

## CAPÍTULO TERCERO

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

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

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

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

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

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

---

<sup>177</sup> *Marbury vs. Madison*, 5 U.S. 137 (1803)

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

En nuestra experiencia constitucional se ha optado por favorecer el desarrollo de normas que reglamentan el funcionamiento de la justicia tanto en la Constitución como en la ley. El efecto de esta práctica ha sido limitar la capacidad de los órganos de gobierno judiciales para tomar decisiones en la conducción cotidiana de los asuntos judiciales. Esta cuestión se ha visto reflejada con toda claridad en las reformas que se han realizado a partir de la introducción de los tribunales colegiados de circuito en 1951.<sup>179</sup> Desde aquella reforma se optó por regular en el texto constitucional la distribución de competencias, sobre todo en amparo directo entre los nuevos tribunales colegiados de circuito y la SCJN. Como consecuencia de ello, cada vez que era necesario redistribuir los asuntos, se requería de una reforma constitucional.

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 158.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 187.

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

### *Comentario*

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

<sup>198</sup> Véase *infra* comentario a los plenos regionales.

<sup>199</sup> En el capítulo previo me he referido a estos problemas.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. INAMOVILIDAD DE JUZGADORES

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

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

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

---

<sup>204</sup> Véase principios 11 y 12 de los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, disponibles en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx> (consultada en mayo de 2021).

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

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

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

---

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

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

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

### *Comentario*

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

Porción constitucional vigente previa a la reforma:

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

Porción propuesta en el anteproyecto:

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

#### IV. PARIDAD DE GÉNERO

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

---

<sup>208</sup> Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 6.

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

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

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

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

---

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

<sup>211</sup> Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 7.

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

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

### *Comentario*

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

## V. ESCUELA DE FORMACIÓN JUDICIAL

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>216</sup> Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, *cit.*, p. 7.

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

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

### *Comentario*

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

## VI. DEFENSORÍA PÚBLICA FEDERAL

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

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

sos de oposición que correspondan al servicio de carrera en la defensoría.<sup>218</sup>

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

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

---

<sup>218</sup> Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, cit., p. 7.

<sup>219</sup> Intervención del magistrado Alejandro Sergio González Bernabé en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, cit., nota 42, p. 155.

<sup>220</sup> Intervención del senador Damián Zepeda Vidales en el Parlamento Abierto, Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones...”, cit., nota 42, pp. 178 y 179.

<sup>221</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, Organización de Estados Americanos, 2013, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> (consultada el 20 de abril de 2021).

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

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

### *Comentario*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

<sup>225</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías...*, *cit.*, p. 23.

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

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

## VII. IRREVOCABILIDAD DE LOS ACUERDOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

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

---

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

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

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

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

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

---

<sup>227</sup> Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial...*, *cit.*, p. 7.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Ricardo Antonio Silva expresó que un acto que proviene de un órgano de relevancia constitucional, como lo es el Consejo de la Judicatura Federal, no puede estar exento de un control de constitucionalidad.<sup>234</sup> La senadora De la Sierra Aramburo<sup>235</sup> y el senador Martínez Cázares<sup>236</sup> también se pronunciaron en contra de que desaparezca la posibilidad de impugnar los acuerdos del Consejo. Expresaron que la medida podía afectar la independencia judicial.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Comentario*

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

### VIII. RÉGIMEN RECURSIVO

El artículo 100 de la Constitución establecía que en contra de las decisiones del Consejo de la Judicatura sobre designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces no procedía recurso alguno salvo la revisión ante la SCJN. De esta manera, los recursos administrativos se convirtieron en la vía más común para impugnar decisiones del Consejo. Para tener una idea sobre su empleo, el sistema de registro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indica que existen 2,095 expedientes de revisión administrativa para el periodo que va de 1995 a 2021.<sup>244</sup> No hay estadísticas disponibles sobre el tipo de casos por los que han solicitado las revisiones ni de la frecuencia con la que modifican las resoluciones del Consejo de la Judicatura. No obstante, una búsqueda en el *Semanario Judicial de la Federación* arroja tesis aisladas y de jurisprudencia sobre todo en temas de adscripciones y concursos. Esto indica una litigiosidad importante en la materia.

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

---

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

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

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

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

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

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

---

<sup>245</sup> Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial*, *cit.*, p. 8.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### *Comentario*

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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