

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 caber 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 infrautilizado 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%2Fflatdocs%2FINFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf&usq=AOvVaw3at1jZtT3a0mvvd-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 Pronunciamento 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.