

REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO

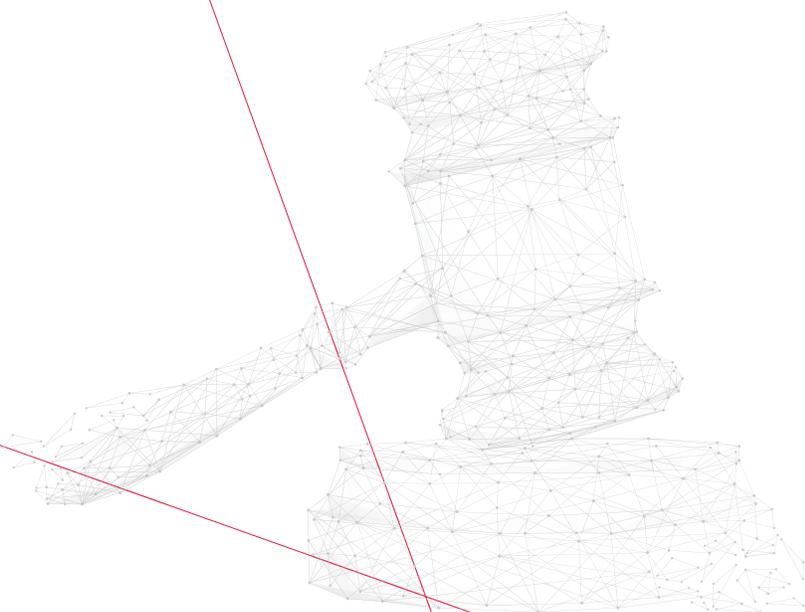
Un análisis desde una
perspectiva de corrupción
y derechos humanos





REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO

Un análisis desde una
perspectiva de corrupción
y derechos humanos



ÍNDICE

I. La justificación: la necesidad de transformación del Poder Judicial	6
II. Las dimensiones de la independencia judicial	7
III. La perspectiva de corrupción y derechos humanos	8
IV. La creación de un sistema de precedente judicial	10
V. El Consejo de la Judicatura Federal, un controlador sin controles	14
VI. Facultad de designar órganos jurisdiccionales ad hoc	16
VII. Deficiencias en las garantías aplicables al sistema de responsabilidad disciplinaria	18
VIII. Carrera judicial y amenazas a la inmovilidad del juzgador	19
IX. Creación de Plenos Regionales	22
X. Más discrecionalidad para la Corte y menos recurso efectivo para los justiciables	23
XI. Conclusiones	23

REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO

Un análisis desde una perspectiva de corrupción y derechos humanos

EL 18 DE FEBRERO DE 2020, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, presentó ante el Senado de la República el proyecto de reformas a la estructura, naturaleza y facultades de los órganos de impartición de justicia en México que conforman el Poder Judicial de la Federación, a partir del texto intacto de la iniciativa que le fue presentada públicamente por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Arturo Zaldívar.

Este gesto expresa un inequívoco respaldo político a una reforma que, según señala la propia exposición de motivos, “ha sido elaborada por el propio Poder Judicial de la Federación” y es “producto de la reflexión sobre sus fortalezas y debilidades”. Se trata de una iniciativa que, en caso de ser aprobada, generará cambios significativos en el régimen legal aplicable a la impartición de justicia, pues incluye la propuesta de reformar diversos artículos constitucionales¹.

Mediante el presente documento, ofrecemos un análisis técnico de algunos aspectos esenciales de

dicha propuesta, con el objetivo de establecer sus efectos directos e indirectos sobre la independencia del sistema de justicia mexicano a nivel federal, no solamente respecto de los demás poderes públicos, sino también en el marco de las relaciones internas entre los diversos órganos de la judicatura. Del mismo modo, este análisis busca comprender la independencia judicial desde una dimensión *institucional*, que es aquella que afecta a las instituciones involucradas, pero también desde una dimensión *individual o personal*, es decir, aquella que debe garantizarse o predicarse respecto de los jueces, juezas, magistrados y magistradas de la federación que se verán afectados por esta reforma.

Nuestro análisis se realizará desde el derecho internacional de derechos humanos, y desde una perspectiva de Corrupción y Derechos Humanos, no solamente porque los principales argumentos que se invocan para justificar la reforma están vinculados de manera directa con formas o modalidades de abuso o desviación del poder público en favor de un interés privado -que es la caracterización más amplia de la corrupción- sino porque este enfoque permite comprender y analizar en qué medida el diseño de las instituciones de justicia y de sus procedimientos, facilitan, permiten, toleran, promueven, o generan incentivos para la realización de actos de corrupción, afectando gravemente el derecho a un juez competente, independiente e imparcial que el Estado mexicano debe garantizar, de acuerdo con el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹ En sesión vespertina del 27 de noviembre de 2020, el Senado aprobó —en lo general y en lo particular— el 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, pasando a la Cámara de Diputados para continuar con el proceso legislativo. De 100 senadores presentes, en la votación general 84 votaron a favor, 13 en contra y hubo 3 abstenciones. Del grupo parlamentario de Morena, el único Senador en votar en contra fue Germán Martínez, quien formuló voto particular expresando sus preocupaciones, consultable en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-11-27-2/assets/documentos/VOTO_PARTICULAR_SEN_CAZARES.pdf

I. LA JUSTIFICACIÓN: LA NECESIDAD DE TRANSFORMACIÓN DEL PODER JUDICIAL

La reforma nace en un contexto hostil para el Poder Judicial Federal. La narrativa del partido en el poder presenta una judicatura corrupta, clientelar, corporativa y, sobre todo, alejada del ciudadano². La hostilidad llega a su punto máximo cuando se presenta una iniciativa³ de reforma constitucional que propone crear una tercera sala en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una movida política conocida como *court-packing*.⁴

La exposición de motivos que precede a la propuesta de reforma identifica algunos aspectos de la impartición de justicia a nivel federal que justificaría la necesidad de una “reforma integral de largo alcance” para “transformar a fondo” al Poder Judicial de la Federación. Entre ellos se menciona:

(i) **Nepotismo** (“los cargos que deberían ocuparse por mérito se otorgan a familiares y amigos, en un afán por exprimir los recursos públicos antes que servir a la justicia”, señala la iniciativa);

(ii) **Debilidad de la carrera judicial** (“el sistema de carrera judicial no ha sido exitoso para asegurar que quienes lleguen a ser juzgadores sean las personas más honestas”, se lee en el proyecto de ley);

(iii) **Corrupción judicial** (“la endogamia y el amiguismo han producido redes clientelares muy arraigadas, en las que se trafica con plazas, se intercambian favores, o peor aún se pone precio a la justicia”, reza el documento preparado por el presidente de la Suprema Corte);

(iv) **Barreras de acceso a la justicia** (“todo ello genera desigualdades en el sistema judicial, dificulta que los más pobres puedan ser escuchados y que sus reclamos sean atendidos”, cita la iniciativa enviada al Senado).

Para enfrentar estos desafíos, se propone una reforma amplia y profunda que inicie un proceso de “cambio y renovación” del Poder Judicial de la Federación, cuyos aspectos más relevantes serán abordados en este documento, a fin de determinar si constituyen soluciones adecuadas y efectivas para enfrentarlos, y cuáles son sus efectos sobre la independencia del sistema de justicia federal.

2 El Universal, *Hay red de corrupción en el Poder Judicial*, 10 de abril de 2019, disponible en línea: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/monreal-en-poder-judicial-hay-circuitos-de-corrupcion>

3 Disponible en línea: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-04-23-1/assets/documentos/Inic_MORENA_ref_constitucional.pdf

4 Contra réplica, *El Court-packing mexicano*, 11 de abril de 2019, disponible en línea: <https://www.contrareplica.mx/nota-El-court-packing-mexicano201911439>

II. LAS DIMENSIONES DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Desde el derecho internacional de los derechos humanos, la independencia judicial es un derecho humano⁵ y un principio fundamental del Estado de derecho y de los sistemas democráticos. En diversos pronunciamientos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que uno de los propósitos de la separación de poderes, es precisamente, garantizar la independencia de la judicatura⁶, resaltando la obligación de los Estados de respetarla y garantizarla.

De manera general, la independencia judicial puede ser definida como la “ausencia de interferencias en el ejercicio de la función jurisdiccional, sea que estas provengan de otros poderes del Estado o de actores no estatales”. Puede distinguirse entre independencia externa e interna, según sea el origen de la eventual interferencia⁷, de manera que

la independencia externa constituye una garantía frente a interferencias o presiones indebidas que provengan de actores ajenos o externos a la propia judicatura, mientras que se afirma que hay independencia *interna* cuando los órganos judiciales se encuentran libres de presiones e interferencias ejercidas desde dentro de la propia estructura judicial, típicamente, de los tribunales de jerarquía superior o de los órganos de gobierno.

La independencia judicial también puede ser apreciada desde una dimensión *institucional* y desde una dimensión *individual o personal*, según se postule respecto de la corporación judicial como un todo, o de los jueces y juezas en tanto individuos. Desde el nivel institucional, la independencia judicial se traduce, por ejemplo, en la prohibición de interferencias indebidas en los mecanismos de selección y nombramiento de jueces por parte de otros poderes del estado, o en la exigencia de una asignación presupuestaria suficiente; mientras que desde el nivel individual, la independencia judicial se traduce en la exigencia de condiciones de estabilidad en el cargo y de seguridad personal para los jueces y juezas, en la implementación de un servicio profesional de carrera, en el respeto de las garantías del debido proceso en los procedimientos disciplinarios, entre otras categorías.

5 Reconocido en el Artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Artículo 14.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos a partir de la fórmula desde el *derecho a ser juzgado por un juez independiente, competente e imparcial*

6 Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 15; *Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera en lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 05 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 138; *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2009, Serie C No. 197, párr. 359, entre otros.

7 Sobre el concepto de independencia judicial, y en particular sobre la distinción entre independencia interna y externa, véase De Otto y Pardo, Ignacio, *Estudios sobre el Poder Judicial*, en Id., Obras completas, Oviedo, Universidad de Oviedo – CEPC, 2010, pp. 1290-1294; Díez-Picazo, Luis María, *Notas de Derecho comparado sobre la independencia judicial*, en Revista Española de Derecho Constitucional, Año 12, núm. 34, Madrid, enero-abril de 1992, pp. 33-35; Díez-Picazo, Luis María, *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 103- 104; Andrés Ibáñez,

Perfecto y Claudio Movilla, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 117-124; Guarnieri, Carlo y Patrizia Pederzoli, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999, p. 46

III. LA PERSPECTIVA DE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

En diciembre de 2019 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó su informe temático denominado “Corrupción y Derechos Humanos”, en el cual establece estándares novedosos para abordar este fenómeno desde una perspectiva de derechos humanos, bajo las directrices esenciales establecidas en su Resolución 01-2018⁸, y facilitar la construcción de estrategias efectivas para abordarlo por parte de los Estados.

Como lo destaca la Comisión, el enfoque de este informe descansa en una constatación fundamental: que **los indicios de corrupción están asociados directamente con situaciones de poder**, y particularmente, con el poder delegado en una autoridad pública. Es precisamente el uso abusivo o desviado de este poder delegado, desplazando el interés público por el interés privado, lo que constituye el punto de encuentro entre la corrupción y los derechos humanos, y defrauda la confianza depositada en esa delegación de poder⁹.

En su informe, y partiendo de la clásica caracterización de Robert Klitgaard¹⁰, la CIDH enumera una serie de **factores institucionales y culturales que facilitan**

la **corrupción**¹¹, cuya identificación considera fundamental para diagnosticar adecuadamente este fenómeno, pero también para adoptar medidas adecuadas para erradicarla. Entre los factores institucionales señala:

- (i) **Debilidad institucional**, que se traduce en la incapacidad de las instituciones estatales de tener cobertura territorial o de cumplir plenamente con sus funciones;
- (ii) **Monopolio o concentración de poder** en áreas con alto impacto económico o social (donde se manejan recursos o se toman decisiones con impacto político y social);
- (iii) **Amplio espacio de discrecionalidad** en la toma de decisiones por parte de agentes estatales.
- (iv) **Falta de control de los actos de la autoridad**, como consecuencia de la poca transparencia y rendición de cuentas sobre sus decisiones, y también como consecuencia de la naturaleza secreta de la corrupción.

Para la Comisión, el control sobre los espacios de discrecionalidad no es únicamente *ex post*, sino también *ex ante*, a partir de la exigencia de razonabilidad de las medidas y decisiones que se adoptan por las autoridades estatales.

- (v) **Alto nivel de impunidad**, lo que permite que los individuos o las redes de corrupción operen sobre la base de garantías de que el costo de la corrupción es ampliamente superado por los beneficios obtenidos. La Comisión señala que esta impunidad se garantiza en la medida que los actos no se investigan; si se

8 CIDH. Resolución 01-2018 “Corrupción y Derechos Humanos”, aprobada el 02 de marzo de 2018 en la ciudad de Bogotá, Colombia, en el marco de su 167 período de sesiones.

9 CIDH, *Corrupción y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, 6 diciembre 2019, párr. 90.

10 “Illicit behavior flourishes when agents have monopoly power over clients, when agents have great discretion, and when accountability of agents to the principal is weak” En: KLITGAARD. Robert, *Controlling corruption*, University of California Press, 1988, pág. 75

11 CIDH, *Corrupción y derechos humanos*, párr. 115-119.

investigan, no se sancionan; y si se sancionan, las consecuencias son desproporcionadas en relación al beneficio obtenido.

La Comisión también menciona la existencia de **factores culturales** que facilitan la corrupción, como la existencia de una cultura de tolerancia frente a la corrupción, y de una cultura de la ilegalidad, en la que cual se produce una desvalorización social del respeto de las leyes, de las instituciones y de la confianza ciudadana. En aquellos escenarios en donde solamente las formas delictuales extremas de corrupción son sancionadas, y donde las diversas formas de corrupción se “normalizan”, existe una mayor dificultad para erradicar este tipo de prácticas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la perspectiva de corrupción y derechos humanos que este documento propone adoptar tiene por objeto **identificar si las principales medidas incluidas en la propuesta de reforma judicial generan algún impacto sobre estos factores, o incluso si en lugar de reducirlos o eliminarlos, los aumenta.**

Consideramos que esta perspectiva es fundamental, porque la misma exposición de motivos de la propuesta de reforma se justifica en la existencia de actos que, de acuerdo con una caracterización amplia como la adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, calificarían como actos de corrupción al interior del Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, **la pregunta fundamental que este informe busca responder es: ¿de qué forma las reformas propuestas afectan los cinco factores propuestos por la CIDH, al interior del Poder Judicial de la Federación?**

Es importante considerar que este análisis parte de la premisa de la existencia probada del quinto factor, referido a los **altos niveles de impunidad**

en México. Existen múltiples informes que han establecido que en México la impunidad es del 98.7% para el caso de delitos -es decir, que la probabilidad de que un delito se denuncie y se sancione en México es de tan solo 1.3%-¹².

Ello tiene relación, en primer lugar, con los bajos niveles de denuncia en el país. Para 2017 el porcentaje de delitos no denunciados¹³ fue de 93.2%¹⁴. Además, con relación a hechos de corrupción, se conoce que solamente el 5% de actos u omisiones de ese tipo fueron denunciados –aproximadamente 170,000 hechos de corrupción¹⁵, lo que equivale a 120 denuncias por cada 100 mil habitantes¹⁶–.

En segundo lugar, los altos niveles de impunidad atienden a las deficiencias del sistema de procuración de justicia. Se tiene conocimiento que, durante 2019, del total de carpetas de investigación iniciadas o abiertas, solamente en el 1.3% de las averiguaciones previas e investigaciones se ejerció acción penal¹⁷.

12 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019. Disponible en línea: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpj/2019/default.html#Documentacion>.

13 Se considera también en esta categoría, aquellos que fueron denunciados, pero respecto de los cuales no se inició una investigación formal ante las autoridades.

14 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/>.

15 Sistema Nacional Anticorrupción. (2018). *Propuesta de Política Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México. Obtenido de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/421406/Propuesta_Pol_tica_Nacional_Anticorrupti_n.pdf

16 Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (2020). *Política Nacional Anticorrupción*. Obtenido de www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf.

17 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020. Disponible en línea: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpj/2020/>

En lo que respecta a hechos de corrupción, durante el periodo 2015 a 2017 las instancias de procuración de justicia de los Estados concluyeron poco más de 29 mil carpetas de investigación relacionadas con presuntos delitos cometidos por servidores públicos; esto es, 69% con respecto a las carpetas iniciadas durante el periodo -de las cuales se estima que el porcentaje de carpetas sobre las cuales se ejerció la acción penal o se inició la investigación complementaria fue apenas del 17%¹⁸-.

En los apartados siguientes, y desde esta perspectiva, analizaremos los siguientes aspectos de la propuesta de reforma al Poder Judicial Federal en México: (i) la creación de un sistema de precedente judicial; (ii) el Consejo de la Judicatura Federal, como ente contralor sin controles; (iii) la facultad de designar órganos jurisdiccionales ad hoc; (iv) deficiencias en las garantías aplicables al sistema de responsabilidad de los jueces, juezas, magistrados y magistradas; (v) carrera judicial y amenazas a la inamovilidad del juzgador, (vi) creación de Plenos Regionales, y (vii) más discrecionalidad para la Corte y menos recurso efectivo para los justiciables.

IV. LA CREACIÓN DE UN SISTEMA DE PRECEDENTE JUDICIAL

De manera general, la cuestión del precedente es analizada por la teoría del derecho en el marco del estudio de las fuentes del derecho y de la capacidad de los jueces de producir normas jurídicas. Sin entrar a los detalles de este debate, para efectos de este documento, resulta útil tomar la distinción que allí se realiza, entre la jurisprudencia entendida como la *reiteración de fallos judiciales en un mismo sentido*; y el segundo, referido a la figura del precedente judicial.

La jurisprudencia, así entendida, es considerada como fuente de normas jurídicas generales; sin embargo, en este primer modelo la incorporación de las normas no se produce porque un Juez (que normalmente se encuentra ubicado en el vértice de la estructura judicial, como es el caso de la Suprema Corte de Justicia) haya tomado la decisión de adoptar deliberadamente un determinado criterio, **sino por la reiteración de decisiones en el mismo sentido, y que son independientes entre sí**. En este caso, la producción del resultado institucional no se encuentra bajo el control de los tribunales, aun cuando su voluntad sea relevante y necesaria para adoptar cada una de las decisiones individuales que contribuyen a conformar la “línea jurisprudencial”.

Algo distinto ocurre en el caso del precedente judicial, pues **basta una decisión singular** para establecer un criterio obligatorio para el mismo órgano jurisdiccional, y para los órganos de rango inferior, al momento de resolver casos futuros. Por tanto, **en el modelo del precedente judicial,**

¹⁸ Del total de carpetas de investigación concluidas relacionadas con presuntos delitos por hechos de corrupción no se cuenta con información oficial sistemática que permita identificar con precisión la decisión tomada sobre cada uno de los órganos de procuración de justicia. *Op. Cit.* Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (2020). *Política Nacional Anticorrupción*. Obtenido de www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf.

el resultado institucional es consecuencia de la voluntad deliberada de un sujeto investido de autoridad, que adopta una determinada decisión luego de seguir un determinado procedimiento, con la intención de otorgarle carácter normativo. Este sería el caso, de las decisiones adoptadas por los Tribunales Supremos, o por las Cortes Constitucionales, pues los ordenamientos suelen atribuirles efectos vinculantes para el resto de los órganos jurisdiccionales, e incluso en algunos casos, respecto de todos los poderes públicos¹⁹.

Esta es una distinción relevante para analizar la propuesta de reforma, pues exceptuando las acciones y controversias constitucionales, las leyes que desarrollan la creación de jurisprudencia por parte de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación²⁰ adoptan el primer modelo, al requerir cinco o tres sentencias no interrumpidas en el mismo sentido, según se trate de juicios de amparo o medios de impugnación en materia electoral. La propuesta de reforma buscaría incluir un párrafo en el artículo 94 constitucional para adoptar el segundo sistema, con lo cual bastaría un solo precedente solitario con votación calificada (ocho o cuatro votos, según se trate del Pleno o las Salas de la Suprema Corte) para crear jurisprudencia.

No se trata de un cambio menor, pues requiere otorgar al máximo tribunal el control del resultado institucional: la posibilidad de crear un precedente dependerá exclusivamente de la voluntad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hace 9 años hubo un esfuerzo similar que fracasó. En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley

de Amparo vigente, se justificaba la conveniencia de flexibilizar el sistema de jurisprudencia por reiteración, disminuyendo de cinco a tres las sentencias necesarias para su formación.

Entonces se dijo que “[e]ste cambio obedece a la búsqueda de un equilibrio entre el sistema de precedentes que se sigue en otros ordenamientos o en los procesos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y el de reiteración de criterios que se prevé para la Ley de Amparo. Lo importante es, precisamente, lograr una solución intermedia entre ambos extremos.”²¹

Al hacer uso de la voz, el Senador Pablo Gómez Álvarez se preguntaba qué implicaciones tendría reducir de cinco a tres las sentencias necesarias para integrar jurisprudencia por reiteración, explicando “¿Por qué disminuirlo? Yo creo que la fabricación de jurisprudencia más o menos al vapor no es algo tampoco que vaya a beneficiar al Poder Judicial (...) ¿Qué queremos, darles más poder a los jueces? Mayor facilidad, quise decir, para ejercer su poder.”

Como puede verse, el entonces senador de oposición se dio cuenta que la disminución de sentencias implicaba el aumento en el poder de los jueces.

Por otro lado, la introducción de un sistema de precedente judicial, que vincula a los órganos inferiores de la jerarquía como consecuencia de la introducción de nuevas “normas jurídicas”, tiene un efecto práctico: reduce el margen del que gozan para interpretar el Derecho, y por tanto, podrían afectar su capacidad de brindar una respuesta justa,

19 MAGALONI KERPEL, Ana. *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*. Madrid: MacGraw-Hill, 2001, p. 32.

20 Artículos 232, 233 y 234 de la Ley de Amparo y 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

21 Páginas 14 y 15 de la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Amparo vigente, consultado en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/02/asun_2735356_20110215_1297791384.pdf.

considerando todas las particularidades del caso concreto.

Frente a ello, debe reconocerse que la existencia de un sistema de precedentes también puede justificarse desde el argumento de la igualdad, de la interdicción de la arbitrariedad, y de la seguridad jurídica. De acuerdo con estos argumentos, el precedente vinculante contribuye a uniformizar la respuesta de la justicia, al permitir que se dé el mismo tratamiento a situaciones similares o idénticas, y promueve la predictibilidad de las personas acerca de las repuestas que obtendrán de los tribunales, reduciendo la inseguridad jurídica.²²

Con todo, desde una perspectiva de corrupción y derechos humanos, pudiere pensarse que la introducción de un sistema de precedente judicial puede contribuir a reducir la corrupción al interior del Poder Judicial de la Federación, en la medida en que reduce el margen de discrecionalidad de los jueces y tribunales inferiores para adoptar decisiones contradictorias en casos semejantes, así como la probabilidad de que el sentido de dichas decisiones obedezca a razones ajenas al Derecho. Asimismo, el precedente amplifica el alcance de las decisiones adoptadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en ese sentido, fortalece la institucionalidad del sistema de justicia como un todo.

Sin embargo, a la vez, **esta medida aumenta la concentración del poder en la Suprema Corte como máximo órgano del Poder Judicial de la Federación y podría tener el efecto de dirigir**

hacia ese órgano todas las presiones e influencias ejercidas desde las redes de corrupción, si es que la reforma no va acompañada de otras medidas que protejan la independencia de este órgano, maximicen su transparencia y fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas de ministros y ministras que la conforman. De otro modo, la solución que propone la reforma puede tener efectos parciales, o bien un efecto contrario al deseado.

La concentración de poder sin medidas adicionales es un riesgo real para el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia, más aún si se considera que la elección de los ministros y ministras que la integran sigue realizándose mediante mecanismos con un fuerte componente político, que no contiene previsiones que permitan excluir candidaturas con vinculaciones político-partidarias y que se desarrollan con limitaciones de transparencia y publicidad que permitan una participación ciudadana efectiva. Asimismo, actos de corrupción presuntamente imputados en medios públicos²³ y a través de canales oficiales²⁴ al exministro Eduardo Medina Mora Icaza, además de asestar un duro golpe a la credibilidad de la más alta corte de la judicatura federal, generan indicios de que este órgano podría no ser absolutamente impermeable a este tipo de influencias

22 INDACOCHEA PREVOST, Ursula. *¿Por qué es obligatorio el precedente constitucional? Una aproximación a los fundamentos de su vinculatoriedad*, En: AA.VV. Comentarios a los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional, Lima, Grijley, pág. 137-168

23 Véase para mejor referencia el artículo de opinión “*Las transferencias millonarias del ministro Medina Mora*” en el periódico *El Universal*, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/columna/salvador-garcia-soto/nacion/las-transferencias-millonarias-del-ministro-medina-mora>.

24 Véase la nota periodística “*Unidad de Inteligencia Financiera denuncia a Eduardo Medina Mora por triangulación de recursos*” en el periódico *El Economista*, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Unidad-de-Inteligencia-Financiera-denuncia-a-Eduardo-Medina-Mora-por-triangulacion-de-recursos-20191004-0061.html>, así como la nota “*Confirman investigación a ministro Medina Mora por lavado de dinero*” en el periódico *El Universal*, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/afirman-investigacion-ministro-medina-mora-por-lavado-de-dinero>.

En ese sentido, quizás el mecanismo más importante para evitar que las redes de corrupción puedan ejercer su influencia o su control sobre la Suprema Corte de Justicia y a través de su sistema de precedente, sobre todos los órganos inferiores del Poder Judicial de la Federación, **es un adecuado mecanismo de selección y nombramiento de los ministros y ministras que la integran.**

Actualmente, el proceso de selección de ministros/as de la SCJN, regulado en el artículo 96 constitucional, es un mecanismo político y cerrado, en el sentido de que la designación realizada por el Senado se produce a partir de la propuesta de una terna por parte del titular del Ejecutivo Federal. Pese a la participación de dos órganos políticos, este proceso no incorpora salvaguardas reforzadas de transparencia, mérito y participación ciudadana, como lo exigen los estándares internacionales aplicables a este tipo de mecanismos de elección de jueces de altas cortes, como lo han resaltado expertos internacionales.²⁵

Eso significa que las reglas y requisitos exigidos por la norma constitucional no garantizan la independencia de este máximo tribunal frente al poder político²⁶, y por lo tanto, el órgano que

concentraría el poder para emitir precedentes y para ejercer control sobre los órganos inferiores de la judicatura federal, es altamente vulnerable de forma directa, a las influencias externas que podrían provenir del poder político²⁷, y de manera indirecta, de las redes de corrupción que pudieran ejercer alguna influencia sobre él.

25 DPLF, *Informe final del Panel Internacional de Expertos para la selección de ministra/o de la Suprema Corte de Justicia de México*, 20 de febrero de 2019, disponible en línea: <http://www.dplf.org/es/resources/informe-final-del-panel-internacional-de-expertos-para-la-eleccion-de-ministrao-de-la-0>

26 En México, hombres y mujeres con afiliaciones políticas directas con el titular del Poder Ejecutivo Federal han sido nominados como candidatos a ocupar el cargo de ministro o ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Refiérase como ejemplos los casos de Loretta Ortiz Ahlf (véase nota de *Expansión* en <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/12/06/amlo-presenta-su-terna-para-elegir-al-nuevo-ministro-de-la-suprema-corte>) o Celia Maya García (véase nota de *El Sol de México* en <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/aspirante-corte-scn-cecilia-maya-garcia-comparecencia-ossio-ministros-2815110.html>).

27 GUERRERO OROZCO, Carlos. “La ministra impedida”. *Animal Político*. Enero de 2020. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/la-ministra-impedida/>.

V. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, UN CONTROLADOR SIN CONTROLES

El Consejo de la Judicatura Federal (CJF) **es uno de los órganos más poderosos del sistema de justicia federal**, pues el artículo 94 de la Constitución Política le otorga “la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación”, y le reconoce la facultad de determinar “el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias” de los tribunales y juzgados a nivel federal, así como de establecer Plenos de Circuito, mediante acuerdos generales. Asimismo, el Consejo tiene a su cargo la designación, adscripción, ratificación y remoción de los magistrados y jueces de circuito, así como la investigación de sus conductas (artículos 97 y 100).

Pese a que el Consejo tiene “independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones” reconocida a nivel constitucional (en su artículo 100), y que a nivel normativo se establece que los consejeros “no representan a quien los designa”, **existe un vínculo directo entre el CJF y la judicatura federal: el presidente de la Suprema Corte de Justicia también ostenta la presidencia de este órgano de control.**

Es importante prestar atención a la composición del Consejo de la Judicatura Federal y al mecanismo de nombramiento de sus integrantes. De acuerdo con el artículo 100 constitucional, el CJF está integrado por siete miembros: el presidente de la Suprema Corte de Justicia, tres miembros designados por el Pleno de la Corte, entre magistrados y jueces

de circuito; dos miembros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. Esta composición asegura una mayoría de origen judicial, pero los poderes políticos siguen teniendo una importante cuota de participación en un órgano con facultades de gobierno y control sobre los magistrados y jueces de Circuito.

Adicionalmente, el mecanismo para que cada uno de estos sectores designe a quienes integrarán el Consejo sigue siendo altamente discrecional. A manera de ejemplo, la elección de los tres representantes por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, regulada mediante acuerdos generales de pleno, si bien se realiza en sesiones públicas e incluye comparecencias ante la Corte, la evaluación de los méritos de las candidaturas depende del criterio de cada ministro o ministra y la votación final es secreta²⁸.

En lo que respecta al proyecto de reforma, se propone eliminar del artículo 100 constitucional la facultad de la Suprema Corte de “revisar, y en su caso, revocar, los acuerdos generales que el Consejo apruebe”. Según el proyecto, la eliminación de este mecanismo de control entre órganos se justificaría en la necesidad de “hacer más expedito el cumplimiento de los acuerdos del Consejo de la Judicatura” y “propiciar que el máximo tribunal concentre su atención en el conocimiento de asuntos propios de un tribunal constitucional”.

Es importante mencionar que, más allá de los acuerdos generales que pueden ser revisados por la Corte Suprema, el citado artículo 100 ya establecía

²⁸ Ver: Acuerdo General 01/2014 de trece de enero de 2014, y Acuerdo General 15/2019 del 14 de octubre de 2019, en los que se determina el procedimiento para la designación del consejero de la judicatura federal. Este último disponible en línea: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5575727&fecha=17/10/2019

que las decisiones del Consejo eran “definitivas e inatacables”, pero permitía que la Suprema Corte revisara aquellas decisiones sobre designación, adscripción, ratificación y remoción, para verificar que hubiesen sido adoptadas conforme a las reglas establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). La propuesta en este extremo consiste en eliminar esta facultad de revisión de la Corte **respecto de la designación de jueces y magistrados de circuito**, respecto de las que solo procedería un recurso contra los resultados del concurso, ante el Pleno del propio Consejo. La justificación de este extremo de la propuesta es “no distraer a la Suprema Corte con la función de revisar los resultados de los exámenes a los concursos de oposición”.

De esta manera, la iniciativa de reforma constitucional eliminaría el único mecanismo de control externo para los actos que emita el Consejo de la Judicatura Federal, convirtiéndolo en un “controlador sin controles”, **generando un nicho de concentración de poder en un área en la se pueden adoptar decisiones con un alto impacto sobre la independencia de jueces, juezas y personal jurisdiccional en el orden federal**. A ello debe agregarse la opacidad de las deliberaciones y sesiones de este órgano, cuyas sesiones son privadas (artículo 80 de la LOPJF), lo que impide un control de sus actuaciones mediante un escrutinio de la ciudadanía.

Es importante resaltar, que no existe en la propuesta, evidencia de la necesidad de estas modificaciones ni, por lo tanto, de su razonabilidad. No se mencionan datos objetivos acerca del número de acuerdos generales que estén siendo revisados por la Suprema Corte, ni de que estos hayan aumentado con los años, hasta el punto de

justificar que la dimensión de esta carga procesal este obstaculizando el normal desenvolvimiento de las funciones de la Corte, sobre todo teniendo en cuenta el efecto que tendrían las otras reformas propuestas sobre la carga que debe asumir la Corte. Del mismo modo, no se mencionan casos en los que dicha revisión haya obstaculizado la ejecución inmediata de los acuerdos del Consejo.

Otras propuestas de reforma constitucional que aumentarían el poder del Consejo de la Judicatura Federal, y que tampoco estarían sujetas a control, son: la facultad de establecer qué distritos integrarán los Plenos Regionales, y la facultad de designar órganos jurisdiccionales para conocer asuntos vinculados con hechos que constituyen graves violaciones a derechos humanos o “que tengan un impacto social de especial relevancia”, que se analiza a continuación.

VI. FACULTAD DE DESIGNAR ÓRGANOS JURISDICCIONALES AD HOC

La propuesta de reforma confiere facultades constitucionales adicionales al Consejo de la Judicatura Federal para reducir espacios y posibilidades de impartición de justicia, que se suman a aquellas que en los últimos años tal Consejo y la Suprema Corte han introducido a través de acuerdos generales.²⁹

Según la propuesta, el Consejo de la Judicatura podría designar uno o más juzgados o tribunales “para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos” o aquellos que “tengan un impacto social de especial relevancia”. Todos ellos, conceptos indeterminados para el sistema mexicano y por lo tanto sujetos a aplicación discrecional.

Esa nueva facultad altamente discrecional por la amplitud de estas expresiones ha sido justificada en el proyecto de reforma, por su capacidad de “garantizar la concentración de los asuntos, para dar una solución coherente y expedita a casos de especial trascendencia social”. El proyecto señala que “la aplicación estricta de las reglas de competencia territorial y de turnos para atender este tipo de asuntos, lejos de beneficiar a su resolución, podría perjudicarla”, razón por la cual se propone hacer “una excepción a las reglas de turno y competencia”.

La justificación, hace referencia precisamente, a unos de los factores que este análisis busca detectar: la “concentración de los asuntos”. Esta concentración de un cierto tipo de casos judiciales, en un número limitado de operadores de justicia, no necesariamente tendría como efecto obtener resoluciones de forma más expeditas, especialmente en un país donde las violaciones de derechos humanos son masivas y existen altas tasas de impunidad. Tampoco garantizará por sí misma la coherencia en las decisiones, que podría ser promovida mediante otros mecanismos. **Lo que sí generaría la “concentración de los asuntos”, es una concentración del poder de juzgar materias de gran impacto social y alto interés público, en un número pequeño de jueces y juezas cuya carrera se encuentra administrada por el “controlador sin controles.”**

Pero quizás el principal cuestionamiento de esta medida **sea la vulneración directa de una de las principales garantías del debido proceso: el principio del juez natural**, que garantiza a toda persona a ser oída por un juez competente, “de acuerdo a procedimientos previamente establecidos”. Esta garantía, recogida en la fórmula de “juez competente” en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prohíbe directamente la creación de jueces o tribunales *ad hoc* y **garantiza a las personas que sus derechos serán decididos por autoridades competentes -cuya competencia viene otorgada por la ley, y no por un acto administrativo- de acuerdo a procedimientos ordinarios y previamente establecidos.**

Así lo estableció claramente la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Apitz Barbera contra Venezuela*:

²⁹ Un compilado de todos los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal, está disponible en https://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/Default.asp.

“[E]l artículo 8.1. de la Convención garantiza el derecho a ser juzgado por ‘un tribunal competente [...] establecido con anterioridad a la ley’. Esto implica que las personas ‘tienen derecho a ser juzgadas por tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos’, razón por la cual el Estado no debe crear tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente los tribunales ordinarios. **Con esto se busca evitar que las personas sean juzgadas por tribunales especiales, creados para el caso, o ad hoc.**”³⁰

Por lo anterior, la posibilidad de que el Consejo de la Judicatura Federal pueda crear órganos especiales para **modificar** la competencia ordinaria de los jueces de amparo, para procesos en trámite, o para aquellos que luego de ser iniciados, puedan tener “un impacto social de especial relevancia”, contraviene este esencial elemento del debido proceso, afectando también el principio de igualdad ante la ley.

Esta modificación resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta que desde el 2019, el Consejo de la Judicatura puede decidir la concentración de juicios de amparo.³¹

Sin perjuicio de esta grave deficiencia, la propuesta no aporta ninguna información ni evidencia para demostrar que la aplicación de las reglas de competencia ordinaria “perjudica a la resolución” de aquellos asuntos de gran impacto social o de violaciones a los derechos humanos. Por la redacción de la propuesta, además, la determinación de aquello que constituye un asunto que puede tener “un impacto social de especial relevancia” se mantiene abierta, y sujeta a decisión de una instancia administrativa como el Consejo de la Judicatura.

Adicionalmente, cabe advertir que la iniciativa propuesta contiene un “candado” para evitar que este extremo pueda ser cuestionado: lo incorpora como parte de una reforma a la Constitución federal. En tanto que la nueva facultad, de aprobarse, sería parte de la reforma constitucional, no sería impugnabile a través del juicio de amparo, por disposición expresa del artículo 61 de la Ley de Amparo.

³⁰ CorteIDH, *Caso Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 05 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párrafo 50.

³¹ Véase para tal efecto el “ACUERDO General 11/2019 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma el similar 26/2015, que regula el trámite al que se sujetarán las solicitudes de concentración de los juicios de amparo en los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, así como su procedencia y declaración”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2019 y disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5574664&fecha=08/10/2019.

VII. DEFICIENCIAS EN LAS GARANTÍAS APLICABLES AL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Como ha sido resaltado al inicio de este documento, la narrativa con la que se busca justificar la necesidad de esta reforma consiste en el “reforzamiento de las facultades institucionales de combate a la corrupción y al nepotismo”. Ello se ha traducido en una extensa regulación sobre la tipificación de conductas de funcionarios judiciales que serán objeto de sanción, y sobre el procedimiento que habrá de seguirse para determinar su responsabilidad disciplinaria.

La propuesta traslada a la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) el proceso de responsabilidad administrativa diseñado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de 2016 –aplicable a autoridades administrativas del Estado– y prevé la intervención de las contralorías del Poder Judicial de la Federación –adscritas a cada órgano jurisdiccional y dependientes en última instancia del pleno del Consejo de la Judicatura, que fungirán como autoridades substanciadoras en procedimientos disciplinarios–, de la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas –autoridad investigadora– y del pleno del Consejo de la Judicatura –órgano resolutor o terminal en procedimientos de sanción a jueces, juezas, magistrados y magistradas–.

De la propuesta de regulación, es cuestionable que no todos los medios de defensa estén previstos en

leyes reglamentarias³², sino que contrariamente a los estándares internacionales se haya determinado que aquéllos se regularán a través de acuerdos generales³³.

Además, levanta preocupación que un buen número de las causales disciplinarias dirigidas a juzgadores sean vagas o ambiguas, como por ejemplo, “no preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial”; “realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial”; “inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos”; “tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones”; “Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan”; o “no poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial”.

Como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³⁴, el otorgamiento de facultades discrecionales amplias a las autoridades disciplinarias puede promover potenciales actos de arbitrariedad que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas. Este amplio margen de discrecionalidad es incompatible con los principios que limitan la

32 El artículo 114 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial propone que las resoluciones del pleno del Consejo de la Judicatura Federal en las que se imponga sanción de inhabilitación y destitución a jueces, juezas, magistrados y magistradas, puedan impugnarse ante el pleno de la SCJN por medio de recurso de revisión administrativa.

33 CIDH. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr. 206 a 208.

34 *Ibid.* párr. 209.

potestad sancionadora del Estado, pero además, como lo ha señalado la CIDH, constituye uno de los factores que facilitan la corrupción.

Finalmente, en la reforma judicial de 2020 deberá regularse la designación y supervisión de las contralorías del Poder Judicial de la Federación que quedarían adscritas a cada juzgado o tribunal, pues la omisión de hacerlo podría motivar el control político de los titulares de las contralorías respecto de los funcionarios y funcionarias judiciales, o al revés, la colusión de unos y otros.

VIII. CARRERA JUDICIAL Y AMENAZAS A LA INAMOVILIDAD DEL JUZGADOR

La garantía de inamovilidad de los jueces consiste en un derecho a la permanencia en sus cargos “hasta tanto acaezca la condición resolutoria que pondrá fin a su mandato”³⁵ y conlleva una serie de “garantías reforzadas” de estabilidad, que protegen su independencia frente a presiones indebidas. De acuerdo con los *Principios Básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura*, “[s]e garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto”³⁶.

Entre las “garantías reforzadas” que conlleva el principio de inamovilidad en el sistema interamericano, se encuentran las siguientes:

- (i) Sólo es aceptable separar a los jueces de sus cargos en dos tipos de circunstancias. Primero: cuando se cumpla el plazo, condición de nombramiento, o se llegue edad de jubilación forzosa. Y segundo: por circunstancias

³⁵ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr.116.

³⁶ Naciones Unidas, *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; principio 12.

relacionadas con la idoneidad para el ejercicio del cargo, es decir, como resultado del control disciplinario³⁷.

- (ii) Todo proceso disciplinario contra jueces debe respetar las garantías del debido proceso y se debe garantizar un recurso efectivo para cuestionar la decisión³⁸. Estas garantías “aplican con independencia del nombre que se le otorgue a dicha separación en la vía interna, sea cese, destitución o remoción”³⁹.

La iniciativa bajo análisis incluye la creación de una Ley de Carrera Judicial como un nuevo instrumento normativo, lo cual constituye un avance positivo que reforzará la institucionalidad judicial a nivel federal. Sin embargo, entre los diversos aspectos que contempla la carrera, algunos aspectos resultan preocupantes, por poner en riesgo la mencionada garantía de la inamovilidad.

En primer lugar, destaca la **evaluación de desempeño**. La propuesta indica expresamente en su artículo 36, que la finalidad de este mecanismo sería “apreciar el rendimiento” de las personas que integran la carrera judicial, “detectar las necesidades de capacitación” y “recomendar la incorporación de mejores prácticas para optimizar la impartición de justicia”. Sin embargo, el artículo 40 de la ley propuesta incluye dentro de las causas de la separación, el “no aprobar las evaluaciones de desempeño”, otorgando a este mecanismo

consecuencias de naturaleza sancionatoria. Pese a ello, el procedimiento de evaluación de desempeño se regula mínimamente, y no se reviste de garantías adecuadas para evitar que sea utilizado para separar o presionar a los operadores de justicia.

De otro lado, y aunque era preexistente a esta propuesta de reforma, se encuentra la figura de la **ratificación**, que para la Comisión Interamericana constituye un “factor de fragilidad en la independencia de jueces y magistrados”⁴⁰, especialmente “cuando la posibilidad de confirmar en el cargo o no al operador, puede ser discrecional”⁴¹, pues éste “corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de la autoridad encargada de tal decisión, o de que su comportamiento se perciba de este modo por los justiciables”⁴². La nueva ley recogería el mecanismo de la ratificación, que se realiza después de los primeros seis años en el ejercicio del cargo, y si bien se ha buscado regular algunos criterios que deben “ser tomados en consideración”, varios de ellos resultan ser altamente discrecionales, como por ejemplo “haberse conducido con honorabilidad ante las diversas instancias administrativas del Consejo”, “cumplir las normas laborales” o “no haber sido sancionado por delitos o faltas que, con independencia de su gravedad, puedan reflejar, por su naturaleza o cantidad, patrones de conducta que se alejan de los estándares constitucionales de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

Finalmente, otra forma que podría afectar la inamovilidad e independencia de los jueces, juezas

37 CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, párr. 186.

38 Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 147.

39 CIDH. *Caso 12.600 Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) respecto de Ecuador (Fondo)*, 2 de agosto de 2011, párr. 108.

40 CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, párr. 86.

41 *Ibidem*, párr. 87.

42 *Ibidem*, párr. 88.

y personas magistradas, es la **readscripción**. La adscripción consiste en la asignación de la competencia territorial, la especialidad y el órgano en el que se ejercerá las funciones, por parte del pleno del Consejo de la Judicatura Federal, quien puede modificar esta asignación invocando las “necesidades del servicio” y sin la necesidad del consentimiento del operador y operadora afectado. La CIDH ha resaltado que el traslado o cambio de plaza puede ser necesario “para la reestructuración y administración eficiente del poder judicial”; pero ha resaltado también que, cuando se basa en motivos de carácter discrecional, “puede ser una represalia a las decisiones, sirviendo la amenaza de traslado también como un amedrentamiento para el desempeño independiente de sus labores”⁴³. Es por ello necesario que esta readscripción no puede ser arbitraria, sino estar siempre fundada en criterios objetivos, otorgando la posibilidad de atender “las opiniones, aspiraciones y la situación familiar del operador de justicia involucrado, así como la especialización y fortalezas adquiridas en el transcurso de su carrera”⁴⁴

Es por lo demás cuestionable que uno de los objetivos que tendría la readscripción de funcionarios y funcionarias judiciales, según la propuesta, sea “garantizar la *legitimidad* de los órganos jurisdiccionales y sus juzgadores y juzgadoras, frente a la ciudadanía y al resto de las autoridades, poniendo especial énfasis en la percepción de imparcialidad. Esta finalidad no aparecería como una justificación legítima ni razonable para afectar la garantía reforzada de inamovilidad de jueces, juezas y personas magistradas.

En suma, **la propuesta incorpora múltiples vías para remover o trasladar a un operador**

de justicia: la evaluación de desempeño, la no ratificación, la aplicación de sanciones disciplinarias y la readscripción, sin rodearlas de las debidas garantías para evitar que sean utilizadas para presionar, hostigar, amenazar o influenciar a jueces, juezas y personas afectadas, configurando así un régimen de carrera frágil, que no tiene las condiciones de estabilidad reforzada que se requieren para proteger la independencia de los operadores de justicia que la integran.

⁴³ *Ibidem*, párr. 125.

⁴⁴ *Ibidem*, párr. 127.

IX. CREACIÓN DE PLENOS REGIONALES

La creación de los Plenos Regionales –*en sustitución de los Plenos de Circuito*– parece un esfuerzo de la Suprema Corte de Justicia por centralizar y controlar el proceso de creación de jurisprudencia mediante contradicción de tesis.

Desde el punto de vista estructural, se proponen dos grandes cambios respecto del sistema actual, que lejos de fortalecer la independencia judicial parecerían someterla a la autoridad central de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: la integración y la duración en el encargo de los magistrados y magistradas integrantes de los Plenos Regionales.

Actualmente, cada Pleno de Circuito se integra por uno o todos los magistrados adscritos a los tribunales colegiados del Circuito respectivo, según se actualice el supuesto de integración. En los Circuitos en los que únicamente haya dos tribunales, los Plenos respectivos se integrarán con la totalidad de los magistrados que los conforman, es decir, con seis magistrados, mientras que en aquellos en que existan más de dos tribunales colegiados, se integrarán por el magistrado elegido por el Pleno del Tribunal, el que en ningún caso podrá ser el presidente del propio órgano jurisdiccional. En todos los casos, los integrantes durarán un año en su encargo y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato posterior, salvo que se trate de una adscripción diversa.

La iniciativa de reforma propone que los Plenos Regionales se integren por tres magistrados más o menos permanentemente adscritos, igual que cualquier otro Tribunal Colegiado de Circuito,

quienes en lugar de un mandato de año no sujeto a reelección, pueden permanecer indefinidamente en su puesto. Esto supone un cambio esencial en el modelo original y debería estar justificado en razones que demuestren que órganos de integración permanente puedan desempeñar mejores funciones que órganos de integración anual y rotativa. Adicionalmente, y siguiendo la línea de análisis de este informe, debe advertirse que el sistema anterior distribuía periódicamente el poder de quienes integraban los plenos, mientras que **la fórmula propuesta, lo concentra**, y lo hace nuevamente, en virtud de decisiones adoptadas por el Consejo de la Judicatura Federal, el “controlador sin controles”.

Adicionalmente, existe el problema de los **plenos especializados**. Actualmente, existen plenos especializados por materia, cuando en un Circuito funcionan tribunales especializados, y sin especialización, en todos los demás casos. ¿Qué sucederá cuando se integren las regiones correspondientes y en su interior coexistan circuitos con tribunales especializados y circuitos con tribunales mixtos? Si bien el desarrollo y distribución se realizará en acuerdos de la Corte, la tarea se antoja difícil si se consideran las especificidades de cada circuito judicial.

Desde el punto de vista de atribuciones, la resolución de conflictos competenciales sin duda logrará desahogar carga de trabajo de los Tribunales Colegiados de Circuito, pero cabe preguntarse sobre los riesgos de centralización y control que podrían resultar de tramitarse en Plenos Regionales, con tres Magistrados previamente seleccionados y dispuestos desde el Consejo de la Judicatura.

X. MÁS DISCRECIONALIDAD PARA LA CORTE, Y MENOS RECURSO EFECTIVO PARA LOS JUSTICIABLES

Finalmente, en aras de convertirse en un verdadero tribunal constitucional, la iniciativa de reforma aumenta la discrecionalidad que tiene la Suprema Corte para conocer y resolver amparos directos en revisión (ADR) –un recurso que los justiciables pueden interponer en contra de la sentencia definitiva dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito dentro de un procedimiento ordinario– y elimina el recurso de reclamación procedente, en el marco jurídico actual, en contra del acuerdo del Presidente de la SCJN que desecha el ADR.

Lo anterior **otorga un enorme poder a la persona del presidente de la Corte**, quien puede cerrar la puerta del acceso a la justicia con una decisión que no va a tener posibilidad de revisión por parte del órgano colegiado. Además, prácticamente extingue la posibilidad de que los ciudadanos recurran una sentencia de un Tribunal Colegiado de Circuito que, por su importancia y trascendencia, deba ser analizada por la Suprema Corte. Así, no solamente disminuye los medios de defensa, sino que la reforma sería contraria al principio de progresividad que prevé la Constitución.

XI. CONCLUSIONES

Desde sus inicios, la apuesta metodológica de este estudio fue clara: analizar algunas de las principales medidas incluidas en la propuesta de reforma judicial promovida desde la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia, desde una perspectiva de corrupción y derechos humanos. Desde este enfoque, los diseños institucionales no son neutrales, pues dependiendo de la configuración que adopten, pueden facilitar o dificultar la realización de actos de corrupción, en la medida en que generen monopolios o aumenten la concentración del poder de ciertos órganos, o amplíen los espacios de discrecionalidad, eliminando o disminuyendo los mecanismos de control y rendición de cuentas por el ejercicio de ese poder.

Asimismo, este enfoque nos enseña que las reformas no pueden ser analizadas de manera aislada, al margen de la institucionalidad preexistente, sino que deben ser consideradas en función de los espacios de ejercicio del poder que pueden crear o eliminar, y las dinámicas que podrían generar, en conjunción con los elementos institucionales y culturales que estaban presentes antes que ellas, y con los que se articularían en caso de ser aprobadas.

Desde esa perspectiva, creemos que el informe pone en evidencia que la iniciativa de reforma judicial impulsada por el Poder Ejecutivo a instancia de la Presidencia de la Corte:

- (i) Promovería una mayor concentración del poder en la Suprema Corte de Justicia y en el Consejo de la Judicatura Federal, pero sobre todo, en la figura del magistrado presidente, que funciona como un vínculo articulador entre ambos órganos;

- (ii) Fortalecería las facultades de control vertical del Consejo sobre los jueces, juezas y personas magistradas de la judicatura federal, a través de diversos mecanismos incorporados en la carrera judicial, que no se acompañan de las garantías necesarias para proteger su independencia y su inamovilidad en el cargo;
- (iii) Facilitaría el control de los altos órganos de la judicatura federal, sobre casos de alto interés público, a través de la posibilidad de creación de juzgados tribunales ad hoc, que los sacarían de las reglas ordinarias de competencia y de turno; y
- (iv) Eliminaría importantes mecanismos de control, como la revisión de los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura por parte de la Suprema Corte, o el recurso de reclamación procedente contra la decisión que desecha los juicios de amparo directos en revisión (ADR)

De otro lado, el informe muestra que muchas de las justificaciones que la propuesta ofrece para estas medidas, no están sustentadas en información o evidencia objetiva, y por lo tanto, son justificaciones *aparentes* que no brindan una explicación razonable de las razones por las cuales se promueven las reformas.

Tanto los senadores y los diputados federales, como los diputados locales de los Estados en que se divide la Federación –al aprobar las posibles modificaciones que tendría la Constitución federal– deberán hacer un estudio concienzudo sobre los impactos que puede tener esta reforma judicial y la forma en que puede dejar importantes brechas que debilitarían las instituciones de justicia y la harían permeable a la corrupción. De esta forma, pueden adoptarse los correctivos que correspondan, para que cualquier propuesta de reforma conduzca a fortalecer verdaderamente la independencia del sistema de justicia federal.

La Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.

Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano (DLM) es una organización civil mexicana que demanda la rendición de cuentas en México y Latinoamérica, con una perspectiva de derechos humanos. Las líneas estratégicas que DLM desarrolla son la independencia de jueces y fiscales, apoyo técnico a otras OSC, colectivos ciudadanos y personas físicas para su fortalecimiento en juicios y procedimientos, promoción de la denuncia de actos de corrupción, integridad en las compras públicas y generación de conocimiento anticorrupción.