

## CAPÍTULO CUARTO

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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