cuenta el sustento comparado que se pretende emplear como justificación de la medida. El sustento que se cita es muy limitado. Los proponentes hacen referencias vagas a la tendencia internacional. Lo único que se cita es un blog que comenta la reforma de 2011 en España. Lo absurdo es que el propio blog que se cita se muestra escéptico sobre la reforma española. La cita aparece en forma descontextualizada, toda vez que proviene de la iniciativa que se critica en el blog. Por lo demás, el objetivo de la reforma española era distinto. Sus efectos eran más administrativos que jurisdiccionales, toda vez que implicaba cambios al despacho judicial.

En cuarto lugar, el dictamen manipula la estadística judicial. Las menciones en el dictamen aluden a información cuya interpretación no coincide con el Informe del Presidente de la SCJN ni con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal. Parece un intento burdo de manipulación de datos. Esto con el objeto de crear sensación de rezago en los tribunales unitarios de circuito y de ahí sostener la dudosa afirmación que una integración colegiada puede reducir el rezago. No existe evidencia que

permita indicar que un órgano colegiado es más eficiente que un órgano unitario. Por el contrario, dadas las necesidades del modelo de trabajo colegiado, la hipótesis es justamente la contraria.

II. PLENOS REGIONALES EN SUSTITUCIÓN DE LOS PLENOS DE CIRCUITO

Los plenos de circuito se crearon en la reforma a la justicia de 2011. Con esta reforma se pretendía generar un mecanismo que facilitara la generación de consensos al interior de los circuitos y evitara que las contradicciones de tesis llegaran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los plenos están regulados por los artículos 41 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Su integración es compleja, toda vez que requieren la participación de todos los tribunales colegiados del circuito en el que se encuentren. Cuando el circuito cuenta con tribunales colegiados especializados por materia, el circuito puede tener plenos también especializados por materia. La participación en el Pleno era rotatoria.

El ante proyecto preparado por el presidente de la SCJN señala que los plenos de circuito plantean diversos problemas en su funcionamiento y propone sustituirlos por lo que denomina plenos regionales:

Se modifican diversas disposiciones de la Constitución sustituyéndose los plenos de circuito por plenos regionales, estableciendo expresamente a los nuevos órganos colegiados como depositarios del ejercicio del Poder Judicial de la Federación. Con el objetivo de ampliar el ámbito de competencia por cuestión territorial, una región estará conformada por varios circuitos, siendo el Consejo de la Judicatura Federal quien definirá las regiones que ahora se integrarán en plenos regionales.

Los plenos regionales resolverán las contradicciones de criterios que se generen por los distintos circuitos que conformen sus territorios, logrando que persista un solo criterio obligatorio en varios circuitos de una misma región. Con la nueva configuración las contradicciones se resolverán con prontitud y se evitará que los magistrados que integren los plenos regionales no se sientan vinculados a “representar a su circuito”, como ocurrió con el esquema de plenos de circuito, los cuales han tenido poca funcionalidad.⁹⁰

Durante el Parlamento Abierto organizado por el Senado de la República, el magistrado González Bernabé se refirió a los plenos regionales en su intervención. Al efecto señaló que estos plenos pueden optimizar la idea original de los plenos de circuito. Los plenos regionales pueden integrar la jurisprudencia que se genera en varios circuitos. Los plenos regionales también pueden liberar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de carga de trabajo en materia de legalidad.⁹¹

Ricardo Antonio Silva Díaz se mostró a favor de la integración de los plenos regionales. Plantea la necesidad de completar la reforma, para que se fije su naturaleza y límites en la Constitución. Establecer en el texto constitucional cuántos plenos van a ser, el número y selección de sus integrantes para “... no dejar otra vez a manos de acuerdos generales que de alguna u otra forma puedan incidir o cambiar la naturaleza de lo que se está buscando solucionar a nivel constitucional”.⁹²

⁹⁰ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, *cit.*, pp. 4 y 5.

⁹¹ Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 32.

⁹² Intervención de Ricardo Antonio Silva Díaz de la Escuela Libre de Derecho, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 88.

Arturo Guerrero Zazueta señaló que había 51 plenos de circuito en el país. Los plenos regionales podrían contribuir a reducir esa dispersión.⁹³

El senador Castañón expresó dudas sobre la forma en la que los plenos regionales podrían enfrentarse a la diversidad de materias de las que pudieran conocer.⁹⁴ Al responder preguntas, Arturo Guerrero Zazueta expresó que la especialización se puede lograr con la integración y la rotación en el funcionamiento de estos tribunales. Para ilustrar su punto, menciona el ejemplo de la rotación cada cuatro años en los tribunales especializados en competencia y telecomunicaciones. También añadió que los plenos regionales también pueden contribuir a depurar criterios.⁹⁵

El dictamen, a su vez, señala que las comisiones coinciden con lo dicho en el Parlamento en el sentido que la transformación de plenos de circuito hacia plenos regionales “...obedece en una homogeneidad y optimización de recursos en cuanto al conocimiento de asuntos susceptibles de integrar jurisprudencia por contradicción...”.⁹⁶ Señalan que la modificación permitirá ahorrar recursos y se evitará que más asuntos de legalidad lleguen a la SCJN.

⁹³ Intervención del Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 37 y ss.

⁹⁴ Intervención del senador Noé Fernando Castañón Ramírez en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 50.

⁹⁵ Intervención del Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 53.

⁹⁶ “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 197.

Comentario

La necesidad de reformar los plenos de circuito parece oportuna. La pregunta es si la opción de transitar a los plenos regionales es la adecuada. La idea de los plenos de circuito buscaba generar un espacio para dirimir criterios contradictorios entre los distintos tribunales colegiados de un mismo circuito. En algunos circuitos, las divergencias de criterios eran constantes y existía la necesidad de darles solución sin que tuvieran que llegar a la SCJN. No obstante, la rápida expansión del Poder Judicial federal, iniciada a finales de los años noventa, provocó un aumento en los circuitos existentes en el país hasta llegar a los 32 existentes el día de hoy. Las regiones que integraban los circuitos se redujeron a ocupar el espacio de las entidades federativas. Así, la oportunidad para que los plenos de circuito pudieran fijar criterios regionales desapareció. Su función se limitó a resolver contradicciones en ámbitos muy limitados. La reforma de 2011 nació con esa importante limitación. La idea de sustituir los plenos de circuito con plenos regionales hace mucho sentido a la luz de lo anterior, tal y como lo comentaron los participantes en el Parlamento Abierto. Los plenos regionales pueden convertirse en mecanismos efectivos para resolver contradicciones en un ámbito espacial mucho más amplio. La propuesta también se hace cargo de las dificultades que surgieron para la integración de los plenos de circuito. Dada la representatividad exigida para su integración, en muchos casos los plenos de circuito exigían la participación de muchas magistradas y magistrados. Por poner un ejemplo, el pleno de circuito en materia administrativa del primer circuito se integraba con más de 20 personas. Junto a estas dificultades también estaba la rotación de las integrantes de los plenos de circuito.

Durante el Parlamento Abierto, el senador Castañón planteó el problema de la especialización de este tipo de instancias. Esta cuestión parece quedar abierta en el esquema que finalmente fue aprobado. El nuevo modelo no repara en la existencia de las competencias por materia en los diversos circuitos. No obstante, la cuestión no es necesariamente problemática si la integración de las instancias regionales logra establecerse en forma adecuada.⁹⁷ Una alternativa para ello sería integrarlos con los mejores magistrados y magistradas de cada región y darles una adscripción permanente o por un periodo largo. Crear así tribunales regionales estables y con la jerarquía necesaria para resolver con toda autoridad. Sin embargo, el arreglo aprobado en la Ley Orgánica optó por un modelo de adscripción temporal a tres años con ratificación por tres años más.⁹⁸ Esta rotación puede complicar la estabilidad de los criterios y, en general, el prestigio de cada uno de los plenos.

El modelo aprobado permite que los plenos regionales puedan conocer no solamente contradicciones de criterios

⁹⁷ La expresión “pleno regional” no parece acorde con la forma en la que se integran estos órganos jurisdiccionales. La expresión “pleno” se refiere a la participación de todos los integrantes, en este caso las magistradas y magistrados de la región. Probablemente la denominación adecuada es la de tribunal regional u otra análoga.

⁹⁸ Véase Cámara de Senadores, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de la Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles”. 12 de abril de 2021.

sino también incompetencias. Incluso deja abierta la posibilidad de que, mediante acuerdos, la SCJN envíe a los plenos regionales asuntos. Esta novedad puede traducirse en el traslado de asuntos de contenido constitucional a los plenos regionales. Sin duda se trata de una solución que puede funcionar para dividir la carga de trabajo que enfrenta la SCJN. Desde luego que la medida abre el debate sobre la exclusividad de la SCJN para conocer sobre cuestiones constitucionales. Me parece que es un tema que no debe preocupar tanto. El camino de la especialización de la SCJN como un tribunal exclusivamente constitucional ha mostrado que la tarea es difícil. Llevamos más de 100 años sin lograrlo. Tal vez es momento de aceptar que tribunales regionales pueden hacer también esta labor y que la SCJN puede escoger con mayor flexibilidad qué es lo que conviene atraer.

En todo caso, el problema de la carga de trabajo y del conocimiento de asuntos de legalidad en la SCJN es muy viejo y permanece sin una clara solución.⁹⁹ Recientemente, el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ) de la UNAM, publicó un trabajo en donde establece una serie de planteamientos para mejorar a la justicia federal.¹⁰⁰ Entre ellos, retoman la idea de Héctor Fix-Zamudio de crear un tribunal superior de justicia federal encargado de conocer todas las cuestiones de legalidad que actualmente llegan a la SCJN.¹⁰¹ El anteproyecto del presidente de la SCJN, el Parlamento Abierto y el dictamen omiten cual-

⁹⁹ El primero en mencionarlo con toda claridad fue Emilio Rabasa, que en 1906 hablaba de la imposible tarea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase Rabasa, Emilio. *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 2000, p. 1 y cap. XIII.

¹⁰⁰ Fix-Fierro, Héctor, *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

¹⁰¹ Séptima propuesta en *Ocho propuestas...*, *cit.*, pp. 50 y ss.

quier mención o problematización relacionada con este planteamiento. Tampoco proporciona elementos cuantitativos que permitan entender el impacto del cambio propuesto. Si bien, la propuesta elaborada por el IIJ reconoce que tiene limitaciones, lo mismo puede decirse de la solución aprobada. Lo que se echa de menos es un análisis serio de las opciones existentes. Mientras tanto, el modelo, en los términos que se aprobó, parece que constituirá una de las muchas soluciones parciales que se han aprobado desde 1951 con la creación de los tribunales colegiados de circuito. Es difícil esperar que la carga de trabajo de la SCJN disminuya sensiblemente en un futuro cercano. Los nuevos órganos regionales tendrán efectos positivos limitados en este aspecto.

III. JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTES PARA LA SUPREMA CORTE Y CRITERIOS CONTRADICTORIOS ENTRE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El sistema mexicano de jurisprudencia se componía básicamente de dos elementos: las tesis por reiteración y las tesis por contradicción.¹⁰² La reforma plantea transitar hacia un sistema en donde la Suprema Corte de Justicia dejará de emitir tesis por reiteración. En su lugar, las decisiones de la SJCN que superen el umbral de votación calificada se entenderán como generadoras de precedentes obligatorios en lo que respecta a los pasajes en donde se toman decisiones. La transición hacia un sistema de precedentes y, en general, las modificaciones en la forma en la que se

¹⁰² Un breve y útil estudio sobre la jurisprudencia y su evolución. Mejía Garza, Raúl, "Jurisprudencia y declaratoria general de inconstitucionalidad", en Cossío Díaz, José Ramón *et al.*, *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, p. 521.

publican los criterios de jurisprudencia, representan un cambio importante y positivo para el orden jurídico mexicano.¹⁰³ El sistema de tesis por reiteración plantea muchos inconvenientes para la operación del sistema jurídico. Por ello, parece una buena idea empezar el proceso de su desmantelamiento.

La transición de la jurisprudencia en México empezó con la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. El artículo 43 de dicho ordenamiento establecía con toda claridad que las razones contenidas en los considerandos de las sentencias de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad serían obligatorias para los tribunales federales y locales. En la discusión de la nueva Ley de Amparo se intentó reducir el requisito de reiteración para que quedara en tres ejecutorias. No obstante, el cambio fue rechazado en el Senado.¹⁰⁴ El anteproyecto del presidente de la SCJN da seguimiento a ese planteamiento y lo plantea para los asuntos en materia de amparo que resuelve ese tribunal:

Desde 1994 la Suprema Corte se ha ido afianzando como un verdadero tribunal constitucional. Como protectora de la Constitución y de los derechos humanos, la jurisprudencia que emite la Suprema Corte juega un rol de suma importancia. Los criterios que derivan de este tribunal constitucional deben ser robustos, vigentes y tener fuerza para que permeen a los órganos jurisdiccionales inferiores.

¹⁰³ El nuevo desplegado de las tesis permite identificar los hechos del caso, el criterio jurídico y la justificación de la decisión. Para revisar esto se pueden consultar algunos criterios de la Décima Época publicados en 2020 y 2021 y todos los de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁰⁴ Mejía Garza, Raúl, “Jurisprudencia y declaratoria...”, *cit.*, pp. 527 y 528.

Sin embargo, la forma en que actualmente se integra la jurisprudencia entorpece su desarrollo.

En efecto, el sistema de jurisprudencia por reiteración exige que la Suprema Corte resuelva cinco sentencias en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, en diferentes sesiones, por mayoría calificada. Así, suele suceder que, aunque exista una decisión paradigmática y trascendental de la Suprema Corte, que incluso sea votada por unanimidad, los órganos jurisdiccionales inferiores no estén obligados a seguirla.

Lo anterior, además de frustrar el deseo de los ciudadanos de ver sus derechos protegidos de manera ágil y eficiente, obliga que se tenga que volver a litigar el mismo tema en reiteradas ocasiones. Además, hay algunos casos que por los hechos y sus características es difícil que se presenten cinco situaciones similares ante la Suprema Corte.

En este escenario, los justiciables no pueden tener certeza de que sus derechos serán protegidos, además se generan altos costos para los ciudadanos y el propio Poder Judicial al tenerse que agotar diversas instancias para un asunto que ya está resuelto por el más alto tribunal de nuestro país.

Por ello, en el contexto de transformación que se encuentran México y el Poder Judicial es necesario dotar de mayor coherencia, uniformidad y fuerza a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para lograr lo anterior, se propone que dicho alto tribunal avance a un sistema de precedentes en el que las razones que justifiquen las decisiones, compartidas por una mayoría calificada, sean obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales sin necesidad de que sean reiteradas.

De esta manera, todas las sentencias de la Suprema Corte serán relevantes y los justiciables podrán exigir que sean observadas por todos los tribunales. También garantiza que la justicia constitucional beneficie a más personas, especialmente a las personas más pobres y marginadas, quienes tienen más dificultad para litigar sus asuntos en

diversas instancias y necesitan ver protegidos sus derechos con mucha mayor eficiencia y celeridad.

Sobre esta propuesta, Fabiana Estrada señaló que la

...finalidad de la propuesta es alentar la construcción de una doctrina constitucional cada vez más coherente y consistente y, por otro lado, acercar los criterios de la Corte a las personas para que puedan invocarlos como obligatorios...¹⁰⁵

Añadió que la reforma obligará a la SCJN a ser más rigurosa en la argumentación de sus fallos y brindará más estabilidad a su doctrina. Un argumento adicional se centró en la dificultad de la metodología de la reiteración de criterios como mecanismo para generar jurisprudencia obligatoria en la SCJN. Si ésta tiende a la especialización, basta con un criterio para fijar postura. Eso hace innecesario tener que atraer casos análogos para fijar los criterios.¹⁰⁶ También sostuvo que para que el nuevo modelo de jurisprudencia tuviera éxito, era necesario reducir la carga de trabajo de la SCJN. Señaló que el Pleno y las salas de la SCJN resolvieran anualmente alrededor de 7 mil asuntos.¹⁰⁷

Una cuestión adicional tratada por Fabiana Estrada fue el cambio de la denominación de tesis por la de criterio para referirse a la decisión en materia de la jurisprudencia (*ratio decidendi*). Al efecto, justificó el cambio al expresar que se hizo porque

...son las sentencias y no propiamente las tesis las que conforman nuestro cuerpo de jurisprudencia, las tesis son una

¹⁰⁵ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 74.

¹⁰⁶ Fabiana Estrada planteó este argumento, *ibidem*, p. 75.

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 75 y 76.

plataforma para la difusión de las sentencias, pero lo que es realmente obligatorio, lo que puede entrar en contradicción con otro fallo, son los razonamientos jurídicos que resuelven el punto litigioso.¹⁰⁸

Reiteró que el cambio consiste en enfatizar el valor de las sentencias como la verdadera fuente de creación del derecho.

Ana Laura Magaloni señaló que el sistema de jurisprudencia mexicano es atípico desde el punto de vista comparado. Se ocupó del caso de la jurisprudencia por reiteración y señaló que la obligatoriedad de los criterios está sujeta a la reiteración en cinco ocasiones y a una votación calificada. Concluye que esa regulación debilita a la SCJN.¹⁰⁹

Ricardo Antonio Silva también abordó el tema del cambio en la jurisprudencia, Su preocupación se centró en el reto que implica el cambio para la cultura jurídica. La transición de tesis al análisis de sentencias completas puede significar importantes retos prácticos. Sugiere la conveniencia de acompañar la reforma con una estrategia y un plan de implementación.¹¹⁰

El magistrado De Alba colocó una perspectiva muy práctica a la discusión. Señaló que la propuesta se quedaba corta porque una vez que se declara una inconstitucionalidad, la norma afectada simplemente debe ser expulsada del sistema. La subsistencia de la norma así declarada, genera problemas de carácter procesal. Implica la tramitación de juicios en donde se tiene claro cuál será el resul-

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 76.

¹⁰⁹ Intervención de Ana Laura Magaloni, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 84.

¹¹⁰ Intervención de Ricardo Antonio Silva Díaz de la Escuela Libre de Derecho, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 89.

tado y se dificulta el planteamiento de medidas cautelares (suspensión) durante su tramitación.¹¹¹

En la sección de preguntas y respuestas del parlamento abierto, la senadora Beltrones preguntó si no sería mejor que la reforma afectara a todo el sistema de jurisprudencia mexicano para convertirlo en un sistema de precedentes.¹¹² Esta pregunta se acerca mucho al planteamiento del magistrado Alba y Alba, antes aludido.

El dictamen, al hacer la glosa del Parlamento abierto señala el nuevo sistema de precedentes tiene la función de acercar los criterios de la SCJN a las personas que los aleguen en los tribunales inferiores. Añaden que la reforma permite que la SCJN no tenga que reiterar criterios con lo que le permite avocarse al conocimiento de otros temas. Las comisiones también señalan que el cambio permitirá "...transitar hacia un sistema en donde los jueces convengan con los argumentos de sus resoluciones, y que éstas sean más justas y éticas...".¹¹³ Más adelante reiteran la importancia de asegurar que los tribunales del país acaten la doctrina desarrollada por la SCJN.¹¹⁴

Comentario

La reforma propuesta abre una discusión importante para el sistema de jurisprudencia mexicano. La construcción de precedentes debe ser un proceso mucho más flexible y alejado de los formalismos existentes. Si bien, en la

¹¹¹ Intervención del magistrado José Manuel de Alba de Alba en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, p. 127 y 128.

¹¹² Intervención de la senadora Sylvana Beltrones en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 92.

¹¹³ "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 202.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 203.

propia jurisprudencia de amparo ya se habían dado pasos en tal sentido, la reforma trae un cambio relevante.¹¹⁵ Sin embargo, me parece que se queda corta por dos razones críticas. La primera, la hacían ver el magistrado De Alba y la senadora Beltrones en sus participaciones en el Parlamento Abierto. Se trata de la necesidad de reformar todo el sistema de jurisprudencia mexicano. La segunda cuestión tiene mucho más que ver con la generación de precedentes y su validez en el marco constitucional.

El sistema mexicano de jurisprudencia sufrió un importante cambio hace algunos años con motivo de la resolución de la SCJN a la Contradicción de tesis 293/2011. Esta decisión tuvo dos efectos, el primero fue que estableció una vía para recibir el derecho internacional de los derechos humanos en el orden jurídico mexicano de conformidad con la cláusula del párrafo primero del artículo 1o. constitucional.¹¹⁶ El segundo es que se decidió que los derechos humanos serían recibidos en México con las restricciones que estableciera el propio texto constitucional.¹¹⁷ Esta última cuestión ha sido muy criticada por la

¹¹⁵ Sobre la construcción jurisprudencial del precedente, se puede consultar la siguiente tesis: JURISPRUDENCIA. FORMA EN QUE DEBEN PROCEDER LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LA SUSTENTADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANTE LA FALTA DE TESIS FORMALMENTE PUBLICADAS. Registro 185722, Novena Época, tesis 2a./J. 107/2002; véase JURISPRUDENCIA. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SÓLO PUEDEN ANALIZAR SI UN CRITERIO JURÍDICO TIENE O NO TAL CARÁCTER, SI NO ESTÁ REDACTADO COMO TESIS CON RUBRO, TEXTO Y DATOS DE IDENTIFICACIÓN. Registro 185721, Novena Época, tesis 2a./J 106/2002.

¹¹⁶ Véase la tesis del rubro siguiente: JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Registro digital 2006225, tesis P./J. 21/2014 (10a.).

¹¹⁷ Véase la tesis del rubro siguiente: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTI-

doctrina.¹¹⁸ Incluso, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se ha mostrado crítico con la misma.¹¹⁹

Cabe señalar que la recepción de la jurisprudencia del sistema interamericano no ha sido pacífica. Los formalismos del sistema mexicano de jurisprudencia han llevado a diversas dificultades en su aplicación. Por ejemplo, se ha objetado su aplicación cuando no hay reiteración de criterios.¹²⁰

Estos formalismos también tienen efectos sobre la manera en la que se reciben criterios en los distintos órganos jurisdiccionales. Aquí entra en juego la distinción entre una tesis aislada (no vinculante) y una tesis de jurisprudencia (vinculante), una cuestión que lleva años en el debate mexicano.¹²¹ En general, la situación de la jurisprudencia

TUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Registro digital 2006224, tesis P./J. 20/2014 (10a.).

¹¹⁸ Véase el voto particular del ministro José Ramón Cossío a la Contradicción de tesis 293/201; Ortega, Ricardo, “El enfoque restrictivo de los derechos humanos: comentarios a la Contradicción de tesis 293/2011”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 32, enero-junio de 2015; Puppo, Alberto, “De Kelsen a la Contradicción de tesis 293/2011: los conflictos normativos entre jerarquías formales y decisionismo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 49, núm. 147, septiembre-diciembre de 2016.

¹¹⁹ Véase Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México aprobadas por el Comité en su 127o., periodo de sesiones (14 de octubre a 8 de noviembre de 2019), Naciones Unidas, CCPR/C/MEX/CO/6, 4 de diciembre de 2019, pños. 6 y 7.

¹²⁰ SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS DONDE EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE. PARA QUE SUS CRITERIOS TENGAN CARÁCTER VINCULANTE NO REQUIEREN SER REITERADOS. Registro 2003156, tesis P. III/2013 (10a.).

¹²¹ PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL, VALOR DEL. Registro 292582, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, t. CXXXII, p. 76, tesis aislada.

mexicana requiere de mayores modificaciones. Como bien advertía Ricardo Silva en el Parlamento Abierto, los cambios también implican importantes retos. Pasaremos de un sistema en donde solamente hay que consultar un criterio digerido por la redacción de una tesis a un sistema en donde será necesario consultar también todo el contenido de las resoluciones.

Otra cuestión a la que conviene aludir a un problema histórico de la jurisprudencia. Desde su regulación en el siglo XIX la jurisprudencia mexicana para adquirir el carácter de vinculante requiere de una votación calificada. Este requisito, al igual que la extensión del principio de relatividad de las sentencias de amparo, tiene una estrecha relación con un debate mal entendido sobre los alcances de la división del poder. Erróneamente se ha creído que aceptar que el Poder Judicial pueda declarar legislación inconstitucional implica importantes riesgos para las atribuciones del Poder Legislativo. Esos planteamientos han mantenido reglas como las de la mayoría calificada no sólo en la jurisprudencia en amparo sino también para controversias y acciones. En el caso de estas últimas, se puede dar el absurdo de que no se alcance la mayoría de ocho votos en la SCJN para declarar una ley inconstitucional, pero que esa misma ley sea declarada inconstitucional por otras instancias del Poder Judicial federal. Incluso la propia SCJN conociendo del asunto en amparo lo puede hacer. Ante la innegable realidad de que un Estado constitucional contemporáneo cuenta con mecanismos de defensa de la Constitución diseñados precisamente para expulsar normas inconstitucionales, no tiene ningún sentido conservar el requisito de mayoría calificada para la validez de las decisiones de los tribunales en cualquier tipo de mecanismo de control constitucional.¹²² La reforma del siste-

¹²² Al respecto véase la posición de la Comisión Europea sobre una regla análoga creada por el Poder Legislativo polaco: Comisión Euro-

ma de jurisprudencia era la ocasión oportuna para introducir este cambio. Lamentablemente se ha dejado pasar la ocasión. Algo análogo ocurre con la declaración general de inconstitucionalidad que será comentada más adelante.

Un punto adicional para comentar tiene que ver con el profundo optimismo que se desprende de la retórica del anteproyecto y de quienes lo defendieron. Hablan de la SCJN como el tribunal cuyas resoluciones son las que efectivamente generan parámetros deseables de protección de los derechos humanos.¹²³ Creo que hay que tener cuidado con esa visión. La SCJN es un órgano de cierre del sistema constitucional. Efectivamente, tiene la última palabra en todos los asuntos que son trascendentales para la justicia. Sin embargo, no todos los asuntos con preguntas relevantes llegan a la Corte y el proceso es tardado. En este escenario, la protección de derechos ocurre en forma mucho más inmediata de lo que estas caracterizaciones pretenden hacer creer. Incluso, cuando la SCJN fija criterios sobre un tema en concreto, la recepción de estos criterios no es fácil ni inmediata.

Para cerrar este apartado, haré brevemente mención sobre las reformas que se plantearon para armonizar el texto de la Constitución con las modificaciones al sistema de jurisprudencia. El anteproyecto aludió a las contradicciones de tesis expresadas en el artículo 99 constitucional y señaló:

pea, “Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de derecho en Polonia”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 12 de agosto de 2016, pfs. 31 y 32. La Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó tangencialmente la cuestión sin hacer un pronunciamiento directo sobre el tema. Corte IDH, caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú*, Fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de enero de 2001, serie C, núm. 71, pfo. 112.

¹²³ Un viejo debate en la revista *Nexos* se ocupó de esta cuestión. Magaloni, Ana Laura y Zaldívar, Arturo, “El ciudadano olvidado”, *Nexos*, junio de 2006; Lara, Roberto *et al.*, “¿De verdad deseamos una Corte redentora?”, *Nexos*, agosto de 2006.

En el artículo 99, se cambia el concepto de contradicción de tesis por el de contradicción de criterios. Lo anterior para reflejar que la contradicción en realidad se da entre dos criterios independientemente de las tesis que se publiquen.

Dados los problemas que se pueden generar con motivo del cambio de denominación de tesis a criterio, no estoy convencido de que la ganancia semántica de la reforma justifique el esfuerzo.

IV. DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES PARA RESOLVER CASOS VINCULADOS A VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

El anteproyecto se ocupa de la relación entre casos que implican violaciones de derechos humanos y su tratamiento jurisdiccional. Al efecto, propuso:

A través de la adición al artículo 100 constitucional se propone facultar al Consejo de la Judicatura Federal para que pueda designar a uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos o que tengan un impacto social de especial relevancia. Lo anterior garantiza la concentración de los asuntos, para dar una solución coherente y expedita a casos de especial trascendencia social.¹²⁴

El magistrado González Bernabé se refirió a esta cuestión en el Parlamento Abierto y señaló que la medida no implicaba la generación de tribunales especiales porque los asuntos serían turnados a tribunales ya existentes. A su parecer, la idea permitiría concentrar asuntos cuya resolución puede ser dispersa, incluso contradictoria.

¹²⁴ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 8.

Arturo Guerrero Zazueta defendió la medida de designar tribunales para resolver casos vinculados a violaciones de derechos humanos. Sostuvo que la medida propuesta utiliza el verbo designar y no el verbo crear. Con ello, señala que no se produce el efecto de crear tribunales especiales, sino simplemente se ordena la concentración de asuntos de una unidad jurisdiccional. Argumentó que la medida puede justificarse porque en casos graves de violaciones de derechos humanos, los asuntos que se derivan pueden ser penales, administrativos o civiles y su resolución se dispersa. Ello dificulta el acceso a la justicia.¹²⁵ Al responder a las preguntas, Guerrero Zazueta retoma la perspectiva de las víctimas para justificar la medida.¹²⁶

La magistrada Alcalá Valenzuela considera que la adición que plantea la designación de tribunales para conocer casos de vinculados a violaciones a derechos humanos rompe con las reglas de turno y competencia que rigen al Poder Judicial federal. En ese sentido, estima que sí se produce una afectación al principio de juez natural.¹²⁷

El senador Damián Zepeda Vidales expresó una clara preocupación en relación con la creación de tribunales designados para conocer violaciones a derechos humanos. Su argumento es que esta atribución puede ser empleada en forma indebida para turnar asuntos que pueden tener interés del gobierno.¹²⁸

¹²⁵ Intervención de Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 39.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 54.

¹²⁷ Intervención de la magistrada Carolina Isabel Alcalá Valenzuela en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 47.

¹²⁸ Intervención del senador Damián Zepeda Vidales en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 62 y 63.

En la sección del dictamen del Senado que se ocupa de las conclusiones del foro, se indica que la propuesta, bien implementada, puede resolver problemáticas tangibles ante casos cuyas implicaciones trascienden de manera significativa el esquema cotidiano de protección de los derechos humanos. Sustentan la viabilidad de la propuesta en la figura de la concentración contenida en el artículo 13 de la Ley de Amparo. Las Comisiones añaden que la propuesta, para ser viable, requeriría que la concentración de los asuntos se realizara en los órganos jurisdiccionales ya existentes; que la selección de uno de esos órganos fuera a partir de los que ya han prevenido en el conocimiento de uno de los asuntos vinculados, y que la decisión se tomaría a partir de criterios previamente establecidos y publicitados.¹²⁹

Comentario

El problema principal de esta propuesta estaba en su vaguedad. La idea de generar un mecanismo que permitiera concentrar los asuntos relacionados con violaciones a derechos humanos pudiera resultar atractiva como una propuesta teórica, pero la realidad parece muy distinta. Los procesos no se inician en forma sincronizada. Los temas que se litigan no necesariamente se encuentran en la misma jurisdicción (constitucional, federal, administrativa, por ejemplo). Las condiciones de las partes involucradas también pueden ser muy diversas. En resumen, la propuesta carecía de una problematización concreta; no ofrecía elemento alguno para justificar el cambio, tampoco daba ejemplos claros sobre su utilidad. Pese a lo anterior, la propuesta fue aprobada.

¹²⁹ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 199-201.

V. ELIMINACIÓN DEL AMPARO SOBERANÍA

El amparo soberanía está en el orden constitucional mexicano desde la Constitución de 1857.¹³⁰ Durante el siglo XIX, se empleó con mucha frecuencia como un mecanismo para defender a las personas frente a actos de autoridades en momentos en donde las relaciones de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno no eran claras.¹³¹ Con el paso del tiempo, la figura empezó a ser cada vez menos utilizada.

El anteproyecto estableció lo siguiente sobre el amparo soberanía:

Se reestructura el artículo 103 para precisar que la competencia de los tribunales federales en amparo se limita a las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos. A través de esta formulación queda comprendido el control de las normas o actos que vulneren las competencias de otro nivel de gobierno, pues lo cierto es que los vicios de competencia son comúnmente estudiados en amparo. Además, las controversias constitucionales hacen innecesaria la existencia de un “amparo soberanía”.¹³²

¹³⁰ “Artículo 101, Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los estados.

III. Por las leyes ó actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal”.

¹³¹ Silvestre Moreno Cora refiere muchos de estos problemas. Moreno Cora, Silvestre, *Tratado del juicio de amparo conforme a las sentencias de los tribunales federales*, México, Tip. y Lit. La Europea, 1902.

¹³² Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 8.

En el Parlamento Abierto, Miguel Carbonell sostuvo que la desaparición del amparo soberanía era viable porque esas cuestiones se suelen resolver en las controversias constitucionales. Adicionalmente, señala que en la cláusula del primer párrafo del artículo 16 constitucional cabe la posibilidad de reclamar un problema de competencia en contra de la autoridad emisora de un acto.¹³³ Fabiana Estrada considera que la figura representa un anacronismo y que el amparo soberanía se subsume en las violaciones a derechos humanos que se pueden reclamar en una demanda de amparo.¹³⁴

El magistrado De Alba señaló que el amparo soberanía se refiere a violaciones a la parte orgánica de la Constitución y que las mismas pueden seguir planteándose cuando se alegan afectaciones a la seguridad jurídica en términos del artículo 16 constitucional.¹³⁵

En el dictamen se estima que la reforma para quitar el amparo soberanía es innecesaria.¹³⁶

Comentario

La propuesta de modificación podía tener sentido como muchas otras que pueden considerarse sobre el texto constitucional. En realidad, siempre existe la tentación

¹³³ Intervención de Miguel Carbonell en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 112.

¹³⁴ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 124.

¹³⁵ Intervención del magistrado José Manuel de Alba de Alba en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 126.

¹³⁶ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 206.

de purgar al texto constitucional de redacciones farragosas o de anacronismos.¹³⁷ No obstante, la subsistencia del texto, desde el punto de vista técnico, mantiene sentido. Ello, a pesar de que, como se dijo en el Parlamento Abierto, la impugnación se puede subsumir en la referencia general a la defensa de los derechos humanos. En este caso, se optó por suprimir la propuesta de modificación del artículo 103 constitucional.

VI. MATERIA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

La materia de las controversias constitucionales es una cuestión que se ha debatido ampliamente en la SCJN. Esto ocurre porque la controversia constitucional se ha establecido como un mecanismo muy socorrido para dirimir conflictos entre la Federación, los estados y los municipios. Aquí destacan especialmente los conflictos de los municipios con los gobiernos estatales. En este tipo de asuntos, el litigio sobre afectación de competencias rápidamente puede terminar el debate de cuestiones de legalidad. Esto quiere decir que las controversias constitucionales no siempre entrañan preguntas constitucionales sino cuestiones más relacionadas con la legalidad que rige las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, pero que, en su planteamiento, tienen un origen competencial.¹³⁸

¹³⁷ El esfuerzo más acabado de esto se presenta en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, disponible en: <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/presentacion> (consultada en mayo de 2021).

¹³⁸ La siguiente tesis explica muy bien el problema: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO

El anteproyecto plantea restringir la materia de las controversias para que se ocupen exclusivamente de violaciones directas a la Constitución:

En consistencia con la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el objeto y alcance de las controversias constitucionales, cuyo sentido real es hacer control constitucional, se propone reformar el 105 constitucional con el fin de que el alto tribunal no analice cuestiones de legalidad, sino que se concentre en analizar las violaciones directas a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte. Ello traerá como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación asuma propiamente su rol de Tribunal Constitucional.

Asimismo, se establece con claridad que la materia de las controversias es concretamente la constitucionalidad de las normas, actos u omisiones de los entes legitimados.¹³⁹

Fabiana Estrada se refirió a las modificaciones para acotar las controversias constitucionales a la materia constitucional. Empezó por citar el caso *Temixco*, en donde la SCJN abrió el control constitucional a través de controversia, tanto a cuestiones de competencia, como, en general, el control de la regularidad constitucional. Mediante esta vía se aceptó que se plantearan cuestiones de legalidad en las controversias. El objeto de la reforma es encaminar de nuevo las controversias a la litis estricta de constitucionalidad. La reforma propuesta permite que las partes planteen en controversia cuestiones de competencia y violaciones a los derechos humanos. Sostiene que ello no afecta

DE AFECTACIÓN AMPLIO, Registro digital 2010668, tesis P/J. 42/2015 (10a.).

¹³⁹ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 8.

otras vías para reclamar problemas de legalidad que suelen plantearse en controversias. De igual manera, estima que la reforma tiene un efecto positivo sobre la consolidación de la justicia constitucional local. Adicionalmente, se incluye la posibilidad de impugnar omisiones mediante las controversias. De igual manera, otorga legitimación a los órganos autónomos locales.¹⁴⁰

En la glosa de las conclusiones del Parlamento Abierto, las comisiones encargadas de la elaboración del dictamen indicaron que se podía aceptar que en las controversias no se conocieran cuestiones de legalidad. No obstante, optan por quitar del texto de la iniciativa la expresión “violaciones directas”. Por otro lado, reconocen como un avance que se puedan plantear controversias sobre omisiones de “los entes legitimados”.¹⁴¹

Comentario

La publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de este pasaje del proyecto de reformas incorpora la expresión “omisiones” en el párrafo primero de la fracción I, del artículo 105 y adiciona un último párrafo a esa misma fracción para señalar que en las controversias únicamente podrán hacerse valer violaciones a la Constitución. Si consideramos que el texto propuesto incluía la expresión violaciones directas a la Constitución, tenemos que concluir que el resultado, al margen de toda la retórica sobre la legalidad, es que las violaciones indirectas a la Constitución se pueden plantear en las controversias. De otra forma no se

¹⁴⁰ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 122 y 123.

¹⁴¹ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 206 y 207.

explica la razón por la que la palabra directas se quitó del texto originalmente propuesto.

Por lo que respecta al tema de las omisiones, conviene señalar que no fue tratado por nadie. Se hizo una mención vaga en la glosa del Parlamento Abierto y no más. Se trata de una cuestión que ha suscitado cierta litigiosidad. En particular, la cuestión de la omisión legislativa. En realidad, la adición al texto de la expresión omisión aporta muy poco a lo que ya había interpretado la propia SCJN.

VII. LEGITIMACIÓN DE ÓRGANOS AUTÓNOMOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Desde la incorporación de las controversias constitucionales en el artículo 105 constitucional, se ha debatido sobre quiénes son las partes con legitimación activa y pasiva para intervenir.¹⁴² La SCJN se ha pronunciado sobre esta cuestión y también se ha reformado la fracción I del artículo 105 constitucional. El anteproyecto plantea nuevas modificaciones en este tema:

Con el fin de dar claridad constitucional en cuanto a las controversias constitucionales de los órganos autónomos de los distintos órdenes de gobierno, se establece en párrafos diferenciados del artículo 105 constitucional, lo concer-

¹⁴² Antes de la reforma del artículo 105 se planteaban también esporádicamente controversias constitucionales. Véase por ejemplo, la controversia Delicias (Controversia 1/93). Un comentario sobre la misma la elabora Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentarios sobre la controversia constitucional 1/93, promovida por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en contra del gobernador y secretario de gobierno de la propia entidad federativa, que fue aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de agosto de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 85, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3416/3995> (consultada en mayo de 2021).

niente a los órganos autónomos federales y a los correlativos de las entidades federativas.

Así, se contempla expresamente la posibilidad de que los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas puedan promover controversias constitucionales, pues muchos de ellos tienen una esfera de atribuciones precisada en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que debe ser protegida a través de este medio de control constitucional. Lo anterior en el entendido de que la controversia sólo procede por violaciones directas a la Constitución federal.¹⁴³

La cuestión de la legitimación en las controversias constitucionales no suscitó mayores comentarios en el Parlamento Abierto. En el dictamen se expresan muchas generalidades y se cita una tesis de la SCJN¹⁴⁴ cuya lectura hace innecesaria una reforma constitucional.¹⁴⁵

Comentario

En esta materia no hay mucho que añadir. La propuesta de reforma, quizás de manera no planeada, fortalece las posturas que se inclinan por que el texto de la Constitución tenga un alto contenido reglamentario. El texto no aporta ninguna novedad, toda vez que por la vía jurisprudencial la cuestión ya se encontraba resuelta.¹⁴⁶ Aquí cabe

¹⁴³ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, *cit.*, p. 9.

¹⁴⁴ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVE LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA. Registro digital 170808, tesis P/J. 21/2007.

¹⁴⁵ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 304-309.

¹⁴⁶ Otra tesis en tal sentido: INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CON-

señalar que el ministro Zaldívar señaló que en el Pleno de la SCJN había opiniones divididas al respecto. Pero no señaló un criterio en concreto para ilustrar el punto.¹⁴⁷

VIII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

La declaratoria general de inconstitucionalidad se introdujo al texto constitucional en 2011 mediante una adición a la fracción II del artículo 10. Al efecto, se introdujo un procedimiento complejo con votaciones y notificaciones.¹⁴⁸ Además, se colocó una excepción única diseñada para mantener la vigencia de disposiciones tributarias inconstitucionales.

El anteproyecto anuncia lo siguiente en relación con la reforma en materia de declaración general de inconstitucionalidad; una modificación meramente formal:

Acorde con el nuevo sistema de precedentes para la Suprema Corte, se propone reformar el artículo 107 constitucional a fin de plantear que la notificación a la autoridad emisora procederá desde el primer asunto en que se declare

TROVERSA CONSTITUCIONAL, PUES EJERCE SUS ATRIBUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA. Registro digital 169477, tesis: P/J. 52/2008.

¹⁴⁷ Véase Arturo Zaldívar, Palabras del ministro presidente, Arturo Zaldívar, durante el conversatorio “La reforma constitucional al Poder Judicial Federal”, celebrado en línea por la Facultad de Derecho, UNAM, 21 de enero de 2021, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/discurso_ministro/documento/2021-01/PALABRAS%20MINISTRO%20ARTURO%20ZALD%20C3%8DVAR%20CONVERSATORIO%20E2%80%9CLA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20AL%20PJF%20E2%80%9D%20FACULTAD%20DE%20DERECHO%20UNAM%2021012021.pdf (consultada en abril de 2021).

¹⁴⁸ Un análisis del procedimiento comparativo del proyecto de nueva Ley de Amparo, puede verse en: Mejía Garza, Raúl, “Jurisprudencia...”, *cit.*, pp. 536 y ss.

la inconstitucionalidad de una norma general en los juicios de amparo indirecto en revisión.¹⁴⁹

Durante el Parlamento Abierto, Fabiana Estrada señala que la reforma simplifica el proceso porque permite que las decisiones de la SCJN se comuniquen de inmediato al Congreso. Aquí, hace notar que no se debe esperar a la formación de precedente sino a la simple decisión sobre la inconstitucionalidad en cuestión.¹⁵⁰

En la glosa del Parlamento Abierto, el dictamen señala que la reforma fortalece el procedimiento y la aplicación irrestricta de la decisión judicial, además de simplificar el procedimiento.¹⁵¹

Comentario

Hace algunos años, el ministro Zaldívar escribía, a propósito del principio de relatividad de las sentencias: “Hoy no es válido pensar en que el control constitucional se da sólo en interés del afectado directamente, sobre todo en el caso de normas generales”.¹⁵² Al comentar el proyecto de Ley de Amparo elaborado entre 1999 y 2001,¹⁵³ menciona

¹⁴⁹ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, *cit.*, p. 9.

¹⁵⁰ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 125.

¹⁵¹ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 208 y 209.

¹⁵² Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 108 y 109.

¹⁵³ El 17 de noviembre de 1999, el ministro Genaro Góngora, presidente de la SCJN, integró una Comisión para analizar propuestas para una nueva Ley de Amparo. La Comisión se integró por los ministros Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza; por los magistrados Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca Muñoz; por los acadé-

las dificultades que el sistema de jurisprudencia por reiteración puede generar cuando se pretende otorgarle efectos generales mediante declaratoria general de inconstitucionalidad a las decisiones de la SCJN que declaren la inconstitucionalidad de alguna norma. Con ello justifica la necesidad del procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, en particular, para determinar sus efectos.¹⁵⁴ La reforma mantiene este modelo y simplemente lo adapta para coincidir con el nuevo mecanismo de jurisprudencia a partir de un precedente. Al menos para efectos de las resoluciones de la SCJN. En el caso de la jurisprudencia por reiteración de los tribunales colegiados de circuito, el mecanismo permanece sin cambios. Ello, a pesar de los problemas que tiene.¹⁵⁵ Otro tanto puede señalarse de la jurisprudencia por contradicción.¹⁵⁶ Y aquí cabe preguntarse también si no sería conveniente incluir la jurisprudencia por contradicción de los nuevos plenos regionales. Si el proyecto de dividir casos de contenido constitucional a los plenos regionales y a los tribunales colegiados de circuito tiene éxito, el flujo de inconstitucionalidad de normas seguramente aumentará. La Ley de Amparo vigente plantea una solución razonable. El problema

micos José Ramón Cossío Díaz y Héctor Fix-Zamudio, y por los abogados postulantes Javier Quijano Baz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁵⁴ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo...*, *cít.*, pp. 121 y ss.

¹⁵⁵ Coello Garcés, Clicerio y Herrera García, Alfonso, "Jurisprudencia por reiteración y declaratoria general de inconstitucionalidad de leyes en el juicio de amparo", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II, pp. 513 y ss., especialmente 530.

¹⁵⁶ Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús. "La jurisprudencia por resolución de contradicciones de tesis en la nueva Ley de Amparo. Críticas para su eliminación", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Alfonso Herrera García, *cít.*, t. II, p. 479.

es que no dialoga del todo con el texto constitucional. En efecto, el texto constitucional ignora la existencia de los plenos de circuito (ahora plenos regionales) en el procedimiento respectivo. Aquí parece que se dejó pasar la oportunidad de corregir esta cuestión.

El aspecto en el que la reforma se queda corta es en el procedimiento involucrado en la declaratoria. En particular, en lo que se refiere a la notificación a la autoridad emisora de la norma materia de la inconstitucionalidad. El mecanismo es absurdo, toda vez que la autoridad emisora fue parte en los juicios de amparo en donde se declaró la inconstitucionalidad. Es decir, el requisito constitucional de notificación a la autoridad emisora es una reiteración innecesaria.¹⁵⁷

Lo mismo puede decirse del requisito de votación calificada (ocho votos a favor) para integrar una declaratoria general de inconstitucionalidad. La cuestión bordea lo absurdo, toda vez que ya existe una decisión de fondo sobre el tema. Así, el efecto de la regla es calificar los efectos de la resolución. Ello puede implicar que, si no hay mayoría calificada sobre los efectos, la inconstitucionalidad de la norma simplemente no opera. De nuevo, se echa mucho en falta que un proyecto proveniente de la SCJN no haya reparado en esta cuestión.

IX. RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO

La revisión en el amparo directo nació en el momento en que se crearon los tribunales colegiados de circuito como mecanismos para atender la demanda de justicia en esa

¹⁵⁷ El proyecto de Ley de Amparo de la Comisión creada en 1999 señalaba que la declaratoria de inconstitucionalidad, una vez aprobada, sería publicada sin mayores trámites. Véase artículos 230 a 233 del proyecto.

materia que absorbía la SCJN.¹⁵⁸ Irónicamente ahora que los amparos directos rara vez llegan a la SCJN, la queja está en la llegada de amparos directos en revisión. Por ello, en la reforma de 1999 se trató de limitar la procedencia del amparo directo en revisión.¹⁵⁹

Parte del problema tuvo su origen con las enormes repercusiones públicas del amparo directo en revisión 517/2011 (caso *Cassez*).¹⁶⁰ En aquella ocasión, la Primera Sala empezó por debatir la procedencia del amparo directo en revisión. El ministro Ortiz Mayagoitia fue claro sobre la improcedencia por no existir una pregunta constitucional.¹⁶¹ El problema aquí tiene que ver con las evidentes arbitrariedades del caso. Sin embargo, se actuaba en un recurso extraordinario como lo era el amparo directo en revisión. La flexibilización de los criterios para generar una resolución al caso dio lugar a la flexibilización en la

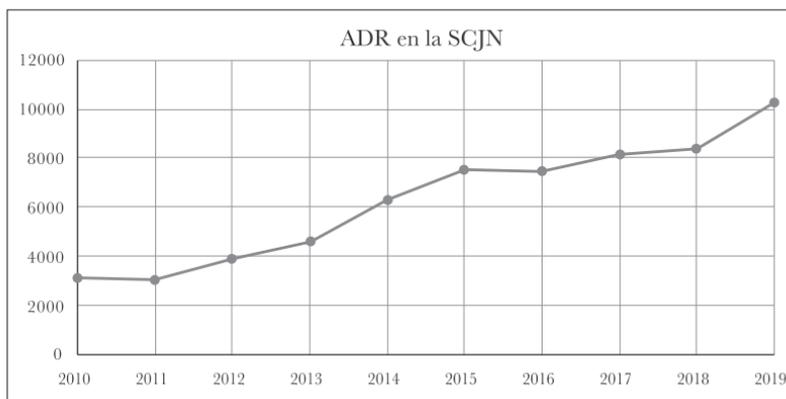
¹⁵⁸ Véase artículo 107 fracción IX en la versión del “Decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, base cuarta, párrafo último, 94, 97, párrafo primero, 98 y 107 de la Constitución General de la República”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, del 19 de febrero de 1951.

¹⁵⁹ IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

¹⁶⁰ El caso fue mencionado en el Parlamento Abierto. Intervención del senador Germán Martínez Cázares en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, p. 132; intervención del magistrado José Manuel de Alba de Alba en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 147.

¹⁶¹ Véase Acta de la Sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 21 de marzo de 2012.

admisibilidad del recurso. Cuando la mayoría votó por la procedencia del caso a la luz de las evidentes violaciones que se habían producido en contra de Cassez, implícitamente, los ministros también aceptaron que la revisión en amparo directo era procedente más allá de un análisis estricto del debate constitucional existente en la litis. Ello produjo de inmediato un incremento en la carga de trabajo recibida por la SCJN.¹⁶²



Habida cuenta de las irregularidades existentes en muchísimos procesos (especialmente en materia penal), todas las personas procesadas querían justicia análoga a la recibida por Cassez. Ante el flujo de casos, la SCJN se vio obligada a empezar retomar la política de cerrar el espacio para la procedencia del amparo directo en revi-

¹⁶² De acuerdo con el Censo Nacional de Justicia Federal, los amparos directos en revisión recibidos por la SCJN en los últimos años son los siguientes: 2010: 3172; 2011: 3053; 2012: 3951; 2013: 4614; 2014: 6282; 2015: 7522; 2016: 7467; 2017: 8126; 2018: 8398; y 2019: 10,232; Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2020. Presentación de Resultados Generales*, INEGI, México, 9 de noviembre de 2020.

sión.¹⁶³ Frente a estas negativas de admisión del recurso de revisión a cargo de la presidencia de la SCJN, era precedente el recurso de reclamación. El recurso permitía revisar la decisión inicial de inadmisibilidad del presidente de la SCJN. Los rechazos a admitir recursos de revisión en amparo directo provocaron un sensible aumento en los recursos de reclamación. Los recursos de reclamación aparentemente tendían a confirmar las inadmisiones de las revisiones. Por ello, la propuesta del anteproyecto en materia de revisión en amparo directo propone, por una parte, modificar las reglas de la procedencia de la revisión y, por la otra, suprimir el recurso de reclamación:

Con el fin de fortalecer el rol de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional se modifica la fracción IX del artículo 107 constitucional en el sentido de darle mayor discrecionalidad para conocer del recurso de revisión en amparo directo, únicamente cuando a su juicio el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

Asimismo, se establece la inimpugnabilidad de los autos que desechen la revisión en amparo directo, con el objeto de fortalecer el trabajo del alto tribunal y hacer hincapié en la excepcionalidad de los recursos.¹⁶⁴

Durante el Parlamento Abierto, Ricardo Antonio Silva se refirió a la eliminación del recurso de reclamación en contra de los desechamientos de los amparos directos en revisión. Expresó que es una modificación en línea con la intención de liberar a la SCJN de carga de trabajo, pero que ésta resulta problemática. La desaparición del recurso priva a los justiciables de una instancia y coloca en manos

¹⁶³ Véase por ejemplo la Contradicción de tesis 21/2011 resuelta por el Pleno de la SCJN.

¹⁶⁴ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 9.

del presidente de la SCJN la decisión sobre la admisión de las revisiones en amparo directo.¹⁶⁵

Fabiana Estrada sostuvo que la tasa de confirmación en los recursos de reclamación es del 99%. Por ello, señaló que la supresión del recurso no representaba un problema. Sostuvo, además, que, de haber alguna admisión equivocada, la sala podía desechar la revisión. O de haber un desechamiento, la Sala podía atraerlo.¹⁶⁶

El senador Martínez Cázares señaló que la medida concentra en el presidente de la SCJN la capacidad para decidir la admisibilidad del recurso. Con cierta ironía comenta que eso contradice el argumento que se hace para justificar la transformación de unitarios a colegiados en otra parte de la reforma.¹⁶⁷

Al responder preguntas, Fabiana Estrada acepta que la legislación secundaria puede resolver la cuestión del desechamiento del amparo mediante una decisión colegiada.¹⁶⁸

Las Comisiones señalan en el Dictamen que están de acuerdo con restringir la procedencia del amparo directo en revisión. De igual manera se inclinan por la desaparición del recurso de reclamación en contra de los desechamien-

¹⁶⁵ Intervención de Ricardo Antonio Silva Díaz de la Escuela Libre de Derecho, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 90 y 91.

¹⁶⁶ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 104.

¹⁶⁷ Intervención del senador Germán Martínez Cázares en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 132.

¹⁶⁸ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 144.

tos de los recursos. Señalan que ello permitirá a la SCJN concentrarse más en la resolución que en crear jurisprudencia sobre derechos. Adicionalmente, resaltan que la propuesta no impide que

...algún ministro pueda pedir a la sala correspondiente, ejerza su facultad de atracción con relación al conocimiento de un amparo directo en revisión, con lo cual el conocimiento de los casos relevantes no se constriñe a una sola vía de admisión.¹⁶⁹

Comentario

La revisión en el amparo directo es un problema que no tiene fácil solución. Si nos atenemos a lo ocurrido en el caso *Cassez*, el control judicial que ofrece el Poder Judicial federal a través del amparo directo no siempre garantiza que las resoluciones serán siempre acordes con un criterio mínimo de justicia. Si en ese caso, con tales niveles de conocimiento público sobre los excesos de las autoridades, un juez, un magistrado unitario y un tribunal colegiado, no tuvieron problema en ratificar las diligencias notoriamente irregulares, la procedencia de la revisión al amparo directo puede significar un importante cambio sustantivo. Pero, probablemente, el problema va mucho más lejos. Si los jueces locales y federales no cuentan con autonomía suficiente para poder dictar resoluciones con absoluta libertad y sin temor a perder su cargo, tal vez no tendrían tantas reservas a conceder libertades y reconocer excesos de autoridades. Así, la búsqueda de justicia no tendría que subir hasta la SCJN. Lamentablemente, eso no ocurre. Incluso parece estar debilitándose.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 210.

¹⁷⁰ Las críticas desde las conferencias de prensa del presidente de la República en contra del juez Gómez Fierro dan fiel cuenta de las

Mientras tanto, lo que queda es mantener los requisitos de admisibilidad de las revisiones a los amparos directos. No obstante, aquí la propuesta optó por la regulación constitucional cuando, de seguir la tónica desregulatoria del resto de la propuesta del presidente de la SCJN, lo más lógico era que los criterios de admisibilidad de la revisión se dejaran a la facultad regulatoria de la SCJN mediante acuerdos generales, por ejemplo. Contrario a ello, se decidió modificar adjetivos para intentar generar una solución al flujo de revisiones que llegan a la SCJN.

La discusión en el Parlamento Abierto apuntó a una solución interesante en el sentido de establecer que las decisiones sobre admisiones a las revisiones en amparo directo recayeran en un cuerpo colegiado. Ante el rechazo de mantener el recurso de reclamación, la alternativa de generar una decisión colegiada sobre la admisibilidad puede ser muy adecuada. Por lo demás, las menciones hechas en el sentido de que los desechamientos pueden revertirse mediante solicitudes de atracción de alguna sala tienen un efecto desorientador. La atracción suele iniciarse por vías informales. Para hacerlo, es necesario dar a conocer a alguna ministra o ministro el tema que esperar a que lo haga suyo. Esta solución obligaría a cabildear las admisiones de las revisiones en amparo directo antes de su presentación a los pocos días posteriores a su presentación. Implicaría también una comunicación interna con la Secretaría General de Acuerdos de la SCJN. Todo ello,

presiones que pueden recibir los jueces. La tibieza del presidente de la SCJN y del Consejo de la Judicatura a la luz de dichas críticas muestran el debilitamiento al que me refiero. En el ámbito penal esto es todavía más delicado. Véase Cullell, Jon Martín, “Gómez Fierro, el juez discreto que hace enojar al presidente mexicano”, *El País*, 22 de abril de 2021, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-04-23/gomez-fierro-el-juez-discreto-que-hace-enojar-a-lopez-obrador.html> (consultada en mayo de 2021).

informal. Sorprende mucho que quienes tenían la encomienda de defender el proyecto del presidente de la SCJN las hicieran en el Parlamento Abierto.

X. CRITERIOS CONTRADICTORIOS ENTRE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La propuesta de modificación de la expresión tesis para colocar los criterios en su lugar, es un cambio meramente de vocabulario. El anteproyecto es parco al respecto. Prácticamente nadie se refirió al mismo en el Parlamento Abierto. En el dictamen se dice que el cambio tendrá el efecto de hacer obligatorios los criterios que se publiquen:

Al respecto se propone cambiar el concepto de contradicción de tesis por el de contradicción de criterios. Lo anterior con el fin de reconocer que el conflicto se da entre los criterios que sostienen diferentes sentencias, con independencia de las tesis que se publiquen. De ese modo, los argumentos y los razonamientos plasmados en cada sentencia serán obligatorios para juzgadores de menor jerarquía.¹⁷¹

Comentario

No hay mucho más que añadir cuando una modificación al texto constitucional tiene una utilidad tan limitada.

XI. CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO

El cumplimiento de las sentencias de amparo representa un grave problema para el Poder Judicial federal. Uno de los aspectos más importantes para la construcción de la le-

¹⁷¹ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial*, cit., p. 9.

gitimidad del proceso jurisdiccional tiene que ver con el potencial de cumplimiento que tienen sus decisiones.¹⁷² Si las sentencias no pueden ejecutarse, de poco sirve acudir a un poder judicial.

Para el caso del Poder Judicial federal, la función ha correspondido tradicionalmente a la SCJN. Para ejemplificarlo, la SCJN recibió en 2020, 116; en 2019, 161; en 2018, 203; y en 2017, 2,036 incidentes de inejecución.¹⁷³ Junto a los incidentes de inejecución aparecen los llamados incidentes de cumplimiento sustituto. Se trata de aquellos casos en donde es materialmente imposible para la autoridad cumplir con lo ordenado en la sentencia de amparo.¹⁷⁴ La tramitación de los incidentes no es compleja. En realidad, lo que resulta relevante aquí es la capacidad de los funcionarios de la SCJN para convencer a las autoridades responsables sobre su obligación de cumplir con las sentencias firmes de amparo. Este tipo de casos son menos abundantes que las inejecuciones de amparo. No obstante, también exigen tiempo para su tramitación.

Sobre esta cuestión, el anteproyecto señala lo siguiente:

Con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se enfoque en resolver las cuestiones constitucionales más relevantes se ajusta la Constitución a lo que ya sucede en la práctica, por virtud del Acuerdo General

¹⁷² Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 155.

¹⁷³ Datos provenientes de los informes de actividades 2017 a 2020 de la SCJN, disponibles en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/consulta-informacion/institucional/informes> (consultada en mayo de 2021).

¹⁷⁴ Una explicación sobre el procedimiento de cumplimiento sustituto a propósito de la Ley de Amparo de 2013. Véase González Santos, Gabino, “Cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo”, en Cossío Díaz, José Ramón *et al.*, *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015, p. 435.

5/2013, y que sean los órganos que hubieren concedido el amparo quienes conozcan del incidente de cumplimiento sustituto. En ese sentido, se reforma el artículo 107 constitucional.¹⁷⁵

Durante el Parlamento Abierto, Ricardo Antonio Silva se pronunció a favor de que se reforme. Pero señala la necesidad de evaluar su funcionamiento.¹⁷⁶

El dictamen del Senado está a favor de la modificación y señala lo siguiente:

Estas Comisiones de Dictamen estiman conducente aprobar la propuesta referente a que el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado o decretado de oficio por el órgano jurisdiccional que hubiera emitido la sentencia de amparo, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional.

Bajo este planteamiento, se insiste que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se enfoque en resolver las cuestiones constitucionales más relevantes sin descuidar la razón que subyace a esta figura en el sentido de que las sentencias de amparo siempre deben cumplirse, además de que lo dispuesto por la propuesta en comento ya ocurre en la práctica.

¹⁷⁵ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial*, cit., p. 9.

¹⁷⁶ Intervención de Ricardo Antonio Silva Díaz de la Escuela Libre de Derecho, en el Parlamento Abierto visible en Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, cit., nota 42, p. 91.

Comentario

El objetivo de la reforma parece adecuado. La cuestión del cumplimiento sustituto es un tema que bien puede resolverse en un órgano jurisdiccional mucho más cercano a las partes involucradas en el proceso. Sin embargo, de nuevo se reconoce expresamente que la modificación ya opera mediante acuerdos generales. Habida cuenta de ello, surge la pregunta sobre la necesidad de reformar el texto constitucional para hacer el ajuste correspondiente.

Las reformas aquí comentadas son desiguales en cuanto a su profundidad y a los efectos que pretenden lograr. La propuesta está acompañada de muy pocos elementos empíricos que permitan justificar la necesidad de los cambios o prever sus efectos. En algunos casos, los cambios parecen ir en la dirección correcta. Sin embargo, el diseño de las soluciones se queda corto. Esto es particularmente relevante en los casos de la jurisprudencia y los tribunales regionales de circuito. En el caso de la transición de tribunales unitarios a tribunales colegiados de apelación, el reto estará en la capacidad del Consejo de la Judicatura para designar a los 200 magistrados y magistradas que la medida requiere. Esta cuestión no fue tratada en absoluto. Incluso, se llegó al absurdo de señalar que no tendría impacto presupuestal.

CAPÍTULO TERCERO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL. GOBIERNO JUDICIAL, CARRERA JUDICIAL Y OTROS TEMAS

En este capítulo me ocupo de las cuestiones que se relacionan con el funcionamiento de la SCJN y del Consejo de la Judicatura Federal como instituciones que tienen a su cargo el gobierno judicial. En esta función tienen la responsabilidad fundamental de tutelar la independencia judicial y asegurar el adecuado funcionamiento de todos los organismos que integran al Poder Judicial federal.

El énfasis de los cambios propuestos está en el fortalecimiento de las capacidades de los órganos de gobierno judicial. Esta cuestión involucra tanto las capacidades de la SCJN como del Consejo de la Judicatura para determinar la forma en la que debe conducirse el gobierno judicial y la organización de la carrera judicial. Pero también involucra la relación entre estos dos órganos de gobierno y la función del presidente de la SCJN que también lo es del Consejo de la Judicatura Federal.

Un segundo grupo de cambios propuestos por la reforma involucran ajustes formales a la regulación y funcionamiento del Poder Judicial Federal. Entre ellos, se cuenta la modificación del nombre del Instituto de la Judicatura Federal y su incorporación al texto constitucional. También se incorpora al texto constitucional la Defensoría Pública Federal.

I. FORTALECIMIENTO DE LA AUTORREGULACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA POLÍTICA JURISDICCIONAL

¿Hasta dónde debe regularse en la Constitución o en la ley la competencia y la organización del Poder Judicial federal? No es fácil de responder esta pregunta. Después de todo, *Marbury vs. Madison* se resolvió precisamente con una cuestión de interpretación de los alcances de las atribuciones del Congreso respecto a las competencias constitucionales.¹⁷⁷ Este debate puede ser muy diverso en función de diseños y tradiciones. Una buena medida para identificar sus efectos tiene que ver con su impacto sobre la capacidad del Poder Judicial para actuar con independencia de los otros dos poderes. Esta cuestión necesariamente impacta aspectos como las designaciones o la disciplina judicial. Pero también puede presentarse un espacio importante de discusión desde el punto de vista de la conformación de los órganos de gobierno judicial y sus atribuciones. Cuando los órganos de gobierno judicial se ven excesivamente constreñidos por el legislador, su capacidad de acción se verá necesariamente mermada y, con ello, es altamente probable que se produzcan afectaciones a la independencia judicial. Un ejemplo reciente puede ser el caso de Polonia, en donde la interferencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo tuvieron como resultado una afectación grave a la independencia judicial.¹⁷⁸

¹⁷⁷ *Marbury vs. Madison*, 5 U.S. 137 (1803)

¹⁷⁸ Las leyes de 22 de diciembre de 2015 y 22 de julio de 2016 sobre el funcionamiento del Tribunal Constitucional de Polonia y sus críticas tanto por la Comisión Europea como por la Comisión de Venecia, son un buen ejemplo de ello. Véase Comisión Europea, “Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de derecho en Polonia”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 12 de agosto de 2016. Hay diversas recomendaciones posteriores. Véase

En nuestra experiencia constitucional se ha optado por favorecer el desarrollo de normas que reglamentan el funcionamiento de la justicia tanto en la Constitución como en la ley. El efecto de esta práctica ha sido limitar la capacidad de los órganos de gobierno judiciales para tomar decisiones en la conducción cotidiana de los asuntos judiciales. Esta cuestión se ha visto reflejada con toda claridad en las reformas que se han realizado a partir de la introducción de los tribunales colegiados de circuito en 1951.¹⁷⁹ Desde aquella reforma se optó por regular en el texto constitucional la distribución de competencias, sobre todo en amparo directo entre los nuevos tribunales colegiados de circuito y la SCJN. Como consecuencia de ello, cada vez que era necesario redistribuir los asuntos, se requería de una reforma constitucional.

En 1967, se empleó un lenguaje que buscaba hacer que la distribución de competencias se repartiera entre el texto constitucional y la ley.¹⁸⁰ La motivación de esta reforma fue la presión de siempre: la enorme carga de amparos directos. A pesar de este cambio, en 1987 nuevamente fue necesario reformar la Constitución.¹⁸¹ El cambio en esta

Comisión de Venecia, *Opinion on the amendments of the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, Opinión núm. 833/2015, CDL-AD (2016)001.

¹⁷⁹ “Decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, base cuarta, párrafo último; 94, 97, párrafo primero, 98 y 107 de la Constitución General de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero de 1951.

¹⁸⁰ “Decreto que reforma y adiciona los artículos 94m, 98, 100, 102, 104 fracción I, 105 y 107 fracciones II párrafo final, III, IV, V, VI, VIII, XIII, y XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1967.

¹⁸¹ “Decreto por el que se adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo final a la fracción V del artículo 107; se reforma el artículo 94, los párrafos primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del

ocasión tuvo el efecto de ceder a los tribunales colegiados de circuito el conocimiento natural de los amparos directos. La SCJN se reservaba una especie de *certiorari* para atraer amparos directos. De igual manera, se mantuvo la figura del amparo directo en revisión, creada en 1967, para aquellos casos en donde hubiera una pregunta constitucional relacionada con la litis del amparo directo. Una adición importante de esta reforma consistió en establecer que la SCJN podía, mediante acuerdos generales, distribuir asuntos entre salas y Pleno. También se estableció que el Pleno podía regular directamente las competencias jueces y tribunales, así como la integración de los circuitos del Poder Judicial federal. Estas dos novedades son el punto de partida de la capacidad regulatoria de la SCJN. A partir de entonces, veremos que cada reforma procura desarrollar más esta facultad regulatoria y favorecer con ello a los órganos de gobierno del Poder Judicial.

La reforma de 1994 trajo consigo la creación del Consejo de la Judicatura Federal.¹⁸² Desde el punto de vista regulatorio, el cambio consistió en ceder al nuevo Consejo la atribución de establecer circuitos, competencia territorial y especialización para tribunales colegiados y unitarios de circuito y para juzgados de distrito. De igual manera, se le reconoció potestad para expedir acuerdos generales que reglamentaran la carrera judicial y, en general, regularan el ejercicio de sus funciones. La SCJN mantuvo su potestad para distribuir casos entre salas y Pleno. De igual

artículo 107; y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo 104 y el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987.

¹⁸² Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

manera, se le otorgó una atribución para determinar los casos que podían ser remitidos para su resolución a tribunales colegiados de circuito, en el entendido que había jurisprudencia establecida para su resolución.

La reforma de 1999 nuevamente amplió la capacidad de la SCJN para expedir acuerdos generales.¹⁸³ En esta ocasión se estableció que la SCJN podía enviar a los tribunales colegiados no sólo aquellos casos en donde hubiera jurisprudencia establecida, sino también los que se determinaran en los propios acuerdos. Una novedad regulatoria introducida en esta reforma consistió en señalar que los acuerdos generales del Consejo podían ser revisados por la SCJN. También se resolvió que el Pleno podía solicitar al Consejo que emitiera acuerdos generales para regular temas en concreto. La reforma de 2011, permitió que el Consejo de la Judicatura Federal estableciera plenos de circuito mediante acuerdos generales.¹⁸⁴ Una reforma adicional de 2013 generó un pequeño retroceso al establecer en la Constitución la obligación de crear tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.¹⁸⁵

El anteproyecto de reforma al Poder Judicial preparado por el presidente de la SCJN coloca una gran importancia al desarrollo del gobierno judicial. Para ello, subraya la necesidad de asegurar que los órganos de gobierno

¹⁸³ “Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, del 11 de junio de 1999.

¹⁸⁴ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, del 6 de junio de 2011.

¹⁸⁵ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013.

judiciales cuenten con mayores capacidades para ordenar la vida institucional del Poder Judicial:

Se reforma el párrafo quinto del artículo 94 constitucional para establecer que las cuestiones de funcionamiento y competencia de todos los órganos del Poder Judicial de la Federación se rijan además de lo dispuesto en la ley, por lo que al efecto establezcan los acuerdos correspondientes emitidos por las instancias competentes, esto es, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ello en aras de fortalecer a nivel constitucional que los acuerdos generales emitidos en cuanto a su organización y funcionamiento también constituyen regulaciones específicas de la actuación del Poder Judicial de la Federación.

Se fortalece el rol de la Corte como Tribunal Constitucional a través de la reforma al párrafo noveno del artículo 94 constitucional, permitiéndole mayor margen en la definición de su política jurisdiccional relacionada con la emisión de los acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir asuntos a los tribunales colegiados de circuito, la cual ya no estará sujeta a los casos en que exista jurisprudencia, ello con el fin de dar prontitud en el despacho y resolución de los asuntos y permitir que el máximo tribunal fortalezca su rol de Tribunal Constitucional.¹⁸⁶

En el Parlamento Abierto, el magistrado Bernabé se refirió a la autorregulación del Poder Judicial federal y señaló que la autorregulación se empleará como un me-

¹⁸⁶ Los textos corresponden a los subtítulos “Fortalecimiento de la autorregulación de los órganos del Poder Judicial de la Federación” y “Política jurisdiccional del ante proyecto de reforma judicial”. Véase Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial con y para el Poder Judicial*, México, 12 de febrero de 2020, p. 4.

canismo de construcción y revitalización que dota de flexibilidad a la institución. De igual manera, permite que la actuación regulatoria del Poder Judicial pueda ser inmediata.¹⁸⁷ Añadió que la intención de modificar el artículo 94 constitucional es flexibilizar la capacidad de la SCJN para determinar qué asuntos conoce.¹⁸⁸ Esto implica que los tribunales colegiados pueden empezar a conocer directamente preguntas constitucionales y que la SCJN se reserva la posibilidad de distribuir estos casos en el Poder Judicial federal. Arturo Guerrero Zazueta se refirió a la necesidad de otorgar a los órganos de gobierno judicial capacidad para emitir regulación. En su participación en el Parlamento Abierto emplea como ejemplos los casos de nepotismo, abuso sexual y nuevas tecnologías para el acceso a la justicia como cuestiones que representan retos regulatorios. Al efecto, expresó la necesidad de otorgar al Consejo una facultad regulatoria que permita "...que se adopten soluciones integrales y, si las circunstancias lo ameritan, cambiantes y adaptables".¹⁸⁹

Para el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Guerrero Zazueta señaló que ésta debe contar con capacidad para poder perfilar los asuntos de los que debe conocer y para distribuir los asuntos restantes en el Poder Judicial federal. De igual manera, debe tener capacidad para definir los perfiles de las personas que integrarán los equipos de trabajo de las ponencias.

¹⁸⁷ Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé en el Parlamento Abierto, Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 33.

¹⁸⁸ Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé, consejero de la Judicatura, en el Parlamento Abierto, Senado de la República. "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, pp. 15 y 153.

¹⁸⁹ Intervención del Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto, Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 40.

Un segundo gran tema en materia de política judicial se planteó con motivo de la regulación y alcances de la carrera judicial. El debate aquí tuvo dos aspectos relevantes. El primero fue la discusión sobre la forma en la que las personas ingresan a la carrera judicial y la regulación del Consejo al respecto. Detrás de esta discusión está claramente un planteamiento orientado a reducir las clientelas al interior del Poder Judicial, como ya se mencionó en el capítulo anterior. El segundo es que se analizó si la regulación de la carrera judicial debía mantenerse alejada de la Suprema Corte de Justicia, como se propone en el anteproyecto.

Arturo Guerrero señaló que uno de los objetivos en temas de política judicial es garantizar el acceso a la carrera judicial. Indicó que la cuestión estaba en cómo conciliar la facultad de jueces y magistrados para designar a su personal con “...el derecho de las personas a acceder a cargos públicos a partir de competencia, a partir de capacitación y bajo actualización”.¹⁹⁰ Al analizar la problemática existente señala que el Instituto de la Judicatura Federal realiza una labor de certificación de personas mediante exámenes para integrar listas de personas habilitadas para servir como secretarios o actuarios. Sin embargo, estas listas no suelen ser tomadas en consideración por los jueces y magistrados. Ellos optan por elegir a su personal y certificarlo mediante criterios de excepción. Así, la excepción se convierte en la regla. Al referirse a adscripciones, señaló que el Poder Judicial no contaba con una política de adscripciones con reglas claras. Señaló que esto generaba alta discrecionalidad en la determinación de las adscripciones. Aludió a la existencia de una política nueva al interior del Consejo para dar certeza en este tema.¹⁹¹

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 158.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 187.

El senador Castañón Ramírez se refirió a la ausencia de regulación del acceso al servicio en la SCJN y se preguntó por la conveniencia de regularla conforme a las reglas del ingreso a la carrera judicial para evitar el nepotismo y las malas prácticas en aquel tribunal.¹⁹² Esta postura fue secundada por el magistrado Carrillo de León, quien manifestó que existe consenso entre los juzgadores por enfrentar y resolver los problemas de nepotismo y corrupción. Pero se mostró escéptico en pensar que estos problemas se pueden resolver quitando a los titulares de los órganos jurisdiccionales la posibilidad de designar a su personal. En todo caso, si existen razones para eliminar esta facultad a jueces y magistrados, la misma lógica debía regir para las ponencias en la SCJN.¹⁹³ Al responder al senador, Arturo Guerrero indicó que la Suprema Corte debe generar un rol de innovación al interior del Poder Judicial. Por ello, debe tener más flexibilidad en la integración de sus cuadros. Para subrayar esta cuestión señaló que el ámbito de la carrera judicial tiene el efecto de mantener criterios limitando la innovación.¹⁹⁴

Comentario

La reforma constitucional plantea un importante avance en materia de autorregulación de los órganos jurisdiccionales. En el caso de la SCJN destaca la posibilidad

¹⁹² Intervención del senador Noé Fernando Castañón Ramírez en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 50.

¹⁹³ Intervención del magistrado Gonzalo Higinio Carrillo de León en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 64 y 65.

¹⁹⁴ Intervención del Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 187 y 188.

de que mediante acuerdos generales se dividan asuntos de carácter constitucional a los tribunales colegiados de circuito y a los plenos regionales.¹⁹⁵ En el comentario a Pleno regionales se hicieron algunas consideraciones sobre la larga historia que rodea a estos cambios y los retos que enfrenta la SCJN con el amparo directo y, en general, en su proceso de especialización hacia la materia constitucional. Aquí, me parece necesario añadir que los esquemas que se adopten no se enfoquen exclusivamente en la especialización de la SCJN en la materia constitucional. Hacer lo contrario es mantener sin solución la advertencia de Rabasa sobre la imposible tarea. La reforma de 1987 y los ajustes a los criterios de atracción de los amparos directos, fracasaron con el surgimiento de los amparos directos en revisión que ahora se pretenden resolver. Tal vez tenemos que pensar que el problema no está ahí. Probablemente, el modelo tiene que considerar dos cuestiones adicionales. La primera es el sistema de semiconcentrado existente en nuestro país. La segunda es el federalismo judicial.

En el primer caso, la tradición mexicana ha sido que los jueces de distrito realizan directamente la función de control constitucional.¹⁹⁶ Esta circunstancia tiene el efecto necesario de generar un control difuso que nos aleja ne-

¹⁹⁵ Esto se ha hecho mediante el control constitucional de normas locales. Véase Acuerdos 5/2001, 11/2005 y 14/2005 de la SCJN; Meza Pérez, Jorge, “¿Los criterios de los tribunales colegiados de circuito en materia de control de constitucionalidad de normas generales pueden integrar jurisprudencia?”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. V: *Juez y sentencia constitucional*, 2008, p. 701.

¹⁹⁶ No voy a entrar al debate sobre la evolución histórica de los amparos directos e indirectos aquí. El tema ha sido desarrollado por el maestro Fix-Zamudio y a él me remito. Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano”, en Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993.

cesariamente del ideal concentrado del modelo europeo de tribunal constitucional. En segundo lugar, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recibida por la SCJN a través del expediente Varios 912/2010, estableció que en México es viable el control *ex officio*. Esto quiere decir, que el control difuso se extiende a la jurisdicción ordinaria. El efecto global de estas dos situaciones es que el ámbito de la litigiosidad en materia constitucional en México es muy amplio y no hay señales de que esto vaya a reducirse en el corto plazo. En consecuencia, el influjo de asuntos con temas constitucionales hacia una instancia superior no va a reducirse. Por ello, hay que empezar por admitir que esto es una realidad.

Al panorama anterior hay que añadir la cuestión del federalismo judicial. Para efectos prácticos, el amparo directo se ha convertido en una especie de tercera instancia en todo el país. El comportamiento, en el mejor de los casos, desigual de la justicia local, no permite prever una modificación restrictiva en materia de amparo directo.¹⁹⁷ Tenemos que admitir que las justicias de las entidades federativas y la justicia federal se encuentran estrechamente vinculadas. La labor de “auditoría” que realiza el Poder Judicial federal sobre la justicia local, parece indispensable para el funcionamiento de la justicia en México. Dado que este tipo de labor se realiza sobre la estructura del amparo (directo, principalmente), es muy difícil partir de una solución en donde simplemente se dividen los asuntos

¹⁹⁷ En 2006, el *Libro blanco de la reforma judicial* señalaba la necesidad de fortalecer a la justicia en las entidades federativas. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM también lo ha señalado. Los parlamentos abiertos convocados por el Senado y la Cámara de Diputados para debatir la reforma constitucional de 2021 también lo señalaron. Así, llevamos muchos años con un diagnóstico claro del problema, pero sin resolverlo. Cabe decir que las soluciones no son nada sencillas. Véase Caballero, José Antonio *et al.*, *Libro blanco de la reforma judicial*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 387 y ss.

entre violaciones directas a la Constitución y violaciones indirectas (legalidad) y pretender que la primera puede ser vista por la SCJN y lo demás por el resto del Poder Judicial federal.

Me parece que la reforma acierta en plantear una alternativa a nuestro modelo de control judicial y al federalismo judicial. Veo un gran acierto tanto con la creación de los plenos regionales como con los acuerdos que permiten repartir competencia constitucional hacia colegiados y plenos regionales. Estos dos esquemas de solución se adaptan bien a la situación mexicana porque asumen que hay una gran carga de trabajo en materia constitucional y generan vías para atenderla. Si bien, la figura de los plenos regionales requiere muchos ajustes para poder cumplir efectivamente con sus funciones, creo que se ha dado un gran paso.¹⁹⁸ Ahora, el reto está en que la SCJN logre vencer sus resistencias para soltar parte de la carga constitucional que enfrenta. En todo caso, el modelo requiere maduración.

Respecto a la autorregulación del Consejo de la Judicatura, he señalado que me parece también una reforma en el camino adecuado. Sin embargo, aquí veo muchísimos problemas de ejecución. Desde su creación, el Consejo de la Judicatura ha tenido enormes problemas para consolidarse como un órgano de gobierno judicial. Líneas arriba referí a Arturo Guerrero, quien lo ilustró en forma velada, cuando en el Parlamento Abierto señaló que no había una política clara en materia de adscripciones. Este comentario puede extenderse a muchas otras áreas en donde los cambios de criterio y, en ocasiones, la improvisación han sido la regla.¹⁹⁹ En materia regulatoria, la actividad del Consejo es desigual. La organización de los

¹⁹⁸ Véase *infra* comentario a los plenos regionales.

¹⁹⁹ En el capítulo previo me he referido a estos problemas.

concursos de oposición es un buen ejemplo para ilustrar también esta cuestión.²⁰⁰ Simplemente la consulta de los acuerdos generales vigentes representa un problema. Una vez que se accede a ellos, los renvíos a documentos pasados dificultan mucho su consulta. La consulta de información sobre los criterios de protección de datos personales en publicación de resoluciones y solicitudes de acceso a la información es un buen ejemplo. El Consejo ha enfrentado múltiples problemas para estabilizar una política básica de transparencia. Aquí hay que señalar también que los criterios de la SCJN no han ayudado.²⁰¹ Para poner un ejemplo actual, se pueden buscar los acuerdos y demás decisiones tomadas por el Consejo durante la pandemia. La página principal del Consejo no las tiene registradas en su vista inicial. No existe una compilación en línea de las provisiones que se han tomado durante la emergencia.²⁰² En consecuencia, si bien, la reforma apunta hacia una solución correcta para el gobierno del Poder Judicial, el desempeño de los órganos de gobierno, es decir, la gobernan-

²⁰⁰ Abordaré este problema *supra* cuando me ocupe de la discusión sobre la irrevocabilidad de los acuerdos del Consejo.

²⁰¹ Los criterios para determinar cómo se realizan versiones públicas de sentencias tanto en la SCJN como en el Consejo de la Judicatura no son completamente estables, no se aplican de manera uniforme y son difíciles de conocer. Este es un buen ejemplo de las dificultades que enfrentan los órganos de gobierno del Poder Judicial federal en el ejercicio de sus capacidades regulatorias.

²⁰² Visité la página del Consejo durante mayo de 2021 sin encontrar la información sobre el funcionamiento de los tribunales federales durante la pandemia en un formato accesible. Para encontrarla hay que hacer múltiples búsquedas. El punto de partida para hacerlo es la sección normativa del CJF y su actualización, disponible en: https://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/default.asp A pesar de ello, existe una nueva herramienta que facilita mucho la identificación de información. Se trata de un tesoro que permite identificar la regulación de una sola materia en forma muy rápida, disponible en: https://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/ConsPorMateria.asp

za, al interior del Poder Judicial de la Federación, incluida la SCJN, deja mucho que desear. Sin cambios profundos y sostenibles en las áreas de gobierno, lo previsible es que la nueva autorregulación y el diseño y la ejecución de políticas judiciales efectivas tengan un impacto marginal.

Un aspecto muy debatido de la reforma tiene que ver con el acceso a la carrera judicial. El nepotismo y las relaciones clientelares al interior del Poder Judicial federal siempre fue un secreto a voces. Felipe Borrego, durante su mandato como consejero de la Judicatura, lo puso de manifiesto con toda claridad.²⁰³ Pero el problema no es reciente. Teóricamente, la creación del Consejo de la Judicatura en la reforma de 1994 iba a resolverlo. El paso del tiempo ha mostrado que el problema sigue sin resolverse. Las explicaciones son muchas. La primera tiene que ver con las enormes dificultades que han enfrentado los órganos de gobierno judicial para generar gobernanza al interior del Poder Judicial, cuestión que se aborda tanto en el capítulo primero del presente trabajo como en los párrafos inmediatamente precedentes.

La segunda es que el modelo de despacho judicial vigente en el Poder Judicial de la Federación genera muchos incentivos para el establecimiento de relaciones disciplinares en la formación de cuadros. Este tipo de relación por lo general termina por convertirse en relaciones clientelares.

La tercera es que dentro del modelo de despacho judicial la responsabilidad se suele concentrar en el titular de la unidad jurisdiccional. Por esta razón, los titulares optan por privilegiar la confianza en su personal, más que en las

²⁰³ Véase Borrego Estrada, Felipe, “Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núms. 29 y 30, enero-diciembre de 2017, pp. 159-191.

aptitudes. Esta característica genera un incentivo natural para las relaciones clientelares.

La cuarta es que el Poder Judicial federal es una organización que opera con muchos incentivos para mantener limitado su contacto con el exterior. El incentivo principal es conservar la imparcialidad desde luego. Esta dinámica de contactos reducidos con el exterior tiene el efecto de crear espacios en donde las personas se conocen e interactúan tanto en lo laboral como en lo social. Es decir, es un ámbito propicio para el desarrollo de relaciones clientelares.

La quinta explicación requiere considerar en qué momento inicia la carrera judicial. En la experiencia mexicana, tanto en justicia local como en justicia federal, la carrera judicial informal inicia prácticamente como escribiente o meritorio. Hay casos que empieza incluso como intendente. De ahí las personas ascienden a oficial judicial, actuuario, secretario y juez. Los esfuerzos por formalizar la carrera pueden enfocarse en niveles. Así se puede empezar con actuuario, por ejemplo. En este modelo informal/formal de carrera judicial los puentes entre la carrera informal y la formal no son fáciles de administrar. Las personas que ocuparon cargos en la carrera informal tienen expectativas legítimas para ocupar plazas en la carrera judicial formal. Por ello, para reforma la carrera judicial, también se tiene que tomar en cuenta esta arquitectura institucional.

La sexta tiene que ver con la existencia de relaciones clientelares al interior del Poder Judicial federal, las cuales son tan frecuentes que muchos integrantes del propio Poder Judicial federal no tuvieron capacidad de entender cuándo existían claros excesos y corregirlos. Las críticas y reacciones adversas al informe de Felipe Borrego dan fiel cuenta de ello. No hubo un proceso de autocrítica. No es este el lugar para abundar sobre estas cuestiones simple-

mente baste anotar que la propuesta de reforma constitucional tuvo como una de sus grandes banderas resolver esta problemática.

Para hacerlo, se propuso limitar la capacidad de jueces y magistrados para designar a su personal. Si bien el efecto positivo sobre el ingreso a la carrera judicial puede ser muy rápido, es difícil que el mecanismo logre estabilizarse si no se reforma también la estructura del despacho judicial y el régimen de responsabilidades al interior de la carrera judicial. Por el momento, no veo cambio alguno al respecto ni en el debate sobre las reformas como tampoco en la legislación que la acompaña o en las políticas del Consejo. Por el contrario, se aprecia un discurso de mano dura que poco tiene que ver con la implementación de una política de reforma.

A propósito del ingreso a la carrera judicial, se cuestionaron las razones por las que la medida restrictiva en cuanto a selección de personal impactaba únicamente a jueces y magistrados y no a las ministras y ministros en la SCJN. Estos cuestionamientos ponen de relieve un problema irresuelto desde el inicio de la Novena Época (1995). Se trata de determinar si quienes prestan sus servicios como secretarios de estudio y cuenta en la SCJN y demás personal de apoyo jurisdiccional forman parte de la carrera judicial. Los criterios han sido variantes y no se ha establecido una política judicial firme al respecto. La reforma parece inclinarse por separarlos de la carrera judicial. No obstante, en el futuro cercano es muy previsible que tengan que venir ajustes. El más probable es la organización de concursos *ad hoc* para estas personas con el objeto de que se incorporen como jueces o magistrados. Ello, no hará más que reiterar la indefinición que rodea a quienes ocupan estos cargos. En todo caso, conviene recordar que la propia SCJN no está al margen de las relaciones clientelares en el Poder Judicial federal. Así, podemos ver

jueces y magistrados, hijas e hijos de ministras y ministros que, en su momento, fueron secretarios de estudio y cuenta. Pero este ejemplo también deja claro que las relaciones clientelares no producen en todos los casos efectos negativos. El reto claramente está en generar una compatibilidad de este tipo de relaciones con la institucionalidad que debe regir a un poder judicial.

II. INAMOVILIDAD DE JUZGADORES

La inamovilidad de los juzgadores es un principio elemental de la independencia judicial. El objetivo principal es dar certeza a los juzgadores de que podrán realizar su actividad judicial sin temor a recibir presiones y amenazas que pudieran traducirse en su salida de la función jurisdiccional.²⁰⁴ El artículo 97 constitucional establece la garantía de inamovilidad de los jueces y magistrados. La fórmula contenida en dicho artículo se había mantenido con ligeras variaciones desde 1917.

El anteproyecto señala que la reforma del primer párrafo del artículo 97 constitucional busca fortalecer la independencia judicial:

Se modifica el artículo 97 para establecer como único requisito para permanecer en el cargo de juzgador después de los seis años de ejercicio de funciones, el que hayan sido ratificados de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Carrera

²⁰⁴ Véase principios 11 y 12 de los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, 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, disponibles en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx> (consultada en mayo de 2021).

Judicial del Poder Judicial de la Federación, a fin de que con independencia de que sean promovidos a cargos superiores, se deba cumplir con los requisitos y procedimientos de la ratificación por parte del Consejo de la Judicatura Federal.²⁰⁵

En el Parlamento Abierto, el consejero González Bernabé se refiere a la propuesta de modificación del primer párrafo del artículo 97 señalando que con ella “no sólo se protege la independencia judicial, sino que se cumple con los compromisos internacionales”.²⁰⁶ La intervención del consejero incluye la mención de los diversos compromisos internacionales suscritos por nuestro país que protegen la independencia judicial y reconocen la necesidad de garantizar la inamovilidad. El problema con este planteamiento es que la propuesta no aportaba nada que no estuviera ya en la Constitución. Más aún, la propuesta ponía en entredicho la inamovilidad obtenida por muchos juzgadores federales al modificar la redacción del artículo 97. Irónicamente, mientras el texto del anteproyecto y el consejero formulaban expresiones favorables a la independencia judicial y la inamovilidad de los jueces, proponían un texto que generaba una afectación a la misma. Para mayor claridad, a continuación, los textos involucrados en la discusión.

Arturo Guerrero entra directo a la cuestión. Sostiene que se propone eliminar la figura de la inamovilidad por ascenso. Consideró que este mecanismo y, en general, los procesos de ratificación empleados en el Poder Judicial

²⁰⁵ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial con y para el Poder Judicial*, México, 12 de febrero de 2020, p. 4.

²⁰⁶ Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 154.

federal eran simple formalidad. Argumenta a favor de fortalecer los procesos de ratificación.

Comentario

Para empezar el presente comentario, conviene tener en cuenta el texto que estaba vigente, el texto propuesto en el anteproyecto y el texto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Porción constitucional vigente previa a la reforma:

Artículo 97. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Porción propuesta en el anteproyecto:

Artículo 97. Las y los magistrados de circuito, así como las y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones aplicables. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Texto de la reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación*:

Artículo 97. Las magistradas y los magistrados de circuito, así como las juezas y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezcan las disposiciones aplicables. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Como puede verse, el cambio tiene el efecto de modificar la situación de inamovilidad de aquellas magistradas y magistrados que hubieran sido promovidos. Es decir, de las personas, que ocupan el cargo de magistrados y magistrados que antes hubieran sido jueces de distrito. En el caso de las juezas de distrito no aplica, toda vez que ellos no han sido promovidos. Además cabe señalar que dadas las reglas de los concursos para acceder a magistrados todos, con excepción de quienes participaron en concursos especiales por ser secretarios de estudio y cuenta en la SCJN, se encontraban en el supuesto constitucional de inamovilidad. Es decir, el efecto de la reforma fue privarlos de la inamovilidad en un modelo que estaba vigente desde 1917. Salvo por la mención de Arturo Guerrero en el Parlamento Abierto, es verdaderamente escandaloso que la propuesta haya pasado sin mayores comentarios. El anteproyecto, por ejemplo, se llena de retórica para hablar de independencia judicial, pero omite señalar que el cambio afectará a magistradas en funciones.

Los artículos transitorios de la reforma constitucional también son omisos en cuanto al cambio de la situación de inamovilidad de las magistradas que la obtuvieron por medio de la promoción. Con ello, la reforma, contraria a toda su retórica, genera una afectación directa a la independencia de las magistradas afectadas.

Ahora bien, vale la pena discutir si a pesar de los efectos adversos de la medida, se trata de un planteamiento razonable para la carrera judicial. De llegarse a la conclusión de que lo es, la situación se hubiera resuelto con un transitorio que así lo estableciera para quienes ya habían adquirido la inamovilidad. Como ya se vio, no se hizo. En un planteamiento a favor de la medida tendría que analizarse cada etapa del desarrollo de las personas en la carrera judicial y determinar cuáles son sus alcances. Así, para explicarlo con brevedad, si una persona gana un concurso para ser designada juez, se presume que ella tiene los conocimientos necesarios para asumir dicha función. Al ganar el concurso, en el entendido de que el concurso está diseñado para identificar a quienes tienen mejores conocimientos y habilidades para ser jueces, las personas gozan de una presunción de aptitud para el ejercicio de la función jurisdiccional. Seis años después, cuando la jueza es ratificada, se ha verificado que ella tiene los conocimientos y habilidades para ser juez y existe evidencia empírica sobre su capacidad para conducir un juzgado. La presunción de aptitud se robustece y por ello se adquiere la inamovilidad. Sin embargo, con la fórmula de la promoción como vía para adquirir la inamovilidad pueden surgir algunas cuestiones. Si la jueza es ratificada y después promovida, no veo razón para pensar que se afecte la presunción de aptitud y consecuentemente la inamovilidad. Sin embargo, si la promoción se produjo antes de la ratificación, es posible que quede cierto espacio para robustecer la presunción de aptitud. En estos casos, se podría justificar la regla de la inamovilidad por promoción.

Otra cuestión altamente problemática para justificar la reforma tiene que ver con lo expresado por Arturo Guerrero. Señaló que las ratificaciones que se hacían previamente, quiero pensar que se refiere hasta antes de la llegada del ministro Zaldívar y su equipo a la presidencia de la

SCJN, eran simples formalidades. Esto es altamente problemático. Primero, estaba a discusión una reforma a la Constitución. El comentario prácticamente desechó todo lo realizado por el Consejo de la Judicatura desde 1995. Incluidas las tesis publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* sobre este tema.²⁰⁷ Probablemente una descalificación de ese tamaño a propósito de una reforma constitucional merece mayor detenimiento y documentación. Segundo, porque nada nos garantiza que lo que ahora se hace en el Consejo sea necesariamente mejor. Al igual que en el caso de las adscripciones comentado líneas arriba, no hay señales que nos permitan pensar que las cosas ya se hacen mejor, si es que antes se hacían mal. Tercero, parece una idea muy intrépida pensar que todo lo que se hizo antes en una institución que lleva 25 años de operación estuvo mal y hay que empezar de cero. Y vale la pena reiterar lo que señalé en la introducción y en el capítulo primero, estoy convencido de que el Consejo de la Judicatura ha dado resultados muy pobres en los últimos 25 años. Sin embargo, los cambios que más pueden abonar son los que optan por la construcción de instituciones. Los que optan por destruir para volver a construir me parecen mucho más peligrosos. Peor aún, la reforma que aquí se comenta, no hace mucho para estructurar la gobernanza del gobierno judicial.

²⁰⁷ A modo de ejemplo, pueden consultarse las siguientes: RATIFICACIÓN DE FUNCIONARIOS JUDICIALES DE LA FEDERACIÓN. EN LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA, EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DEBE ANALIZAR SU DESEMPEÑO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CARRERA JUDICIAL. Registro digital 164705, tesis P. XXXII/2010; tesis P. XXXIV/2010 (registro digital: 164695); tesis JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO. SU RATIFICACIÓN. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 121 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, registro digital 192288, tesis: P. VIII/2000.

III. LEY DE CARRERA JUDICIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA EL PERSONAL JURISDICCIONAL

La carrera judicial se introdujo al texto de la Constitución con la reforma de 1994. Como ya he señalado, uno de los objetivos de aquella reforma consistió en tratar de romper con las relaciones clientelares al interior de la carrera judicial mediante el establecimiento del servicio civil de carrera. Sin embargo, los resultados de la implementación de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación han sido desiguales. Ciertamente hay muchísimo que trabajar por delante. Pese a ello, no debemos pensar que tampoco ha habido ningún cambio positivo. Un cambio indudablemente positivo es que desde 1995 los jueces y magistrados han ingresado a la función jurisdiccional a través de procedimientos organizados con el objeto de que cuentan con la aptitud necesaria para ocupar el cargo. En temas de educación judicial, el Instituto de la Judicatura Federal ha logrado constituirse en un mecanismo capaz de ofrecer educación judicial de calidad. La regulación en torno a la carrera judicial es mucho más clara de lo que era antes. Las capacidades del Consejo fueron exigidas con motivo de la reforma procesal penal y los resultados indican que el procedimiento de implementación al interior del Poder Judicial federal fue muy exitoso. En fin, no mencionaré más, simplemente quiero subraya que no todo ha sido negativo.

El anteproyecto justificó la necesidad de emitir una ley de la carrera judicial de la siguiente manera:

Se reforman los artículos 97 y 99 para prever que todo lo relativo al ingreso, formación y permanencia del personal jurisdiccional se sujetará a la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación y que las facultades de nombramiento y remoción se regirán por lo dispuesto

en dicho ordenamiento, a fin de consolidar una verdadera carrera judicial en la que sea posible ascender por meritocracia y en igualdad de condiciones para todas las personas.²⁰⁸

Durante el Parlamento Abierto, Sergio González Bernabé señaló que la Ley de la Carrera Judicial privilegiará a la meritocracia como mecanismo para el desarrollo de las personas dentro de la carrera judicial.²⁰⁹ No aporta argumento alguno adicional sobre las razones por las que esta cuestión no puede ser regulada por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o por las que se requiere de una reforma constitucional al respecto.

La propuesta de reforma en este rubro es muy pobre. No se justifica una reforma constitucional para introducir la necesidad de contar con una ley de la carrera judicial. Enfrentamos un grave problema de estabilidad constitucional producto de las continuas reformas al texto y a la frivolidad y poca utilidad de muchas de ellas. En este caso, sorprende que el presidente de la SCJN, consciente de los efectos perniciosos de todas las reformas constitucionales que hemos experimentado en los últimos 30 años, abone a esta práctica tan problemática.

IV. PARIDAD DE GÉNERO

La reforma constitucional del 6 de junio de 2019 hizo diversas modificaciones al texto constitucional para introducir un lenguaje acorde con un criterio de paridad de género en el texto constitucional y, en general, para desarrollar

²⁰⁸ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 6.

²⁰⁹ Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, cit., nota 42, p. 154.

el principio de igualdad entre mujeres y hombres en diversos apartados del texto constitucional.²¹⁰ En esta reforma se modificó el artículo 94 y se añadió el siguiente texto: “La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género”.

En relación con la paridad de género, el anteproyecto del ministro presidente de la SCJN señaló: “En el artículo 100 se agrega la paridad de género como principio de la carrera judicial, en congruencia con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019”.²¹¹

Sobre esta propuesta, el consejero González Bernabé consideró indispensable integrar el principio de igualdad entre mujeres y hombres a la carrera judicial. Con ello estimó que cualquier convocatoria o acción institucional obligatoriamente respetará la paridad de género.²¹² Arturo Guerrero, por su parte, reconoce que la introducción de la paridad de género como principio que rige a la carrera judicial es redundante. Pero lo justifica al señalar que es una cuestión que suscita muchos debates y litigiosidad. Emplea ejemplos generados en la jurisdicción electoral para mostrar cómo se trata de limitar la vigencia de este principio. En su opinión, colocarlo como principio rector de la carrera judicial obligará a su empleo.²¹³

²¹⁰ “Decreto por el que se reforman los artículos 2o., 4o., 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros”, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2019.

²¹¹ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 7.

²¹² Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, cit., nota 42, p. 155.

²¹³ Intervención de Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abier-

Comentario

No alcanzo a ver una justificación razonable a la reforma. Si no se puede entender que la cláusula colocada en el artículo primero rige, se podría justificar la reforma al texto del artículo 94 de 2019. Pero el planteamiento de nueva reforma al artículo 100 para colocar la paridad de género como principio rector de la carrera judicial representa la tercera ocasión en que se involucra el tema para efectos de la carrera judicial. Es preocupante que se haga un planteamiento así y que todavía se trate de vestir con frases a favor de la igualdad entre hombres y mujeres. La cuestión desde el punto de vista constitucional ya estaba zanjada. Ahora lo que se tienen que ver son los efectos.²¹⁴

V. ESCUELA DE FORMACIÓN JUDICIAL

El Instituto de la Judicatura Federal tiene la responsabilidad de formar y proporcionar educación continua a los juzgadores federales. También se le atribuye la organización de los concursos de oposición para acceder a los cargos de juez o magistrado, así como exámenes de evaluación general para determinar la aptitud del personal del Poder Judicial de la Federación. Originalmente, el Instituto estaba adscrito a la SCJN. Con la reforma de 1994 su adscripción se trasladó al Consejo de la Judicatura. Desde entonces realiza ahí la mayor parte de sus labores. Aquí cabe hacer dos cuestiones. La primera es que la vinculación del Instituto al

to, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 161 y 162.

²¹⁴ Al respecto puede verse, por ejemplo, el concurso exclusivo para mujeres para la designación de 25 juezas convocado en 2019. Una nota del Consejo de la Judicatura sobre sus resultados disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2019/comunicado38.pdf> (consultada en mayo de 2021).

Consejo produjo una subordinación vertical sobre el Instituto. Esto implicó que su planeación y operación fuera resultado de las negociaciones de los directores del Instituto con los consejeros de la Judicatura. La segunda es que en la organización de los concursos se han hecho señalamientos sobre filtración de exámenes y otras irregularidades. Los casos han sido tratados con mucha discreción al interior del Consejo. No obstante, un director fue sancionado.²¹⁵

Ambas circunstancias obligan necesariamente a la necesidad de fortalecer a esta institución. La reforma al Instituto de la Judicatura Federal parece ir en tal sentido:

Se establece en el artículo 100 el cambio de denominación del Instituto de la Judicatura Federal por la Escuela Federal de Formación Judicial como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal cuyo objeto es implementar los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y sus órganos auxiliares, asimismo será el órgano encargado de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las leyes y demás disposiciones aplicables.²¹⁶

En el Parlamento Abierto, el magistrado González Bernabé señaló que la Escuela Federal de Formación Judicial se convertiría en el órgano central para el impulso de la carrera judicial.²¹⁷ Arturo Guerrero señaló que la inclusión de la Escuela en la Constitución tendría el efecto de

²¹⁵ Véase Belmont, José Antonio, “Destituyen e inhabilitan a magistrado por filtración de exámenes para jueces”, *Milenio*, 5 de agosto de 2020.

²¹⁶ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, *cit.*, p. 7.

²¹⁷ Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 153.

fortalecer el acceso a la carrera judicial a partir de criterios meritocráticos.

Comentario

La idea de fortalecer al Instituto de la Judicatura Federal me parece muy oportuna. Es indispensable desvincularlo del control que tiene sobre su funcionamiento el Consejo de la Judicatura Federal. Así, el primero puede operar bajo una dirección a la que habría que dar estabilidad y el Consejo solamente intervenir en cuestiones muy concretas. El problema es que ni el cambio de nombre ni la incorporación de la Escuela Federal de Formación Judicial parecen abonar en la resolución de esos problemas. Así, la modificación de la Constitución en este aspecto parece irrelevante.

VI. DEFENSORÍA PÚBLICA FEDERAL

La defensoría pública federal ha mostrado un mejoramiento continuo desde su incorporación al Poder Judicial federal. La calidad del servicio que proporcionan los defensores públicos federales es alta. El anteproyecto se inclina por fortalecer a la defensoría:

En el artículo 100 se contempla que el servicio de defensoría pública a nivel federal será proporcionado por un órgano especializado del Consejo de la Judicatura Federal denominado Instituto Federal de Defensoría Pública, en los términos que establezcan las leyes y demás disposiciones aplicables, lo que dota de mayor fuerza al órgano en el cumplimiento de su objeto. Se precisa que los defensores públicos serán capacitados por la Escuela Federal de Formación Judicial, la cual también llevará a cabo los concur-

sos de oposición que correspondan al servicio de carrera en la defensoría.²¹⁸

En el Parlamento Abierto, el magistrado González Bernabé señaló que la reforma a la defensoría permitirá atender la demanda laboral derivada de la reforma de 2017, así como los servicios para migrantes detenidos y en procesos de extinción de dominio.²¹⁹ Arturo Guerrero indicó que elevar al Instituto de la Defensoría Pública a rango constitucional implica reconocerle el valor que tiene.

El senador Damián Zepeda planteó la posibilidad de generar una defensoría autónoma. Es decir, separarla del Poder Judicial.²²⁰ Arturo Guerrero, contestó al senador Zepeda y citó el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre independencia judicial,²²¹ para señalar que la Comisión recomendó "...que las defensorías están reconocidas a nivel constitucional..." y que en relación con su adscripción al Poder Judicial la Comisión: "Lo importante acá es que exista una autonomía técnica y de gestión que esté regulada a nivel legislativo y evidentemente sí hay una limitante que pertenezca al Poder Ejecutivo".²²² El problema de esta intervención es que las

²¹⁸ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, *cit.*, p. 7.

²¹⁹ Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé en el Parlamento Abierto, Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 155.

²²⁰ Intervención del senador Damián Zepeda Vidales en el Parlamento Abierto, Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, pp. 178 y 179.

²²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *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*, Organización de Estados Americanos, 2013, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> (consultada el 20 de abril de 2021).

²²² Intervención del Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abier-

referencias al informe no son precisas, como se analiza en el comentario que sigue.

Comentario

Las defensorías son un aspecto crítico para una política efectiva de acceso a la justicia. Esta cuestión se ha reconocido desde hace tiempo en la materia penal, pero también es evidente en otras materias como la civil y la familiar.²²³ Para cumplir con esas obligaciones es necesario crear defensorías independientes capaces de proveer servicios jurídicos a la población que lo requiera. Desde su creación a finales de los años noventa, el Instituto Federal de Defensoría Pública ha logrado posicionarse como un instrumento eficaz para garantizar el acceso a la justicia federal y a la Constitución.²²⁴

Desde el ámbito constitucional, en 2016 se reformó el artículo 17 con el objeto de introducir la garantía de un servicio de defensoría pública de calidad y un servicio profesional de carrera para los defensores. En el debate de la reforma al artículo 100 no se menciona esta reforma. Esto revela no sólo la prisa sino incluso la falta de una concepción sistemática del texto constitucional. Los autores de la reforma son incapaces de dialogar con sus predecesores.

En el caso de la defensoría federal, me parece que la discusión generó un problema en donde no lo había. El punto de partida es que hasta antes de la reforma, la de-

to, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 186.

²²³ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-11/90, 10 de agosto de 1990, pfo. 24.

²²⁴ La Defensoría ha estado adscrita al Poder Judicial federal desde 1922. Sin embargo, la creación del Instituto con motivo de la Ley Federal de Defensoría Pública en 1998, marcó un cambio radical y los servicios mejoraron sensiblemente, disponible en: <https://www.ifdp.cjf.gob.mx/index.htm> (consultada en mayo de 2021).

fensoría, adscrita al Poder Judicial federal, había funcionado bien. La idea de darle un estatus constitucional no parecía indispensable. Al abrirse el debate por esta cuestión, surgió el tema de la ubicación institucional de la defensoría. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es clara en indicar la conveniencia de separar a las defensorías de los otros poderes, incluido el Poder Judicial. Para mejor referencia, se transcribe el párrafo correspondiente del informe de la Comisión:

47. En este sentido al momento de determinar la dimensión institucional de la independencia de las defensorías, la Comisión considera que se deben evitar adscripciones a otros órganos de justicia o poderes del Estado que podrían poner en juego la objetividad con que actuará el defensor público frente al proceso y, en consecuencia, afectar el derecho a una defensa adecuada, marcando una severa diferencia entre quienes pudieran sufragarse asistencia privada y quienes fueran asistidos por la asistencia gratuita del Estado. Así, por ejemplo, para la CIDH en principio no resultaría aceptable que la Fiscalía pudiera ejercer presiones o instrucciones sobre la defensoría pues es su contraparte en un proceso. Asimismo, no resultaría recomendable que la defensoría pública estuviera subordinada al Poder Judicial ya que será un juez o jueza quien decida finalmente la controversia en la que interviene el defensor.²²⁵

La posición de la Comisión es explícita sobre la no vinculación de la defensoría con el Poder Judicial. En el Parlamento abierto, el tema se debatió a propósito del señalamiento hecho por el senador Zepeda. Y la respuesta que obtuvo fue ambigua. La propuesta del anteproyecto que mantiene a la defensoría dentro del Poder Judicial federal

²²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías...*, cit., p. 23.

no es acorde con el planteamiento de la Comisión Interamericana. A pesar de ello, es necesario reconocer que el Instituto de la Defensoría Pública funciona en forma adecuada y que no parece conveniente hacer modificaciones en su estructura o adscripción al Poder Judicial federal.

Finalmente, la propuesta fue aprobada y se introdujo la mención de la defensoría a cargo del Consejo de la Judicatura en el texto constitucional. Sin embargo, para terminar de complicar la cuestión, se estableció en el propio texto constitucional que la Escuela Federal de Formación Judicial sería la encargada de capacitar a los defensores. En resumen se aprobó un pasaje que nada aporta y que se opone a recomendación de la Comisión Interamericana. Francamente, no veo la necesidad.

VII. IRREVOCABILIDAD DE LOS ACUERDOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

Una cuestión estrechamente relacionada con el gobierno judicial tiene que ver con la relación que existe entre la SCJN y el Consejo de la Judicatura Federal. La creación en 1995 del Consejo de la Judicatura generó de inmediato tensiones con la SCJN. La reforma constitucional de 1999 se ocupó del rediseño de la relación institucional entre estos dos órganos de gobierno y se estableció una especie de subordinación del Consejo hacia la SCJN.²²⁶ En aquella ocasión se estableció que la SCJN podía solicitar al Consejo emitir los acuerdos que se estimaran necesarios para asegurar el funcionamiento de la justicia federal. También se estableció que todos los acuerdos del Consejo podían ser revisados por la SCJN.

²²⁶ “Decreto por el que se reforman los artículos 94, 97, 100 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *cit.*

El anteproyecto planteaba modular la subordinación del Consejo mediante la desaparición del recurso que permite a la SCJN revisar los acuerdos generales del Consejo:

En el artículo 100 se conserva la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de solicitar al Consejo de la Judicatura Federal la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal, siendo la ley la que establezca los términos y procedimientos para el ejercicio de dicha atribución.

Por otra parte, se elimina del texto constitucional la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revocar los acuerdos que apruebe el Consejo de la Judicatura Federal, ello con el fin de hacer más expedito el cumplimiento de los acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura, así como propiciar que el máximo tribunal concentre su atención en el conocimiento de asuntos propios de un tribunal constitucional.²²⁷

Durante el Parlamento Abierto, Arturo Guerrero Zazueta dijo que esta facultad se ha empleado una sola vez en ocho años.²²⁸ Con ello, estimó que se trataba de un pasaje sin aplicación práctica. Al responder a preguntas añadió que el recurso, en los términos existentes, se planteaba en abstracto. Al efecto, señaló la conveniencia esperar al acto de aplicación para que opere el control concreto.²²⁹ Fabiana Estrada se pronunció en los mismos términos. Aunque

²²⁷ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, *cit.*, p. 7.

²²⁸ Intervención del Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 42.

²²⁹ Intervención de Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 55.

ella enfatizó que la idea detrás de desaparecer el recurso de revisión de los acuerdos del Consejo ante la SCJN tiene como propósito separar a ambas instituciones a fin de que desvincular a la Corte de la administración del Consejo de la Judicatura Federal.²³⁰

A su vez, la magistrada Alcalá Valenzuela sostuvo que los Acuerdos del Consejo que tuvieran impacto sobre la carrera judicial debían ser revisados por la SCJN. Al efecto, planteó legitimar las asociaciones de jueces y magistrados para presentar la impugnación correspondiente o, en su caso, de los juzgadores en lo individual.²³¹ Gumersindo García Morelos, argumentó no sólo a favor de la subsistencia del recurso sino también de la conveniencia de incluir en su procedimiento una medida cautelar.²³²

En la sesión de preguntas y respuestas el magistrado Rojas Caballero detalló la problemática en relación con el recurso en contra de los acuerdos del Consejo. Mencionó que la cuestión no es su desuso sino su deficiente regulación. En su opinión, la legitimación para interponerlo debe abrirse a las asociaciones de jueces. Ellos son los principales interesados en su ejercicio. Concluyó señalando que la desaparición del recurso tenía que ser vista como un retroceso en la estructura constitucional de protección de la independencia judicial.²³³

²³⁰ Intervención de Fabiana Estrada Tena, coordinadora de asesores del presidente de la SCJN, en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 103.

²³¹ Intervención de la magistrada Carolina Isabel Alcalá Valenzuela en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 45.

²³² Intervención de Gumersindo García Morelos, de la Universidad de Michoacán de San Nicolás Hidalgo, en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 71.

²³³ Intervención del magistrado Ariel Alberto Rojas Caballero en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 60.

Ricardo Antonio Silva expresó que un acto que proviene de un órgano de relevancia constitucional, como lo es el Consejo de la Judicatura Federal, no puede estar exento de un control de constitucionalidad.²³⁴ La senadora De la Sierra Aramburo²³⁵ y el senador Martínez Cázares²³⁶ también se pronunciaron en contra de que desaparezca la posibilidad de impugnar los acuerdos del Consejo. Expresaron que la medida podía afectar la independencia judicial.

Al responder a las preguntas que se le formularon, Ricardo Antonio Silva, señaló que si lo que se quiere es evitar un abuso en el uso del recurso, se podría limitarlo a que se ocupe de cuestiones constitucionales. Lo que no sería una buena idea es suprimirlo.²³⁷

El senador Martínez Cázares señaló que si se opta por la separación entre la SCJN y el Consejo de la Judicatura, también debería separarse al presidente de la SCJN de la presidencia del Consejo.²³⁸

La magistrada Gloria Avecia señaló que los acuerdos del Consejo no sólo impactaban a los juzgadores sino también a los justiciables. Para ejemplificarlo, mencionó la regulación en tiempos de pandemia. Resaltó las dificultades

²³⁴ Intervención de Ricardo Antonio Silva Díaz de la Escuela Libre de Derecho, en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 89 y 90.

²³⁵ Intervención de la senadora Nancy de la Sierra Aramburo en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 93 y 94.

²³⁶ Intervención del senador Germán Martínez Cázares en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 92 y 93.

²³⁷ Intervención de Ricardo Antonio Silva Díaz de la Escuela Libre de Derecho en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 94 y 95.

²³⁸ Intervención del senador Germán Martínez Cázares en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 104.

para regular en medio de una crisis. Coincidió en la necesidad de dar flexibilidad regulatoria, pero no en que ésta se encuentre libre de controles. Por ello, consideró necesaria la subsistencia del recurso.²³⁹

El magistrado De Alba contextualizó la cuestión al aludir a la reforma de 1994 y a la reforma de 1999. Expresó que la modificación planteada en el proyecto del ministro Zaldívar se enmarcaba en el debate implícito en aquellas reformas sobre la relación entre el Consejo de la Judicatura y la SCJN. De Alba sostiene que la revisión de los acuerdos del Consejo debe subsistir al margen de que esa institución se fortalezca. El control constitucional contribuye a asegurar que los acuerdos del Consejo se ajusten a la Constitución.²⁴⁰

Las comisiones del Senado optaron por rechazar la propuesta y señalaron que el recurso se mantiene "... como una salvaguarda contra el ejercicio arbitrario de la función regulatoria del Consejo".²⁴¹

Comentario

Detrás del debate de la propuesta para quitar el recurso en contra de los acuerdos del Consejo se presentaron dos discusiones relevantes. La primera tiene que ver con la separación entre el Consejo de la Judicatura y SCJN; la segunda, con el asociacionismo judicial. Me referiré breve-

²³⁹ Intervención de la magistrada Gloria Avecia Solano, en el Parlamento Abierto, Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 105.

²⁴⁰ Intervención del magistrado José Manuel de Alba de Alba en el Parlamento Abierto, Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, pp. 128-130.

²⁴¹ Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones...", *cit.*, nota 42, p. 206.

mente a ambas y, posteriormente, comentaré la propuesta de modificación en sí misma.

Cuando se habla de modificaciones a la estructura y relaciones entre los órganos de gobierno judicial se suelen mencionar dos cuestiones muy puntuales. La primera es la que se ocupa de la relación entre la SCJN y el Consejo de la Judicatura. La segunda es la que involucra a la SCJN y a la creación de un eventual Tribunal Superior de Justicia Federal. Ésta última fue abordada en el apartado relativo a los plenos regionales, por lo que aquí me concentraré en la primera nada más. El riesgo que se ve detrás de estas posturas es que la ausencia clara de una jerarquía que rija las relaciones entre los órganos de gobierno puede producir un ambiente de tensión que afecte la gobernanza del Poder Judicial.²⁴² Así se justificó la reforma constitucional al Poder Judicial federal de 1999.

Los modelos pueden plantear relaciones de suprasubordinación o relaciones de coordinación. Algunos senadores sugirieron la conveniencia de explorar estas últimas al señalar que la presidencia del Consejo no debía ser ocupada por el presidente de la SCJN. Esta alternativa puede funcionar si la SCJN se convierte efectivamente en un tribunal constitucional y se separa de la labor que realiza el resto del Poder Judicial federal. Incluso resolvería las objeciones sobre la designación del personal de apoyo a las ministras en la SCJN y su relación con la carrera judicial. La especialización de la SCJN tendría el efecto de alejar a los funcionarios de la SCJN de la carrera judicial. Entonces la discusión tendría que girar en torno a la necesidad de estabilizar un servicio civil de carrera en la SCJN.

²⁴² Esta cuestión se comenta en el ámbito de los poderes judiciales locales en Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 100.

El modelo por el que se opta en esta propuesta es enfatizar la separación entre ambos órganos de gobierno y colocar al presidente de la SCJN como el eje articulador de la relación. La pregunta es qué tan conveniente es colocar al presidente de la SCJN en el eje de la relación. A primera vista, puede parecer problemático un esquema en donde el presidente de la SCJN asuma el control jerárquico de ambos órganos de gobierno. La concentración de poder en una persona que ocupa la función por cuatro años puede generar inestabilidad. La experiencia desde 1995 nos da algunas pistas sobre este problema. Para poner un ejemplo, los cambios de presidencia incluirían desde cambiar el nombre del Instituto de la Judicatura Federal o del canal judicial hasta criterios de política judicial. Los vaivenes en estas materias dificultan mucho la institucionalización. Muchos de los problemas del Consejo se deben precisamente a estos continuos cambios.

En suma, la propuesta formulada en el anteproyecto, apuesta por la concentración del poder en el presidente de la SCJN pero no se ocupa de la forma en la que los cambios podrán institucionalizarse una vez que concluya su mandato el actual presidente de la SCJN. Si el objetivo es estabilizar mediante la intervención del presidente de la SCJN, entonces lo que debe discutirse es la ampliación de la duración de su mandato.²⁴³ De otra forma, la experien-

²⁴³ Esto puede explicar la escandalosamente inconstitucional aprobación del artículo décimo transitorio del decreto por el que se expiden las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, Federal de Defensoría Pública, de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Código Federal de Procedimientos Civiles, aprobado por la

cia muestra que el modelo de cuatro años es insuficiente para estabilizar un trabajo institucional.

Dentro de la discusión, el magistrado Rojas Caballero señaló la necesidad de legitimar a las asociaciones de jueces y magistrados para interponer recursos en contra de los acuerdos del Consejo. Aquí hay una novedad importante. Tradicionalmente el asociacionismo judicial en México ha sido muy débil e incluso mal visto por la jerarquía judicial. Sin embargo, las asociaciones de jueces constituyen un estupendo mecanismo para proteger la independencia judicial y, en general, para debatir sobre la forma en la que la justicia debe operar. Es cierto, no siempre son fáciles las relaciones entre órganos de gobierno judicial y asociaciones. Sin embargo, este tipo de intercambios suelen favorecer en el agregado a los principios de independencia y eficiencia de la justicia. Precisamente, en los debates del Parlamento Abierto fue notoria la participación de las magistradas y magistrados miembros de la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación. La experiencia previa de estas organizaciones se había limitado a acciones muy aisladas y, por lo general, coordinadas con los órganos de gobierno judicial. La intervención independiente de la Asociación en la discusión de la reforma judicial es un notable avance.

Por lo que respecta a la discusión sobre la subsistencia del recurso en contra de los acuerdos del Consejo, conviene empezar por reiterar lo señalado por Ricardo Antonio Silva. El rector de la Escuela Libre de Derecho señaló que

Cámara de Diputados el 22 de abril de 2021. Este transitorio prorroga el mandato del presidente de la SCJN por dos años. También prorroga el mandato de los consejeros de la Judicatura. En ambos casos, las prórrogas se oponen a la regulación constitucional de los periodos del presidente de la SCJN (cuatro años) y de los consejeros de la Judicatura (siete años).

siendo el Consejo de la Judicatura un órgano que desempeña una tarea tan delicada para la independencia judicial, sus decisiones no pueden estar al margen del control constitucional. Afortunadamente su planteamiento, junto que el de los magistrados y magistradas de la Asociación encontró eco entre los legisladores y este pasaje del anteproyecto fue suprimido en el dictamen del Senado de la República.

VIII. RÉGIMEN RECURSIVO

El artículo 100 de la Constitución establecía que en contra de las decisiones del Consejo de la Judicatura sobre designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces no procedía recurso alguno salvo la revisión ante la SCJN. De esta manera, los recursos administrativos se convirtieron en la vía más común para impugnar decisiones del Consejo. Para tener una idea sobre su empleo, el sistema de registro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indica que existen 2,095 expedientes de revisión administrativa para el periodo que va de 1995 a 2021.²⁴⁴ No hay estadísticas disponibles sobre el tipo de casos por los que han solicitado las revisiones ni de la frecuencia con la que modifican las resoluciones del Consejo de la Judicatura. No obstante, una búsqueda en el *Semanario Judicial de la Federación* arroja tesis aisladas y de jurisprudencia sobre todo en temas de adscripciones y concursos. Esto indica una litigiosidad importante en la materia.

El anteproyecto propone excluir de la materia del recurso de revisión administrativa la expresión “designación” con el objeto de evitar que las revisiones procedan

²⁴⁴ El asunto más reciente es el núm. 18/2021, el más antiguo es el núm. 1/1995. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx> (consultada en mayo de 2021).

en contra de la organización y los resultados de los concursos de oposición y cuestiones análogas:

En el artículo 100 constitucional se elimina el recurso de revisión administrativa contra la designación de jueces de distrito y magistrados de circuito, a fin de no distraer a la Suprema Corte con la función de revisar los resultados de los exámenes a los concursos de oposición.

Por otra parte, en aras de garantizar el derecho al recurso se prevé que los resultados de los concursos de oposición puedan ser impugnados ante el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, quien resolverá en definitiva.²⁴⁵

Durante el Parlamento Abierto, Arturo Guerrero Zazueta señaló que la justificación última de la modificación era consolidar a la SCJN como tribunal constitucional. Los recursos cuya procedencia se suprime se pueden resolver por el Consejo, con las debidas salvaguardas del debido proceso.²⁴⁶

Los magistrados de la Asociación, en general, se mostraron opuestos a este cambio.²⁴⁷ La magistrada Alcalá Valenzuela expresó que el recurso para que los juzgadores cuestionen decisiones del Consejo de la Judicatura ante la SCJN no debe estar restringido a ciertos casos, sino que tiene que ampliarse para considerar todo tipo de decisiones que afecten su desarrollo en la carrera judicial. La magistrada también subraya la naturaleza del Consejo como órgano administrativo y cuestiona su capacidad para llevar

²⁴⁵ Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial*, *cit.*, p. 8.

²⁴⁶ Intervención de Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 43.

²⁴⁷ A favor, por ejemplo, la intervención del magistrado Ariel Alberto Rojas Caballero en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 60.

a cabo funciones jurisdiccionales en materia de disciplina judicial.²⁴⁸ Sobre esta última cuestión, en el desahogo de las preguntas, Arturo Guerrero Zazueta, señaló que no era relevante la naturaleza del Consejo, toda vez que un órgano administrativo puede realizar funciones materialmente jurisdiccionales.²⁴⁹ Esta cuestión será tratada más adelante en el comentario.

El senador Miguel Ángel Mancera cuestionó la inexistencia de recursos en contra de algunas decisiones del Consejo de la Judicatura.²⁵⁰

Al responder preguntas, la magistrada Alcalá Valenzuela mencionó la necesidad de revisar la regulación de la carrera judicial en lo que respecta a los procedimientos de responsabilidad. Mencionó el caso de la suspensión cautelar de juzgadores como ejemplo de motivo del inicio de las investigaciones y señaló que se trataba de una afectación a la independencia judicial y al debido proceso.²⁵¹ La magistrada Gloria Avecia Solano también se mostró a favor de ampliar la revisión administrativa para incluir la imposición de medidas cautelares. En general, sostuvo que el recurso es importante con el fin de garantizar la independencia judicial y el debido proceso en los procesos de

²⁴⁸ Intervención de la magistrada Carolina Isabel Alcalá Valenzuela en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 46.

²⁴⁹ Intervención del Arturo Guerrero Zazueta, secretario ejecutivo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 55.

²⁵⁰ Intervención del senador Miguel Ángel Mancera Espinosa en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 51.

²⁵¹ Intervención de la magistrada Carolina Isabel Alcalá Valenzuela en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 65 y 66.

disciplina judicial.²⁵² De igual manera, el magistrado De Alba aludió al problema de los efectos de las medidas cautelares del Consejo en donde se suspende a juzgadores y la necesidad de que existan recursos contra las mismas.²⁵³

En el dictamen, las Comisiones sostienen que en el Parlamento Abierto no hubo oposición a que los recursos en contra de designaciones de juzgadores derivados de los concursos de oposición fueran resueltos por el Consejo de la Judicatura. El argumento para sustentar el cambio es que se evitará que la SCJN se ocupe de revisar reactivos de exámenes. Las Comisiones también señalan que para el caso de las revisiones administrativas en contra de destituciones, inhabilitaciones, adscripciones y no ratificaciones, el recurso debe versar sobre cuestiones de constitucionalidad.²⁵⁴

Comentario

Los recursos son un elemento clave en la arquitectura de la carrera judicial. No obstante, quienes señalan que existe un exceso de litigiosidad en esta materia tienen un punto. La estadística sobre el número de revisiones administrativas interpuestas entre 1995 y 2021, así lo confirma. Si se atiende a los criterios publicados, se verá que existen muchos debates en torno a los concursos de oposición de jueces y magistrados. Esta situación ha ocasionado una completa falta de estabilidad y previsibilidad en cuanto a las características y requisitos de los concursos de oposi-

²⁵² Intervención de la magistrada Gloria Avecia Solano en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p. 74.

²⁵³ Intervención del magistrado José Manuel de Alba de Alba en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, p.130.

²⁵⁴ “Dictamen de las Comisiones...”, *cit.*, nota 42, pp. 204 y 205.

ción.²⁵⁵ Pero el problema es mucho más complejo. Me voy a centrar en dos cuestiones. La primera tiene que ver con los procedimientos de la carrera judicial a cargo del Consejo de la Judicatura. Si lo que se quiere es limitar la procedencia de un recurso, debemos tener certeza sobre los procedimientos a los que dejará de impactar. En segundo lugar, hay que revisar los efectos del recurso sobre la organización de la carrera judicial y las alternativas para la solución de estos problemas.

Durante el Parlamento Abierto se suscitó una velada contradicción entre los participantes. Arturo Guerrero señaló, por un lado, que los procedimientos del Consejo se apegan al debido proceso. Por otro, algunas magistradas y magistrados que también participaron en el Parlamento expresaron problemas importantes. Uno de ellos destaca especialmente. Se trata de las medidas cautelares que se toman en contra de los jueces en el momento en que se inician los procedimientos. Aquí conviene empezar por señalar que la disciplina judicial es el balance indispensable de la autonomía de los juzgadores. No obstante, este balance no puede ser arbitrario sino que tiene que ajustarse a las exigencias de garantizar que los jueces realicen su trabajo con imparcialidad. Las medidas cautelares pueden ser necesarias, pero no pueden dar lugar a abusos en su imposición. Los comentarios sobre la necesidad de introducir recursos en contra de las medidas cautelares así lo confirman. Esta cuestión también es relevante para otros aspectos como las adscripciones en donde existen también cuestionamientos.²⁵⁶

²⁵⁵ Un análisis de los concursos y sus variantes puede verse en: Alfaro Telpalo, Raúl y Coello Cetina, Rafael, *El sistema para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito (análisis de derecho comparado y propuesta de reforma legislativa)*, México, Tirant lo Blanch, 2015. Estos mismos autores proponen cambios legislativos.

²⁵⁶ Sotomayor, Gabriela, "ONU cuestiona independencia del Poder Judicial en México", *Proceso*, 17 de octubre de 2019; Ortega, Octavio y

En general, el diseño procesal de los procedimientos disciplinarios tiene un carácter inquisitivo. Aquí también hay espacio para mejoras procesales antes de considerar limitar recursos. Especialmente si se toma en cuenta que las garantías procesales penales deben igualmente irradiar a los procedimientos administrativos sancionatorios.²⁵⁷ En el Parlamento Abierto se dijo que el procedimiento administrativo disciplinario tiene características que lo hacen materialmente jurisdiccional. Al margen de los problemas procesales del diseño existente, hay que recordar que la caracterización de materia jurisdiccional se produce a propósito de la forma en la que el acto puede ser impugnado en una instancia externa al órgano administrativo que lo genera. Esta caracterización no hace más que reiterar la necesidad de contar con un sistema completo de recursos en contra de las actuaciones administrativas del Consejo. De igual manera, dada la verticalidad con la que opera el Consejo, es difícil pensar que los recursos internos tienen algún sentido.²⁵⁸ Esto es contrario al principio 20 de los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura de las Naciones Unidas.²⁵⁹ En las anteriores condi-

Yáñez, Brenda, “Revocan última suspensión que frenaba Santa Lucía; AMLO alista banderazo”, *Expansión Política*, 16 de octubre de 2019.

²⁵⁷ Véase NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, Registro digital, 2018501, tesis 2a./J.124/2018 (10a.).

²⁵⁸ Aquí la analogía es clara con los recursos en el procedimiento administrativo. Por lo general, siempre existe una alternativa externa al recurso administrativo. Véase el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

²⁵⁹ “20. Las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o de separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente. Podrá no aplicarse este principio a las decisiones del tribunal supremo y a las del órgano legislativo en los procedimientos de recusación o similares”.

ciones, lo que sorprende es la falta de crítica de las autoridades del Consejo a su propio procedimiento y su énfasis en limitar el recurso existente. Esto no es una discusión sobre la disminución de la carga de trabajo de la SCJN, sino de la integración de una carrera judicial capaz de dar estabilidad a los juzgadores para que ejerzan sus funciones con plena autonomía.

Respecto al recurso y a los problemas en torno al mismo, haré breves comentarios sobre sus alcances y sobre las alternativas para su tramitación. En cuanto a sus alcances, conviene considerar que el recurso está diseñado para jueces y magistrados. Con ello se deja fuera de su ámbito de protección a actuarios y secretarios, quienes también forman parte de la carrera judicial. Por otro lado, el recurso debe conservar la estructura del juicio de nulidad. En el Parlamento Abierto se sugirió que el recurso únicamente debía avocarse al conocimiento de problemas constitucionales. Esta disposición limita considerablemente la procedencia del recurso y le resta efectividad. La propuesta no fue aceptada, la redacción final del texto mantiene el control de legalidad.

Por otro lado, si lo que preocupa es la enorme carga de trabajo que generan los recursos de revisión administrativa, la solución puede encontrarse en diversificar los órganos jurisdiccionales competentes para conocerlos. La alternativa natural es reconocer que es un error limitar la procedencia del amparo y aceptar este tipo de impugnaciones en contra de los procedimientos del Consejo, tal y como ocurre con las impugnaciones de los juzgadores adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas. Una alternativa intermedia es mantener el recurso y facultar a los plenos regionales o a los tribunales colegiados de circuito para conocerlo.

La decisión adoptada al respecto por el constituyente permanente optó por aceptar que el recurso no era proce-

dente en contra de la designación de juzgadores. En principio, la cuestión aquí es muy distinta a la que se presenta con motivo de la revisión de los procedimientos disciplinarios y de ratificación. En estos casos, se revisan desde decisiones de política judicial hasta la forma en la que se califican los exámenes. Aquí ciertamente puede haber un espacio para la deferencia en el actuar no sólo del Consejo sino también de la Escuela Judicial. En este sentido, parece adecuado haber limitado las impugnaciones, pero exclusivamente en esta materia. Por lo demás, los problemas señalados tanto en el diseño de los procedimientos de la carrera judicial como en la extensión del recurso a todas las personas que integran la carrera quedan pendientes de resolver.²⁶⁰

Los cambios antes reseñados modifican la configuración del gobierno judicial. El reto estará en la forma en que los integrantes de estos órganos de gobierno logren hacer lo necesario por estabilizar las funciones que realizan. Esto solamente se verá cuando se presenten relevos en la integración de los propios órganos de gobierno y su funcionamiento cotidiano no sufra grandes cambios. Otro reto importante es que los integrantes de los órganos de gobierno logren generar una gobernanza adecuada al interior del Poder Judicial federal. Después su creación en 1995, el Consejo de la Judicatura Federal ha mostrado múltiples problemas de gobernanza. La señal más clara de ello es la desconfianza que generan las decisiones del Consejo al interior del propio Poder Judicial. Las reformas propuestas no colocan este problema como una cuestión a resolver. Su énfasis se encuentra mucho más en las capacidades operativas y en el equilibrio de poder entre

²⁶⁰ Estas cuestiones permanecen con problemas en el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación aprobado por el Congreso de la Unión y a la fecha pendiente de publicación.

la SCJN, el Consejo de la Judicatura y el presidente de ambos.

Un segundo grupo de reformas comentadas en este capítulo se ocupa de cambios de naturaleza formal que difícilmente tendrán trascendencia. Incluso en el caso de la incorporación de la paridad de género como eje rector de la carrera judicial, un cambio semejante se hizo en 2019. Más que los cambios en el texto constitucional, la diferencia puede estar en las acciones concretas que se emprendan para hacerlo. La administración actual del Consejo de la Judicatura ha dado algunos pasos para generar mayor paridad de género mediante concursos especiales. Este tipo de acciones parecen apuntar a la dirección adecuada.

Una tercera cuestión para destacar tiene que ver con la modificación de las reglas de inamovilidad judicial. Este cambio tiene una afectación directa a la situación de muchas magistradas y magistrados federales. La modificación busca asegurar que los procesos de evaluación de los juzgadores federales tengan efectos exclusivamente para el cargo en donde se realizaron. Esto tiene mucho sentido como política judicial. Lo que parece problemático es que ni la propuesta de reforma ni el debate para su aprobación consideraron la situación de los juzgadores que serían afectados por el cambio. Este silencio es altamente problemático en una reforma constitucional que se anuncia como un esfuerzo para fortalecer la independencia judicial.

CAPÍTULO CUARTO

DESPUÉS DE LA REFORMA. NOTAS PARA UNA AGENDA DE LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO

Las instituciones y los procesos son muy difíciles de cambiar. La mayor parte de los estudios sobre la implementación de reformas judiciales enfatizan esta cuestión.²⁶¹ La reforma de 2021 no será la excepción. Entonces, las preguntas relevantes son: ¿qué es lo que puede funcionar? ¿qué no tendrá impacto alguno? y ¿qué tendrá efectos negativos? Pero también es importante cuestionarse sobre lo que se pudo hacer mejor. Precisamente, por ahí empezaré.

Las reformas implican procesos de diálogo. El punto de partida del ministro Zaldívar fue iniciar un diálogo con las fuerzas políticas que colocaron en su agenda una reforma sin la participación del Poder Judicial. Su decisión probó ser muy exitosa. Logró colocar al Poder Judicial como líder del esfuerzo reformador. Desde la perspectiva interna la cuestión debió ser mucho más compleja. La estrategia del ministro Zaldívar, sin embargo, no parece haber contado con consenso total dentro del Poder Judicial. Aquí enfrenta cuestionamientos que tienen que ver tanto

²⁶¹ Una breve relación de cambios en justicia y recomendaciones sobre reforma judicial puede verse en: “International Monetary Fund”, *Regional Economic Outlook; Europe Hitting Its Stride*, cap. 2, “Reforming the Judiciary: Learning from the Experience of Central, Eastern and Southeastern Europe”, noviembre de 2017, disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/REO/EU/Issues/2017/11/06/Eurreeo1117> (consultada en mayo de 2021).

con la percepción de su autonomía como de su gestión. Esto puede explicar parcialmente la razón por la que el proyecto de reforma judicial se fraguó en un entorno muy reducido. Sin embargo, esto también tuvo el efecto de limitar mucho el diálogo de los autores de la reforma con actores internos y externos indispensables para su enriquecimiento y legitimación. La reforma tiene aspectos que se leen aislados, sin contacto con esfuerzos previos o con discusiones en otros ámbitos.

El diálogo permite robustecer las propuestas y asegurar que exista hilación entre los objetivos de la reforma y las acciones que se plantean. El diálogo también permite conocer otras perspectivas y esto es mucho más que un cliché. Por ejemplo, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, cuenta con una larga tradición de estudios sobre la justicia. Una de las experiencias más recientes se documenta en el libro *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación*,²⁶² Esta obra debate cuestiones de mucha trascendencia para la justicia federal. Algunos de los planteamientos que se hacen ahí no necesariamente incluyen propuestas de reforma constitucional. En ese sentido, el trabajo da cierta perspectiva para quienes tienen la responsabilidad de diseñar una reforma judicial. Esto no quiere decir que todas las propuestas deban ser necesariamente aceptadas. Lo que implica es que genera discusión sobre las alternativas existentes para una reforma judicial. Los autores de la reforma de 2021 no parecen dialogar con esta propuesta.

Otro aspecto en donde destaca la falta de diálogo tiene que ver con la gobernanza judicial.²⁶³ El mal gobierno

²⁶² Fix-Fierro, Héctor (coord.), *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

²⁶³ Ng Yein, Gar, "A discipline of judicial governance?", *Utrecht Law Review*, vol. 7, Issue 1, enero de 2011, p. 102.

judicial ha generado muchísimos problemas a la justicia. Y no se trata exclusivamente de problemas de corrupción, sino de mala administración y problemas organizacionales. De hecho, muy probablemente parte del muy limitado éxito del Consejo de la Judicatura Federal en estabilizar la carrera judicial en los últimos 25 años, ha sido precisamente de tipo organizacional y gestión. Un equipo de México Evalúa trabaja desde hace tiempo estos temas y recientemente ha publicado un interesante estudio.²⁶⁴ Un adelanto de este trabajo fue dado a conocer como resultado de la publicación del proyecto de reforma judicial.²⁶⁵ Contrario a este tipo de problematizaciones y poco receptivo a cualquier comentario externo, el proyecto de reforma apuesta por la modificación normativa como su carta principal.²⁶⁶ Esto, probablemente, condicione el alcance de los efectos positivos que pueda traer la reforma.

Una tercera cuestión estrechamente relacionada con la falta de diálogo tiene que ver con la percepción de los órganos del gobierno judicial al interior del Poder Judicial de la Federación. Desde hace mucho tiempo existe un profundo distanciamiento entre juzgadoras y juzgadores y el Consejo de la Judicatura; incluso con la SCJN. Este distanciamiento se explica por la dificultad que ha tenido el Consejo de la Judicatura para estabilizar las prácticas y reglas que rigen a la carrera judicial. No existen reglas claras, por ejemplo, para definir adscripciones o para convocar concursos. Esto genera muchas suspicacias al interior

²⁶⁴ México Evalúa, *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales*, México, vols. I y II, 2021.

²⁶⁵ Pantín, Laurence, “Carrera y gobierno judiciales en la reforma de Zaldívar”, *Nexos*, 24 de febrero de 2020.

²⁶⁶ Arturo Guerrero mencionó en el Parlamento Abierto (convocado por el Senado para analizar la iniciativa de reforma constitucional en la que se propuso la reforma judicial, 23 y 24 de noviembre de 2020) algunos cambios en políticas judiciales. Pero proporcionó ejemplos muy vagos que no permiten un análisis concreto.

del Poder Judicial. La retórica de la nueva reforma es que eso acabará. Lo que no explican es cómo. Los problemas no estaban en la Constitución o en la ley. Muchos trabajos demuestran que los problemas más graves están en las prácticas y la falta de institucionalización.

Un aspecto que tampoco se menciona en toda su magnitud es el de la cultura institucional. El Poder Judicial de la Federación es una institución compleja con dinámicas muy peculiares. Una de éstas tiene que ver con el aislamiento que se produce entre sus integrantes y la sociedad a la que sirven. Los juzgadores federales operan dentro de su institución y son poco proclives a aceptar ideas o cuestionamientos externos. Esto se manifiesta tanto en la poca capacidad de autocrítica como en la existencia de un sentido de autocomplacencia. Desde luego que hay importantes excepciones, pero son eso, excepciones. Este aislamiento y muchos problemas en la articulación de la carrera judicial han traído como resultado que las redes clientelares que se supone debían desaparecer con la reforma de 1994 se hayan expandido en el interior del Poder Judicial federal. Pensar que el nepotismo o la corrupción son los únicos motores que impulsan a las redes clientelares es sobresimplificar la cuestión. Los ejercicios de disciplina dura o la rigidez en las reglas de selección de personal no conseguirán reformar esta cuestión. El problema rebasa por mucho el ámbito de la Constitución o de la ley. Además, hay que tomar en cuenta que las malas gestiones en el Consejo de la Judicatura han tenido el efecto de profundizar los problemas. Los proponentes de la reforma de 2021 así lo señalan, pero no dan garantía alguna de que ellos lo pueden hacer mejor. Por el contrario, en su actuar se nota cierto desprecio a lo hecho con anterioridad. El riesgo de esta actitud es que la siguiente administración haga exactamente lo mismo y las reglas vuelvan a cambiar.

La reforma también cae en el mismo problema que critica. Es poco reflexiva a problemas importantes para la carrera judicial. Por ejemplo, el procedimiento de disciplina judicial es altamente problemático. El paquete legislativo no ofrece soluciones para mejorar el debido proceso en este tipo de procedimientos. En el Parlamento Abierto se alertó sobre esta cuestión, pero no hubo una reacción concreta al respecto. Si lo que se busca es una purga judicial, conviene tomar en cuenta las experiencias comparadas y los limitados resultados que producen. No todo lo que ocurrió en el pasado es necesariamente negativo.

Precisamente por esta razón, parece indispensable que los procesos de reforma también reconozcan éxitos. Por ejemplo, la implementación de la nueva justicia penal ha sido un proceso muy exitoso. La expectativa es que la puesta en marcha de la reforma laboral también lo sea. Ambos casos representan retos muy importantes para el aparato de justicia federal. Estos dos casos señalan que el Poder Judicial de la Federación tiene capacidades de adaptación al cambio y que lo puede operar en periodos de tiempo limitados y bajo condiciones adversas. En el caso de la reforma de 2021 el reto estará, al igual que en el tema laboral, en organizar los concursos para la designación de magistrados de apelación y jueces laborales. La cuestión no es menor, se habla de no menos de 250 nuevos juzgadores.

En el caso de la articulación de la SCJN como un tribunal constitucional también queda la sensación de que la reforma de 2021 tendrá efectos limitados. El fortalecimiento de la SCJN como tribunal constitucional se ha quedado como una frase cuyo contenido es reducido. Si bien parece necesario revisar la carga de trabajo de la SCJN, no es viable pensar que tendrá capacidad para ser la institución que resuelva todas las cuestiones de constitucionalidad en todo momento. Cada vez es más claro que esta

labor tiene que ser compartida con otros órganos del Poder Judicial federal. Desde hace tiempo los Acuerdos Generales de la SCJN han enviado a los tribunales colegiados de circuito temas de constitucionalidad de leyes locales. No parece viable que incluso en un escenario de una disminución sensible de la carga de trabajo de la SCJN, ésta sea la única y última instancia en materia constitucional en el país. Otra cosa es seguir considerando a la SCJN como la instancia más alta. Pero precisamente aquí me parece que está la cuestión que simplemente se omite en las discusiones de la SCJN como tribunal constitucional. Se trata de definir la forma de entender el papel de la SCJN como el tribunal de cierre del sistema constitucional mexicano. En algunas ocasiones parece que a esta posición de tribunal de cierre se le opone más la de hacer de la SCJN un tribunal que conozca lo más pronto posible las preguntas constitucionales que surjan en los litigios. La retórica de la reforma de 2021 así parece señalarlo cuando muestra entusiasmo por la generación de criterios. Sin embargo, un enfoque así, no hará más que seguir sobrecargando de trabajo a la SCJN. Probablemente, la propia reforma ha dado con una solución. Si se logra consolidar la función de los plenos regionales, podemos lograr tener un mecanismo de control constitucional intermedio de buen nivel. El problema es que el diseño institucional de los plenos regionales, por el momento, no parece servir para lograr esta función.

Un aspecto mucho más problemático de la reforma de 2021 tiene que ver con las modificaciones constitucionales de poca o limitada utilidad. Aspectos como el cambio de nombre del Instituto de la Judicatura Federal y su incorporación al texto constitucional, la incorporación de la defensoría en el artículo 100 o la redundancia en materia de paridad de género son vicios que deben purgarse de los proyectos de reforma judicial. Aportan muy poco al texto

y generan incentivos para seguir reformando la Constitución. Esto es particularmente grave cuando vienen de un organismo constitucional especializado como es el Poder Judicial de la Federación.

También conviene mencionar la cuestión de la rendición de cuentas. La cultura de la rendición de cuentas ha tardado en llegar a los poderes judiciales. Sin embargo, hay que reconocer que resulta indispensable para su legitimidad. En este sentido, la reforma de 2021 carece de elementos que permitan medir su impacto. De hecho, el propio planteamiento de la reforma carece de suficiente respaldo empírico. Así, parece que se reforma sobre la teoría y que los efectos que se esperan teóricamente llegarán. La rendición de cuentas no sólo obliga a mostrar lo que se hace sino también obliga a que los órganos de gobierno pongan más atención a los procesos de planeación y ejecución de sus acciones, toda vez que tendrán que informar de ellos. En el caso de la reforma de 2021, la inexistencia de metas y objetivos concretos hace que la medición de su impacto sea mucho más difícil de cuantificar.

Como medida de política judicial para enfrentar una amenaza, la reforma parece que cumplió con su objetivo. Se logró desactivar el planteamiento de cambios mucho más agresivos en contra del Poder Judicial. Sin embargo, en cuanto a mensajes, la reforma parece quedar muy lejos de algunos de sus planteamientos justificatorios. La idea de acabar con el nepotismo o el acoso sexual no requería de cambios constitucionales. En realidad, este tipo de acciones tendrá que pasar por una reestructuración mucho más profunda de la organización de la carrera judicial. Y aquí el reto no es menor dada la falta de capacidad en gobernanza judicial mostrada por el Consejo de la Judicatura desde su fundación.

Para concluir diré que la reforma de 2021 identifica algunos problemas relevantes de la justicia federal y plantea

algunas soluciones adecuadas. No obstante, la propuesta es muy limitada. Incluso en aspectos que parecen muy acertados como la reforma a la jurisprudencia o los tribunales regionales, las propuestas se quedan a medio camino. En el caso del gobierno judicial, el fortalecimiento de la presidencia de la SCJN y del Consejo de la Judicatura, sin mecanismos complementarios de gobernanza, puede producir gobiernos de cuatro años que no dialoguen entre sí. En otros casos, dados los alcances de la reforma, los cambios tendrán efectos inexistentes o muy limitados. Tal es el caso de la Escuela Judicial o del Instituto de la Defensoría. Todo parece indicar que muchos de los problemas, señalados o no, que aquejan al Poder Judicial federal seguirán en el corto plazo.

La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 14 de septiembre de 2021. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville BT* en 9, 10 y 11 puntos.



Es doctor en derecho por la Universidad de Navarra, maestro en derecho por la Universidad de Stanford y licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente es profesor-investigador en la División de Estudios Jurídicos del CIDE. En su labor como investigador se ha ocupado de los poderes judiciales y de la reforma judicial desde hace más de 20 años.

José Antonio

CABALLERO JUÁREZ

El 11 de marzo de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En palabras del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “Estamos no sólo frente a la reforma constitucional más trascendente al Poder Judicial en el último cuarto de siglo por cuanto hace a su estructura y funcionamiento, sino sencillamente la más importante al sistema de jurisprudencia en toda la historia de la Suprema Corte”.

Este trabajo se ocupa de revisar dicha reforma constitucional. El punto de partida es que la justicia en México enfrenta una crisis. La reforma recientemente aprobada pretende enfrentarla mediante una serie de cambios que afectan tanto a las funciones jurisdiccionales como al gobierno judicial.

¿Pero los cambios constitucionales aprobados contienen soluciones efectivas a los problemas de la justicia? Para tratar de responder esta pregunta, la introducción plantea una breve discusión sobre el contexto en el que se produjo la reforma. Asimismo, se hace una revisión de los 21 temas que el anteproyecto de reforma constitucional identificó como la materia de la reforma.

El análisis muestra las virtudes y los límites del proyecto de reforma. Hay modificaciones que parecen muy oportunas. En otros casos, los cambios pueden terminar por generar más problemas. En el capítulo final se expresan algunas consideraciones sobre lo que se puede esperar de la reforma judicial y los temas que tendrán que ser revisados en los próximos años.

