

REPORTE ESPECIAL

Reforma al Poder Judicial

El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Arturo Zaldívar, entregó un paquete de propuestas para reformar el Poder Judicial de la Federación (PJF). AMLO “hizo suyas” las propuestas y que enviará al Senado de manera formal para su trámite legislativo.

El paquete incluye: (i) una reforma a siete artículos constitucionales; (ii) la expedición de dos nuevas leyes, la Ley Orgánica del PJF (se abrogaría la vigente) y la Ley de Carrera Judicial del PJF; y (iii) reformas a otros cuatro ordenamientos (Ley de Amparo, Ley Reglamentaria de Acciones y Controversias Constitucionales, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Código Federal de Procedimientos Civiles, y la Ley Federal de Defensoría Pública).

Implicaciones:

- **No atenta contra la autonomía judicial.** Se trata de modificaciones que atañen exclusivamente al PJF; no pretenden reformar facultades ni del Ministerio Público, ni de los Tribunales Administrativos (del Poder Ejecutivo). De ahí que no se adviertan posibles riesgos en cuanto a favorecer la disminución de la autonomía del PJF con respecto al Ejecutivo o el Legislativo. Con ello, se desactivan los temores de meses recientes sobre el supuesto interés de Morena por tener mayor injerencia en la designación de jueces y consejeros del CJF (desde el Senado o desde la Presidencia). Dicho esto, constituye una buena señal, especialmente porque demuestra buena cooperación entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.
- **Pretende combatir la corrupción judicial.** Las reformas buscan profesionalizar el sistema de carrera judicial para asegurar que quienes lleguen a ser juzgadores sean “las personas más honestas y mejor preparadas”. El objetivo es desterrar la corrupción, el nepotismo, el amiguismo, las redes clientelares, el tráfico de plazas, y el intercambio favores. Ello es muy relevante, puesto que según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (Envipe) 2018 del INEGI, siete de cada 10 mexicanos consideran que los jueces son corruptos y 45% tiene poca o nada de confianza en ellos.
- **No se prevén recursos adicionales para el PJF.** Será el PJF quien asumirá el costo completo de la puesta en marcha de todos los cambios que se pretende realizar y en ese entendido, el éxito de la reforma dependerá —en buena medida— del liderazgo, de la capacidad de gestión y la operación administrativa de la burocracia judicial (especialmente del CJF).
- **Impulsaría cambios a nivel estatal.** De aprobarse, esta reforma sentaría un buen precedente para que los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas repliquen los criterios de profesionalización que se propone adicionar al marco legal del PJF. Cabe recordar que la gran mayoría de los asuntos litigiosos se ventilan ante jueces locales; en materia penal, por ejemplo, únicamente el 5% de los litigios se resuelven en el PJF.
- **Evita la saturación de trabajo de la SCJN.** Se pretende descargar a la SCJN y fortalecer su trabajo como Tribunal Constitucional. Por ello, se otorgaría mayor margen en la definición de la distribución de asuntos entre las Salas, así como remitir otros a los TCC, la cual ya no estará sujeta a los casos en que exista jurisprudencia. La intención es que la SCJN ya no conozca cuestiones de legalidad—que no es su papel—, sino que se concentrará en analizar violaciones directas a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte.
- **La legislación secundaria puede sufrir cambios.** Para analizar las implicaciones plenas de las iniciativas legales deberá esperarse a la aprobación de la Reforma Constitucional. Debido a los votos requeridos para

REPORTE ESPECIAL

modificarla, es posible que se le realicen algunos cambios. De entrada, hoy en el evento de presentación, el senador Dante Delgado (coordinador de la bancada de Movimiento Ciudadano) advirtió que su partido y el llamado “bloque de contención” no la aprobarán ciegamente. Habrá que esperar a ver las reacciones y opiniones que se generen por las Barras de Abogados y Académicos, especialmente en torno a las modificaciones en materia de amparo, jurisprudencia y controversia constitucional (que se traducen en cambios a su práctica “tradicional”).

- **No debe confundirse con la reforma sobre procuración de justicia.** Aún está pendiente de presentación la reforma anunciada en materia del sistema para la persecución de delitos. Dicha reforma contendrá, por lo menos: i) modificaciones a la Constitución para otorgar a la Federación la facultad de atracción para conocer de delitos cometidos por servidores públicos de seguridad pública; ii) un nuevo Código Penal Nacional, iii) reformas en materia de Prisión Preventiva Oficiosa y otras medidas para eliminar la “puerta giratoria” y la (iv) Ley de Justicia Cívica (pendiente desde 2017).

Contenido principal:

- Eliminar los Tribunales Unitarios de Circuito (compuestos por un integrante) para crear los **Tribunales Colegiados de Apelación** con tres integrantes. Al ser tres juzgadores quienes resuelvan y existiendo la posibilidad del diferendo, se otorga mayor certeza en la voluntad del órgano.
- Asimismo, se propone crear los **Plenos Regionales** en sustitución de los Plenos de Circuito (que han tenido poca funcionalidad) con el objetivo de ampliar su ámbito de competencia por cuestión territorial, una región estará conformada por varios circuitos¹. Estarán encargados de resolver las contradicciones de tesis en los circuitos sobre los que ejerzan jurisdicción, así como todos los conflictos competenciales que se susciten entre juzgados y/o tribunales. El Consejo de la Judicatura Federal (CJF) definirá las regiones.
- El funcionamiento y competencia del PJF se determinará por los acuerdos que al respecto emitan la SCJN, el CJF y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), no solo por la Ley (como se prevé actualmente). Esto en aras de fortalecer su autorregulación (desde el nivel constitucional).
- La SCJN tendrá mayor margen en la emisión de acuerdos generales para la distribución de trabajo entre sus Salas, así como para la remisión de asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC). Ello pretende dar prontitud en la resolución de los asuntos y permitir que el SJCN se concentre en asuntos realmente de su competencia.
- Como excepción a las reglas de turno y competencia de asuntos (el sistema de distribución ordenado por entrada), cuando se trate de aquellos sobre violaciones graves de derechos humanos o que tengan un impacto social de especial relevancia, el CJF podrá designar órganos jurisdiccionales para que los conozcan. Ello, pretende garantizar la concentración de los asuntos, para dar una solución coherente y expedita a casos de especial importancia (i.e. que un mismo juez o tribunal conozca de los asuntos promovidos por diferentes actores, pero en contra del mismo acto).
- Se prevén criterios más discrecionales para que la SCJN pueda conocer del **recurso de revisión en Amparo Directo**; únicamente cuando a su juicio el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. Asimismo, se establece que estas decisiones de la SCJN no son impugnables.
- Se elimina el llamado “**Amparo soberanía**”² bajo el argumento de que “las controversias constitucionales hacen innecesaria su existencia”.
- Se elimina la reiteración de tesis como forma de creación de **jurisprudencia** de la SCJN, y se sustituye por la obligatoriedad de un solo precedente en amparo. Así, las razones que justifiquen las decisiones, compartidas por una mayoría calificada, serán obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales sin

¹ Un circuito judicial es el área geográfica en la que los tribunales del PJF pueden ejercer su jurisdicción. El CJF es el órgano que determina el número y extensión de los circuitos.

² El amparo por considerar que un acto de la autoridad viola derechos humanos y sus garantías, por invadir la esfera de competencia de otras autoridades (de la autoridad federal hacia los Estados o viceversa).

REPORTE ESPECIAL

necesidad de que sean reiteradas. Actualmente se necesitan cinco criterios no interrumpidas por otra en contrario, en diferentes sesiones, por mayoría calificada, lo que implica mucho tiempo y esfuerzo (tanto para la SCJN como para los particulares)³.

- Se elimina la facultad de la SCJN para revisar y revocar los acuerdos que apruebe la mayoría del CJF. La SCJN únicamente podrá revisar las decisiones del CJF respecto a adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, para verificar su legalidad.
- Las designaciones que realice el CJF podrán ser impugnadas ante su propio Pleno.
- La Ley de **Carrera Judicial** del PJF:
 - Preverá lo relativo al ingreso, formación y permanencia del personal jurisdiccional (incluyendo el TEPJF). Las facultades de nombramiento y remoción se regirán por lo dispuesto en dicho ordenamiento, a fin de que sea posible ascender por meritocracia y en igualdad de condiciones.
 - Deberá tener como principio, entre otros, la paridad de género (generar condiciones orientadas a consolidar, de manera progresiva y gradual, una composición igualitaria entre hombres y mujeres).
- Se establece 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 Judicial del Poder Judicial de la Federación. Así, aun cuando sean promovidos a cargos superiores, deberán cumplir con los requisitos y procedimientos de la ratificación por parte del CJF.
- Se prevé la creación de una **Escuela Federal de Formación Judicial** (en sustitución del Instituto de la Judicatura Federal) dependiente del CJF, que estará encargada de los procesos de formación, capacitación y actualización del jueces y personal administrativo del PJF (incluyendo a los defensores públicos) así como de llevar a cabo los concursos de oposición.
- Se propone fortalecer al **Instituto Federal de Defensoría Pública**, y que esté a cargo del CJF de manera directa.

³ A veces, aunque exista una decisión paradigmática y trascendental de la SCJN en materia de amparo, que incluso sea votada por unanimidad (del Pleno o de las Salas), los jueces y magistrados no estén obligados a seguirla por no ser jurisprudencia, lo que frustra el deseo de los ciudadanos de ver sus derechos protegidos de manera ágil y eficiente, pues obliga que se tenga que volver a litigar el mismo tema en reiteradas ocasiones. También hay casos que por los hechos y sus características es difícil que se presenten cinco situaciones similares ante la SCJN.