

CRIMINALIA
EXPRES

CRIMINALIA **EXPRES**

Rodolfo Félix Cárdenas
Director General de Criminalia

Diseño digital
Armando Téllez Reyes

Diagramación
Felipe Luna

Criminalia Exprés
Año I • 2024 • 016

Sitio web: www.criminalia.com.mx

<https://www.criminalia.com.mx/index.php/nueva-epoca/announcement>

© Academia Mexicana de Ciencias Penales
Twitter @AcadMexCienPen
www.academiamexicanadecienciaspenales.com.mx

Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan la postura de la editorial.

Comentarios a la propuesta de reforma al Poder Judicial (Primera Parte)

*Dr. Raúl Plascencia Villanueva**

La necesidad de reformar al poder judicial constituye una de las más sentidas demandas de la sociedad, por ello en la inmensa mayoría de los estudios, análisis, encuestas y foros que se han realizado, al menos desde hace 40 años, se concluye que la justicia no sólo enfrenta problemas derivados de la lentitud de los procesos, sino de la plena desconexión de los impartidores de justicia con los reclamos sociales, es decir, una labor alejada de la solución de problemas de índole social, lo cual propició un claro alejamiento del poder judicial con la sociedad y en particular con el ideal de justicia.¹

En este sentido, un poder del Estado mexicano que tiene la encomienda de impartir justicia de manera, pronta, completa e imparcial, no ha logrado desprenderse de los resabios del autoritarismo decimonónico que aún permea en nuestro país y se ha tornado en una institución en donde la sociedad percibe una justicia retardada, incompleta y en múltiples ocasiones señalada de acompañar a intereses de diversa índole alejados del ideal de justicia.

En la actualidad, la desconfianza hacia el poder judicial se encuentra tan generalizada que acorde a la encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, elaborada por el INEGI en 2023 el 66.7% de la población considera que la corrupción se extiende en el ámbito de la justicia y sólo 39.4% confía en la labor de jueces y magistrados.²

Lo anterior, permite justificar la necesidad de mejorar la impartición de justicia, ante una realidad en la que los derechos al acceso a la justicia y a la tutela judicial

* Miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Expresidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Federación Iberoamericana del *Ombudsman*.

¹ Al respecto, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), elaborada por el INEGI en 2023, coloca a los Jueces penales entre las cuatro instituciones más corruptas, sólo por debajo de las policías de tránsito, Ministerios Públicos y policías estatales. En tanto que el nivel de confianza se encuentran también en los niveles más bajos. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_cdmx.pdf

² https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf

efectiva enfrentan problemáticas complejas que no se han logrado desterrar, en particular la impunidad, la corrupción³ y la arbitrariedad.

Es importante precisar que la propuesta de reforma actualmente en discusión, no se refiere a la remoción de todo el personal del Poder Judicial de la Federación, ni a una nueva dirección en cuanto a su operación, sino que debemos entenderla como cambios de segunda generación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Consejo de la Judicatura, al orientarse al procedimiento de elección de los ministros, magistrados y jueces, la incorporación de un tribunal de disciplina, así como a un nuevo órgano de administración.

Atento a lo anterior, la propuesta de reforma debería considerar que los jueces se mantuvieran en la carrera judicial y evitar ser incluidos en un método de elección popular que, de ser el caso, sólo sería aplicable a los aspirantes a ministros y magistrados, con lo que se garantizaría a los jueces y el resto del personal del poder judicial un proceso de profesionalización, con la modalidad de incorporar la elección popular, como una de las etapas en el procedimiento de elección de los ministros y magistrados, previa propuesta de candidatos por los tres poderes de la unión, respectivamente, así como, la calificación de la idoneidad de las personas que pretendan ejercer el cargo, sobre la base de eficiencia, capacidad y probidad, en el caso de las personas que se desempeñan en el poder judicial o, en su caso, honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales para aquellos que no se desempeñan en el servicio público y aspiren a alguno de los cargos antes mencionados.

I. LA PROPUESTA DE REFORMA AL PODER JUDICIAL

La propuesta de reforma al Poder judicial debemos identificarla como cambios de segunda generación, de concretarse, serían los de mayor magnitud desde el 31 de diciembre de 1994, a 30 años de distancia de dicha reforma constitucional que reorganizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Judicial de la Federación, con un retiro forzoso de los ministros que se encontraban en funciones y con un procedimiento para la elección de los 11 ministros que integrarían a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con sólo dos salas en lugar de las cuatro que existían previamente, más una auxiliar, electos por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República (en el cual el entonces PRI contaba con 96 de los 128 Senadores) de entre una lista de 18 personas que fue remitida por el entonces Presidente de la República.⁴

³ Al respecto. Véase https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_cdmx.pdf específicamente páginas 32 y 33.

⁴ Al respecto, debemos tomar en consideración que de momento no existe una mayoría calificada en el Congreso de la Unión como para que podamos afirmar que la iniciativa de reformas se aprobará en sus términos, más aun, los cálculos que existen respecto de los diputados y senadores que serán

La reforma al Poder Judicial de 1994, fue severamente criticada por algunos académicos y particularmente por los partidos de oposición, pero también aplaudida y apoyada por diversos actores, entre ellos muchos que se incorporaron posteriormente a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación o a los tribunales federales en calidad de ministros o magistrados y que habían formado parte del gobierno federal.

La actual propuesta de reforma contiene diversos temas que deben ser analizados con todo cuidado y otros que no ameritan, sino el pleno respaldo, ya que se orientan a tratar de que la justicia esté al alcance de todos los mexicanos, y deje de ser vista como un ámbito en el que privan la arbitrariedad, la desconfianza y el abuso del poder.

En este contexto, la propuesta de reformas aborda los artículos 17, 20, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 105, 107, 110, 111, 116 y 122, sería muy pretencioso por ahora y para efectos de estos comentarios analizar todas las propuestas de modificación, por lo que abordaremos sólo algunas que nos resultan más destacables al respecto, con la aclaración de que la propuesta debería excluir a los jueces y sólo considerar a los ministros y magistrados, para de esa manera privilegiar la carrera judicial.

La propuesta de modificación del artículo 17 prevé que los asuntos judicializados deban resolverse en un máximo de seis meses contados a partir del conocimiento del mismo por parte de la autoridad competente, por lo que en caso de no atenderse dicho plazo se dará aviso de inmediato al Tribunal Judicial de Disciplina y de las razones de dicha demora o al órgano interno de control tratándose de tribunales administrativos.

La propuesta anterior, se correlaciona con los cambios incluidos en el artículo 20, fracción VII, el cual prevé que, en caso de no dictarse sentencia dentro del plazo de cuatro meses o un año, según se trate, deberá darse aviso al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de dicha demora. Ambas modificaciones, resultan no sólo pertinentes, sino obligadas para que la justicia pueda impartirse con toda oportunidad, evitar retrasos injustificados y una denegación de justicia.

En cuanto al artículo 94, se reorganiza la administración del Poder Judicial de la Federación, desapareciendo el actual Consejo de la Judicatura Federal y creándose un órgano de administración judicial, en tanto que la disciplina queda a cargo del Tribunal de Disciplina Judicial, lo cual es atinado ya que permite evolucionar al ahora Consejo de la Judicatura Federal en un órgano independiente del titular del Poder

asignados de manera plurinominal a los partidos políticos o a las colaciones que participaron en la pasada elección de junio de 2024, no dejan claro que una sola fuerza política pudiera por sí misma reformar la Constitución. En ese sentido, será hasta finales del mes de agosto de 2024 en que una vez resueltos todos los recursos ante el Tribunal Federal electoral se asignen las diputaciones y senadurías plurinominales.

Judicial de la Federación y así evitar intromisiones, desvíos y particularmente que se confunda la función jurisdiccional con la de orden estrictamente administrativo.

La composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se propone sea de 9 ministros que funcionarán en pleno, en tanto que las resoluciones votadas por una mayoría de 6 votos tengan efectos obligatorios, con una remuneración para los ministros que no exceda la establecida para el titular del Poder Ejecutivo Federal, lo cual resulta razonable, a fin de evitar desequilibrios y asimetrías que en un régimen federal no deberían existir respecto a las percepciones máximas de los servidores públicos, además de eliminar una práctica que en los últimos 30 años se extendió en el sentido de algunos servidores públicos muy selectos de diversas dependencias del gobierno federal e incluso de los poderes legislativo y judicial tienen percepciones muy superiores a las del titular del Poder Ejecutivo Federal.

La duración en el cargo de ministro de la SCJN se reduce a 12 años en lugar de los 15 que actualmente existen y el régimen de remoción se mantiene en términos de lo previsto por el Título Cuarto de la CPEUM, así mismo, los requisitos previstos en el artículo 95, para ser electo ministro se mantienen con la salvedad del proceso de elección.

Por otra parte, en el artículo 105 se incluye que “tratándose de controversias constitucionales o de acciones de constitucionalidad planteadas respecto de normas generales, en ningún caso su admisión dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”, lo cual es acertado, toda vez que, en estos casos, la suspensión implica prejuzgar sobre el fondo del asunto y sobre todo, desestimar a priori la constitucionalidad del acto o norma general, por lo que relacionado con el plazo de seis meses que se incorpora en la propuesta, el cual debemos entender como lo que en el estándar internacional se conoce como el “plazo razonable” para que un juez, magistrado o ministro resuelva el fondo de un asunto, debe ser algo en que la apariencia de constitucionalidad se respete y, en caso de que en el fondo no sea así, sea la SCJN la que asuma la responsabilidad constitucional y social de emitir su fallo, lo antes posibles, sin dilaciones innecesarias.

Por otra parte, en el artículo 107, fracción II, se reafirma la relatividad de los efectos del juicio de amparo, al establecer que “tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las sentencias que se dicten fijarán efectos generales”, de tal manera que la vía para la declaración de invalidez de normas generales, será necesariamente la acción de inconstitucionalidad y, el único órgano encargado de resolver al respecto la SCJN con un control centralizado, lo cual resulta no sólo acertado, sino conveniente a fin de evitar los excesos en que se ha incurrido con determinaciones de jueces que realizan declaraciones de invalidez de normas con efectos generales, sin que deriven de un pronunciamiento por parte de la SCJN, en ese sentido comparto la idea de que regresemos a un control constitucional por parte de la SCJN y evitar que los jueces de Distrito asuman ese papel que genera criterios disímboles.

La propuesta de reforma también incluye una circunstancia similar, en la fracción X del artículo 107, al señalar que “tratándose de juicios de amparo en los que se reclame la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso la suspensión podrá concederse con efectos generales”, al respecto, la actual practica a cargo de Jueces de Distrito de otorgar suspensiones con efectos generales no debe continuar, por lo que coincido con la propuesta, sobre todo en amparos en los que se impugnan normas generales, supuesto en el que, aceptando sin conceder, proceda la suspensión provisional del acto reclamado deberían ser sólo para el caso particular y hasta en tanto se resuelve el fondo del asunto, pero nunca con efectos generales.

Ahora bien, en cuanto al proceso para elegir a los ministros y magistrados, se propone en el artículo 96 que la última parte del proceso sea vía elección directa y secreta por la ciudadanía en el primer domingo de junio de las elecciones ordinarias del año que corresponda, conforme a las siguientes bases:

1. En el caso de ministros el senado emitirá una convocatoria para la integración del listado de candidaturas el día que se instale el primer periodo de sesiones ordinarias del año anterior al de la elección que corresponda, el cual contendrá las etapas completas del procedimiento, sus fechas y plazos improrrogables;
2. El Poder Ejecutivo postulará de manera paritaria 10 personas aspirantes, el poder legislativo otras 10, (5 la Cámara de Senadores y 5 la Cámara de Diputados) mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes; y el Poder Judicial de la Federación, postulará hasta diez personas por votación de una mayoría de 6 votos.
3. El Senado de la República recibirá las postulaciones, verificará que las candidaturas propuestas cumplan los requisitos de elegibilidad.
4. El Instituto Nacional de Elecciones y Consultas organizará el proceso electivo.
5. Las personas postuladas se procurará que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la procuración o impartición de justicia, o bien, que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.
6. La ley establecerá la forma y duración de las campañas para los cargos de mando del Poder Judicial de la Federación. En ningún caso habrá etapa de precampaña.
7. Por única ocasión, durante los 30 días naturales a la entrada en vigor de la reforma, en caso de ser aprobada, deberá emitir una convocatoria para integrar la lista de persona aspirantes que participen en la elección extraordinaria para renovar los cargos de mando del Poder Judicial de la Federación. Las postulaciones de los candidatos serán calificadas por mayoría de votos simple por parte del Senado y serán remitidas al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas para la organización del proceso electivo.

Al respecto, este procedimiento novedoso, independientemente de la complejidad que demanda, podría garantizar una mayor independencia de las personas que resulten electas, todas vez que involucra procesos previos de votación, con una mayoría calificada en el Congreso y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como, una calificación de idoneidad por parte del Senado de la República de las personas propuestas, previamente a remitir al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas las listas para que se organice la elección.

Al respecto, es preferible este procedimiento con todo y sus complejidades, al actual, por dos motivos: a. La abierta posibilidad de el Titular del Ejecutivo decida renunciar a una facultad constitucional de proponer ternas al Senado para que este apruebe al candidato o candidata de su elección, utilizando su mayoría en el Senado como ha ocurrido desde 1917; b. La cooperación entre poderes para lograr la elección de ministros o magistrados podría transparentar los procesos de elección y quizás con ello se superen las problemáticas en las que el Poder Judicial de la Federación se ha visto involucrado y, sobre todo hacer efectivo el derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva de todas las personas.

Ahora bien, este nuevo procedimiento implica someter al escrutinio popular a las personas que aspiren al cargo de ministros o magistrados, lo cual permitirá a la sociedad conocer los antecedentes personales y profesionales, con lo que podría conseguirse perfiles que no se encuentren involucrados en temas que dañen el desempeño de la impartición de justicia y que tampoco queden en la mera discreción, negociaciones secretas o debates aparentes del Senado en cuanto a la idoneidad de los perfiles.

No obstante, la propuesta contiene algunos aspectos que deben ser aclarados, previamente a la reforma constitucional, para efecto de su instrumentación con independencia de la reglamentación secundaria en la que deberán incluirse y aclararse temas tales como:

- a) El perfil e idoneidad de las personas que se presenten como candidatos a ocupar el cargo, experiencia, formación académica, independencia de los partidos políticos y de los gobiernos correspondientes, así como, el hecho de que no hayan sido acusados o se encuentren involucrados en acusaciones de hostigamiento sexual, violencia doméstica, incumplimiento de obligaciones alimentarias o comisión de delitos graves.
- b) ¿Cuáles serán las características de campaña autorizada para conseguir el voto popular?, ¿Habrán debates entre los candidatos?, ¿Existirá un recorrido mínimo por el país para que los candidatos conozcan el territorio nacional?, ¿Podrá hacerse campaña en redes sociales?, ¿Existirá la posibilidad de anular candidaturas cuando surjan causales derivados del escrutinio popular o de denuncias?, ¿Habrán exámenes de aptitud, competencias y habilidades para evaluar a los candidatos?

REFLEXIÓN FINAL

El tratar de garantizar que se hagan efectivos los derechos al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, demanda la presencia de tribunales que se encuentren expeditos para impartir justicia, con los recursos materiales necesarios, pero particularmente con titulares idóneos, comprometidos con la justicia y con la sociedad, que logren resolver problemas y no propiciar algunos con mayor intensidad, que puedan estar sometidos a un escrutinio público y se evite la justicia que se imparte en secreto o, en donde impera la arbitrariedad que suele otorgarle la razón a quien logra influir con mayor peso.

La propuesta de reforma debemos entenderla como cambios de segunda generación en el proceso de elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la incorporación de un Tribunal de Disciplina, así como a un nuevo órgano de administración, que sustituyen a un muy criticable Consejo de la Judicatura Federal que en tres décadas de existencia dejó en evidencia lo inviable de su operación y la necesidad de transformarlo.

Atento a lo anterior, el procedimiento incluido en la propuesta de reforma, de una selección y elección de las personas que aspiran a ser ministros o magistrados, en la que se dé la colaboración entre los poderes, legislativo, judicial y ejecutivo y posteriormente se someta a las personas que resulten propuestas a una elección popular, permitirá a partir del escrutinio público, conocer la idoneidad del perfil y un mayor compromiso con la sociedad por hacer justicia y evitar desempeños que pretendan quedar bien con el poder o con cualquier otro tipo de interés.

Ahora bien, con independencia de la complejidad del procedimiento, resulta muy loable que el titular del Ejecutivo decida sacrificar la facultad que ostenta hasta ahora, de ser directamente el que elabora una terna de personas y la remite al Senado, para este apruebe elija a uno de los miembros de la terna, utilizando su mayoría en el Senado, como ha ocurrido desde 1917, de tal manera que probar este procedimiento, quizás logre superar las problemáticas en las que el Poder Judicial de la Federación y los Poderes Judiciales de los Estados se han visto involucrados, pero sobre todo hacer efectivo el ideal de una justicia, pronta, completa e imparcial, que no logra traducirse en realidad desde que surgió a la vida independiente en nuestro país.

