

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).