

LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

José María Soberanes Díez *

Fecha de recepción: 01 de junio de 2019.

Fecha de aceptación y versión final: 21 de julio de 2019.

1. Introducción

En febrero de 2020 el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, presentó un proyecto de reforma al Poder Judicial de la Federación tras algunos meses de análisis y trabajo en el seno de una comisión instaurada a ese efecto. El presidente de la República hizo suyo este proyecto, y lo presentó como iniciativa ante el Congreso de la Unión. Actualmente se encuentra en discusión en el Senado de la República, quien funge como cámara de origen.

La propuesta implica reformas constitucionales, a dividas disposiciones legales, así como la expedición de nuevos cuerpos legales. En este trabajo me centraré en las reformas constitucionales, pues son las primeras que deben discutirse y, con base en lo que dispongan, se podrán realizar las modificaciones a las normas secundarias.

Los cambios de la iniciativa son tanto de índole orgánica, como los relacionados con los depositarios del Poder Judicial, el estatus de los juzgadores, el Consejo de la Judicatura; como de índole procesal, como los relacionados con la jurisprudencia, las controversias constitucionales, el

amparo y la justicia social. A continuación analizaremos esos cambios siguiendo el orden antes apuntado.

2. Los depositarios del Poder Judicial de la Federación

La primera modificación que propone el ministro Zaldívar es en los depositarios del Poder Judicial de la Federación. Son dos los cambios en este rubro: que los tribunales unitarios pasen a ser tribunales de apelación, y que los plenos de circuito, ahora llamados plenos de región, sean depositarios de este poder.

1. Los tribunales colegiados de apelación

Desde la Constitución de 1857 han existido los tribunales de circuito encargados de resolver las apelaciones de los procesos ordinarios, es decir, distintos al amparo, que en primera instancia conocen los jueces de distrito. En la reforma de 19 de febrero de 1951 se crearon dos clases de tribunales de circuito: los unitarios y los colegiados. Como su nombre lo indica, los unitarios se integraban por un solo magistrado, mientras que los colegiados por tres magistrados.¹ A los tribunales unitarios se les reservó la competencia que desde el siglo XIX habían tenido los tribunales de circuito, mientras que a los tribunales colegiados se les otorgaron competencias en amparo.²

La existencia de tribunales que conozcan de segundas instancias es necesaria en materia penal, pues como señalan los tratados internacionales, uno de los derechos humanos de los inculcados es recurrir las sentencias ante un juez o tribunal superior.³

En la iniciativa se propone que los actuales tribunales unitarios se integren por varios magistrados. Por ello es necesario cambiarles de nombre a uno que reconozca su nueva integración, y se ha propuesto que se denominen “tribunales colegiados de apelación”. Con ello se reconoce su integración mancomunada y el objeto de su competencia, aunque se deja de lado el criterio territorial que hasta el momento formaba parte de su nomenclatura.

Quizá la Constitución podría limitarse a hablar de “tribunales colegiados de circuito”, siendo el Consejo de la Judicatura quien les estableciera competencia para conocer de apelaciones o para resolver amparos, como sucede respecto a los jueces de distrito. Pero así es como se ha presentado.

La propuesta de reforma constitucional no contempla el número de integrantes que han de tener; sólo se desprende que deben ser más de uno. Eso se encuentra en la iniciativa de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en donde se plantea que sean tres magistrados los que conformen cada uno de estos órganos.

En la exposición de motivos se indica que la integración colegiada busca “fortalecer el debate y el proceso deliberativo, lo cual se traducirá en resoluciones de calidad en beneficio de la adecuada administración de justicia”.

Al día de hoy, siendo integrados por un solo magistrado, no existe un debate que preceda a las resoluciones. La decisión la toma una sola persona. Podemos preguntarnos cuál es la razón por la que la opinión de un magistrado vale más que la de un juez. Solo hay motivos formales. No hay una diferencia material, en cuanto a la calidad, ya que no existen mecanismos que aseguren que quien revisa es más sabio que quien dictó la sentencia revisada.

La integración colegiada ciertamente tampoco garantiza que la sentencia de segunda instancia sea mejor. Sin embargo, la toma de la decisión de apelación será producto de un debate. Requerirá de la opinión favorable de dos personas, cuando menos. Con ello sí existirá una diferencia en el proceso decisorio, siendo más complejo el de segunda instancia.

Si el objeto de los recursos judiciales en general es corregir los posibles errores de una sentencia, se cumple mejor en la medida en que más ojos puedan leerla para advertir si existen o no inconsistencias.

La exposición de motivos no lo indica, pero también puede advertirse que uno de los fines de la integración colegiada es combatir la corrupción, que es uno de los objetivos generales de la propuesta de reformas. La corrupción que reconoce la iniciativa no se acabará solo con la integración

colegiada, pero puede aminorarse en la medida en que es más difícil hacerse de dos voluntades que de una.

Eso será relevante, sobre todo, en la materia penal pues algunas de las sentencias definitivas dictadas en esta clase de procesos que tengan como consecuencia la absolución del inculpado no pueden ser impugnadas en amparo. En las materias civil y mercantil esto no es así ya que las partes, aunque sean autoridades, pueden acudir al juicio de amparo.

Tomando en cuenta que uno de los objetivos de la reforma es la “austeridad republicana”, no podemos dejar de mencionar que esta nueva integración tendrá un impacto económico, pues habrá dos nuevos magistrados en cada tribunal, lo que implica pagarles el salario, así como contratar y pagar a nuevos secretarios y otros funcionarios y empleados, además de los gastos para la ampliación del espacio físico que ocupan los tribunales.

2. Los plenos regionales

En la reforma constitucional de 6 de junio de 2011 surgieron los plenos de circuito, como órganos encargados de dirimir las contradicciones de criterios entre tribunales colegiados del mismo circuito y, en su caso, de la misma materia. Se crearon con el objeto de disminuir la carga de trabajo de la Suprema Corte que, hasta ese momento, era el único órgano competente para resolver contradicciones de tesis.

En la reforma se dispuso que el Consejo de la Judicatura Federal debía establecer en acuerdos generales los plenos de circuito atendiendo al número y especialización de los tribunales colegiados de cada circuito.

Así pues, en los circuitos judiciales en los que no hay tribunales colegiados especializados por materia debe existir un solo pleno de circuito; y en los circuitos en los que sí haya esa especialización, debe existir un pleno de circuito por cada materia o conjunto de materias. Por ejemplo, en el Primer Circuito (Ciudad de México) existen cinco plenos de circuito que corresponden a las materias de especialización (administrativa, civil, penal, trabajo y radiodifusión); mientras que en el Décimo Quinto Circuito (Baja California) solo hay un pleno de circuito.

En la iniciativa de reforma se propone que los plenos de circuito pasen a llamarse plenos regionales. Con el cambio de nombre se pretende desligarlos del concepto territorial que es el circuito judicial, creando un nuevo criterio geográfico llamado región. Las regiones serán, según se desprende de la propuesta, espacios geográficos más amplios que los circuitos.

La división en regiones, al igual que la de circuitos, será responsabilidad del Consejo de la Judicatura Federal. Con ello tiene la posibilidad de adecuar las regiones a la diversidad del país atendiendo a las cargas. Habrá casos en que resulte oportuno que una región abarque varios circuitos; y otros en los que pueda ser mejor que una región abarque un circuito. Por poner un ejemplo, hasta enero de 2020 los plenos del Primer Circuito habían emitido 407 jurisprudencias, mientras que en otros tres circuitos no llegaban a 10 jurisprudencias.⁴

A. Integración

Desde 2011 la Constitución dispone la ley determine la integración de los plenos de circuito. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin embargo, delega esta determinación a los acuerdos generales del Consejo de la Judicatura. En estos acuerdos⁵ se ha dispuesto que, en los circuitos con solo dos tribunales colegiados, los plenos se integran con la totalidad de los magistrados que los conforman; mientras que en los demás, se integran por un magistrado por cada tribunal. Así pues, tenemos plenos de circuito integrados por seis magistrados, mientras que otros son integrados por veintitrés.

La iniciativa de reforma constitucional establece que será la ley la que determine la integración de los plenos regionales. En la propuesta de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se plantea que se integren por tres magistrados de circuito ratificados, nombrados para un periodo de tres años, con la posibilidad de ser designados para otro periodo igual.

Con ello se terminará con la integración diversa. Sin embargo, si van a tener jurisdicción sobre los tribunales colegiados de los circuitos que componen la región, como dice la propuesta, quizá sería mejor que tuvieran una integración más amplia que los tribunales colegiados.

Tomando en cuenta que uno de los objetivos de la reforma es la “austeridad republicana”, hay que señalar también que esta propuesta implica un aumento en el número de magistrados de circuito. Hoy en día los magistrados que integran los plenos de circuito son primordialmente integrantes de un tribunal colegiado. Con la propuesta un magistrado ya no va a tener las dos funciones. Habrá que hacer nombramientos para los plenos regionales. Ello tiene un impacto económico, pues no solo habrá que pagar el salario de los nuevos magistrados, sino de los secretarios y demás funcionarios y empleados de cada pleno regional, así como los gastos que conllevará que cuenten con una sede.

B. *Competencias*

De acuerdo al texto constitucional vigente desde 2011, la competencia de los plenos de circuito se limita a resolver contradicciones de tesis, que tienen por objeto fijar jurisprudencia y sin poder incidir en procesos. De esta forma, no puede considerarse que tengan jurisdicción, la facultad de decidir litigios. Por ello actualmente la Constitución no dispone que sean depositarios del Poder Judicial de la Federación.

En la iniciativa se propone que conserven esta facultad de resolver esos asuntos, ahora llamados contradicciones de criterios, fijando jurisprudencia que será obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales federales o locales (distintos a la Suprema Corte) que se encuentren en el territorio de la región.

Pero, además, propone que tengan competencia para conocer de los asuntos que mediante acuerdos generales les remita la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la expresión de la iniciativa constitucional limita los asuntos que puede remitir la Corte. De la iniciativa de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación puede desprenderse que los asuntos que pueden ser remitidos son tanto contradicciones de tesis como otros.

Pudiendo conocer de asuntos que sí impliquen la solución de controversias, se les está otorgando jurisdicción. Por ello es que se propone que se les considere depositarios del Poder Judicial de la Federación en el primer párrafo del artículo 94.

3. El estatus de los juzgadores

Actualmente, la Constitución dice que los magistrados de circuito y jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal con base en criterios objetivos y procedimientos que establezca la ley.⁶ En la propuesta del ministro Zaldívar se reitera eso, pero en lugar de señalar que será con base en la ley, en términos generales, se dice que con base en la “Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación”.

Es decir, el cambio radica en que se le da nombre a la ley. ¿Es necesario que la Constitución le de nombre a la ley? Me parece que no. Bastaba con que se hiciera mención a la fuente y punto. Ya el Congreso de la Unión decidiría si es un cuerpo normativo distinto a la Ley Orgánica o lo hace en un capítulo de esa ley.

En el proyecto de reforma posteriormente se advierte que propone incluir un enunciado que indica que el “Consejo de la Judicatura Federal contará con una Escuela Federal de Formación Judicial”. Hoy ya existe un organismo encargado de la formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial y de llevar a cabo los concursos de oposición. Se llama Instituto de la Judicatura.

El cambio de denominación es totalmente irrelevante. Que se llame como quieran. Si por dejar huella quieren cambiarle el nombre, así como le cambiaron de nombre al Canal Judicial por Justicia TV, está bien. Lo que me pregunto es lo mismo que con la propuesta anterior: ¿qué pasa si no está en la Constitución? Absolutamente nada. ¿Hay necesidad de que sea un órgano de relevancia constitucional? No.

Esta crítica no solo la hago a esta propuesta. La hago siempre que quieren poner en la Constitución este tipo de cuestiones. A mí me parece que debería de decir lo mínimo, y así nos evitaríamos tener que reformarla cada vez que se le quiera cambiar el nombre a una ley o a un órgano. Es por ello que también me parece innecesario que se encuentre en la Constitución el Instituto Federal de Defensoría Pública, el órgano que presta el

servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, como se propone.

La propuesta de reforma dice tener por objetivo el respeto a la independencia judicial. Me extraña que no se hayan hecho propuestas para asegurar que el Consejo de la Judicatura respete la independencia de los jueces, siendo que es un órgano que algunas veces la ha conculcado.

Se pudo haber dicho algo acerca de la adscripción. Esta es una herramienta que puede ser usada para interferir en una decisión. Puede moverse a un juez o a un magistrado justo antes de que decida un asunto concreto del interés de alguien. O se le puede ofrecer un cambio de plaza como premio o como castigo a un juzgador por una decisión. “Si resuelves así, te vas a esa ciudad a la que tu familia quiere moverse” o “si no resuelves así te paso a ese pueblito infame”, son cosas que puede escuchar un juez por parte de alguien del Consejo. Y en la propuesta de reforma no hay antidotos. Puede eso quedar en la ley, pues la propuesta dispone que la adscripción se regulará en términos de ley. Sin embargo, alguna base se pudo haber constitucionalizado como garantía de los juzgadores.

Por último, hay que señalar que la propuesta del ministro Zaldívar indica que el nombramiento de los funcionarios y empleados de los tribunales de circuito de los juzgados de distrito se realizará conforme a lo que establezca la ley. Se le olvidó al autor de la propuesta los plenos regionales y los tribunales colegiados de apelación. Quizá se entiendan implícitos. De cualquier forma, sería bueno que los incluyeran.

Esta propuesta me parece excelente. Es la mejor forma de contar con un personal judicial profesional, y de vencer al amiguismo y al nepotismo que son una constante en el Poder Judicial de la Federación.

Ahora, en la propuesta se reitera que la Corte nombrará y removerá a sus secretarios, funcionarios y empleados. Esos nombramientos y esas remociones no quedan sujetas a la ley. ¿Por qué? No lo entiendo. La Corte no ha sido ajena al fenómeno del nepotismo. ¿Por qué se autoriza que los ministros despidan a un oficial judicial o a un secretario por mero capricho? Estando en el punto más alto de la organización judicial deberían de ser los primeros en someterse a la ley y dar ejemplo de que no se puede

contratar arbitrariamente, ni se puede despedir a alguien por resentimientos, afinidades, causas políticas o cualquier otro factor diferente al desempeño profesional de sus empujados. Esta es una garantía que urge, sobre todo para las mujeres que trabajan en la Suprema Corte y que han sido acosadas.

4. El Consejo de la Judicatura Federal

En cuanto a la propuesta de cambios al Consejo de la Judicatura Federal pueden destacarse propuestas relacionadas con la integración y funcionamiento de este órgano, con los acuerdos generales, y con la definitividad de las decisiones del órgano de administración.

1. Integración y funcionamiento

En la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 se creó el Consejo de la Judicatura Federal como el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde ese año se ha integrado por siete miembros. Uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; dos consejeros designados por el Senado; uno por el presidente de la república; y tres por la Suprema Corte. En 1994 la Corte designaba a los consejeros que le correspondían por insaculación, y uno era juez de distrito, uno magistrado de tribunal colegiado y el tercero magistrado de tribunal unitario. A partir de la reforma de 11 de junio de 1999 se eligen por mayoría de, cuando menos, ocho votos, entre los magistrados de circuito y jueces de distrito. Esto permanece intocado.

Desde la creación del Consejo ha dispuesto la Constitución que funcione en pleno o en comisiones. Ha sido la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la que ha determinado el número, integración y competencia de las comisiones. Dice actualmente la ley las comisiones pueden ser permanentes o transitorias; quedando su número a decisión del pleno del Consejo, pero mandando que existan seis: administración, carrera judicial, disciplina, vigilancia, creación de nuevos órganos y la de adscripción.

También indica la ley que cada comisión se debe formar por tres miembros, de los cuales uno debe ser de los consejeros nombrados por la Suprema Corte, y los otros dos de los magistrados designados por el Ejecutivo y por el Senado.

En la propuesta de reforma se propone que sea el propio Consejo de la Judicatura quien determine, mediante acuerdos generales, la cantidad de comisiones e integrantes de las mismas, en función de sus necesidades. De esta forma se elimina el esquema legal rígido pasando a uno flexible, además de que se hace más efectivo el principio que establece actualmente el sexto párrafo del artículo 100 constitucional, de que los consejeros no representan a quien los designa.

En cualquier caso, la decisión final sobre designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces debe ser una decisión del pleno, por disposición constitucional.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación ha previsto la existencia de un secretariado ejecutivo del Consejo de la Judicatura, conformado actualmente por cuatro secretarios ejecutivos: pleno y carrera judicial, administración, disciplina y vigilancia.

En la propuesta de reforma se plantea que sea el propio Consejo quien determine el número y competencia de sus secretarías ejecutivas atendiendo a las necesidades y a su esquema de funcionamiento.

2. Acuerdos generales

En la reforma de 1994 apareció una nueva fuente de derecho relativa al funcionamiento del Poder Judicial: los acuerdos generales. Se determinó que éstos podían ser expedidos tanto la Suprema Corte como el Consejo de la Judicatura. El Pleno de la Corte para lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito los asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia.⁷ Por su parte, el Consejo de la Judicatura, para el adecuado ejercicio de sus funciones.

En 1999 se determinó que la Suprema Corte de Justicia podría solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales y que podía revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo aprobara, por mayoría de cuando menos ocho votos.

En la iniciativa de reforma constitucional propone conservar la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de solicitar al Consejo de la Judicatura Federal la expedición de aquellos acuerdos que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal.

Sin embargo, se propone eliminar la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revocar los acuerdos que apruebe el Consejo de la Judicatura Federal. Señala la iniciativa que eso obedece a dos razones: a) hacer más expedito el cumplimiento de los acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura; y b) propiciar que la Corte concentre su atención en el conocimiento de asuntos propios de un Tribunal Constitucional.

Esas razones parecen no ser convincentes. En cuanto al cumplimiento expedito de los acuerdos hay que señalar que una solicitud de revocación no conlleva la suspensión del acuerdo reclamado. Es por ello que seguiría desplegando sus efectos en tanto la Suprema Corte no se pronuncie. Así pues, no parece ser una justificación suficiente para eliminar esa competencia.

En cuanto a la concentración de esfuerzos en asuntos de constitucionalidad, hay que señalar que no se trata de una competencia que distraiga mucho a la Suprema Corte. Al día de hoy solo se tienen diecisiete asuntos registrados relativos al ejercicio de esta atribución. Por otra parte, algunos de esos asuntos pueden tener una relevancia constitucional. Uno de las solicitudes de ejercicio de esta facultad, por ejemplo, tenía por objeto garantizar el derecho constitucional a ejercer acciones colectivas, que se menaguaba mediante un acuerdo general que pedía que las asociaciones civiles debían entregar al Consejo un acta de asamblea debidamente protocolizada para ejercer las acciones colectivas. Por ello tampoco puede considerarse que la tenga por objeto acotar el trabajo de la Corte a cuestiones meramente constitucionales.

Así pues, las razones aducidas por la iniciativa no son convincentes. Ello, sin embargo, no quiere decir que sea incorrecto eliminar esta facultad de la Corte. Habría, en todo caso, que justificarlo de otra manera pues si no parecería que se trata simplemente de una pugna entre los ministros y los consejeros.

3. Definitividad de las decisiones del Consejo de la Judicatura

Al crear el Consejo de la Judicatura la Constitución determinó que sus decisiones serían definitivas e inatacables. De este modo se evitaba que los jueces y magistrados, revisaran vía amparo lo que decidía quien los administraba, vigilaba y sancionaba.⁸ Se precisó que el objeto del recurso sería exclusivamente verificar que las decisiones se hubiesen apegado a las reglas establecidas por la ley.

Sin embargo, dispuso que tres actos del Consejo de la Judicatura pudieran ser recurribles ante la Suprema Corte: las designaciones, adscripciones, y remociones de magistrados y jueces. En la reforma de junio de 1999 también se permitió recurrir las decisiones relativas a la ratificación de esos juzgadores. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación denomina a ese recurso revisión administrativa.

La iniciativa propone reformar el artículo 100 constitucional a efecto de eliminar la revisión administrativa en contra de la designación de jueces de distrito y magistrados de circuito. Así, este recurso únicamente procedería en contra de adscripciones, ratificaciones y remociones.

Tomando en cuenta que las designaciones tienen como base los concursos de oposición que realizará, conforme a la reforma, la Escuela Federal de Formación Judicial, y que existe el derecho humano al recurso, se propone que los resultados de los concursos puedan ser impugnados ante el Pleno del Consejo de la Judicatura.

La razón que se esgrime en la exposición de motivos para eliminar el recurso de revisión administrativa en contra de la designación es “no distraer a la Suprema Corte con la función de revisar los resultados de los exámenes a los concursos de oposición”.

Esta justificación parece endeble, tomando en cuenta la estadística judicial.⁹ Únicamente en tres de los últimos diez años han ingresado más de 60 revisiones administrativas a la Suprema Corte. Por ejemplo, en 2016 solo ingresaron 26 de estos recursos.

Quizá al elaborar la iniciativa solo consideraron el año 2018, que fue excepcional, con 163 casos. Sin embargo, ese número no es significativo dentro de los 8,421 asuntos ingresados en total a la Suprema Corte. Habría que precisar cuáles de los 163 casos se refieren a nombramientos y cuáles a adscripciones, ratificaciones, o remociones, datos que no proporciona la estadística judicial. Pero aún considerando que todos los 163 se refirieran a nombramientos, es un porcentaje insignificante, que nada tiene que ver con los 4,095 amparos directos en revisión ingresados en ese año.

Así pues, los números indican que la eliminación de este recurso en contra de las designaciones no supone aliviar a la Corte en su carga de trabajo. Por ello, la razón aducida no es convincente. Habría que justificar de otro modo lo que se advierte como una pugna interna.

5. La jurisprudencia

En cuanto a la jurisprudencia, desde el primer artículo constitucional que se propone modificar, el 94, se advierte la intención de abandonar el sistema de tesis para pasar a un sistema de precedentes.

No puedo estar más de acuerdo. Llevo años explicando que el sistema de tesis supone un reduccionismo. Publiqué un libro para explicarlo con amplitud.¹⁰ El año pasado publiqué un artículo en una revista especializada haciendo una propuesta concreta. Me da gusto que me hayan leído y hayan retomado mis ideas.

Otro cambio jurisprudencial es la desaparición de la sustitución de jurisprudencia. Se alega la inutilidad de la figura. Posiblemente tengan razón. Yo hubiera cambiado esta figura para introducir la cuestión de inconstitucionalidad, de forma que, ante la opinión del órgano que debe aplicar un

criterio que no es el mejor, podría suspender el dictado de sentencia y hacerle valer sus razones a quien emitió el criterio para ver si decide cambiarlo.

El tercer cambio jurisprudencial consiste en la propuesta de adición de un párrafo al art. 94 para establecer que los criterios serán obligados cuando sean aprobados por una mayoría calificada. En este punto difiero. Como expuse en el libro que he mencionado, estas votaciones calificadas no son buenas. Pensemos en un caso: un tribunal colegiado aprueba el criterio X por unanimidad de tres votos; y el Pleno de la Corte aprueba el criterio No-X por mayoría de siete votos. Los jueces de distrito tienen que obedecer al tribunal colegiado y no a la Corte. Eso es absurdo.

6. Las controversias constitucionales

La mayoría calificada es la que me permite conectar con las controversias constitucionales, pues ahí se propone reiterar que se requieren de ocho votos para anular normas con efectos generales, en los supuestos en los que se permite. La pregunta es: ¿por qué ocho votos? ¿Es una deferencia al legislador? Pues el control constitucional *per se* es irrespetuoso del legislador. Irrespetuoso en buen sentido. ¿Será una garantía de las minorías? Pues no hay norma que obligue a que haya una minoría conservadora o liberal en la Corte. Por eso no lo entiendo.

Pero bueno, si existe una razón, sería mejor tener una mayoría calificada flexible, como sucede en los órganos legislativos. En vez de siempre exigir ocho votos, señalar que se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en una sesión. Ello pues de otra forma los ausentes votan a favor de la validez de la norma. Si una ponencia está vacante y un ministro tiene licencia o está impedido, basta con que dos se opongan a la invalidez de una norma para que esta perviva. Con una mayoría flexible se evita que los ausentes voten e impacten al orden jurídico.

Otro cambio en lo que respecta a las controversias constitucionales es la inclusión de los conflictos entre órganos constitucionales locales.¹¹ Estoy totalmente de acuerdo. Es la única forma que tienen estos órganos de

hacer valer su autonomía frente a los poderes locales. Lo que me llama la atención es que no se prevea que los órganos constitucionales locales puedan contender con el poder judicial de su entidad federativa. ¿Por qué no mientras que los poderes judiciales locales sí pueden entablar un litigio contra el ejecutivo local?

El tercer cambio propuesto respecto a las controversias es añadir un párrafo que indica que en éstas únicamente se pueden hacer valer violaciones directas a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en tratados. Esa propuesta merece dos comentarios.

El primero es que llama la atención la inclusión de los derechos humanos. Hasta ahora se considera que las controversias constitucionales sirven para dirimir conflictos competenciales entre órganos y órdenes.¹² Con esa inclusión se estaría cambiando la función normativa de la controversia. Veremos cómo resulta.

El segundo es que se cerrará esta vía para muchas impugnaciones. La Corte ha ido avanzando en este sentido desde hace tiempo. Sin embargo, yo me quedo con mal sabor de boca cuando desechan estas controversias. Quizá no sean las más mediáticas y no sean resoluciones que importen en las redes sociales, pero para algunas poblaciones son muy importantes. Tal vez sea una comunidad que se ve a quedar sin una clínica o sin un comedor comunitario, y sea de la máxima importancia el caso. Pero como su pretensión se funda en una constitución local o en una ley general, ya no pueden acudir a la Corte.

Podría ser que este tipo de controversias puedan ser resueltas por los plenos de región o por un tribunal colegiado de circuito, atendiendo a acuerdos generales o particulares de la Suprema Corte. Esta es otra razón para eliminar el requisito de los ocho votos que satura al Pleno de la Corte de estos asuntos, lo que ha provocado el hartazgo de sus integrantes.

7. El amparo

Lo primero que se propone es eliminar el llamado “amparo soberanía”, que permitía impugnar actos de autoridad federal por entrometerse en el

ámbito local, y actos de autoridad local por inmiscuirse en la competencia federal. Prácticamente era letra muerta. Considerando que los arts. 14 y 16 contemplan derechos humanos, por medio del “amparo iusfundamental” pueden alegarse estas cuestiones.

En segundo lugar, se propone limitar el recurso de revisión en amparo directo. Hoy procede si se argumenta la inconstitucionalidad o inconventionalidad de una norma aplicada en la sentencia impugnada, así como en los casos en que se proponga la interpretación directa de un precepto constitucional (o si el colegiado realiza estas cuestiones de oficio). Además, ese requisito, la procedencia estaba sujeta a que el asunto fuera importante y trascendente conforme a acuerdos generales.

En la propuesta se elimina la referencia a los acuerdos generales, señalando que debe revestir un interés excepcional a juicio de la Suprema Corte. Es decir, la admisión ya no depende de acuerdos generales, sino del criterio que caso por caso tenga la Corte. Y cuando digo Corte en realidad me refiero a su presidente, pues es quien decide sobre la admisión o no. Esta decisión presidencial pasa a ser inatacable, por lo que ya no habrá recurso de reclamación.

La Corte lleva mucho tiempo luchando contra este recurso. Están hartos de atenderlos. De acuerdo a la estadística judicial, estos recursos suponen, por mucho, el tipo de asuntos que en mayor volumen ingresan a la Corte. Y la mayoría no se refiere a temas de constitucionalidad o de derechos humanos.

Ante este panorama, me pregunto si no hubiera sido mejor terminar con este recurso. Finalmente, la Suprema Corte tiene facultad de atracción en amparo directo y puede conocer de los asuntos que tengan un interés excepcional a su arbitrio. Puede atraer y limitarse a las cuestiones propiamente constitucionales, o puede resolver todo lo planteado.

Un último punto, relacionado con la relevancia de los asuntos. Es una competencia que se propone darle al Consejo de la Judicatura, para que designe a uno o más órganos jurisdiccionales para que conozcan asuntos relacionados con violaciones graves a derechos humanos o que tengan un

impacto social de relevancia. Se indica que esto será una excepción a las reglas de competencia.

En papel puede sonar bien: jueces con una sensibilidad especial para casos graves. Sin embargo, puede tratarse de todo lo contrario, ya que podrían ser jueces designados con consigna para conocer un caso. Pensemos en una obra pública de gran impacto. Es impugnada por los ciudadanos. En vez de que las demandas lleguen a diversos jueces y cada uno se pronuncie sobre la suspensión conforme a su criterio, todas se le pasan al mismo juez, a quien previamente se le consultó sobre su criterio para verificar que negaría las suspensiones. Me parece que esto es muy parecido a los tribunales especiales, constituidos con el único objeto de resolver en un sentido. Si ese sentido es el mismo que quiere el poder político, se acabó la garantía judicial de los derechos humanos.

8. La defensoría pública federal y la nueva justicia social

La tendencia social que inspiró al Constituyente de 1916-1917 también influyó en el legislador ordinario de las legislaturas posteriores. Fue por ello que en febrero de 1922 se expidió una Ley de Defensoría de Oficio Federal para que el Estado prestara gratuitamente, a nivel federal, la defensa jurídica de los imputados penalmente.

Dicho servicio se le encomendó al Poder Judicial de la Federación, lo que podía parecer extraño ya que el encargado de dirimir las controversias tendría a su cargo la defensa de una de las partes. Podría justificarse que no fuera una función de la Administración Pública en aras de lograr la adecuada tutela de las personas imputadas por una instancia dependiente del Ejecutivo, como era el Ministerio Público.

El 3 de septiembre de 1993 se reformó la Constitución para reconocer como derecho humano de los imputados –garantía individual en ese momento– la defensa adecuada de forma que, si no designaban un abogado, sería el juez quien le designaría un defensor de oficio.¹³ En 1996 también se reconoció constitucionalmente que la asesoría jurídica era un derecho de las víctimas u ofendidos.¹⁴

En 1995, tras crearse el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno, disciplina y vigilancia del Poder Judicial, se le transfirió la facultad de coordinar la defensoría jurídica, que desde 1922 tenía la Suprema Corte, creándose una Unidad de Defensoría del Fuero Federal, como órgano auxiliar del Poder Judicial de la Federación.

En mayo de 1998 se publicó una nueva Ley Federal de Defensoría Pública, en la que se creó el Instituto Federal de Defensoría Pública como órgano del Poder Judicial de la Federación, dotado de independencia técnica y operativa. Además de conservar su función de garante del derecho a la defensa en materia penal, se le encomendó garantizar el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en otras materias del conocimiento de jueces federales, como son la administrativa o la civil.

De acuerdo a lo anterior pueden distinguirse dos servicios: la defensa y la asesoría. Dichos servicios son prestados, respectivamente por defensores públicos y por asesores jurídicos.

En la reforma laboral de 1 de mayo de 2019 se reformó la ley en comento, para establecer que los derechos de los trabajadores también serían objeto de defensa. Así pues, defensa se presta respecto a las materias penal y laboral, mientras que la asesoría respecto al resto.

En la propuesta de reforma constitucional se plantea que dicho órgano tenga relevancia constitucional, pues se propone que el artículo 100 expresamente indique que el servicio de defensoría pública a nivel federal sea proporcionado por un órgano especializado del Consejo de la Judicatura Federal denominado Instituto Federal de Defensoría Pública.

También se propone que la Constitución disponga que los defensores públicos sean capacitados por la Escuela Federal de Formación Judicial, la cual también llevará a cabo los concursos de oposición que correspondan al servicio de carrera en la defensoría, de prosperar la reforma.

Hay que preguntarse sobre la necesidad de establecer esas normas en la Constitución. Parece que no pasaría nada si se omitiera el cambio constitucional propuesto, ya que podría funcionar de igual modo el Instituto si

no está previsto en la Constitución. Además, podría haberse establecido en ley que la capacitación de los defensores y asesores sería prestada por la Escuela Federal de Formación Judicial.

Pero más allá de que no es necesario reformar la Constitución, lo cierto es que la capacitación de los defensores públicos y asesores jurídicos es un aspecto sumamente importante para garantizar la adecuada representación de los sectores más desfavorecidos, que no tienen posibilidad de pagar los honorarios de un abogado particular.

La tutela judicial efectiva es un derecho que no solo ha de ser garantizado con la existencia de tribunales independientes y de juzgadores profesionales. En la medida en que se tengan defensores y asesores altamente capacitados, podrá mitigarse la discriminación por motivos económicos en el acceso a la justicia.

Dentro de la iniciativa también se encuentran cambios a la Ley Federal de Defensoría Pública, en la que añade la materia familiar y “otras que determine el Consejo” de la Judicatura como objeto de la defensa pública a las actuales penal y laboral.

Dicha reforma ha de entenderse dentro de las Líneas Generales de Trabajo 2019-2022 presentadas por el ministro Arturo Zaldívar al postularse a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁵ En ese documento postuló que el Instituto debía presentar mas casos paradigmáticos ante la Suprema Corte, para lo cual propuso la creación de una unidad de litigio estratégico dentro de la estructura del Instituto.

No hay duda de que la defensa gratuita de las personas que pertenecen a los grupos más desfavorecidos es algo sumamente loable, y que es una acción efectiva para lograr la igualdad material, que es uno de los valores constitucionales más importantes. Sin embargo, habría que cuestionarse si es correcto que un órgano del Poder Judicial de la Federación debe realizar litigio estratégico, es decir, planear procesos con el único objeto de conseguir un pronunciamiento judicial.

El litigio estratégico es una realidad, y es una herramienta con la que cuentan organizaciones defensoras de los derechos humanos para incluir

en la agenda de la judicatura temas ausentes. El que sea el propio Poder Judicial quien decida esta agenda y cree los casos que le sean útiles para ella es lo que podría cuestionarse por autorreferencial.

Habría también que señalar que para la consecución de la igualdad social que pretende la defensoría pública, podría echarse mano de los estudiantes universitarios. Para ello habría de redefinir el concepto de servicio social. A diferencia de otras carreras, como Medicina, en la que los conocimientos adquiridos se ponen en servicio de los más desfavorecidos, en el ámbito jurídico no siempre es así.

¹ Del texto constitucional solo se desprende que son colegiados, es decir, integrados por más de un magistrado. La ley es la que siempre ha dispuesto su integración tripartita.

² En 1951 se le asignó una competencia para algunos casos de amparo directo, que en las reformas posteriores (1967 y 1979) se les fueron aumentando, hasta que en 1987 se les dio la competencia para todos los amparos directos. En esa misma reforma de 1987 se les asignó competencia para conocer de algunos recursos de revisión en amparo indirecto.

³ Por ejemplo, el artículo 8.2, inicios h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴ En el Decimo Tercer Circuito se habían emitido 6 jurisprudencias; en el Vigésimo Cuatro, 2; y en el Vigésimo Octavo, solo una.

⁵ Acuerdos 8/2015 y 52/2015.

⁶ Textualmente indica: “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.”

⁷ Art. 94. Con las posteriores reformas, esta norma ha ido cambiando su ubicación dentro del artículo.

⁸ La jurisprudencia, sin embargo, ha permitido que excepcionalmente se impugnen actos del Consejo de la Judicatura en amparo por terceros ajenos al Poder Judicial de la Federación. Al respecto puede consultarse la tesis 2a. CXLIII/2017 (10a.), de rubro “CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. CONTRA SUS DECISIONES PROCEDE, EXCEPCIONALMENTE, EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDO POR TERCEROS O PERSONAS AJENAS AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.”, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 46, septiembre de 2017, t. I, p. 771.

⁹ Puede consultarse en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/datos-estadisticos-jurisdiccional>

¹⁰ Soberanes Díez, José María, *La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa, 2013. Especialmente el capítulo I.

¹¹ Sobre la falta de inclusión de este tipo de conflictos, Soberanes Díez, José María, *Los conflictos entre órganos constitucionales y el Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa, 2018, cap. II.

¹² Al respecto, *idem*.

¹³ Este derecho ya era reconocido en tratados internacionales. Por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla en su artículo 8.1, que las personas inculpadas por un delito tienen el “e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;” Actualmente la norma constitucional dispone esencialmente lo mismo en el art. 20, apartado B, fracción VIII, que expresamente indica que toda persona imputada “tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera”

¹⁴ Actualmente la norma constitucional dispone esencialmente lo mismo en el art. 20, apartado C, fracción I, que expresamente indica que es derecho de la víctima u ofendido “recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal”

¹⁵ El documento puede consultarse en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2019-01/lineas-grales-trabajo-mp-arturo_zaldivar_lelo_de_larrea.pdf